

FOCUS

ONG ET SECTEUR  
MARCHAND  
NGOs AND THE PRIVATE  
SECTOR

### Menace ou opportunité ? Threat or opportunity?

#### MAIS ÉGALEMENT...

##### PERSPECTIVES

Aide humanitaire en Palestine  
— p. 12  
Humanitarian aid in Palestine

#### BUT ALSO...

##### TRANSITIONS

Résilience, localisation...:  
de simples slogans inopérants ?  
— p. 86  
Resilience, localisation...:  
simple but inoperative slogans?

##### REPORTAGE

Les 7 ans du prix Visa d'Or  
humanitaire du CICR  
— p. 118  
7 years of the Humanitarian  
Visa d'Or of the ICRC

Directeur de la publication | *Publication director*  
Bernard Michel

Conseil d'orientation

| *Steering council*

- Jean-Marc Boivin • Serge Breyse  
• Francis Charhon
- Jean-Pierre Claveranne
- Yvan Conoir • Bruno David
- Romain de Vries • Jean-François Mattei • Karine Meaux
- Benoît Miribel • Jean-Baptiste Richardier • Jean-Christophe Rufin  
• Virginie Troit

Comité de rédaction

| *Editorial board*

- Sadio Ba Gning • Karl Blanchet
- Clara Egger • Pierre Gallien
- Stéphanie Stern • Danielle Tan

Conseil scientifique

| *Scientific council*

- Sophie Brière • Gilles Collard
- Yvan Conoir • Aimé Kouassi Malanhoua • Houwayda Matta Bou Ramia • Gautier Pirotte
- Dana Popescu-Jourdy  
• Nathalie Rubio

Conseiller éditorial  
pour la version anglaise

| *Editorial adviser for  
the English version*

Philip Wade

Rédacteur en chef

| *Chief editor*

Boris Martin  
boris.martin@alternatives-  
humanitaires.org

Coordination

| *Communication*

Audrey Sala  
audrey.sala@alternatives-  
humanitaires.org

Traducteurs | *Translators*

- Mandy Duret
- Fay Guerry
- Sophie Jeangeorges
- Alain Johnson
- Juliet Powys
- Benjamin Richardier
- Derek Scoins

Correction

de la version française

| *Correction for the French version*

Catherine Tranchant

Correction

de la version anglaise

| *Correction for the English version*

Philip Wade

Remerciements

| *Acknowledgements*

Pour leurs contributions bénévoles:  
*For their voluntary contribution*

*to this issue:*

- Fay Guerry
- Frédéric Joli (CICR – France)
- Laethicia Lamotte (Handicap International)
- Pauline Restoux/Olivier Vercherand (In medias res)
- Philip Wade

Conception | *Conception*

In medias res

ISSN : 2492-7120

ISBN : 978-2-37704-267-8

Imprimeur | *Printer*

Imprimerie Brailly  
– Saint-Genis-Laval



This product comes from sustainably managed forests and controlled sources

Les opinions émises et informations délivrées  
dans la revue n'engagent que leurs auteurs.

*The opinions expressed and information provided in the review  
are under the sole responsibility of the authors.*

Contact

Pour toute question ou souhait  
de contribution, n'hésitez pas à nous contacter:  
*If you have any questions or if you wish to contribute  
to the review please do not hesitate to contact us:*

contact@alternatives-humanitaires.org

Twitter : @AlterHuma

Facebook : www.facebook.com/AltHuma/

http://alternatives-humanitaires.org



FONDS  
croix-rouge française



Gouvernement Princier  
PRINCIPAUTÉ DE MONACO



INSTITUT DE FRANCE  
FONDATION  
DE RECHERCHE CARITAS



UNIVERSITÉ  
LAVAL  
Faculté des sciences  
de l'administration

UNIVERSITÉ  
LYAINE  
LYON 2  
UNIVERSITÉ DE LYON



CHAIRE  
RAOUL-DANDURAND  
RECHERCHES EN ÉCONOMIE  
DURABLE



ÉCOLE  
SUPÉRIEURE  
DE COMMERCE  
ET DÉVELOPPEMENT



ÉDITORIAL | EDITORIAL

# Entreprises et ONG: la maturité d'un débat

## Businesses and NGOs: the maturity of a debate

*Boris Martin* • Rédacteur en chef





BORIS  
MARTIN

**D**epuis plusieurs années, l'écosystème humanitaire est en pleine transition. C'est même une des raisons d'être de notre revue que d'accompagner cette dernière et de la mettre en débat en invitant ses acteurs comme ses observateurs au dialogue. S'il est un phénomène emblématique de cette évolution, c'est bien l'arrivée du secteur marchand dans un domaine d'activité qui l'avait longtemps tenu à l'écart, comme en marge.

En effet, à côté des acteurs traditionnels, Nations unies et ONG en tête, le secteur privé – qu'il s'agisse des entreprises « classiques » ou de leurs fondations, mais aussi des entreprises sociales – a fait une entrée remarquée dans le champ humanitaire, après avoir fait ses gammes dans le développement ou le social. Cette intervention croissante se manifeste par des actions directes sur le terrain, par des financements ou du « mécénat de compétences ». Plus généralement des pratiques nouvelles émergent (remise directe de *cash* aux populations, aide délivrée via des réseaux lucratifs – cartes bancaires, téléphones mobiles, drones, etc.) et, au-delà, des logiques managériales inspirées du monde de l'entreprise (« professionnalisation », certification, évaluation, gestion des ressources humaines) s'installent pour transformer indiscutablement le secteur de l'aide.

Certains y voient un risque de confusion quand d'autres saluent une extension du domaine de la lutte au profit des populations vulnérables. Les ONG pourraient en effet désormais compter sur de nouveaux partenaires disposant de compétences, de moyens techniques et de financements qui commencent à leur faire cruellement défaut.

Cette mutation génère encore, et cela est salubre, nombre de discussions et d'oppositions, parfois symptomatiques d'un choc de cultures entre entreprises et ONG. Et l'on n'en sortira certainement pas en se limitant, comme ce fût trop souvent le cas par le passé, à une opposition stérile.

**F**or a number of years, the humanitarian ecosystem has been undergoing changes. One of the reasons for the existence of our review is to accompany this transition and open it up for debate by inviting its actors and observers to exchange with each other. If there is one phenomenon that is emblematic of this transformation, it is the arrival of the for-profit sector in a field of activity which held it at a distance and on the margins for a long time.

Indeed, alongside traditional actors such as the United Nations and NGOs, the private sector – “classical” businesses, their foundations, or social businesses – has entered the humanitarian field, following its experience in the social and development sectors. This growing intervention manifests itself through direct actions in the field, funding or skill-based sponsorship. More generally, new practices are emerging (direct delivery of cash to populations, aid delivered via for-profit networks – bank cards, mobile phones, drones, etc.), and management logics inspired by the business world (“professionalisation”, certification, evaluation, human resources management) are being implemented and undeniably altering the aid sector.

Some see a risk of confusion, whereas others praise an extension of the domain of the struggle in favour of vulnerable populations. NGOs may indeed be able to count on new partners with the skills, technical means and funding which they are increasingly lacking.

This transformation has been generating a number of profitable discussions and oppositions, which are often symptomatic of a culture shock between businesses and NGOs. We cannot limit ourselves, as has too often been the case in the past, to a sterile opposition.

The first lesson of this Focus is that the debate has matured, as have its protagonists. Leaving behind naivety and outright refusal, NGOs have embraced

Le premier enseignement de ce dossier est, sans nul doute, que le sujet a mûri, tout comme ses protagonistes. Délaisant la naïveté ou le refus catégorique, les ONG ont fini par prendre le sujet à bras-le-corps. Comprenant un peu mieux ce milieu qu'elles dénigraient peut-être trop facilement, les entreprises ont pris la mesure des craintes exprimées par « l'autre camp ». Et peut-être aperçoit-on la voie médiane entre dénigrement et défense d'un territoire qui, finalement, n'appartient à personne, sinon aux victimes.

Il serait donc vain pour les ONG de ne pas acter cette évolution, sans pour autant abdiquer leur capacité critique, leur histoire, leurs engagements. L'objectif de ce numéro est de faire un état des lieux et de poser les termes du dialogue qui doit être permanent, ferme mais ouvert entre entreprises et ONG. Le lucratif/non-lucratif est-il encore une frontière pertinente ? Faut-il imposer des limites aux entreprises ? Quel discours de sensibilisation les ONG peuvent-elles porter ? Au final, il s'agit de se demander comment cette addition d'initiatives privées (car les ONG sont *aussi* des structures privées) peut servir l'intérêt général, celui des populations en souffrance.

Les articles qui composent le Focus de ce numéro couvrent une bonne partie du spectre des opinions que génère cette problématique. Mathieu Dufour l'étreint de manière on ne peut plus claire en affirmant que les ONG n'ont pas « le monopole des bonnes intentions » et que, tout comme les entreprises lucratives, elles « sont fondamentalement soumises aux mêmes règles de fonctionnement ». Le directeur financier de l'ONG Alima n'hésite pas à déclarer que la non-lucrativité n'est plus un critère pour « estimer l'impact d'intérêt général d'une organisation ». Pointant du doigt la logique actuelle des financements publics et internationaux, l'auteur dénonce l'immixtion des bailleurs dans la définition du modèle financier des associations tout comme dans leur gouvernance. En réponse, il vante les

the issue wholeheartedly. By better understanding the environment which they were formerly too quick to denigrate, businesses have developed an awareness of the fears expressed by "the other side". And a middle ground is beginning to appear between denigration and the defence of a territory which, in the end, belongs to nobody, but to the victims.

It is therefore imperative that NGOs act on these changes, without renouncing their critical capacities, history, or commitments. The aim of this issue is to take stock of the situation and create the conditions for a dialogue between businesses and NGOs which must be ongoing, firm but open. Is for/non-profit still a useful distinction? Should limits be imposed on businesses? What awareness-raising activities can NGOs undertake? In the end, we must ask how the addition of private initiatives (since NGOs are *also* private organisations) can serve the general interest of suffering populations.

The articles in this Focus cover a large spectrum of opinions surrounding this issue. Mathieu Dufour begins by clearly stating that NGOs are not the "sole purveyors of honourable intentions", and that, like for-profit businesses, they "are fundamentally subject to the same functional rules". The financial director of the NGO Alima does not hesitate to affirm that not-for-profit is no longer a criteria "of [the] estimated general interest impact [of an organisation]". Pointing the finger at the current logics of public and international funding, the author decries the interference of sponsors in the definition of associations' financial models, and in their governance. In response, he praises the "social impact contracts" recently set up in France, which allow a private investor to finance prevention programmes and be reimbursed, with interest, by public authorities in the case of success. He also tells the story of his association, which is about to issue nearly 2 million euros of associative securities to finance its

mérites des « contrats à impact social » récemment mis sur pied en France, qui permettent à un investisseur privé de financer un programme de prévention et d'être remboursé, avec intérêts, par la puissance publique en cas de succès. Il relate également le cas de son association qui s'apprête à émettre presque 2 millions d'euros de titres associatifs pour financer sa capacité de réponse opérationnelle. Les temps ont incontestablement changé.

Et c'est bien la même contrainte financière qui a amené l'ONG libanaise *arcenciel*, il y a plus de 30 ans, à adopter un modèle hybride, mi-entreprise, mi-ONG, pour financer ses activités sociales au pays des cèdres. Créée en pleine guerre civile, dans un environnement politiquement et religieusement fracturé, la jeune association – un peu à l'identique de BRAC la bangladaise – a fait le choix d'un modèle qui perdure : « les activités génératrices de revenus permettent d'assurer le fonctionnement des activités non génératrices de revenus, chacune répondant à un objectif social et/ou environnemental ». Et aujourd'hui, nous dit Kristel Guyon, l'association affiche un budget de 15 millions de dollars, autofinancé à hauteur de 72 %.

À des milliers de kilomètres de Beyrouth, en Équateur, Lucie Laplace nous conte comment, dans ce « pays socialiste du XXI<sup>e</sup> siècle », l'État favorise l'émergence de politiques d'insertion économique pour aider les populations réfugiées. Le bilan se fait ici plus nuancé, sans doute à la mesure du paradoxe voyant le héraut de la « révolution citoyenne » abandonner les ONG à un face-à-face avec les entreprises « comme alternative au modèle capitaliste libéral ». Cette jeune chercheuse observe comment cette formule semble davantage aboutir à un « dédouanement des responsabilités sociopolitiques des principaux acteurs » sans que les réfugiés ne voient une véritable amélioration de leurs conditions d'existence.

C'est sans doute qu'il faut élargir la focale pour mieux voir les implications

operational response capacity. Times have unquestionably changed.

More than 30 years ago, the same financial constraint led the Lebanese NGO *arcenciel* to adopt a hybrid model – half-business, half-NGO – to finance its social activities in the Land of Cedars. Created in the middle of a civil war, in a politically and religiously fractured environment, the young association – much like BRAC in Bangladesh – chose a lasting model: “profit-making activities supporting non-profit activities – and all of them with a social and/or environmental purpose”. And today, says Kristel Guyon, the association has a budget of 15 million dollars, self-funded to 72%.

Thousands of kilometres from Beirut, in Ecuador, Lucie Laplace examines how the State in this “21<sup>st</sup> century socialist country” favours the emergence of policies of economic integration to help refugee populations. The results are mixed, likely because of the paradox of seeing the herald of the “citizen's revolution” abandon NGOs to a face-off with businesses “as an alternative to the liberal capitalist model”. The young researcher notes that this formula tends to result in a “shirking of the sociopolitical responsibilities of the main actors”, whilst refugees see no real improvement in their living conditions.

No doubt we need to extend the parameters debate in order to grasp the implications of the arrival of businesses in the humanitarian field. Isabelle Schlaepfer, a researcher at the Humanitarian and Conflict Response Institute at the University of Manchester, questions the notions of legitimacy and accountability since businesses intervene, particularly in cash transfer programmes. According to her, the rules and practices of “new management” cause problems with regard to the collection of private data (names, addresses, gender, etc) in the context of humanitarian interventions. Whilst NGOs have proved their legitimacy and developed their accounta-

de l'arrivée des entreprises dans le champ humanitaire. Isabelle Schlaepfer, chercheuse au Humanitarian and Conflict Response Institute de l'Université de Manchester, le fait en interrogeant les notions de légitimité et de redevabilité depuis l'arrivée des entreprises, notamment dans les programmes de *cash transfer*. Selon elle, les règles et pratiques du « nouveau managérialisme » posent d'indiscutables problèmes lorsqu'il s'agit de récolter des données privées (adresses, noms, genre, etc.) dans le cadre d'interventions humanitaires. Si les ONG ont conquis leur légitimité et développé leur redevabilité, aussi bien à l'égard des bailleurs que des bénéficiaires, il n'est pas certain que les entreprises en aient fait de même. Il est en tout cas avéré qu'elles voient davantage les bénéficiaires comme des consommateurs, avec toutes les implications d'une telle mutation qui, selon l'auteure, conduit à une sorte de « concurrence » des formes de redevabilité.

Mouvement exponentiel, presque irrépressible, l'arrivée des entreprises dans le champ humanitaire interroge aussi bien l'éthique que la géopolitique. C'est ce que fait Anne-Aël Pohn, juriste et experte indépendante en développement international, ayant collaboré à la Fondation Handicap International en tant qu'analyste éthique. Dans son article sur les « *for-profit development companies* », elle nous explique comme ces « compagnies privées de développement » (CPD) – créées souvent pour faire exclusivement du développement, voire de l'humanitaire – captent une majorité de financements publics : « le volume de l'aide absorbé par les CPD ne cesse de croître. Leur contractualisation par USAID, l'agence américaine pour le développement international, avait progressivement émergé dans les années 1990 avant de significativement augmenter dans les années 2000, en raison des besoins importants de reconstruction en Irak et en Afghanistan et de la réduction des capacités internes d'USAID. En 2015, les 20 principaux signataires de contrats avec USAID

ability, it is unclear whether businesses have yet done the same. In any case, it is clear that they see beneficiaries more as consumers, with all the implications of such a change which, according to the author, leads to a sort of "competition" of forms of accountability.

As an exponential, almost irrepressible movement, the arrival of businesses in the humanitarian field calls both ethics and geopolitics into question. Anne-Aël Pohn, a jurist and independent expert in international development, having collaborated in the Handicap International Foundation as an ethical analyst, does just that. In her article on for-profit development companies, she explains how these companies – often created exclusively to do development or humanitarian work – receive a majority of public funding: "the aid volume absorbed by FPDCs has kept increasing. USAID – the American agency for international development – started outsourcing to FPDCs through the 1990's, then significantly increased the volume of contracts in the 2000's because of the important reconstruction needs in Iraq and Afghanistan, as well as the reduction of USAID's internal capabilities. In 2015, the main 20 USAID contractors thus received \$4.8 billion, only 25% of which were allocated to NGOs". Recognising that the collaboration of NGOs with PDCs (who often subcontract activities) allows the former to have access to "more important, multi-year and multi-country funding", the author insists on essential vigilance points. Ethics are on the front line: "NGOs must also lay down their conditions regarding specific issues, such as: hiring private security companies or armed escorts; negotiating with parties to the conflict; intervening in areas where the donor may have interests other than humanitarian; certain donors' requirements with respect to counterterrorism". Whilst the example still remains the United States, where "FPDCs are clearly comfortable with their ties to the political sphere, and overtly pursue the goals of American foreign policy", it is necessary to

ont ainsi perçu 4,8 milliards de dollars, dont 25 % seulement étaient alloués à des ONG ». Reconnaisant que la collaboration des ONG avec ces CPD (qui leur sous-traitent souvent des pans d'activités) permet aux premières d'accéder « à des financements d'envergure, pluriannuels et portant sur plusieurs pays », l'auteure insiste sur les indispensables points de vigilance. Et l'éthique est en première ligne : « L'ONG doit ainsi poser ses conditions sur des questions spécifiques, comme le recours à des sociétés privées de sécurité ou à des escortes armées ; la négociation avec des parties engagées dans le conflit ; l'intervention dans des zones où le bailleur peut avoir des intérêts autres qu'humanitaires, ou encore les exigences posées par certains bailleurs en matière de lutte contre le terrorisme. » Si l'exemple vient encore essentiellement des États-Unis où « les liens sont clairement assumés par les CPD qui reconnaissent poursuivre les objectifs de la politique étrangère américaine », il convient de s'interroger sur les signaux – plus ou moins faibles – d'un éventuel décalque en Europe et notamment en France.

Le récent exemple du groupe français Lafarge, soupçonné d'avoir payé l'État islamique afin de pouvoir continuer ses activités en Syrie durant l'actuel conflit, est de ceux-là<sup>1</sup>. L'affaire pourrait ne relever que des « contestables » pratiques d'entreprises et ne pas interpellier les ONG si Lafarge n'était signataire – avec quatre autres multinationales françaises – d'un accord avec le ministère français des Affaires étrangères afin de créer des synergies entre les moyens privés et publics. Signé en août 2014, cet accord prévoit en effet que, en cas de crise humanitaire, les entreprises concernées mettent à disposition de l'État français leurs moyens logistiques, tandis que ce dernier leur ouvre ses réseaux diplomatiques pour faciliter leurs gains de marchés. L'effet de confu-

question the signs of a possible replication in Europe, and namely in France.

The recent example of the Lafarge group, suspected of having paid the Islamic State in order to continue their activities in Syria during the conflict, is one of these signs<sup>1</sup>. The affair would have remained a case of "questionable" business practices of no concern to NGOs, were it not for the fact that Lafarge was a signatory – along with four other French multinationals – of an agreement with the French Ministry of Foreign Affairs intended to create a synergy between private and public means. Signed in March 2014, this agreement decreed that, in the case of a humanitarian crisis, the businesses in question would put their logistical means at the service of the French State, whilst the latter would open up their diplomatic networks in order to facilitate the companies' entry into the market. The effect on French NGOs engaged in the field may, as one can imagine, be catastrophic.

This selection of articles invites us to take stock of the fact that the arrival of businesses into the humanitarian field is not merely an opportunity for new sources of funding. It is a subject at the crossroads of social history, ethics and geopolitics. The first teaches us that it is mainly NGOs that called for the social responsibility of businesses – and that it would therefore be inappropriate for them to take them to task. The second requires that the ethics that applies to NGOs is also appropriate by companies. And the latter reminds us that the State must be involved in this reflection.

— 1. Enquête de l'émission Secret d'info, *France Inter*, 14 octobre 2017, [www.franceinter.fr/emissions/secrets-d-info/secrets-d-info-14-octobre-2017](http://www.franceinter.fr/emissions/secrets-d-info/secrets-d-info-14-octobre-2017)

— 1. Investigation for the programme "Secret d'info", *France Inter*, October 14<sup>th</sup> 2017, [www.franceinter.fr/emissions/secrets-d-info/secrets-d-info-14-octobre-2017](http://www.franceinter.fr/emissions/secrets-d-info/secrets-d-info-14-octobre-2017)

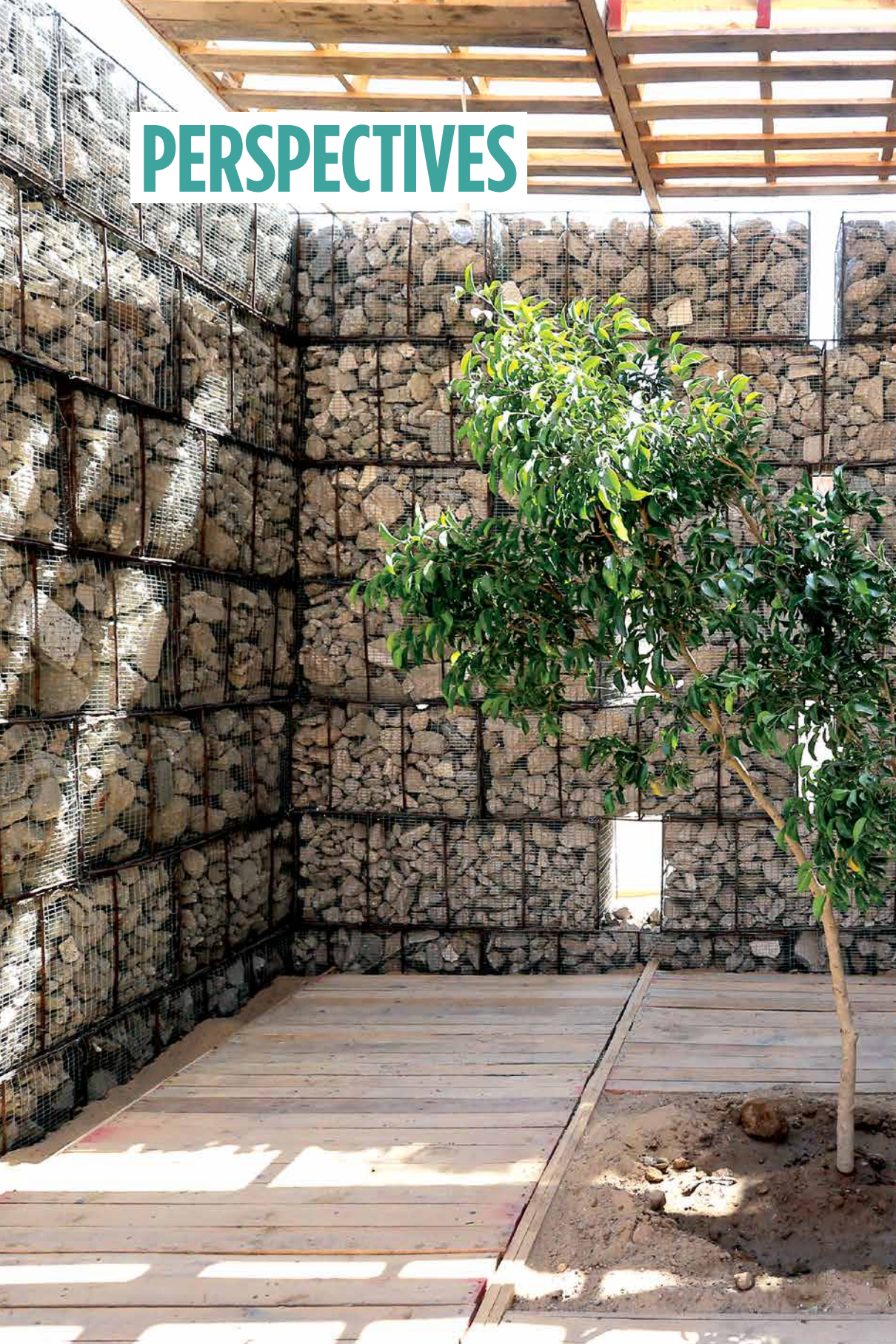
sion pour les ONG françaises engagées sur le terrain peut être, on l'imagine, catastrophique.

Ce à quoi nous invite cette sélection d'articles, c'est à prendre la mesure du fait que l'arrivée des entreprises dans l'humanitaire n'est pas simple opportunité de financements nouveaux. C'est un sujet à la frontière de la sociologie historique, de l'éthique et de la géopolitique. La première nous enseigne que ce sont notamment les ONG qui en ont appelé à la responsabilité sociale des entreprises – et qu'elles seraient donc malvenues de les renvoyer dans leurs cordes. La deuxième impose que l'éthique qui s'applique aux ONG soit également appropriée par les entreprises. Et la dernière nous rappelle que l'État ne saurait être absent de cette réflexion.

Parce que ce dossier n'épuise pas ce sujet essentiel, notre prochain numéro – à paraître en mars prochain – prolongera cette réflexion et ce dialogue en questionnant notamment le rôle que l'État, garant de l'intérêt général et arbitre des intérêts particuliers, peut jouer dans ce débat, notamment pour y promouvoir une éthique partagée. La solidarité internationale ne relève-t-elle pas, en effet, de l'intérêt général ?

Since this essential subject cannot be exhausted in a single Focus, our next issue, which will be published in March next year, will continue these reflections and dialogue, calling into question the role that the State, as guarantor of the general interest and arbitrator of special interests, can play in this debate, especially to promote a common ethic line. Does international solidarity not ultimately concern the general interest?

# PERSPECTIVES





PERSPECTIVES

# Aide humanitaire en Palestine : repenser la neutralité au prisme de la protection de l'enfance

## Humanitarian aid in Palestine: reconsidering neutrality through child protection

*Joan Deas* • Doctorante en sciences politiques (Sciences Po Grenoble, France) et ancienne chargée de recherche au Gaza Community Mental Health Programme

*Elise Reslinger* • Doctorante en sciences sociales et politiques (université de Bath, Royaume-Uni) et ancienne chargée de protection pour l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)



En novembre 1947 était adopté le Plan de partage de la Palestine qui allait ouvrir le chapitre des guerres israélo-arabes. Soixante-dix ans plus tard, la situation humanitaire en Territoire palestinien occupé ne cesse de se détériorer, particulièrement dans la bande de Gaza, en processus de « dé-développement ». Joan Deas et Elise Reslinger, au prisme de la question de la protection des enfants palestiniens, nous invitent à repenser et questionner le paradigme de l'aide humanitaire en place aujourd'hui, sclérosée par une approche gestionnaire favorisant la déresponsabilisation de la puissance occupante.

In November 1947 the Partition Plan for Palestine was adopted, which would open the chapter of the Arab-Israeli wars. Seventy years later, the humanitarian situation in the Occupied Palestinian Territory continues to deteriorate, particularly in the Gaza Strip, caught up in a process of “de-development”. Joan Deas and Elise Reslinger, through the lens of Palestinian children protection, invite us to think and question the current aid paradigm, nowadays ossified by a managerial approach favoring a lack of accountability from the occupying power.





JOAN DEAS

ELISE  
RESLINGER

Depuis la signature des accords d'Oslo par le Premier ministre israélien Yitzhak Rabin et le chef de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) Yasser Arafat le 13 septembre 1993 sous l'égide de la Maison Blanche, plus de 23 milliards de dollars d'aide ont été investis par la communauté des donateurs. Cela fait de la population palestinienne l'un des plus importants bénéficiaires d'aide non militaire *per capita* au monde<sup>1</sup>. Pourtant, 24 ans après les accords ayant paramétré cette hypothétique « paix économique », non seulement la paix n'est toujours pas là, mais tous les indicateurs à disposition indiquent une détérioration de la situation économique et humanitaire en Territoire palestinien occupé (TPO)<sup>2</sup>. La protection de l'enfance est en ce sens un sujet particulièrement préoccupant et révélateur, non seulement des dysfonctionnements profonds, mais surtout des biais idéologiques intrinsèques du « modèle d'Oslo ». La continuation des violations des droits des enfants palestiniens, malgré la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant en 1991 par Israël et en 2014 par la Palestine, met en lumière les limites de l'aide humanitaire selon le paradigme proposé par les accords d'Oslo.

### Oslo et la « paix économique » : un modèle d'aide néolibéral perpétuant l'occupation

Ces accords, considérés alors comme les plus prometteurs de l'histoire du conflit, étaient censés constituer le point de départ d'un processus transitoire, avec pour point d'orgue la création d'un État palestinien dans une limite de 5 ans. C'était il y a 24 ans déjà. Aujourd'hui, la Palestine ne jouit toujours d'aucun

Since Israeli Prime Minister Yitzhak Rabin and the leader of the Palestine Liberation Organization (PLO) Yasser Arafat signed the Oslo Accords on September 13<sup>th</sup> 1993 under the aegis of the White House, more than 23 billion dollars of aid have been invested by the donor community. This means that the Palestinian people are one of the world's largest per-capita recipients of non-military aid<sup>1</sup>. 24 years after these accords set out the parameters for this hypothetical "economic peace", however, not only is there still no peace but all available indicators point to a deterioration in the economic and humanitarian situation in the Occupied Palestinian Territory (OPT)<sup>2</sup>. In this sense, child protection is a particularly worrying and revealing subject, demonstrating not only the profound failings of the "Oslo model" but also its intrinsic ideological bias. The continued violation of the rights of Palestinian children, despite ratification of the Convention on the Rights of the Child by Israel in 1991 and Palestine in 2014, highlights the limits of humanitarian aid under the terms of the paradigm proposed by the Oslo Accords.

### Oslo and the "economic peace": a neo-liberal aid model perpetuating the occupation

These accords, deemed at the time to be the most promising in the history of the conflict, were intended to form the starting point for a process of transition which was to culminate in the creation of a Palestinian State within five years. That was 24 years ago. Today, Palestine still has no sovereignty and remains under the total control of the occupying forces. As Sam Bahour explains, "strategic state-building economic are land,

— 1. Jeremy Wildeman et Alaa Tartir, "Can Oslo's failed aid model be laid to rest?", *Al-Shabaka*, 19 septembre 2013.

— 2. Voir UNCTAD, "Assistance to the Palestinian People: Developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory", septembre 2017; Jon Pedersen et Rick Hooper (dir.), *Developing Palestinian Society Socio-economic Trends and their Implications for Development Strategies*, Fafo report 242, Fafo Institute for Applied Social Science, 1998; et Jeremy Wildeman et Alaa Tartir, "Can Oslo's...", art. cit.

— 1. Jeremy Wildeman et Alaa Tartir, "Can Oslo's Failed Aid Model Be Laid to Rest?", *Al-Shabaka*, 19 September 2013.

— 2. See UNCTAD, "Assistance to the Palestinian People: Developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory", September 2017; Jon Pedersen and Rick Hooper (ed.), *Developing Palestinian Society Socio-economic Trends and their Implications for Development Strategies*, Fafo report 242, Fafo Institute for Applied Social Science, 1998; and Jeremy Wildeman and Alaa Tartir, "Can Oslo's...", art. cit.

attribut de souveraineté et demeure sous le contrôle total de la force occupante. Comme l'explique Sam Bahour, « les ressources économiques et stratégiques de l'État – la terre, l'eau, les routes, les frontières, le spectre électromagnétique, l'espace aérien, l'accès, la circulation, l'électricité, les relations de libre-échange et la population, la plus importante – [...] sont micro-gérées à 100 % par l'occupation militaire israélienne<sup>3</sup> ». La population palestinienne subit une liberté de mouvement restreinte, un manque d'accès aux services de base et s'enlise dans le cercle vicieux de la dépendance à l'aide. Le principe de « paix économique », conçu par les accords d'Oslo et renforcé par les grandes institutions internationales, notamment la Banque mondiale dont les recommandations apolitiques et décontextualisées ont encouragé et systématisé son application<sup>4</sup>, a le monopole idéologique du système d'aide en Palestine depuis plus de deux décennies. Il est basé sur un postulat néolibéral biaisé, considérant le développement économique comme la prémisse de la stabilité politique et de la paix, faisant ainsi fi du contexte politique d'occupation et de la relation asymétrique de dépendance économique à Israël et l'aide internationale dont souffrent les Palestiniens. Appliqué depuis vingt-quatre ans au sein du TPO, ce principe vise ainsi à investir toujours plus d'argent *via* la communauté des donateurs afin d'encourager un développement économique illusoire et artificiel – car dépendant d'un afflux économique extérieur voué à se tarir.

La création de l'Autorité palestinienne (AP), une forme de proto-gouvernement chargé d'administrer localement ce modèle de « paix économique », a quant à elle encouragé un sentiment illusoire et trompeur de souveraineté

water, roads, borders, electromagnetic spectrum, airspace, movement, access, electricity, free trade relations, and the most important resource of all, the human. [They are] 100 percent micromanaged by the Israeli military occupation”<sup>3</sup>. The Palestinian people have restricted freedom of movement, no access to basic services and are caught in the vicious circle of dependency on aid. The principle of “economic peace”, developed by the Oslo Accords and backed by major international institutions including the World Bank, whose apolitical and out-of-context recommendations encouraged and systemised its application<sup>4</sup>, has held the ideological monopoly over the aid system in Palestine for more than two decades. It is based on a biased neo-liberal notion that economic development is the premise for political stability and peace, thus ignoring the political context

**« La population palestinienne subit une liberté de mouvement restreinte, un manque d'accès aux services de base et s'enlise dans le cercle vicieux de la dépendance à l'aide. »**

***“The Palestinian people have restricted freedom of movement, no access to basic services and are caught in the vicious circle of dependency on aid.”***

of occupation and the asymmetrical relationship of economic dependency on Israel and international aid that the Palestinians endure. Applied in the OPT for the past 24 years, this principle aims to invest ever-increasing amounts of money via the donor community so as to encourage economic development that is illusory and artificial, in the sense that it is dependent on external economic inflow that is destined to run dry.

— 3. Sam Bahour, “Palestine’s Economic Hallucination”, *This Week in Palestine*, 9 août 2014.

— 4. Jeremy Wildeman et Alaa Tartir, “Persistent Failure: World Bank policies for the Occupied Palestinian Territories”, *Al-Shabaka*, 9 octobre 2012.

— 3. Sam Bahour, “Palestine’s Economic Hallucination”, *This Week in Palestine*, 9 August 2014.

— 4. Jeremy Wildeman and Alaa Tartir, “Persistent Failure: World Bank Policies for the Occupied Palestinian Territories”, *Al Shabaka*, 9 October 2012.

économique et d'autonomie politique, tout en contribuant à dépolitiser la « question palestinienne ». Comme l'explique Lev Mintz, « l'OLP, un mouvement de libération nationale anticolonial, a été remplacé comme principal acteur et interlocuteur politique palestinien par l'AP, un embryon de gouvernement quasi autonome. Les thématiques de développement, en accord avec les institutions internationales [...] sont ainsi devenues la préoccupation principale du gouvernement de l'AP, supplantant *de facto* la mobilisation politique contre l'occupation<sup>5</sup> ». Ce mirage d'autonomie et de prospérité ainsi créé a conduit les Palestiniens à accepter les compromis politiques concédés par leurs représentants, tout en contribuant à décharger Israël de ses responsabilités légales de puissance occupante au regard des Conventions de Genève. Pourtant, au lieu d'être renégociés, ces principes sont devenus les paramètres fondamentaux constituant la base de toutes les négociations postérieures à 1993. Ainsi, le « langage d'Oslo » s'est imposé à la fois comme vocabulaire et approche dominants du conflit et de son processus de gestion, discréditant et délégitimant de fait toute suggestion qui tenterait de diverger de cette idéologie<sup>6</sup>. Les accords d'Oslo ont ainsi établi une forme de « régime de vérité<sup>7</sup> », internalisé non seulement par l'AP, mais également par la communauté des donateurs et les organisations d'aide locales et internationales.

### Paralysie et asymétrie politiques : la responsabilité américaine

Le rôle joué par les États-Unis dans la construction du modèle d'Oslo et le renforcement de son monopole idéologique sont fondamentaux. Officiellement médiateur principal des négociations israélo-palestiniennes depuis les années 1970, les États-Unis ont non

The creation of the Palestinian Authority (PA), a kind of proto-government responsible for the local administration of this "economic peace" model, has encouraged an illusory and deceptive sense of economic sovereignty and political autonomy, whilst helping to de-politicise the "Palestinian question". As Lev Mintz explains, "the PLO, an anti-colonial national liberation movement, was replaced as the main actor in Palestinian politics by the PA, a quasi-autonomous embryonic state-building government. Development, in accordance with the dictates of international institutions [...] became the primary concern for the PA government, supplanting political mobilisation against the occupation"<sup>5</sup>. The illusion of autonomy and prosperity thus created led the Palestinians to accept the political compromises conceded by their representatives, whilst helping to relieve Israel of its legal responsibilities as occupying power under the terms of the Geneva Convention. Instead of being renegotiated, however, these principles became the fundamental parameters for all post-1993 negotiations. The "language of Oslo" was therefore imposed as both the dominant vocabulary and approach for the conflict and its management processes, thereby discrediting and de-legitimising any suggestion that would attempt to depart from this ideology<sup>6</sup>. The Oslo Accords therefore established a kind of "regime of truth"<sup>7</sup>, internalised not just by the PA but also by the donor community and local and international aid organisations.

### Paralysis and political asymmetry: US responsibility

The role played by the USA in the construction of the Oslo model and in boosting its ideological monopoly is crucial. Officially the principal mediator in Israeli-Palestinian negotiations since the

— 5. Jesse Lev Mintz, *After Oslo: Palestinian NGOs and the Peace Process*, thèse de maîtrise, université de Londres, 2011, p. 27.

— 6. *Idem*.

— 7. Michel Foucault, *Dits et Écrits II (1976-1988)*, Quarto Gallimard, 2001.

— 5. Jesse Lev Mintz, *After Oslo: Palestinian NGOs and the Peace Process*, MA dissertation, University of London, 2011, p. 27.

— 6. *Idem*.

— 7. Michel Foucault, *Dits et Écrits II (1976-1988)*, Quarto Gallimard, 2001.

seulement échoué à rééquilibrer l'asymétrie de puissance entre les parties, mais ont au contraire aggravé celle-ci en soutenant systématiquement la position israélienne, à la fois au niveau bilatéral et multilatéral. En favorisant l'option de « négociations bilatérales directes » bien plus favorable au camp israélien, l'hégémonie matérielle et idéationnelle américaine sur le processus de paix a permis de neutraliser les tentatives d'intervention d'acteurs potentiellement plus favorables au camp palestinien. Cette hégémonie a également paralysé le fonctionnement des institutions internationales en capacité de sanctionner Israël<sup>8</sup>. C'est le cas du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU), où les États-Unis ont utilisé leur droit de veto quasi systématiquement afin de protéger l'État israélien (sur un total de 49 veto pour 92 résolutions adoptées par le Conseil concernant le conflit israélo-arabe depuis 1946, 41 étaient d'origine américaine<sup>9</sup>). Cette paralysie des mécanismes multilatéraux reflète l'échec plus général de l'ONU à occuper un rôle politique central dans le processus de résolution de ce conflit et de la situation d'occupation qu'il implique, inédite par sa durée. Même si depuis plus de soixante ans, l'ONU a été au centre de la construction des différents paramètres encadrant la résolution du conflit, l'organisation internationale a cependant progressivement été contournée, paralysée, instrumentalisée, ou a vu son rôle politique considérablement amoindri par l'hégémonie américaine<sup>10</sup>, ne devant se contenter que d'un rôle tout au plus technique et administratif de gestion de l'aide et d'archivage d'informations.

1970s, the USA, has not only failed to redress the asymmetrical balance of power between the parties, but has actually aggravated it by systematically supporting Israel's position at both the bilateral and the multilateral level. By fostering the "direct, bilateral negotiations" option

**« L'hégémonie matérielle et idéationnelle américaine sur le processus de paix a permis de neutraliser les tentatives d'intervention d'acteurs potentiellement plus favorables au camp palestinien. »**

**"US material and ideational hegemony over the peace process has allowed attempts at intervention by stakeholders potentially more favourable to the Palestinian camp to be neutralised."**

that is much more favourable to the Israeli camp, US material and ideational hegemony over the peace process has allowed attempts at intervention by stakeholders potentially more favourable to the Palestinian camp to be neutralised. Similarly, this hegemony has paralysed the workings of those international institutions able to sanction Israel<sup>8</sup>. This is the case at the United Nations' (UN) Security Council, where the USA has exercised its right of veto on a virtually systematic basis to protect the State of Israel (of the 49 vetoes cast in the 92 resolutions adopted by the Security Council with regard to the Arab-Israeli conflict since 1946, 41 have been cast by the USA<sup>9</sup>). This paralysis of multilateral mechanisms reflects the UN's wider failure to adopt a pivotal political role in the process to resolve this conflict and the situation of occupation it entails, a situation unprecedented in its duration. Even though the UN has been at the heart of the process of building the various parameters of the framework to resolve the

— 8. Roland Dannreuther, "Understanding the Middle East Peace Process: A historical institutionalist approach", *European Journal of International Relations*, vol. 17, n° 2, 2010, p. 187-208.

— 9. Données compilées grâce au site [www.un.org](http://www.un.org)

— 10. Phyllis Bennis, "What has been the role of the UN in the Israel-Palestine struggle?", *Trans Arab Research Institute*, janvier 2001 ; et Roland Dannreuther, "Understanding...", art. cit.

— 8. Roland Dannreuther, "Understanding the Middle East Peace Process: A Historical Institutional Approach", *European Journal of International Relations*, Vol. 17, no. 2, 2010, p. 187-208.

— 9. Data taken from [www.un.org](http://www.un.org)

### De graves conséquences sur le terrain

Cette fragilité économique, ainsi que cette absence d'avancée sur le plan politique ont eu des conséquences désastreuses pour la population palestinienne. En 2016, le taux de chômage atteignait 18 % en Cisjordanie, et 42 % dans la bande de Gaza; le taux de chômage des jeunes (15-29 ans) était de 27 % en Cisjordanie et de 56 % à Gaza<sup>11</sup>. En 2011, le taux de pauvreté atteignait 17,8 % en Cisjordanie, et grimpa jusqu'au chiffre alarmant de 38,8 % dans la bande de Gaza. Cette dernière, dont l'économie est totalement asphyxiée par

**« Alors que la présence humanitaire est en constante augmentation depuis vingt-quatre ans, la situation des Palestiniens ne cesse de se dégrader. »**

***“Even though the humanitarian aid presence has been increasing steadily over the past 24 years, the situation of the Palestinian people continues to worsen.”***

le blocus israélien mis en place depuis 2007, est en situation de « dé-développement » depuis désormais dix ans. En 2016, environ la moitié des Gazaouis souffraient d'insécurité alimentaire et plus de 80 % étaient dépendants de l'aide alimentaire et d'autres programmes sociaux. Après des années de croissance artificielle, gonflée par les afflux financiers de l'aide internationale, le PIB par habitant s'est également effondré en Cisjordanie. En 2013, il perdait 1,5 %<sup>12</sup>. Le développement de l'occupation et l'accélération de la colonisation fragmentent quant à elles le territoire palestinien et les communautés qui y vivent, celles-ci subissant une forte restriction de leur liberté de mouvement ainsi que le non-respect de la majorité de leurs droits fondamentaux.

— 11. UNCTAD, "Assistance...", art. cit.

— 12. Voir les différents rapports d'OCHA : [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org) et Palestinian Central Bureau of Statistics ([www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps)).

conflict for over 60 years, it has gradually been bypassed, paralysed, and instrumentalised, or has seen its political role reduced significantly by US hegemony<sup>10</sup>, and has had to settle for what is no more than a technical and administrative role managing aid and archiving data.

### Serious consequences in the field

This economic fragility and lack of progress on the political front have had disastrous consequences for the Palestinian people. In 2016, unemployment stood at 18% in the West Bank and 42% in the Gaza Strip; the rate among young people (15-29 years old) was 27% in the West Bank and 56% in Gaza Strip<sup>11</sup>. In 2011, the poverty rate stood at 17.8% in the West Bank, and had risen to the alarming rate of 38.8% in the Gaza Strip. The Gaza Strip, whose economy is being totally suffocated by the Israeli blockade introduced in 2007, has now been in a "de-development" situation for the last ten years. In 2016, around half of Gazans were suffering from food insecurity and over 80% were dependent on food aid and other social programmes. After years of artificial growth, swelled by the financial inflow of international aid, per-capita GDP has also collapsed in the West Bank, falling by 1.5% in 2013<sup>12</sup>. The development of the occupation and rapid colonisation are fragmenting Palestinian territory and the communities that live there – the freedom of movement of these communities is severely restricted, and most of their fundamental rights are being infringed.

### An inadequate humanitarian response

A quick glance at the figures quoted above is enough to understand the problem: even though the humanitarian aid presence has been increasing steadily

— 10. Phyllis Bennis, "What has been the Role of the UN in the Israel-Palestine Struggle?", *Trans Arab Research Institute*, January 2001; and Roland Dannreuther, "Understanding...", art. cit.

— 11. UNCTAD, "Assistance...", art. cit.

— 12. See various OCHA reports: [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org) and Palestinian Central Bureau of Statistics ([www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps)).

## Une réponse humanitaire inadéquate

La seule vue des chiffres précédemment cités suffit à comprendre le problème: alors que la présence humanitaire est en constante augmentation depuis vingt-quatre ans, la situation des Palestiniens ne cesse de se dégrader. Si les organisations humanitaires ont joué un rôle fondamental d'assistance lors des différents pics de violence ponctuant régulièrement le conflit, le contexte dans lequel elles exercent leurs mandats ne leur permet pas de répondre aux vraies sources du problème afin de prévenir les conséquences humanitaires mentionnées précédemment. Celui-ci découle en effet directement de l'impasse du processus de négociation et de la perpétuation de l'occupation, sur lesquelles les organisations humanitaires n'ont qu'une influence négligeable. Ce problème éminemment politique rend impossible toute tentative d'autonomisation et de renforcement des capacités de la population palestinienne sur le long terme, contraignant les organisations humanitaires à « mettre des pansements » sans jamais pouvoir véritablement guérir la plaie.

## Impacts de l'occupation: le cas de la protection de l'enfance

Les activités de protection de l'enfance en Palestine incluent le renforcement de capacités de l'AP, mais également des réponses aux situations d'urgence affrontées par quasiment tout enfant palestinien. Deux exemples emblématiques de violations sont les démolitions de structures, maisons ou écoles, mais aussi les détentions d'enfants. En 2016, 1 093 saisies ou démolitions de biens ont été rapportées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA)<sup>13</sup> en Cisjordanie (incluant Jérusalem Est), déplaçant plus de 1 600 Palestiniens, la moitié étant des enfants, soit quasiment le double de 2015. En outre, environ 500 à 700 enfants sont détenus et poursuivis en justice chaque année<sup>14</sup>.

over the past 24 years, the situation of the Palestinian people continues to worsen. Even though humanitarian aid organisations have played a vital role in providing assistance during the conflict's regular peaks of violence, the context in which they exercise their mandate does not allow them to address the real sources of the problem and therefore prevent the humanitarian consequences described above. This problem is the direct result of the deadlock in the negotiating process and the perpetuation of the occupation, upon which the humanitarian organisations have very little influence. This eminently political problem is making any attempts at empowerment and capacity building for the Palestinian people impossible in the long term, forcing humanitarian organisations to "put bandages on" without ever really being able to heal the wound.

## The effects of the occupation: the case of child protection

Child protection activities in Palestine include building the capacities of the PA and boosting responses to the emergency situations faced by practically every Palestinian child. Two classic examples of violations are the demolition of structures, houses and schools, and also the detention of children. In 2016, 1,093 instances of seizure or demolition of property were reported by the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)<sup>13</sup> in the West Bank (including East Jerusalem), involving the displacement of over 1,600 Palestinians, half

**« Environ 500 à 700 enfants sont détenus et poursuivis en justice chaque année. »**

**"Approximately 500-700 children are detained and taken to court every year."**

of whom were children; this is almost double the figure recorded in 2015. Furthermore, approximately 500-700 children are detained and taken to court

— 13. [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org)

— 14. Voir DCI: [www.dci-palestine.org](http://www.dci-palestine.org)

— 13. [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org)

Dans les deux cas, des systèmes de réponses d'urgence ont été mis en place par les ONG et l'ONU. Alors que de nombreuses initiatives de plaidoyer auprès des décideurs et du grand public ont été lancées<sup>15</sup>, on ne constate pas – au contraire – de diminution du nombre de démolitions ou d'enfants détenus, ce qui amène au constat de l'échec de ces stratégies de sensibilisation. On peut aussi relever qu'environ 30% des structures démolies ou saisies par les autorités israéliennes en 2016 avaient été financées par les donateurs internationaux lors d'une assistance humanitaire antérieure<sup>16</sup>.

### Une stratégie de dépolitisation

L'aide humanitaire proposée dans ces deux situations semble pertinente. Pourquoi sommes-nous alors dans une situation qui empire d'année en année ? Une partie de la réponse se trouve dans la stratégie de dépolitisation de l'aide en TPO. Dans les deux cas, on constate que l'approche du problème – à la fois par les acteurs de l'aide et par la puissance occupante – est purement technique : les ONG et l'ONU essaient de s'assurer que les besoins primaires des enfants sont couverts, s'efforçant de respecter les principes humanitaires d'« impartialité politique », leur mandat les restreignant à un niveau d'aide purement technique. Mais, comme démontré précédemment, il est impossible d'ignorer la nature éminemment politique du problème. La puissance occupante quant à elle, se garde bien de politiser – ou de laisser politiser – l'aide en Palestine. Bénéficiant toujours du soutien indéfectible des États-Unis, Israël profite de sa position de force et de l'asymétrie grandissante avec la partie palestinienne pour développer une logique de contrôle fondée sur une approche purement technique et technocratique du « problème palestinien », favorisant ainsi une approche « gestionnaire » de l'aide et repoussant *sine die* toute tentative d'approche qui

every year<sup>14</sup>. In both cases, emergency response systems were implemented by NGOs and the UN. Even though numerous advocacy initiatives have been launched with the decision-makers and the general public<sup>15</sup>, there has been no reduction in the number of demolitions or children detained – quite the opposite in fact – which leads to the conclusion that these awareness-raising initiatives are failing. It is also worth to be noted that around 30% of the structures demolished or seized by the Israeli authorities in 2016 were international donor-funded humanitarian-assistance structures<sup>16</sup>.

### A policy of de-politicisation

The humanitarian aid offered in both these situations seems appropriate. Why, therefore, do we still have a situation that is worsening year over year? Part of the answer lies in the strategy of de-politicising aid in the OPT. In both cases, we can see that the approach to the problem – the approach taken both by aid operators and the occupying power – is purely technical: NGOs and the UN are trying to ensure that children's basic needs are covered whilst striving to respect the humanitarian principles of "political impartiality", with their mandate restricting them to a purely technical level of aid. As previously demonstrated, however, it is impossible to ignore the eminently political nature of the problem. The occupying power is very careful not to politicise aid in Palestine – or to let it be politicised. Still enjoying the unfailing support of the USA, Israel is taking advantage of its position of strength and the increasing asymmetry with the Palestinian side to develop a mindset of control based on a purely technical and technocratic approach to the "Palestinian problem", thus fostering a "managerial" approach to aid, and spurning, *sine die*, any attempt to adopt an approach that would

— 15. Pour quelques exemples: OCHA, UNRWA ou AIDA.

— 16. [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org)

— 14. See DCI: [www.dci-palestine.org](http://www.dci-palestine.org)

— 15. See OCHA, UNRWA and AIDA for various examples

— 16. [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org)

viendrait repolitiser ou questionner la nature et l'efficacité du système d'aide instauré par les accords d'Oslo.

### Un problème de responsabilisation

La question de la responsabilisation d'Israël est également problématique au plus haut niveau. Un exemple emblématique en est le cas du « Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé<sup>17</sup> », coordonné par l'Unicef et compilant les cas de violations des droits de l'enfant considérés comme les plus « graves ». À la fin de ce rapport sont listées les parties armées ne respectant pas ces droits. Pour la première fois depuis la création de ce rapport en 1999, le Secrétaire général des Nations unies est allé à l'encontre de l'avis de sa représentante spéciale, Leila Zerrougui, en décidant de ne pas intégrer l'armée de défense d'Israël (IDF) à la liste. Cette décision a fait suite à des pressions politiques de la part d'Israël et des États-Unis, rapportées par diverses organisations des droits de l'Homme et sources proches du dossier<sup>18</sup>. Cet exemple relance ainsi le débat sur les limites des organisations internationales comme institutions apolitiques, ainsi que l'instrumentalisation qui en est faite par leurs membres les plus puissants afin de servir leurs intérêts nationaux et leurs objectifs de politique étrangère.

### La neutralité de l'aide et sa perception

Pour tout travailleur de la protection de l'enfance – et plus généralement humanitaire – se pose alors la question de la neutralité et la non-politisation de l'action de l'aide en TPO. Il n'existe pas de définition de la neutralité commune à tous les acteurs, mais tous s'accordent sur son objectif : obtenir la confiance des

re-politicise or question the nature and efficacy of the aid system established by the Oslo Accords.

### A question of accountability

Israel's accountability is also problematic at the highest level. A classic example is the UNICEF-coordinated case involving the "[Annual] report of the Special Representative of the Secretary-General on Children and Armed Conflict"<sup>17</sup>, which features a compilation of instances where children's rights have been violated – the instances deemed to be the most "grave". At the end of this report there is a list of the armed groups which do not respect these rights. For the first time since the inception of this report in 1999, the United Nations Secretary-General has gone against the opinion of his Special Representative, Leila Zerrougui, by deciding not to include the Israel Defence Forces (IDF) in the list. This decision was taken after political pressure from Israel and the USA, and has been reported by various human rights organisations and sources close to the dossier<sup>18</sup>. This example therefore reopens the debate on the limits of international organisations as apolitical institutions and the way their most powerful members instrumentalise them to serve their own national interests and foreign-policy objectives.

### The neutrality of aid and its perception

For all those who work in child protection – and more generally in humanitarian aid – the issue is one of neutrality and the non-politicisation of aid provision in the OPT. There is no common definition of neutrality among the stakeholders, but they all agree on its aim: to gain the confidence of local stakeholders and be operational. Local populations, however, do not regard international humanitarian aid workers as neutral agents but as well-politicised agents with their own

— 17. Rapport du Secrétaire général, « Le sort des enfants en temps de conflit armé », 25 juillet 2016 : [www.un.org/ga](http://www.un.org/ga)

— 18. Voir notamment Human Rights Watch : [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

— 17. Secretary-General's report, "Children and Armed Conflict", 25 July 2016, [www.un.org/ga](http://www.un.org/ga)

— 18. In particular, see Human Rights Watch: [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

**« Les populations locales perçoivent les acteurs humanitaires internationaux non pas comme des agents neutres, mais bien politisés, avec leurs propres agendas jugés trop opaques par les populations qu'ils sont censés servir. »**

**“Local populations, however, do not regard international humanitarian aid workers as neutral agents but as well-politicised agents with their own agendas that are deemed too opaque by the populations they are meant to serve.”**

acteurs locaux et être opérationnels. Or on note que les populations locales perçoivent les acteurs humanitaires internationaux non pas comme des agents neutres, mais bien politisés, avec leurs propres agendas jugés trop opaques par les populations qu'ils sont censés servir. C'est ainsi que la plupart des manifestations palestiniennes de soutien aux prisonniers politiques sont organisées devant les bureaux du CICR ou de l'ONU, perçus comme « médiateurs » avec l'occupant mais aussi comme partiellement responsables, engendrant parfois des violences contre eux<sup>19</sup>. La société civile israélienne a aussi ses réserves, par exemple, les camps d'été pour les enfants organisés par l'UNRWA sont toujours sous une surveillance accrue des médias israéliens qui accusent régulièrement l'agence de manque de neutralité, voire d'incitation à la violence. La capacité à conserver un accès humanitaire pour accéder aux populations les plus vulnérables est la seconde raison invoquée pour justifier l'impératif de neutralité. Pourtant, le rapport du consortium humanitaire « AIDA » démontre bien que les autorités israéliennes entravent déjà sévèrement l'accès humanitaire, contraignant les organisations à allouer des ressources humaines, logistiques et financières considérables pour garantir leur accès aux bénéficiaires, voire aban-

agendas that are deemed too opaque by the populations they are meant to serve. This is why most Palestinian demonstrations in support of political prisoners are organised outside the offices of the ICRC or the UN, which are regarded as “mediators” with the occupier and also deemed partly to blame, which can sometimes mean that they are subject to acts of violence<sup>19</sup>. Israeli civil society also has its reservations; the children's summer camps organised by the UNRWA, for example, are constantly under heightened surveillance from the Israeli media which regularly accuse the agency of a lack of neutrality if not incitement to violence. The ability to maintain humanitarian access to the most vulnerable populations is the second reason given to justify the neutrality imperative. The report published by the humanitarian consortium AIDA, however, clearly demonstrates that the Israeli authorities are already severely hampering humanitarian access, forcing organisations to deploy considerable human, logistical and financial resources to guarantee their access to beneficiaries, or even to abandon certain projects. Donor-imposed restrictions also play a not insignificant role in reducing the humanitarian space: 60% of the organisations surveyed said that they were adversely affected by anti-terrorist clauses aimed at local partners, mainly in Gaza<sup>20</sup>. On the other hand, the apolitical nature of these clauses could also be questioned.

### **“Everything is political”**

This therefore means that only by tackling the geopolitical pressures and dynamics at play behind the violations of children's rights will aid professionals in Palestine be able to begin to address the real causes of these violations. As long as the work is carried out in a falsely labelled “apolitical” framework and without any processes for calling to account those stakeholders that violate children's rights, child protection and any

— 19. <http://blogs.icrc.org/ilot/2017/05/17/security-incident-forces-icrc-shut-ramallah-office/>

— 19. <http://blogs.icrc.org/ilot/2017/05/17/security-incident-forces-icrc-shut-ramallah-office/>

— 20. *Idem*.

donner certains projets. Les restrictions imposées par les donateurs ont aussi un rôle non négligeable dans la réduction de l'espace humanitaire, avec 60% des organisations sondées se disant affectées négativement par les clauses anti-terroristes visant les partenaires locaux, principalement à Gaza<sup>20</sup>. On peut d'autre part aussi questionner le caractère apolitique de ces clauses.

### « Tout est politique »

Ainsi, ce ne sera qu'en confrontant les dynamiques et les pressions géopolitiques qui sont en jeu derrière les violations des droits de l'enfant que les professionnels de l'aide en Palestine pourront commencer à répondre aux vraies causes des violations des droits de l'enfant. Tant que le travail sera effectué dans un cadre faussement prétendu « apolitique » et sans processus de responsabilisation des acteurs violant les droits des enfants, la protection de l'enfance, ainsi que toute action humanitaire en Palestine, restera un mandat impossible. Questionner le paradigme d'Oslo du point de vue de la protection de l'enfance commencera par (re)questionner ces concepts de neutralité et de prise de responsabilité. Comme Jason Hart écrivait en 2015 : « Prévenir le tort systématique fait aux enfants durant un conflit armé est en soi une entreprise politique<sup>21</sup>. » Ainsi, si l'ONU et les ONG reconnaissent l'aspect éminemment politique de leur rôle et mesurent leur neutralité en termes de réponses aux violations, alors le véritable travail pourra commencer.

Le paradigme d'aide prévalant dans le TPO n'a fait que renforcer la domination et le contrôle de l'État israélien. En acceptant cette logique instaurée par Oslo et imposée par Israël, en minimisant les tentatives de responsabilisation et de questionnement de l'aide par

other humanitarian action in Palestine shall remain an impossible mandate. An examination of the Oslo paradigm from the child protection point of view can only begin by (re)examining the concepts of neutrality and accountability. As Jason Hart wrote in 2015, "Preventing systematic harm to children in the midst of armed conflict is an inherently political endeavour"<sup>21</sup>. If the UN and NGOs were therefore to recognise the eminently political aspect of their role, and measure their neutrality in terms of addressing violations, the real work could then begin.

The prevailing aid paradigm in the OPT has simply strengthened the Israeli State's domination and control. By accepting this logic as established by Oslo and imposed by Israel, by minimising the attempts to introduce accountability and question aid in the interests of "neutrality", international organisations are helping to relieve Israel of its responsibilities

**« Les organisations internationales contribuent ainsi à décharger Israël de ses responsabilités de puissance occupante, et doivent de ce fait reconnaître leur part de responsabilité dans la dégradation de la situation humanitaire. »**

**"International organisations are helping to relieve Israel of its responsibilities as occupying power, and must therefore recognise their own share of responsibility for the worsening humanitarian situation."**

as occupying power, and must therefore recognise their own share of responsibility for the worsening humanitarian situation in the OPT. In order to avoid leaving in place "an aid model that is likely to

— 20. *Idem*.

— 21. Jason Hart, "The (anti-)politics of child protection", *Open Democracy*, juin 2015 : [www.opendemocracy.net/beyondslavery/jason-hart/antipolitics-of-%E2%80%98child-protection%E2%80%99](http://www.opendemocracy.net/beyondslavery/jason-hart/antipolitics-of-%E2%80%98child-protection%E2%80%99)

— 21. Jason Hart, "The (Anti-)Politics of 'Child Protection'", *Open Democracy*, June 2015: [www.opendemocracy.net/beyondslavery/jason-hart/antipolitics-of-%E2%80%98child-protection%E2%80%99](http://www.opendemocracy.net/beyondslavery/jason-hart/antipolitics-of-%E2%80%98child-protection%E2%80%99)

souci de « neutralité », les organisations internationales contribuent ainsi à décharger Israël de ses responsabilités de puissance occupante, et doivent de ce fait reconnaître leur part de responsabilité dans la dégradation de la situation humanitaire en TPO. Afin d'éviter le maintien « d'une assistance susceptible de contribuer à pérenniser l'occupation<sup>22</sup> », ce paradigme d'aide doit donc urgemment passer d'une perspective principalement technocratique, apolitique et neutre – dont on vient d'expliquer l'échec et les incohérences – à un modèle d'aide reconnaissant l'asymétrie de pouvoir à l'œuvre dans le conflit<sup>23</sup>. Le modèle doit être réarticulé autour de la lutte pour les droits fondamentaux des Palestiniens, tout en s'assurant qu'aucune de ses actions ne favorise la poursuite du projet colonial israélien. Tout doit être fait pour favoriser la fin de l'impasse du processus politique et faire renaître l'espoir de justice qui seule permettrait une véritable amélioration de la situation humanitaire en Palestine.

help subsidize the occupation”<sup>22</sup>, this aid paradigm must therefore, and as a matter of urgency, shift from a largely technocratic, apolitical and neutral approach – with the failures and inconsistencies set out above – to an aid model that recognises the asymmetry of power at work in the conflict<sup>23</sup>. The model must be re-articulated around the Palestinian people's struggle for their fundamental rights, whilst ensuring that none of its actions foster the continuation of Israel's colonial project. Everything must be done to foster an end to the political deadlock and to rekindle hopes of justice, which alone would allow a real improvement in the humanitarian situation in Palestine.

*Translated from the French by Derek Scoins*

— 22. Rony Brauman cité par Xavier Crombé (dir.), « L'action humanitaire en situation d'occupation », *Les Cahiers du CRASH/Fondation Médecins Sans Frontières*, janvier 2007.

— 23. Jeremy Wildeman et Alaa Tartir, "Can Oslo's...", art. cit.

— 22. Rony Brauman cited by Xavier Crombé (ed.), « L'action humanitaire en situation d'occupation », *Les Cahiers du CRASH/Fondation Médecins Sans Frontières*, January 2007.

— 23. Jeremy Wildeman and Alaa Tartir, "Can Oslo's...", art. cit.

## Biographies



### JOAN DEAS

Doctorante et attachée temporaire d'enseignement et de recherche en sciences politiques à Sciences Po Grenoble, Joan Deas est également chercheuse associée à la Chaire Raoul-Dandurand en Études stratégiques et diplomatiques de l'université du Québec à Montréal, à l'Observatoire canadien sur les crises et l'aide humanitaire (UQAM) et au Réseau Genesys de l'université catholique de Louvain. Elle a précédemment travaillé en Territoire palestinien occupé au sein de plusieurs ONG locales, notamment comme chargée de recherche au Gaza Community Mental Health Programme. Joan coordonne aussi régulièrement des séjours académiques et éducatifs dans la région.

PhD student and temporary teaching and research assistant in political sciences at the Institute of Political Science (Sciences Po) of Grenoble (France). Joan Deas is also associate researcher at the Raoul-Dandurand Chair for Strategic and Diplomatic Studies at the Université du Québec in Montréal (Canada), at the Canadian Research Institute on Humanitarian Crisis and Aid (OCCA) and the Genesys Network at the Université Catholique de Louvain (Belgium). She has previously worked for several local NGOs in the Occupied Palestinian Territory, notably as Research Officer for the Gaza Community Mental Health Programme. She regularly coordinates academic and educational visits to the region.

### ELISE RESLINGER

Actuellement doctorante en sciences sociales et politiques à l'université de Bath (Royaume-Uni) après une expérience professionnelle de sept ans en Territoire palestinien occupé. Elise Reslinger a été responsable de programmes puis représentante d'une ONG française (Secours Islamique France) avant d'être chargée de protection pour l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

Currently a PhD student in social and political sciences at the University of Bath (United Kingdom) after seven years' professional experience in the Occupied Palestinian Territory. Elise Reslinger was Programme Coordinator and then Representative for a French NGO (Secours Islamique France) and finally Protection Support Officer for the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).



**FOCUS**

**ONG ET  
SECTEUR MARCHAND  
NGOs AND THE  
PRIVATE SECTOR**



# Menace ou opportunité ?

Threat or opportunity?

# Les ONG ont-elles le monopole des bonnes intentions ?

## Are NGOs the sole purveyors of honourable intentions?

*Mathieu Dufour • Directeur financier d'Alima (Alliance for international medical action)*

# C

'est une ONG qui ouvre le dialogue et, par la voix de son directeur financier, tient un discours aussi décomplexé que sérieusement étayé envers les

entreprises et les passerelles jetées avec le monde humanitaire. Évoquant les vertus de l'entrepreneuriat social, de l'*impact investing*, de la *blockchain* ou des « contrats à impact social », Mathieu Dufour ne craint pas d'annoncer la mort prochaine de la rupture théorique entre le privé et les ONG.



MATHIEU DUFOUR

ONG et entreprises lucratives sont fondamentalement soumises aux mêmes règles de fonctionnement : des stratégies opérationnelles à la gestion des ressources humaines, en passant par les démarches qualité, de la redevabilité à l'environnement juridique, des contraintes logistiques à l'adaptation aux nouvelles technologies... La barrière entre les deux mondes – psychologique avant tout sur les composantes sensibles de la lucrativité (profits, rémunérations...) – n'en demeure pas moins réelle sur les modes de gouvernance, et parfois les motivations. Mais les ONG ont-elles le monopole des bonnes intentions ?

It's an NGO that opens the dialogue and, through the voice of its financial director, gives an uninhibited and substantiated speech about companies and the bridges thrown with the humanitarian world. Evoking the virtues of social entrepreneurship, impact investing, blockchain or "social impact contracts", Mathieu Dufour is not afraid to announce the imminent death of the theoretical break between the private sector and NGOs.

NGOs and profit-making companies are fundamentally subject to the same functional rules that come into play in operational strategies, human resources management, quality processes, accountability, legal matters, logistical constraints, adaptation to new technologies. Yet, between these two worlds, the rift – psychological above all, when it comes to the sensitive issue of profitability (earnings, remuneration, etc.) – is no less real in terms of governance modes and motivations. But are NGOs the sole purveyors of honourable intentions?

### The non-profit motive as a principle of the past

In the late 1900s, the company Nutri-set launched a product that is quickly used (and sold) to combat malnutrition:

## La non-lucrativité comme critère obsolète

À la fin du xx<sup>e</sup> siècle, l'entreprise Nutriset lance un produit qui est rapidement utilisé (et vendu) dans toutes les crises nutritionnelles: le Plumpy'Nut®, « un produit dédié à la réhabilitation nutritionnelle des enfants à partir de 6 mois et des adultes souffrant de malnutrition aiguë sévère<sup>1</sup> ». Le débat sur la propriété intellectuelle de cet aliment fait rapidement rage sur fond d'idéal de générosité contre stratégie de développement commercial<sup>2</sup>. Le fondateur de l'entreprise, Michel Lescanne, rappelle pourtant qu'au début des années 1980 « l'aide humanitaire consistait pour les politiques à écouler les surplus agricoles ou à faire des dons pour ouvrir aux entreprises des marchés<sup>3</sup> ». Sans la composante lucrative ayant financé la recherche continue chez Nutriset, la révolution de la prise en charge de la malnutrition aurait-elle eu lieu ? C'est là un exemple parmi d'autres qui montre que la non-lucrativité n'est en aucune manière un critère nécessaire pour estimer l'impact d'intérêt général d'une organisation. Attribuer le monopole de l'éthique (ou de son ambition) aux ONG serait une erreur. La posture morale qui consisterait à regarder les dysfonctionnements des autres pour croire que les ONG seules peuvent répondre aux crises (et sont suffisantes pour le faire) est restrictive.

Trente milliards de dollars viennent désormais financer chaque année les actions humanitaires. Contre seulement 12 milliards il y a 5 ans... Mais cette accélération exorbitante, portée en grande partie par les États et les institutions internationales, ne doit pas faire oublier le poids minime de ces ressources dans

Plumpy'Nut®, "a product specifically formulated for the nutritional rehabilitation of malnourished children over 6 months of age and adults suffering from severely acute malnutrition"<sup>1</sup>. A controversy over the intellectual property rights of this food soon arose, pitting altruism against a strategy for com-

**« La non-lucrativité n'est en aucune manière un critère nécessaire pour estimer l'impact d'intérêt général d'une organisation. »**

***"The non-profit motive of an organisation is by no means criteria of its estimated general interest impact."***

mercial profit<sup>2</sup>. The company's founder, Michel Lescanne, recalls that in the early 1980s "humanitarian aid offered politicians the opportunity to dispose of agricultural surpluses, or to make donations that would open up markets for businesses"<sup>3</sup>. Without a money-making component capable of financing Nutriset's continuing research, would the management of malnutrition have ever undergone its revolutionary change? This is one example that illustrates that the non-profit motive of an organisation is by no means criteria of its estimated general interest impact. It would thus be incorrect to claim that NGOs are the sole purveyors of ethical standards (or their intended result). Singling out the inadequacies of other groups to have us believe that only NGOs can rightfully cope with humanitarian crises (and have the available means for this to happen) is a restrictive view of things.

At present, 30 billion dollars are spent each year on humanitarian action,

— 1. [www.nutriset.fr/index.php?id=50](http://www.nutriset.fr/index.php?id=50)

— 2. Philippe Bernard, « Une guerre pour des cacahuètes », *Le Monde*, 2 avril 2010, [www.lemonde.fr/planete/article/2010/04/02/une-guerre-pour-des-cacahuetes\\_1327908\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/04/02/une-guerre-pour-des-cacahuetes_1327908_3244.html)

— 3. Chloé Hecketsweiler, « Michel Lescanne, l'homme qui fait rimer humanitaire et bonnes affaires », *Le Monde-Économie*, 8 juin 2015, [www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/08/michel-lescanne-l-homme-qui-fait-rimer-humanitaire-et-bonnes-affaires\\_4649245\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/08/michel-lescanne-l-homme-qui-fait-rimer-humanitaire-et-bonnes-affaires_4649245_3234.html)

— 1. [www.nutriset.fr/index.php?id=50](http://www.nutriset.fr/index.php?id=50)

— 2. Philippe Bernard, « Une guerre pour des cacahuètes », *Le Monde*, April 2, 2010, [www.lemonde.fr/planete/article/2010/04/02/une-guerre-pour-des-cacahuetes\\_1327908\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/04/02/une-guerre-pour-des-cacahuetes_1327908_3244.html)

— 3. Chloé Hecketsweiler, « Michel Lescanne, l'homme qui fait rimer humanitaire et bonnes affaires », *Le Monde-Économie*, June 8, 2015, [www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/08/michel-lescanne-l-homme-qui-fait-rimer-humanitaire-et-bonnes-affaires\\_4649245\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/08/michel-lescanne-l-homme-qui-fait-rimer-humanitaire-et-bonnes-affaires_4649245_3234.html)

la répartition des richesses globales. Et il est peu probable que les financements publics soient la réponse à long terme aux besoins croissants. Bref, les ONG obéissent aux mêmes règles que les entreprises, mais évoluent dans un environnement différent, un microcosme parallèle, qui ne résoudra pas à lui seul des besoins croissants.

### Double écueil

Certaines particularités du « modèle ONG » sont en réalité très pénalisantes. La première concerne l'immixtion, sans équivalent dans d'autres secteurs, des bailleurs de fonds dans la définition de leur modèle financier. Le concept des coûts indirects en est l'illustration parfaite : peu importe la nature, la complexité, l'environnement dans lequel l'ONG évolue, certains bailleurs définissent un pourcentage fixe pour financer tous les coûts indirects d'un projet (notamment ses coûts de siège). Dans la terminologie lucrative, cela reviendrait à voir le « client » définir la « marge », indépendamment de la qualité du « produit ». Quel *venture capitalist* fixerait ses règles de financement sans tenir compte du modèle ? Cette méthodologie de financement commune à la plupart des subventions ne laisse que peu de place aux nouveaux entrants, à l'audace et à la prise de risque. C'est ce même raisonnement qui incite les organisations à recourir au financement opportuniste, reposant

**« Pourquoi les ONG n'assument-elles pas cette ambition d'un service de qualité en restaurant des politiques de type "satisfait ou remboursé" envers leurs donateurs ? »**

***"Why don't NGOs take on the responsibility of assuring quality service to their donors with, for example, a 'satisfied or money back' policy?"***

sur le principe suivant : pour survivre, il faut se diversifier. Échapper à cela en restant sur une ligne stratégique cohé-

against only 12 billion five years ago. But this tremendous surge of money, largely backed-up by States and international institutions, must not overshadow the meagre resources that are in fact available in the redistribution of global wealth. And public funding is unlikely to become the answer that responds to growing needs over the long term. In short, NGOs are subject to the same rules as profit-making businesses, yet they operate in a different, but parallel sphere, where, if they act alone, they will be unable to satisfy the growing needs.

### Two hurdles

The "NGO model" has some distinctively disadvantageous features. The first problem, having no equivalent in any other sector, has to do with donors interfering in the set-up of the financial plan. The matter of indirect costs perfectly illustrates this point: regardless of the nature or the complexity of an NGO's operations, or of its environment, some donors decide to earmark a fixed percentage of their donation in payment for all indirect costs of a project (including those incurred by headquarters). In money-making parlance, it would be as if the "client" were to forecast a "net business profit" without questioning the quality of the "product". What venture capitalist would ever finalize funding arrangements without taking an actual financial plan into account? This funding method, commonplace to most grants, offers little room for newcomers, and leaves little leeway for bold action and risk-taking. By the same token, organisations rely on opportunistic financing in the belief that diversification ensures survival. Avoiding this pitfall, without straying from a sound strategy, is a feat in itself<sup>4</sup>. As "clients" of NGOs, are individual donors more flexible? To sway their "clients" (so as to "sell" their operations), NGOs must resort to making promises: to donor companies, they promote a cohesive wage policy, cherished values, and the

— 4. Aside from a few organisations, whose financial structure allows them to be fully independent. Médecins Sans Frontières is, on this point, a remarkable, yet an unfortunately rare example.

rente relève de l'exploit<sup>4</sup>. Les donateurs privés seraient-ils, eux, des « clients » plus flexibles ? Pour les convaincre (donc pour « vendre » leurs actions), les ONG en sont réduites à des promesses : aux entreprises qui donnent, elles proposent cohésion salariale, adhésion aux valeurs et fierté d'appartenance ; aux généreux particuliers, elles garantissent efficacité (« votre don finance à 95 % nos actions »), transparence et équivalence. Ce double triptyque figé autoalimente les règles d'une collecte de fonds qui repose avant tout sur le marketing des organisations alors que la pertinence, la qualité et l'efficacité de leurs actions devraient être les premiers critères des donateurs. Aucune structure commerciale ne rechigne aujourd'hui à mettre en place une garantie de remboursement sur ses produits si la qualité fait défaut : pourquoi les ONG n'assument-elles pas cette ambition d'un service de qualité en instaurant des politiques de type « satisfait ou remboursé » envers leurs donateurs ?

La seconde spécificité découle de la première : le « client » est vraiment roi, et s'ingère jusque dans le mode de gouvernance et les instances décisionnelles. Les lourds mécanismes de conformité (*compliance*), les orientations stratégiques imposées comme des prérequis à l'action (alors même que l'urgence fait parfois rage) ou l'intégration dans les stratégies publiques servant les intérêts politiques<sup>5</sup> sont certes bien compréhensibles, les bailleurs ayant eux-mêmes des comptes à rendre (à leurs organes de contrôle comme aux électeurs). Mais cette interférence totale a des conséquences opérationnelles : au lendemain de son élection, Donald Trump signait un décret interdisant le financement d'ONG internationales qui informent,

— 4. Sauf pour quelques organisations dont la structure financière permet une indépendance totale. L'exemple de Médecins Sans Frontières est à ce sujet remarquable, mais malheureusement rare.

— 5. À ce titre, la mission affichée de l'organe de solidarité internationale du gouvernement américain est révélatrice : « Mettre fin à l'extrême pauvreté et soutenir des sociétés résilientes et démocratiques, tout en appuyant notre sécurité et notre prospérité. »

pride of belonging. To generous individual benefactors, they guarantee the efficient use of funds (“your donation finances 95% of our actions”), as well as transparency and equal treatment. In itself, this two-faceted arrangement observes the rules for fundraising dictated in large part by organisational marketing. Instead, donors should rather be adopting, as their primary measurable criteria, the relevance, the quality, and effectiveness of NGOs. Today no commercial enterprise would shirk from setting up a guaranteed reimbursement plan to compensate for any deficiency in the quality of its products. Then why don't NGOs take on the responsibility of assuring quality service to their donors with, for example, a “satisfied or money back” policy?

The second specific feature stems from the first, that is, the “client” is truly king to the point that he interferes in the mode of governance and the decision-making process. It is understandable that burdensome compliance and strategic planning processes must be set up as prerequisites for action (even in the case of an extreme emergency) and merged with public administrative processes to serve political interests<sup>5</sup>. Donors themselves are accountable to their supervisory boards and to voters alike. But this total donor interference has operational consequences. Case in point: on the day following his election, Donald Trump signed a decree prohibiting the funding of international NGOs that inform about, support, or advocate abortion. With the stroke of a pen, 600 million euros were thus withdrawn from family planning services and medical programmes. More generally, in the face of such calamities, NGOs have to start over from scratch at every cycle for want of a permanent model that allows their projects to flourish. And when it comes to emergency funding, cycles

— 5. As such, the stated mission of the US government's institution for international solidarity is revealing: “To end extreme poverty and support resilient and democratic societies, while supporting our security and prosperity.”

soutiennent ou promeuvent l'avortement. Six cents millions d'euros étaient d'un trait de plume soustraits à des actions de planning familial ou à des actions médicales. Plus généralement, cet écueil induit que, en lieu et place d'un modèle permettant l'épanouissement des projets, les ONG doivent repartir de zéro à chaque cycle (et pour les financements d'urgence, le cycle est particulièrement court, souvent annuel). En somme, les ONG sont condamnées à lever des fonds constamment : c'est Sisyphe revisité<sup>6</sup>.

Sans logique de lucrativité permettant de réinjecter des fonds dans son développement, grevée par les biais de financements et les travers politiques, la nécessaire montée en puissance des ONG (mise à l'échelle, innovation, accroissement de la réponse) ne peut donc se faire que par un fastidieux travail court-termiste. Le modèle de financement des ONG est confronté à ses limites par les points mêmes qui le distinguent des entreprises. Or le paradigme de l'action humanitaire a changé sur ces dernières décennies : accélération des rythmes de précarisation, dégradation de l'environnement, évolution démographique, bouleversement de la donne technologique, concentration des richesses... « À l'échelle de la planète, les lignes économiques changent, les lignes politiques changent, il faut bien que l'action humanitaire change aussi<sup>7</sup>. »

### À la recherche de nouveaux modèles

Dépassant ces frontières entre lucratif et non-lucratif, entre ONG et entreprises, le changement de siècle est pourtant bouillonnant d'initiatives. Dès 2012, l'ONG médicale Alima a installé son principal centre opérationnel en

are especially of short duration, often lasting only one year. In short, NGOs are to be forever doomed to raising funds. A Sisyphean task, to say the least<sup>6</sup>.

Without a profit-making intent, whereby earnings can be reinvested for development, but which may be hampered by funding shortfalls and political uncertainties, the necessary rise of NGOs (through upscaling, innovation, better response) can thus only be realised by applying tedious short-term measures. The NGO funding model is limited by the very features that have differentiated it from businesses. In addition, the paradigm of humanitarian action has undergone changes over these last decades, as evidenced by ever-mounting poverty rates, the steady deterioration of the environment, demographic upheavals, the technological revolution, the greater concentration of wealth, etc. "Worldwide, economic forces are evolving, political rhetorics are evolving, and therefore humanitarian action must also evolve"<sup>7</sup>.

### Searching for new models

Going beyond the rift between profit-making and non-profit undertakings, that is, between NGOs and businesses, fresh initiatives now abound at this turn of the century. As early as 2012, the medical NGO Alima set up its main operational centre in West Africa to be closer to both its beneficiaries and its 1,700 employees, 95% of whom come from countries where it intervenes. By switching from "French doctors" to "African doctors", and by working in partnership with private research laboratories and local stakeholders, this NGO embodies the core values of flexibility, inclusiveness, and adaptation to the environment. In 2016 and 2017, it was nominated for the award "Entrepreneuriat dans les PED

— 6. Sisyphe a été condamné à remonter éternellement le rocher dans le Tartare, précisément parce qu'il avait enchaîné Thanatos, sauvant les humains d'une mort certaine. Les ONG d'urgence seraient-elles condamnées au même sort ?

— 7. Thierry Allafort-Duverger, ancien président d'Alima, cité dans Jean-Philippe Rémy, « "African doctors" en deuil », *Le Monde*, 16 novembre 2012, [www.lemonde.fr/afrique/article/2012/11/16/african-doctors-en-deuil\\_1791306\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/11/16/african-doctors-en-deuil_1791306_3212.html)

— 6. Sisyphus was condemned to eternally roll uphill a boulder in Tartarus, precisely because he had chained Thanatos, thus saving humans from certain death. Are emergency NGOs to have a similar fate?

— 7. Thierry Allafort-Duverger, former President of Alima, quoted in Jean-Philippe Rémy, « "African doctors" en deuil », *Le Monde*, November 16, 2012, [www.lemonde.fr/afrique/article/2012/11/16/african-doctors-en-deuil\\_1791306\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/11/16/african-doctors-en-deuil_1791306_3212.html)

Afrique de l'Ouest pour être plus proche à la fois de ses bénéficiaires et de ses 1 700 employés, dont 95 % proviennent des pays d'interventions. En passant des *French doctors* aux *African doctors*, et en travaillant en partenariat avec des laboratoires de recherche privés et des acteurs locaux, l'ONG incarne des valeurs d'agilité, d'inclusion et d'adaptation à son environnement. En 2016 et 2017, elle a d'ailleurs été nommée au prix « Entrepreneuriat dans les PED » des Grands Prix de la finance solidaire, un signe fort que les ONG ont désormais leur place dans cet univers de passerelles. En parallèle, l'avènement de l'économie sociale et solidaire (ESS), qui connaît une croissance supérieure à celle de l'action humanitaire, se fait dans une logique similaire où « synergies », « passerelles » et « réseaux » sont les maîtres mots. Symbole de ce renouveau, en 2017, l'ONG Ashoka, moteur d'innovation sociale par l'entrepreneuriat, entre à la Station F, l'un des plus grands campus de startups (lucratives donc...) au monde, pour « faire la démonstration qu'il existe parmi les startups tech des solutions et des compétences dans lesquelles résident quelques-unes des réponses aux grands enjeux sociétaux de notre époque<sup>8</sup> ». Son parcours d'accélération ambitionne de construire des solutions sur les « grands enjeux sociétaux, accès aux soins, à la culture, à l'éducation, à l'énergie, prévention des catastrophes naturelles<sup>9</sup>... ». Doit-on alors parler de mélange des genres éphémère, ou s'agit-il d'un réel effondrement des barrières théoriques entre ONG et entreprises ?

Toujours est-il que, s'agissant des limites évoquées précédemment aux financements sur subventions, il existe également des réponses. Ainsi, le

— 8. Communiqué de presse sur le site du Crédit Mutuel Arkéa, [www.arkea.com/banque/assurance/credit/upload/docs/application/pdf/2017-06/communiqu%C3%A0-shareit-tech\\_for\\_good\\_2017-06-20\\_17-15-25\\_837.pdf](http://www.arkea.com/banque/assurance/credit/upload/docs/application/pdf/2017-06/communiqu%C3%A0-shareit-tech_for_good_2017-06-20_17-15-25_837.pdf)

— 9. Voir "Ashoka lance Shareit, tech for good accelerator à Station F", [www.ashoka.org/fr/histoire/ashoka-lance-shareit-tech-good-accelerator-%C3%A0-station-f](http://www.ashoka.org/fr/histoire/ashoka-lance-shareit-tech-good-accelerator-%C3%A0-station-f)

des Grands Prix de la finance solidaire" (Entrepreneurship in developing countries, within the Grand Prizes of Solidarity Financing), a powerful indication that NGOs now have their place in the world of bridge-building. There was also at the same time the birth of the Social and Solidarity Economy (SSE), now growing at a faster pace than humanitarian action itself and operating in a similar pattern, where "synergy", "bridge-building", and

**« En somme, les ONG sont condamnées à lever des fonds constamment : c'est Sisyphe revisité. »**

**"NGOs are to be forever doomed to raising funds. A Sisyphean task, to say the least."**

"networks" are key terms. Then, as a symbol of this renewal, in 2017, the NGO Ashoka, the driving force behind social innovation through entrepreneurship, joined Station F, one of the world's largest start-up campuses (hence, profit-oriented), thus demonstrating that among tech start-ups solutions and skills can be found in answer to today's "major societal issues"<sup>8</sup>. Through its rapid growth, Ashoka seeks to resolve "major societal issues", such as better access to medical care, cultural activities, and education, as well as matters that concern energy, prevention of natural disasters, etc."<sup>9</sup> Should we then take these examples as a fleeting mix of genres, or are the imaginary barriers between NGOs and businesses collapsing?

However, solutions can be found in response to the limiting features mentioned above on the financing of grants. For example, the "social impact contract"

— 8. Press release on the Crédit Mutuel Arkea website, [www.arkea.com/banque/assurance/credit/upload/docs/application/pdf/2017-06/communiqu%C3%A0-shareit-tech\\_for\\_good\\_2017-06-20\\_17-15-25\\_837.pdf](http://www.arkea.com/banque/assurance/credit/upload/docs/application/pdf/2017-06/communiqu%C3%A0-shareit-tech_for_good_2017-06-20_17-15-25_837.pdf)

— 9. See "Ashoka launches Shareit, tech for good accelerator at Station F", <https://www.ashoka.org/fr/histoire/ashoka-lance-shareit-tech-good-accelerator-%C3%A0-station-f>

« contrat à impact social » permet de faire financer un programme de prévention par un investisseur privé, qui sera lui-même remboursé (avec intérêts) par la puissance publique en cas de succès. Lancée en France en 2016, cette initiative arrive selon nous tardivement après avoir été expérimentée et fait ses preuves à l'échelle mondiale

**« Alima s'apprête à émettre près de 2 millions d'euros de titres associatifs, un produit obligataire qui connaît un fort succès. »**

***"Alima NGO is on the verge of issuing nearly two million euros worth of associative shares, a type of bond that has become very popular."***

sur plusieurs centaines de millions d'euros de projets. Réel potentiel ou miroir aux alouettes ? Face au risque de compromission évoqué à propos de ce type de financement basé sur le résultat, un collectif engagé dans l'ESS assume « le risque potentiel de l'expérimentation à celui avéré de l'immobilisme<sup>10</sup> ». Les entreprises de l'ESS sont en effet prêtes à tout pour « pour sécuriser [leurs] actions et changer d'échelle ». Pourquoi les ONG n'en feraient-elles pas autant ? Le fait est qu'on note une indéniable timidité du secteur envers ces approches. Il aura en effet fallu des années et la grosse machine du CICR pour que naisse en septembre 2017 la première « obligation à impact humanitaire<sup>11</sup> ».

— 10. Tribune d'André Dupon (président du Mouvement des entrepreneurs sociaux), Thibaut Guilluy (directeur général du groupe ARES), Christophe Itier (directeur général de La Sauvegarde du Nord) et Frédéric Bardeau (président de Simplon.co et de la Fondation Simplon.co), « Le recours au financement privé n'est pas une solution providentielle mais un levier supplémentaire pour innover », *Le Monde*, 14 mars 2016.

— 11. Vingt-sept millions d'euros ont été levés chez des investisseurs sociaux privés pour financer pendant cinq ans trois nouveaux centres de réadaptation physique dans trois pays africains pour des milliers de personnes. En cas de succès, des acteurs publics rémunéreront les financeurs : [www.icrc.org/fr/document/creation-de-la-premiere-obligation-impact-humanitaire-pour-transformer-le-financement-de](http://www.icrc.org/fr/document/creation-de-la-premiere-obligation-impact-humanitaire-pour-transformer-le-financement-de)

provides that a prevention programme may be funded by a private investor, who can in turn be reimbursed (with interest) by the State, if it is successful. Launched in France in 2016, this initiative, we feel, was long overdue after it was tested, but now that after several hundred million euros have been expended, it has proven to be a success everywhere in the world. Does this preventive programme have real potential or is it merely a pipe dream? Exposed to the risk of having to make concessions on this type of result-based financing, a collective group tied to the SSE is willing to accept "the potential risk of experimenting over that of doing nothing"<sup>10</sup>. Businesses within the SSE are open to whatever may "safeguard their actions and bring about a change in scope". Why would NGOs not do likewise? The fact is that the humanitarian sector is, without a doubt, overly cautious when it comes to these types of practices, as we saw when it took many years and the ICRC's heavy hand to finally create the first "Humanitarian Impact Bond" in September 2017<sup>11</sup>.

Solidarity finance has become a high-leverage tool. Case in point: the newly created NGO, Alima, is on the verge of issuing nearly two million euros worth of associative shares, a type of bond that has become very popular for promoting solidarity savings and that is able quadruple the organisation's operational response capacity to reach 10 million patients within the next ten years. Such a financial operation would have been unthinkable a few

— 10. Tribune of André Dupon (President of *Mouvement des entrepreneurs sociaux*), Thibaut Guilluy (Director General of ARES), Christophe Itier (Director General of *La Sauvegarde du Nord*) and Frédéric Bardeau (President of *Simplon.co* and of *Fondation Simplon.co*), « Le recours au financement privé n'est pas une solution providentielle mais un levier supplémentaire pour innover », *Le Monde*, March 14, 2016.

— 11. 27 million euros were raised by private social investors to finance three new physical rehabilitation centres over a three-year period in three African countries for the benefit of thousands of people. If successful, public bodies will remunerate the financiers: [www.icrc.org/fr/document/creation-de-la-premiere-obligation-impact-humanitaire-pour-transformer-le-financement-de](http://www.icrc.org/fr/document/creation-de-la-premiere-obligation-impact-humanitaire-pour-transformer-le-financement-de)

Mais la finance solidaire devient un vrai levier : une jeune ONG comme Alima s'apprête à émettre près de 2 millions d'euros de titres associatifs, un produit obligataire qui connaît un fort succès grâce à l'accroissement de l'épargne solidaire et lui permettra de quintupler sa capacité de réponse opérationnelle et de toucher 10 millions de patients dans les dix prochaines années. Une opération impensable il y a encore quelques années pour ce type de structure<sup>12</sup>. En 2017, Alima rejoint d'ailleurs le réseau Finansol, un collectif qui milite pour augmenter la part des fonds issus de l'épargne générale allouée aux projets sociaux et solidaires. Devant les limites évoquées du modèle, il est en effet important que les ONG assument une « démarche militante » pour se reconnecter à une réalité économique, celle de l'*impact investing*. En 2016, une hausse significative des financements solidaires orientés vers les pays en développement (+ 29,8%)<sup>13</sup> peut laisser présager d'un début de réponse à la crise des financements humanitaires. Et elle vient du privé...

Mais le renouveau ne s'arrête pas au financement : on peut saluer des initiatives telles que l'accélérateur Scale X Design lancé par l'ONG Care en 2016. Sur fond de partenariat privé, on ose y parler disruption, mise à l'échelle et innovation sociale accélérée, une terminologie propre aux entreprises. Et ses « incubés » y « pitchent » pour intégrer leurs modèles et innovations dans les cycles de financements de bailleurs ! La quête de modèles fonctionnels dans d'autres secteurs est une démarche nécessaire. Aussi et enfin, le renouveau est un enjeu générationnel : l'attraction et la rétention des talents de demain dans les ONG ne se fera que dans le décloisonnement positif et l'usage de technologies adéquates au moment adéquat. L'exemple

years ago for this type of structure<sup>12</sup>. In 2017, Alima joined the Finansol network, a collective group that campaigns to have a greater share of funds from general savings accounts allocated to social and solidarity projects. Because such a model has its limitations, it is important for NGOs to actively advocate impact investing and reconnect with real economics. In 2016, the significant increase in solidarity financing directed towards developing countries (+ 29.8%)<sup>13</sup> may be the sign that an initial answer to the predicament of humanitarian financing may have been found. Lo and behold, it comes from the private sector...

But this renewal is not restricted to funding aspects. Initiatives, such as the Accelerator Scale X Design, launched by the NGO Care in 2016, are noteworthy. As for private partnerships, "reshuffling", "scaling", and "increased social innovation" are now being expressed, terms specifically used by businesses. And its proponents outdo themselves to have their models and innovations included in donor funding cycles! The search for operational models in other sectors is

**« L'attraction et la rétention des talents de demain dans les ONG ne se fera que dans le décloisonnement positif et l'usage de technologies adéquates au moment adéquat. »**

**"NGOs will be able to attract and retain tomorrow's talents only by constructively revamping their structures and by using appropriate technologies."**

another essential step. And finally, any improvement is translated into a generational challenge: NGOs will be able to attract and retain tomorrow's talents only by constructively revamping their structures and by using appropriate tech-

— 12. Suivant le conseil de Xavier Delpech qui recommandait aux ONG de « prendre leur bâton de pèlerin » dans le numéro de *Juris Associations* consacré aux titres associatifs en mai 2016.

— 13. « Zoom sur la finance solidaire 2017 », *Finansol*, [www.finansol.org/\\_dwl/zoom-finance-solidaire.pdf](http://www.finansol.org/_dwl/zoom-finance-solidaire.pdf)

— 12. Following the advice of Xavier Delpech, who asked that NGOs "embark on a crusade". This appeared in the May 2016 issue of *Juris Associations* devoted to voluntary associations.

— 13. "Zoom sur la finance solidaire 2017", *Finansol*, [www.finansol.org/\\_dwl/zoom-finance-solidaire.pdf](http://www.finansol.org/_dwl/zoom-finance-solidaire.pdf)

de la *blockchain*<sup>14</sup> est révélateur : bien que reconnue comme une innovation de rupture (échanges d'informations transparentes, sécurisation des transactions, contractualisation...), peu d'ONG<sup>15</sup> explorent son potentiel. La startup The Humanitarian Blockchain s'appuie pourtant sur sa technologie pour répondre aux crises humanitaires : « De nombreux militants de Humanitarian Blockchain et Bitnation [...] veulent réduire ou éliminer la violence, les guerres et la corruption, l'inefficacité des services sociaux, les pauvres et les oppressions. Nous [...] brandissons [...] une vision optimiste de l'entrepreneuriat basé sur la technologie et le capitalisme à des fins humanitaires. Nous cherchons à collaborer avec les gouvernements et les autorités, et non pas les antagoniser<sup>16</sup>. »

Bref, à l'heure du contrat à impact social, à l'heure d'initiatives multiples du secteur privé, on ne peut plus ignorer le potentiel émanant de ces passerelles. Si les deux univers se rencontraient en complétant les carences actuelles d'une réponse imparfaite, il serait paradoxal de nier l'évolution des pratiques actuelles, aussi déroutantes soient-elles. On pourrait alors imaginer la mort de cette rupture théorique entre le privé et les ONG pour envisager un ensemble d'acteurs avec des techniques et des financements différents œuvrant selon les maîtres mots de la redevabilité et de l'impact envers les populations en souffrance. Car seul l'intérêt de ces dernières doit compter. L'avenir de la prise en charge des populations démunies pourrait venir en partie d'une réponse d'entreprises des pays en développement, capables de prendre le relais. Le renforcement de capacité doit aussi s'envisager dans ce sens, et il sera intéressant de suivre le déploiement de l'économie sociale et solidaire dans ces pays.

— 14. <https://blockchainfrance.net/decouvrir-la-blockchain/c-est-quoi-la-blockchain>

— 15. À l'exception du Start Network, un regroupement d'ONG préconisant l'ultraréactivité et la décentralisation des décisions : <https://startnetwork.org>

— 16. "Saving the World through Crypto: the Humanitarian Blockchain", *Cointelegraph.com*, 5 avril 2016.

nologies at the appropriate moment. The example of the blockchain<sup>14</sup> is revealing: although recognized as a breakthrough innovation (transparent exchange of information, secure transactions, binding contracts, etc.), few NGOs<sup>15</sup> are exploiting its potential. Yet the start-up The Humanitarian Blockchain has relied on this technology in its responses to humanitarian crises: "The Humanitarian Blockchain and Bitnation have their activists who [...] seek to reduce or abolish violence, wars and corruption, the inefficiency of social services, poverty and oppression. We [...] uphold an optimistic vision for the future of technological and capitalist entrepreneurship serving humanitarianism. We wish to collaborate with, and not antagonize, governments and authorities.<sup>16</sup>"

In short, now when contracts are generating a social impact, and when the private sector is spearheading multiple initiatives, we cannot overlook the potential stemming from these gateways. If these two worlds were to come together as one to overcome the present shortcomings of an imperfect response, it then makes no sense to dismiss current developments, however imperfect they may be. We could then imagine the collapse of the theoretical rift between the private sector and NGOs, and foresee the accountable use of various techniques and funding mechanisms operating for the benefit of the underprivileged. Because the welfare of those who suffer matters first. Someday, relief for the poor may come in part from businesses in developing countries, later taking charge. By the same token, the reinforcement of capacities must also follow this same route and it will be interesting to follow the expansion of social and solidarity economics in these countries.

*Translated from the French by Alain Johnson*

— 14. <https://blockchainfrance.net/decouvrir-la-blockchain/c-est-quoi-la-blockchain>

— 15. Except the Start Network, a grouping of NGOs advocating the ultra-reactivity and decentralization of decisions : <https://startnetwork.org>

— 16. "Saving the World through Crypto: the Humanitarian Blockchain", *Cointelegraph.com*, 5 April 2016.

## Biographie | Biography



### MATHIEU DUFOUR

Directeur financier de l'ONG Alima (Alliance for international medical action), il rejoint l'humanitaire après quelques années dans la gestion d'entreprises lucratives. Au sein de Médecins Sans frontières, il administre un hôpital après le tremblement de terre en Haïti (2010), puis assume la coordination financière de projets médicaux en situation d'urgence (Nord Kivu, Burkina Faso, Tchétchénie, Colombie...). Il rejoint Alima à Dakar en 2013 pour participer au développement de cette jeune ONG médicale: 4 ans plus tard, il y a développé une équipe engagée en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale dotée d'une force de réaction rapide et d'une solide capacité financière. Mobilisé dans la révolution de l'économie sociale, il s'attache à créer du lien entre le secteur associatif et les acteurs privés, au service de l'intérêt des communautés en situation précaire. Mathieu Dufour est par ailleurs consultant sur le Core Humanitarian Standard (norme humanitaire centrée sur la redevabilité envers les communautés).

Financial Director of the NGO Alima (Alliance for International Medical Action), he joined the humanitarian arena after a few years managing profit-making businesses. At *Médecins Sans Frontières*, he administered a hospital after the earthquake in Haiti (2010) and took on the financial coordination of medical projects during emergencies (North Kivu, Burkina Faso, Chechnya, Colombia, etc.). In 2013, he joined Alima in Dakar to participate in the development of this newly created medical NGO. Four years later, he had developed a dedicated team in West and Central Africa, comprising an emergency task force and resting upon a solid financial capacity. Being an active participant in the revolution of the social economy, he seeks to create a link between the voluntary and private sectors to serve communities in great need. Mathieu Dufour is also a consultant for the Core Humanitarian Standard (the humanitarian norm for community accountability).

# L'hybridation de l'économique et du social: l'exemple d'arcenciel au Liban

## Reconciling economics and social concerns: the example of *arcenciel* in Lebanon

Kristel Guyon • Association arcenciel (Beyrouth, Liban)

# A

lors que l'entrepreneuriat social fait encore parfois figure d'innovation récente en France, cela fait plus de trente ans que l'association libanaise

arcenciel a fait ce choix. Kristel Guyon explique ici les origines, la philosophie, l'organisation et finalement les avantages comme les inconvénients d'un modèle hybride.



KRISTEL GUYON

L'écosystème de l'humanitaire et du développement est en pleine mutation depuis plusieurs décennies. C'est un véritable changement de paradigme, marqué par l'arrivée de nouveaux acteurs sur le terrain (coopératives, fondations d'entreprises, multinationales, ONG des pays du Sud), l'introduction de nouvelles pratiques et l'adoption des logiques managériales même au sein des plus petites organisations locales. Les entreprises elles-mêmes développent leur propre chaîne de solidarité et de développement. L'exemple le plus frappant pourrait être le modèle prôné par la multinationale de chaus-

While social entrepreneurship still seems to be a recent innovation in France, the Lebanese association *arcenciel* chose this model more than thirty years ago. Kristel Guyon explains here the origins, the philosophy, the organisation and both the advantages and disadvantages of this hybrid model.

The aid and development ecosystem has been undergoing significant change for several decades. We have seen a real paradigm shift, with new actors arriving in the field (cooperatives, corporate foundations, multinationals, southern NGOs), new practices being introduced and the adoption of a managerial culture by even the smallest local organisations. Companies are now developing their own chains of solidarity and development. The model promoted by the multinational shoe company, Toms, is perhaps one of the most striking examples of this. Not only does Toms donate a pair of shoes to a "person in need" for every pair purchased, it is also engaged in the water and sanitation sector. In fact, we are witnessing the creation of new rules

sure Toms qui, au-delà du simple slogan « une paire de chaussures achetée, une paire de chaussures offerte à une personne dans le besoin » intervient également dans le secteur de l'eau et de la santé. On assiste à la création de nouvelles règles dans un système bien plus complexe que l'originelle logique de coopération Nord-Sud<sup>1</sup>.

### L'entrepreneuriat social : un concept montant et précis

Une expression revient fréquemment depuis près de dix ans, qui illustre un des phénomènes de ce moment de transition : l'entrepreneuriat social. De nombreuses initiatives et de multiples organismes se revendiquent du concept comme de celui de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui recoupe différents types d'organisations (associations, coopératives, mutuelles, fondations, entreprises). Bien que diverses dans la forme et le champ d'action, elles disposent d'un socle commun : créer et développer une activité économique viable pour répondre aux besoins sociaux et environnementaux identifiés. Les entrepreneurs sociaux réconcilient l'économique et le social via un modèle d'entreprise qui repose sur quatre piliers dynamiques indispensables<sup>2</sup>.

D'abord la mission de l'organisation doit répondre à un besoin social, sociétal et/ou environnemental, que ce soit par exemple dans le recrutement de ses salariés, dans ses méthodes de production, dans les services ou produits qu'elle propose, ou encore dans ses bénéficiaires-clients. L'entreprise sociale doit disposer d'outils et d'indicateurs pour évaluer cette finalité sociale et environnementale dans la durée : l'entrepreneuriat social ne se décrète pas, mais se démontre au quotidien.

— 1. Jean-François Mattei et Virgine Troit, « La transition humanitaire », *médecine/sciences*, vol. 32, n° 2, février 2016, p. 211-215.

— 2. Mehdi Baccouche, « Formation sur l'entrepreneuriat social aux chantiers du Forum Jeunesse », *Maison de France de Sfax*, Tunisie, 31 mars au 3 avril 2017, <http://fjm.tn/fr/93/les-chantiers-du-forum-se-d%C3%A9rouleront-du-31-mars-au-3-avril-%C3%A0-la-maison-de-france-%C3%A0-sfax-3.html>

in a system that has become far more complicated than the North-South cooperation we used to know<sup>1</sup>.

### Social entrepreneurship: a growing and explicit concept

"Social entrepreneurship" has become an increasingly familiar term over the last ten years, referring to one of the key phenomena of this transition period. Many initiatives and organisations now lay claim to this notion, as well as to the concept of "Social and Solidarity Econ-

**« Les entrepreneurs sociaux réconcilient l'économique et le social via un modèle d'entreprise »**

**"Social entrepreneurs reconcile economic and social purposes by implementing a company model"**

omy" (SSE), which has been adopted by structures ranging from associations, cooperatives and mutual societies to foundations and companies. These organisations may all take different forms and have different fields of activity, but they share the same concern: to create and develop an economically viable activity in order to address identified social and environmental needs. Social entrepreneurs reconcile economic and social purposes by implementing a company model based on four essential dynamic pillars<sup>2</sup>.

Firstly, the organisation's mission must meet a social, societal and/or environmental need, whether in the recruit-

— 1. Jean-François Mattei and Virginie Troit, « La transition humanitaire [The humanitarian transition] », *médecine/sciences*, vol. 32, n° 2, February 2016, p. 211-215.

— 2. Mehdi Baccouche, « Formation sur l'Entrepreneuriat Social aux Chantiers du Forum Jeunesse » [Training on Social Entrepreneurship at the Youth Forum Workshops], *Maison de France, Sfax*, Tunisia, 31 March to 3 April 2017, <http://fjm.tn/fr/93/les-chantiers-du-forum-se-d%C3%A9rouleront-du-31-mars-au-3-avril-%C3%A0-la-maison-de-france-%C3%A0-sfax-3.html>

Ensuite, le projet doit être économiquement viable sur le long terme, induisant une prise de risque, une capacité à innover pour répondre et s'adapter au marché. Il ne peut y avoir de projet social fort sans projet économique stable. Tout l'enjeu de l'entreprise sociale est de réencastrier le social dans l'économie afin d'assurer sa durabilité.

Bien que l'entreprise sociale doive être rentable pour exister, survivre et se développer, la rentabilité doit être mise au service de la finalité sociale ou environnementale, afin de disposer des ressources nécessaires pour maximiser l'impact sur le long terme. Sa lucrativité est donc limitée par des logiques de fonctionnement simples comme le réinvestissement des profits dans le développement de l'entreprise sociale ou l'encadrement de l'échelle des salaires.

Enfin, la gouvernance de l'entreprise sociale se fait sur un modèle participatif, le processus de décision n'étant pas fondé sur la propriété du capital, mais sur l'implication de l'ensemble des parties prenantes (salariés, bénéficiaires, collectivités, financeurs...). La gouvernance participative ne se fait pas au nom d'une idéologie mais au nom de l'efficacité et de la qualité du service produit. Les bénéficiaires impliqués dans le processus de décision peuvent rendre compte de manière optimale de l'évolution possible de leurs besoins et de la réponse à y apporter par l'entreprise sociale.

Cette conceptualisation de l'entrepreneuriat social s'est faite avec le temps, après l'essai de diverses formules par de multiples acteurs sur le terrain dans des contextes régionaux et nationaux différents. Cette définition ne se veut pas exclusive, mais elle dresse le cadre de l'action dans lequel nous évoluons depuis plus de trente ans au sein d'arcenciel.

ment of its employees, its methods of production, the goods or services it offers or its beneficiaries/customers. The social enterprise must have tools and indicators for evaluating this social and environmental purpose over time; it is not enough to claim to be a social entrepreneur; this claim must be permanently substantiated.

Secondly, the project has to be economically viable over the long term, which requires risk-taking and the capacity to innovate in order to meet the demands of a changing market. There can be no effective social project without a stable economic project. For a social enterprise, the challenge is to embed the social project in the economic project to ensure its sustainability.

A social enterprise must be profitable in order to exist, survive and develop, but its profitability must serve its social and environmental purpose to allow it the resources it needs to maximise its long-term impact. So, its lucrativeness is limited by simple operating modalities, such as reinvesting the profits into developing the social enterprise or wage control.

Finally, the social enterprise's governance is built on a participatory model. The decision-making process is not based on ownership of the capital, but on the involvement of all the stakeholders (employees, beneficiaries, local authorities, financiers, etc.). Participatory governance is not practiced for ideological reasons, but for the sake of efficiency and the quality of the service produced. When beneficiaries are involved in the decision-making process they are eminently qualified to indicate potential changes in their needs and help identify the most suitable responses for the social enterprise to make.

This conceptualisation of the social enterprise has been developed over time, after several attempts at different formula by numerous field actors in varying regional and national contexts. This

### **Le modèle d'arcenciel : un choix entrepreneurial originel comme contrainte**

À l'origine, le modèle de l'entrepreneuriat social a d'abord été vécu comme une contrainte pour l'association libanaise *arcenciel*, plutôt que comme un choix délibéré. En la créant en 1984, en pleine guerre civile, ses cinq fondateurs identifiaient les besoins cruciaux de nombreuses personnes en situation de handicap, résultant principalement des conflits armés au Liban. La mission originelle d'*arcenciel* puisait ainsi à cette volonté de servir ces personnes et de les rendre responsables de leur propre développement à travers notamment la création d'un centre médico-social, des ateliers d'apprentissage leur permettant de développer de nouvelles compétences techniques, un centre de production d'équipement de mobilité et d'aides techniques, des visites à domicile et des aménagements permettant d'améliorer leur autonomie.

Se définissant comme apolitique et non confessionnelle, l'association a dû faire très vite face aux difficultés de lever les financements adéquats. Au-delà de la situation exsangue du pays s'est ajouté le fait que la gestion des services sociaux a été et est toujours la chasse gardée des 17 communautés religieuses libanaises. Héritage de l'Empire ottoman, le statut personnel des communautés est encore aujourd'hui géré par les autorités politico-religieuses des communautés elles-mêmes. La notion d'intérêt général, le rôle étatique en tant que pourvoyeur des services sociaux et les frontières de l'espace public sont floutés par cet état de fait<sup>3</sup>. Dans ce contexte, *arcenciel*, association locale souhaitant servir toutes les personnes en difficulté au-delà des appartenances communautaires et religieuses, s'est retrouvée dans l'impasse de ne pouvoir mobiliser les donations nécessaires. De

definition of it is not exclusive, but it provides a framework for action that we have been using for more than 30 years at *arcenciel*.

### **The *arcenciel* model: an entrepreneurial choice initially seen as a constraint**

In the beginning, *arcenciel* saw the social entrepreneurship model as a constraint rather than a deliberate choice. When they created it in 1984, in the middle of the civil war, its five founding members identified crucial needs among large numbers of people with disabilities resulting from Lebanon's armed conflicts. *Arcenciel's* original objective was to be of service to these people and em-

**« L'association a dû faire très vite face aux difficultés de lever les financements adéquats. »**

**"It quickly ran into trouble finding sufficient funding."**

power them to take charge of their own development. So the association set up a medical-social centre, workshops for learning new technical skills, a centre for producing mobility and technical aids, made home visits and adapted the environment of beneficiaries to help them become more self-reliant.

However, as *arcenciel* defined itself as a non-political and non-confessional association, it quickly ran into trouble finding sufficient funding. The country was already very weak and, to complicate things further, the management of Lebanon's social services was, and still is, the exclusive preserve of Lebanon's 17 religious communities. A legacy of the Ottoman Empire, the personal status of communities continues to be managed by the political and religious authorities of the communities themselves. This results in a blurring of the notion of common good, the role of the State

— 3. Muriel Rozelier, « Pierre Issa, pionnier de l'entreprise sociale au Liban », *Commerce du Levant*, 4 octobre 2016, [www.lecommercedulevant.com/article/26668-pierre-issa-pionnier-de-lentreprise-sociale-au-liban](http://www.lecommercedulevant.com/article/26668-pierre-issa-pionnier-de-lentreprise-sociale-au-liban)

façon schématique, les fonds provenant de la diaspora libanaise étaient majoritairement destinés aux communautés respectives. De même, arcenciel ne pouvait solliciter des financements publics, au risque de devoir prêter allégeance au parti politique référent de l'autorité publique visée. L'association était enfin trop petite et trop locale pour obtenir les financements internationaux; arcenciel ne cochant aucune case nécessaire.

L'association s'est donc créée dans un premier temps sur ses fonds propres, générés par la vente de services et de produits créés par les bénéficiaires eux-mêmes. La vente d'autocollants et même de glaces a pu, aux débuts balbutiants de l'association, lui permettre d'assurer

**« Arcenciel est gérée comme une véritable entreprise. Chacune de ses unités a des objectifs de rentabilité à impact social. »**

**“Arcenciel is managed like a company. Each of its units has profitability objectives with a social impact.”**

sa pérennité. Au fur et à mesure de son développement, la volonté croissante de répondre à de nouveaux besoins de population en difficulté a fait peu à peu évoluer la mission d'arcenciel pour que, 33 ans plus tard, elle se stabilise autour de l'idée de participer au développement par l'intégration des personnes en difficulté. Afin d'assurer son indépendance et sa pérennité, son modèle d'action est néanmoins demeuré identique: les activités génératrices de revenus permettent d'assurer le fonctionnement des activités non génératrices de revenus, chacune répondant à un objectif social et/ou environnemental.

### **L'entrepreneuriat social, force de la culture institutionnelle d'arcenciel**

L'association est encore aujourd'hui une association de réinsertion: 515 volontaires, dont 75 % sont considérés comme des personnes en difficulté (économique, sociale, physique, et/ou émo-

as purveyor of social services and the boundaries of the public sphere<sup>3</sup>. In this context, as a local association seeking to serve all those in difficulty, whatever their community or religious affiliations, *arcenciel* came up against a brick wall, unable to obtain the donations it needed. In short, most of the funding from the Lebanese diaspora was earmarked for the respective communities; *arcenciel* couldn't seek public funding without running the risk of having to pledge allegiance to whatever political party was linked to the public authority concerned; and the association was too small and too local to be eligible for international funding. So, *arcenciel* didn't meet any of the necessary criteria.

Therefore, the association initially set itself up using capital that it had generated by selling services and products created by the beneficiaries. Thanks to the sale of stickers and even ice-cream the fledgling association survived. Over the years, its goal to meet the new needs of people in difficulty led to gradual changes in *arcenciel's* mission. Today, 33 years later, its focus is on contributing towards development through the inclusion of people in difficulty. But to ensure its independence and sustainability, its operating model has remained the same: profit-making activities supporting non-profit making activities – and all of them with a social and/or environmental purpose.

### **Social entrepreneurship, the backbone of *arcenciel's* institutional culture**

Today, *arcenciel* still focuses on integration: 515 volunteers, 75% of whom are considered to be people in difficulty (economic, social, physical and/or emotional), work on its 8 programmes in 12 centres across the country. Its scope of activity is very broad, as defined by

— 3. Muriel Rozelier, « Pierre Issa, pionnier de l'entreprise sociale au Liban [Pierre Issa, pioneer of social enterprise in Lebanon] », *Commerce du Levant*, 4 October 2016, [www.lecommercedulevant.com/article/26668-pierre-issa-pionnier-de-lentreprise-sociale-au-liban](http://www.lecommercedulevant.com/article/26668-pierre-issa-pionnier-de-lentreprise-sociale-au-liban)

tionnelle), travaillent au sein des 8 programmes dans les 12 centres répartis sur l'ensemble du territoire libanais. Le champ d'action de l'association est très vaste, défini par ses 8 programmes (Agriculture, Écotourisme, Emploi, Environnement, Jeunesse, Mobilité, Social, Santé) et correspondant aux nombreux défis de développement du pays des cèdres.

Pour assurer le bon déroulement de son modèle hybride de couverture des activités sociales « en perte » par les activités sociales génératrices de revenus, *arcenciel* est gérée comme une véritable entreprise. Chacune de ses unités a des objectifs de rentabilité à impact social. Parce que les bénéficiaires sont des personnes en difficulté, le service rendu doit être le plus qualitatif et professionnel possible. Ces objectifs de rentabilité ont permis d'aller toujours plus loin dans l'identification des besoins sur le terrain et d'optimiser la réponse à y apporter avec la mobilisation des ressources au sein des communautés. Dans cette perspective, *arcenciel* a intégré les outils de gestion et le langage de l'entrepreneuriat classique afin de les détourner à son profit. Des logiciels de gestion de SAP ou Pledge aux certifications ISO, l'ensemble répond à la nécessaire professionnalisation de la structure pour mieux répondre aux besoins des bénéficiaires.

Aujourd'hui, *arcenciel* assure son autofinancement à hauteur de 72 % pour un budget annuel d'environ 15 millions de dollars. Ce modèle hybride permet à la fois d'assurer une certaine indépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds, notamment lors de l'initiation de nouveaux projets pilotes, et d'assurer la continuité des activités malgré la fin du financement des projets.

L'ensemble des unités qui génèrent des revenus pour l'association répond à un besoin social et/ou environnemental. Deux activités sont la source principale des fonds propres de l'association. Dans un premier temps, la production d'aides techniques et d'équipements de mobilité dont la couverture est assurée par le

its eight programmes – Agriculture, Eco-tourism, Employment, Environment, Youth, Mobility, Social support and Health – and designed to meet the Land of Cedars' many development challenges.

To ensure the smooth running of its hybrid model which meets the costs of its "non-profit-making" social activities with the gains of its profit-making social activities, *arcenciel* is managed like a company. Each of its units has profitability objectives with a social impact. As the beneficiaries are people in difficulty, the services rendered must be as qualitative and professional as possible. These profitability objectives have enabled the association to identify an increasing number of needs in the field and to optimise its response through the mobilisation of community-based resources. To help it do so, it has adopted management tools and the standard language of entrepreneurship, turning them to its own advantage. SAP management software or ISO certification pledges all help professionalise the association and address the beneficiaries' needs more effectively.

*Arcenciel* now self-finances 72% of its annual budget of about 15 million dollars. Its hybrid model gives it a certain amount of independence from funding agencies, especially for launching new pilot projects, and allows it to continue activities even when project funding comes to an end.

All of the units that generate income for the association meet a social and/or environmental need. Most of its own capital comes from two key activities. The first of these activities is the production of technical aids and mobility equipment, the costs of which are covered by the Ministry of Social Affairs. "Law 220", adopted in 2000, guarantees respect of the rights of people with disabilities in Lebanon, providing for coverage of their social and medical needs and access to employment. This law was passed following much essential spadework by

ministère des Affaires sociales. Le vote de la « loi 220 » en 2000 assure le respect des droits des personnes en situation de handicap au Liban, leur garantissant une couverture de leurs besoins sociaux et médicaux et l'accès à l'emploi. Cette loi n'a pu voir le jour qu'après un travail de fond d'arcenciel répondant à une stratégie sur le long terme: sortir du système de charité communautaire pour un système de solidarité institutionnalisé à travers la constitution des services sociaux en une politique publique nationale. Lors de l'initiation de chacun de ses projets pilotes, arcenciel a pour objectif à long terme que l'État soit en mesure d'assumer ses prérogatives et d'assurer la généralisation du service social à tous.

Le cas des déchets hospitaliers à risque infectieux est la seconde source principale de fonds propres. Depuis 2003, arcenciel prend en charge plus de 83 % des déchets issus des activités de soins au Liban. Ces déchets étaient auparavant directement jetés avec les ordures ménagères, sans précautions quant aux potentiels risques d'épidémies et de maladies. Grâce à un décret présidentiel de 2003, les hôpitaux et les centres de soins sont dans l'obligation de stériliser leurs déchets. À travers ses centres de traitement répartis sur l'ensemble du territoire, arcenciel intervient comme un sous-traitant. Dans le contexte de la crise des déchets ayant commencé à l'été 2015, l'action d'arcenciel a permis de limiter les impacts de la catastrophe sanitaire et de réduire le risque de maladies et d'épidémies liées à la crise. Depuis le début du programme, arcenciel est dans le processus de développement d'une solution générale de traitement et de valorisation de l'ensemble des déchets ménagers et industriels avec pour objectif de permettre l'émergence à terme d'une politique nationale durable pour l'ensemble du pays.

### **L'appât du gain: un risque potentiel même pour les entrepreneurs sociaux ?**

Ce modèle hybride a permis à l'association une certaine indépendance

*arcenciel* to develop a long-term strategy. This strategy consists in moving away from a system of community-based charity towards one of institutionalised solidarity, establishing social services as part of national public policy. Therefore, when launching each of its pilot projects, *arcenciel's* long-term objective is to enable the State to exercise its prerogatives and extend the service to everyone.

The second main source of capital comes from the management of infectious hospital waste. Since 2003, *arcenciel* has been handling more than 83% of the waste produced by Lebanon's medical activities. This waste used to be thrown away with household waste, with no precautions taken to prevent epidemics and disease. Thanks to a presidential decree in 2003, hospitals and medical centres are now obliged to sterilise their waste. *Arcenciel* works as a subcontractor, processing this waste in centres throughout the country. Its action in response to the garbage crisis that began in the summer of 2015 has helped mitigate the impacts of this public health disaster and reduce the risk of disease and epidemics. Since the start of the programme, *arcenciel* has been working on a general solution for processing and recycling household and industrial waste with a view to promoting the emergence of a sustainable national policy.

### **The lure of profit: a potential risk, even for social entrepreneurs?**

*Arcenciel's* hybrid model has given the association a certain amount of financial independence and encourages its members to constantly seek social innovation. However, like all models, it has its weaknesses, and has sometimes headed down a blind alley or ended in failure. *Arcenciel's* current dependency on its main clients (the Ministry of Social Affairs and the hospitals), for example, has made it extremely vulnerable. The ministry, which covers the production costs of the mobility equipment, is a bad payer: it pays for everything, but not on time. Over a number of years it has got so far behind in monthly payments that the

financière, et pousse chaque jour ses membres à l'innovation sociale. Cependant, comme tout modèle, il connaît ses faiblesses, et a parfois amené à des impasses et à des échecs. La dépendance actuelle d'*arcenciel* auprès de ses clients principaux (le ministère des Affaires sociales et les hôpitaux) la met dans une situation de grande fragilité. D'un côté, le ministère qui couvre la production des équipements de mobilité est un mauvais payeur: il paye tout, mais pas à temps. Avec de nombreuses mensualités de retard qui courent sur plusieurs années, la situation actuelle de trésorerie ne permet pas de redistribuer les fonds en interne quand le besoin se fait ressentir, si bien que l'ensemble des activités s'en retrouve parfois freiné, voire mis en péril. L'absence répétée de financements fait en effet prendre aux unités sociales « à perte » un risque de dysfonctionnement et de fermeture. De même, l'activité de traitement des déchets hospitaliers pourrait du jour au lendemain cesser du fait de l'installation d'incinérateurs massifs prônée comme la solution optimale par le gouvernement actuel pour résoudre à la fois les problèmes de la crise des déchets et du rationnement de l'électricité. Face à de tels risques, *arcenciel* est contraint par la nécessaire diversification de ses sources de revenus. Or l'association dispose à ce jour de 43 pôles d'activités différents. Comment assurer un développement durable de la structure et ne pas tomber dans l'écueil de chercher le tout lucratif, là où il n'y aurait pas de besoin social ?

L'objectif à terme d'*arcenciel* est de réussir à devenir une entreprise sociale autofinancée à 100%. Le modèle de multiplication des différents pôles d'activités et de redistribution en interne entre les différentes unités génératrices et non génératrices de revenus pourrait permettre d'atteindre cet objectif. L'enjeu réside dans la diversification des sources de revenus, une juste redistribution interne, l'optimisation des économies d'échelle et la capacité de toujours pousser l'innovation sociale dans toutes les actions menées. De nombreux défis

association's cash-flow situation is now at the stage where it can no longer redistribute funds internally when the need arises. All the activities are affected by this situation and some are in jeopardy. Indeed, the repeated absence of funding is preventing "non-profit-making" social units from operating properly and may even cause them to close. Similarly, the hospital waste treatment activity

**« Comment assurer un développement durable de la structure et ne pas tomber dans l'écueil de chercher le tout lucratif, là où il n'y aurait pas de besoin social ? »**

**"How can it ensure its sustainable development while avoiding the temptation to seek profit where there is no social need?"**

may come to an end overnight because the government is now advocating the massive use of incinerators as the best solution to the problems being caused by the garbage crisis and the rationing of electricity. Given the risks, *arcenciel* has little choice but to further diversify its sources of income. Yet it already has 43 different activities. How can it ensure its sustainable development while avoiding the temptation to seek profit where there is no social need?

*Arcenciel's* long-term objective is to become a fully self-funded social enterprise, and by running different activities and redistributing funds internally between its profit-making and non-profit making units, this might be feasible. The stakes lie in diversifying the sources of income, redistributing this income internally, optimising economies of scale and systematically promoting social innovation in all the actions carried out. The answers to such challenges can be found in the adoption and adaptation of this model by different actors. Indeed, it is in the best interests of *arcenciel* to capitalise on the experience of other bodies carrying out similar action. This is why, in

dont les solutions peuvent être trouvées grâce à l'adoption et à l'adaptation du même modèle par différents acteurs. Il est en effet dans l'intérêt d'arcenciel de se nourrir des expériences d'autres organismes menant une action similaire. Pour ce faire, dès 2013, arcenciel a créé le premier incubateur d'entreprises sociales au Moyen-Orient, Nabad, dont l'objectif est d'aider et de coacher une vingtaine d'entreprises sociales libanaises dans leur développement: le nombre fait la force. Plus le modèle est adopté et revisité par différents acteurs, plus les ajustements sont précis et adaptés aux besoins sur le terrain. Dans cette même logique, arcenciel a développé en partenariat avec arcencielfrance et l'entreprise sociale Shanti en Tunisie, le programme *processméditerranée*. Depuis plus de deux ans, ce programme de coopération transnational a permis la réalisation de six étapes en France, au Liban et en Tunisie, réunissant plus de 500 jeunes et professionnels de l'économie sociale et solidaire afin de mener un échange de bonnes pratiques, un transfert de savoirs et de savoir-faire et la réplique de *success stories* entre les trois rives de la Méditerranée.

C'est dans ces échanges et ces collaborations entre l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire que le modèle se retrouvera renforcé. Il est nécessaire d'inclure dans cette construction les acteurs publics afin que les projets pilotes à succès d'aujourd'hui initiés par les organisations de la société civile deviennent les programmes publics de demain. Dans cette même perspective de coordination, arcenciel participe à la construction d'une association pour les entreprises sociales et l'adoption d'une loi sur le cadre et la définition de l'entrepreneuriat social au Liban. À terme, cette loi permettrait une plus grande implication des bailleurs de fonds, fondations et administrations publiques, dans le soutien et le développement de l'entrepreneuriat social au Liban et dans la région.

2013, *arcenciel* created the Middle East's first social enterprise incubator, *Nabad*, with the objective of coaching twenty or so Lebanese social enterprises in their development. There is strength on numbers, so the more often *arcenciel's* model is adopted and revised by different actors, the more pertinent the adjustments will become and the better adapted the model will be to needs in the field. Along the same lines, in partnership with *arcencielfrance* and the social enterprise *Shanti* in Tunisia, *arcenciel* has developed a programme called *processméditerranée*. In a little over two years, this transnational cooperation programme has organised six events ("étapes") in France, Lebanon and Tunisia, bringing together more than 500 young people and professionals from the social and solidarity economy to discuss good practices, replicate success stories and transfer knowledge and know-how between the three shores of the Mediterranean.

These exchanges and this cooperation between all the actors of the social and solidarity economy will help strengthen *arcenciel's* model. But it also needs to incorporate public actors to ensure that the successful pilot projects initiated by civil society organisations today become the public programmes of tomorrow. With this type of coordination in mind, *arcenciel* is currently helping to set up an association of social enterprises and draft a law establishing a frame of reference and a definition of social entrepreneurship in Lebanon. This law should eventually lead to more involvement on the part of funding agencies, foundations and public administrations in supporting and developing social entrepreneurship in Lebanon and across the region.

*Translated from the French by Mandy Duret*

## Biographie | Biography



### KRISTEL GUYON

Engagée aux côtés d'*arcenciel* depuis 2015, Kristel Guyon est aujourd'hui assistante de la direction générale, et chargée du projet *processméditerranée*, un programme de coopération en entrepreneuriat social en Tunisie, au Liban et en France ayant pour objectif de valoriser et de renforcer les capacités des entrepreneurs sociaux présents et en devenir. Auparavant, Kristel a travaillé comme *MENA assistant reporting* au sein de l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) du Norwegian Refugee Council, à Genève, réalisant différentes études sur les situations de déplacement en Irak, en Syrie, en Libye, en Palestine et au Yémen. Kristel Guyon est diplômée de Sciences Po Lyon, après un master de Coopération et Développement au Maghreb et au Moyen-Orient.

*She has been working with arcenciel since 2015. Kristel Guyon is currently Senior Management Assistant and is responsible for the processméditerranée project. Processméditerranée is a social entrepreneurship cooperation programme based in Tunisia, Lebanon and France aiming to empower and strengthen the capacities of present and future social entrepreneurs. Kristel previously worked as MENA reporting assistant at the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council in Geneva, where she prepared various studies on the displacement situations in Iraq, Syria, Libya, Palestine and Yemen. Kristel graduated from the Institute of Political Science in Lyon, after a Master's Degree in Development Cooperation in North Africa and the Middle East.*

# Quand ONG et organismes lucratifs collaborent: l'insertion économique des réfugiés en Équateur

## When NGOs and lucrative organisations collaborate: the economic integration of refugees in Ecuador

*Lucie Laplace* • Doctorante en Sciences politiques à l'Université Lumière Lyon 2 et chercheuse associée à la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Équateur

# T

out comme la problématique des réfugiés ne se cantonne pas à l'espace européen, la collaboration entre ONG et entreprises est en voie de globalisation.

L'article de Lucie Laplace étudie la manière dont l'insertion sociale des migrants en Équateur est gérée par les organismes d'aide humanitaire dans le cadre de partenariats avec des acteurs du secteur lucratif. Une expérience promue par le HCR qui, selon l'auteure, ne donne pas les résultats attendus. Surtout, elle aboutirait à une déresponsabilisation des acteurs sociopolitiques comme économiques.

As the problem of refugees is not confined to the European area, the collaboration between NGOs and companies is in the process of globalisation. Lucie Laplace's article examines how the social integration of migrants in Ecuador is managed by humanitarian aid organisations within the framework of partnerships with actors from the profit-making sector. An experiment promoted by UNHCR which, according to the author, does not give the expected results. Above all, it would lead to a disempowerment of socio-political and economic actors.



LUCIE  
LAPLACE

Présenté comme un « modèle de progressisme » dans l'accueil des populations réfugiées, l'Équateur apparaît à la pointe de l'innovation et de l'expérimentation de nouvelles politiques « d'intégration locale<sup>1</sup> », notamment en matière d'insertion économique des bénéficiaires. C'est le pays d'Amérique latine qui accueille le plus de réfugiés, soit 60 500 personnes, 90 % venant de Colombie.

### Des effets du néolibéralisme dans un pays socialiste

Les politiques migratoires et d'insertion des étrangers ont toujours été indexées sur les politiques de développement de l'Équateur. Depuis l'élection de Rafael Correa en 2006, ce pays « socialiste du XXI<sup>e</sup> siècle » a basé sa « révolution citoyenne » sur une tentative de redéfinition de son modèle de développement, en tant qu'alternative au néolibéralisme. Cette « révolution citoyenne » s'est d'abord construite au travers d'une entreprise d'extension des droits humains, consacrée dans la Constitution de 2008, adoptée par référendum populaire. Ainsi l'État a renforcé son administration de l'asile avec l'aide du Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations unies (HCR), les ONG se chargeant de la mise en place des politiques sociales spécifiquement pour les migrants forcés. Le débat portant sur la définition du « développement alternatif » s'est déroulé au cours du deuxième mandat (2009-2013), il a entériné des clivages forts. La fin de ce mandat coïncide avec le début de la relative « fermeture » des politiques d'accueil des réfugiés, dans un contexte où le discours de

— 1. Il s'agit d'une des trois « solutions durables » définies par le Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations unies dans son mandat de création de 1951. C'est la solution majoritaire adoptée par les demandeurs d'asile et les réfugiés en Équateur. Le retour au pays est très peu envisagé, au vu de l'instabilité de la Colombie dans le contexte actuel de négociations et de signature d'accords de paix avec les différents groupes de guérilla, et le redéploiement des groupes armés issus du paramilitarisme. L'envoi dans un pays tiers (*resettlement*) n'est proposé qu'à environ 8 500 personnes depuis 2003 ; il se trouve affecté par la crise du Moyen-Orient et de l'Europe, mais également par la politique de Donald Trump aux États-Unis, ainsi que celle de Michel Temer au Brésil.

Ecuador is presented as a “progressive model” with respect to reception of refugees. It seems to be at the forefront of innovation and experimentation regarding new “local integration” policies<sup>1</sup>, especially in terms of economic integration of the beneficiaries. With 60,500 refugees – 90% of who come from Colombia –, it is Latin America's first receiving country.

### About the impacts of neoliberalism in a socialist country

In Ecuador, migration and foreign nationals integration policies have always been tied to the country's development policies. Since Rafael Correa's election in 2006, this “21<sup>st</sup> century socialist country” founded its “citizen revolution” upon an effort to redefine its development model as an alternative to neoliberalism. This “citizen revolution” first emerged through the extension of human rights, written in the 2008 constitution – which was adopted by way of popular referendum. Thus, the State

**« Cette “révolution citoyenne” s'est d'abord construite au travers d'une entreprise d'extension des droits humains »**

**“This ‘citizen revolution’ first emerged through the extension of human rights”**

strengthened its administration of asylum, with the help of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), with NGOs managing the implementation of social policies in favour of forced migrants. The debate on “alternative development” took place during Correa's second term (2009-

— 1. This is one of UNHCR's three “sustainable solutions”, from its 1951 original mandate. It is also the number one solution adopted by asylum seekers and refugees in Ecuador. Repatriation is very seldom considered, in view of Colombia's instability because of the ongoing peace negotiations with the guerilla groups, and the redeployment of paramilitary groups. Resettlement has only been offered to 8,500 people since 2003. This solution is affected by the crises in the Middle East and Europe, but also by Donald Trump's policy in the U.S, as well as Michel Temer's in Brazil.

promotion des droits humains se trouve limité juridiquement et au moment où la crise économique se fait sentir dans le pays. On assiste alors à l'émergence progressive de politiques d'insertion économique dans le cadre de « l'intégration locale » des populations réfugiées, présentée comme une « solution durable ». Au cours du troisième mandat (2013-2017), ces nouvelles politiques se développent dans la sphère des ONG principalement, avec l'appui du HCR.

Dans cet article, l'objectif n'est pas de juger le travail de ces acteurs privés, ni leur coopération avec les ONG. Il s'agira dans un premier temps de comprendre le contexte dans lequel se mettent en place ces nouvelles politiques d'insertion économique en faveur de la population réfugiée, d'autant plus intéressantes qu'elles relèvent du néolibéralisme mondial appliqué dans un pays « progressiste » socialiste ayant pourtant proclamé sa rupture avec les dogmes libéraux. La deuxième partie s'attachera à analyser les programmes mis en œuvre, en tenant compte des catégories de sélection des populations bénéficiaires, dans le but d'apprécier leur variété et leurs similitudes. La troisième partie consistera en l'analyse des variables déterminant le soutien aux populations, ou au contraire les facteurs de l'échec ou du décrochage de certains bénéficiaires.

### **L'intégration des populations réfugiées en Équateur et ses enjeux**

Malgré une évidente amélioration du statut des réfugiés – qui bénéficient de la gratuité de l'éducation et de la santé et sont autorisés à travailler –, il faut souligner la continuité entre les politiques migratoires du xx<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup> et celles de la période actuelle en Équateur: est désirable l'étranger qui s'intègre par le travail dans la société d'accueil. Dans le cadre du discours de la « révolution citoyenne », une timide tentative a eu

— 2. Jacques Ramírez Gallegos, *La política migratoria en el estado ecuatoriano. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, Quito, IEAN, 2013.

(2013), and confirmed strong divisions. The end of this term coincided with the beginning of a relative “shutdown” of refugee reception policies, in a context of economic crisis, with human rights promotion restricted by law. The refugees were then gradually economically integrated within the “local integration” framework – presented as a “sustainable solution”. Throughout Correa’s third term (2013-2017), these new policies have developed, mainly among NGOs, with the support of the UNHCR.

The intention behind this article is neither to judge the lucrative sector, nor its cooperation with NGOs. It is first to understand the context in which these new economic integration policies of refugee populations are implemented – which is particularly interesting since they can be seen as an enforcement of neoliberal policies in a “progressive” socialist country that overtly broke with liberal dogmas. The second part analyzes the programmes implemented – taking into account the selection criteria for the beneficiaries – in order to evaluate their variety and their similarities. The third part analyzes the variables of support to populations, or, on the contrary, the factors of failure regarding certain beneficiaries.

### **The integration of refugee populations in Ecuador: what's at stake**

Despite the obvious improvement of the situation for refugees – who receive free education and healthcare, and are allowed to work –, there is continuity between Ecuador’s 20<sup>th</sup> century migration policies<sup>2</sup> and today’s measures: foreigners are welcome only if they integrate themselves through work. As part of the “citizen revolution” rhetoric, there was a limited attempt to develop the sector of *popular solidarity economy*<sup>3</sup> as

— 2. Jacques Ramírez Gallegos, *La política migratoria en el estado ecuatoriano. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, Quito, IEAN, 2013.

— 3. This name is the Ecuadorian equivalent of France’s *économie sociale et solidaire*.

lieu pour développer le secteur de l'économie populaire et solidaire<sup>3</sup> comme alternative au modèle capitaliste libéral. En promouvant une morale économique en faveur des plus pauvres, il s'agissait de valoriser les travailleurs des secteurs informels et formels travaillant pour couvrir leurs besoins quotidiens, au travers notamment de la promotion de coopératives. Les migrants forcés, en particulier les personnes « afro-descendantes<sup>4</sup> », avec un faible niveau d'éducation, rencontrent des difficultés d'intégration locale. Il n'existe pas de réseaux de solidarité étendus entre Colombiens, les plus nombreux parmi les migrants, qui ne souffrent pas seulement de la discrimination de la société équatorienne. Les stéréotypes liés au conflit colombien<sup>5</sup> et surtout la logique propre au conflit interne (limiter ses contacts pour des raisons de sécurité) tendent à restreindre au sein même de ces migrants forcés le tissage de liens d'amitié et de solidarité. Les rares tentatives de création d'associations ont échoué à inclure les plus défavorisées de ces populations dans les communautés d'accueil (milieu rural, petites villes, quartiers) tant elles souffrent d'un déficit de lien social local du fait de cette image de migrant « non désirable ». Par ailleurs, la précarité de leur situation (personne en situation irrégulière, demandeur d'asile, réfugié) ne favorise pas leur intégration sur le long terme dans le paysage équatorien : même s'ils vivent là depuis cinq ans, ils ne bénéficient pas de droit de vote facultatif (contrairement aux migrants économiques disposant d'un visa de résidence<sup>6</sup>). Quant à l'emploi salarié non

an alternative to the liberal-capitalist model. While promoting business ethics in favor of the poorest, it supported workers of the formal and informal sectors, notably through the promotion of cooperatives. Forced migrants, particularly undereducated people of "African descent"<sup>4</sup>, encounter local integration

**« Une timide tentative a eu lieu pour développer le secteur de l'économie populaire et solidaire »**

**"There was a limited attempt to develop the sector of popular solidarity economy"**

difficulties. There are no extended solidarity networks between Colombians – accounting for the majority of the migrants – who suffer discrimination in the Ecuadorian society. Stereotypes associated with the Colombian conflict<sup>5</sup> and especially the internal conflict's logic (restricting contacts for security reasons), tend to limit bonding and solidarity among forced migrants. The few attempts to create associations have failed to integrate the most disadvantaged populations into the host communities (rural areas, small towns, neighborhoods) for lack of local social link, which is attributable to an image of "unwanted migrant". Besides, the insecurity of their situation (illegal migrants, asylum seekers, refugees) does not facilitate their long-term integration in Ecuador: even those who have lived there for five years do not have the right to vote (contrary to economic migrants with a residence visa<sup>6</sup>). As for

— 3. Cette dénomination est l'équivalent socialiste équatorien de l'économie sociale et solidaire en France.

— 4. Il s'agit des descendants d'esclaves africains déportés en Amérique latine dans le cadre de la traite triangulaire réalisée par les colons européens du xv<sup>e</sup> au xix<sup>e</sup> siècle.

— 5. Selon ces stéréotypes qui circulent dans de nombreux pays de l'Amérique latine, l'homme colombien est présenté comme un guérillero, un trafiquant de drogue ou un tueur à gages, et la femme colombienne est facilement apparentée à une prostituée.

— 6. Article 63 alinéa 2 de la Constitution de 2008 de la République d'Équateur.

— 4. Descendants from African slaves brought to Latin America as part of the European settlers' triangular trade from the 15<sup>th</sup> to the 19<sup>th</sup> century.

— 5. According to stereotypes conveyed in many Latin American countries, Colombian men are presented as guerrilla members, drug traffickers or hired assassins, while Colombian women are frequently regarded as prostitutes.

— 6. Article 63, paragraph 2 of the 2008 Constitution of the Republic of Ecuador.

déclaré et au travail indépendant de rue (principalement la vente ambulante), ils rendent beaucoup plus difficile l'accès au système de sécurité sociale.

Limitées en termes de protection des droits des réfugiés du fait d'une approche légaliste<sup>7</sup>, les ONG se sont peu à peu tournées vers l'économie pour réduire la précarisation de ces populations et améliorer leur intégration. Ce

**« Les ONG se sont peu à peu tournées vers l'économie pour réduire la précarisation de ces populations et améliorer leur intégration. »**

***“They have slowly turned to the economy in order to reduce these populations' insecurity and foster their integration.”***

choix s'opère dans un contexte de réduction des financements internationaux et d'accroissement de la discrimination du fait de la crise économique. L'insertion économique de ces populations est favorisée par le développement de programmes novateurs de lutte contre la pauvreté et d'intégration des réfugiés au système bancaire.

### **Contre l'assistantat : accompagnement, éducation et partenariats avec le secteur bancaire et les coopératives**

Progressivement, différentes politiques ont été mises en place dans le but de capter les financements existants, de mettre en œuvre des programmes à des échelles importantes avec des fonds réduits, et d'accroître leur impact grâce aux partenariats avec le secteur privé (banque, coopérative d'épargne et de crédit...). La création de tels programmes correspond au développement d'une nouvelle génération de politiques

— 7. En Amérique latine, les acteurs mobilisés pour une meilleure protection des droits font face à une législation progressiste (comme c'est le cas ici), mais ils bataillent en faveur d'une meilleure effectivité de ces droits, du fait de défis institutionnels extrêmement forts.

undeclared paid employment and independent street work (mainly street vending), it is harder to access social security systems with these.

NGOs' reach regarding refugee law protection is limited by their legalistic approach<sup>7</sup>. Therefore, they have slowly turned to the economy in order to reduce these populations' insecurity and foster their integration. This choice was made in a context of reduced international funding and increased discrimination because of the economic crisis. The economic integration of these populations is supported by the development of innovative programs to tackle poverty and to integrate refugees in the banking system.

### **Against assistantship: support, education and partnerships with the banking sector and cooperatives**

Gradually, different policies were set up to attract existing funds, implement big-scale programs with reduced funding, and increase their impact through partnerships with the private sector (banks, savings and loans mutual funds...). The implementation of such programmes corresponds to the development of a new generation of refugee aid policies, according to a liberal-individualist approach, coupled with the emergence of new markets for these private sector institutions. These types of policies are an example of the appropriation of anti-poverty policies developed in the 1990s after the vulgarization of Mohamed Yunus and Amartya Sen's work. In Ecuador, this alliance makes it possible for refugees to open a bank account.

— 7. In Latin America, defenders of increased rights protection deal with a progressive legislation, but struggle for a better effectiveness in a situation of strong institutional hurdles.

d'aide aux réfugiés selon une approche individualiste libérale, qui se marie avec la création de nouveaux marchés pour ces institutions du secteur privé. Ce type de politiques est l'une des manifestations de l'appropriation des politiques de lutte contre la pauvreté développée dans les années 1990, à la suite de la vulgarisation des travaux de Mohamed Yunus et d'Amartya Sen. En Équateur, cette alliance permet aux réfugiés d'ouvrir un compte en banque.

Il existe principalement deux politiques d'aide à l'insertion économique, mises en place par deux ONG (la Mission Scalabriniana<sup>8</sup> et la Hebrew Immigrant Aid Society [HIAS]<sup>9</sup>), chacune faisant appel à des catégorisations différentes des populations bénéficiaires. Pour la Mission Scalabriniana, le programme d'accès au crédit se fait au travers de l'accompagnement de projets productifs individuels. Par exemple pour les réfugiés travaillant dans la vente ambulante de nourriture, il peut servir à s'acheter une glacière, une cuisinière ou un chariot ambulant. En parallèle, l'ONG a lancé un programme d'épargne communautaire, à travers la création de groupes locaux. L'objectif de ces derniers, formés d'une quinzaine de personnes, est d'inciter à l'épargne en renforçant les relations de confiance entre membres, pour leur permettre de soutenir leur projet. Ce programme a été créé en 2011 en Équateur, à l'initiative de l'un des travailleurs de l'ONG et il est soutenu financièrement par l'ONG américaine Catholic Relief Services.

HIAS met en place le programme pilote du HCR au niveau mondial<sup>10</sup>, testé en Équateur depuis 2015. Ce programme

— 8. Entretiens réalisés au sein de la Mission Scalabriniana auprès de Wilfrido Acuña, directeur de l'ONG en décembre 2016 et de Michela Bugiolacchio, responsable du programme de microcrédit en juillet 2017.

— 9. Entretiens réalisés au sein de HIAS auprès de Margarita Ron, responsable du programme de moyens de vie en novembre 2016 et de Sabrina Lustgarten, directrice de l'ONG en juin 2017.

— 10. Ce programme pilote du HCR est testé actuellement dans quatre autres pays: l'Égypte, le Costa Rica, le Burkina Faso et la Zambie.

There are two main economic integration policies, implemented by two NGOs (the Scalabriniana Mission<sup>8</sup> and the Hebrew Immigrant Aid Society [HIAS]<sup>9</sup>), each one having different recipient populations. For the Scalabriniana Mission, the credit access programme is implemented through the support of individual productive programmes. In street food vending for instance, refugees can use it to buy a cooler, a stove or a cart. The NGO also created a community savings program with local groups. These groups of about 15 people aim to foster savings by strengthening trust between members, allowing them to support their projects. This programme was launched in 2011 in Ecuador, by one of the NGO's workers. It is financially supported by the American NGO Catholic Relief Services.

The UNHCR's programme, named the "Graduation Approach", aims to tackle severe poverty at the family level, through self-employment. It has been

**« La création de tels programmes correspond au développement d'une nouvelle génération de politiques d'aide aux réfugiés selon une approche individualiste libérale, qui se marie avec la création de nouveaux marchés pour ces institutions du secteur privé. »**

**"The implementation of such programmes corresponds to the development of a new generation of refugee aid policies, according to a liberal-individualist approach, coupled with the emergence of new markets for these private sector institutions."**

— 8. Interviews with Wilfrido Acuña, head of the Scalabriniana Mission, in December 2016, and Michela Bugiolacchio, manager of the microcredit programme, in July 2017.

— 9. Interviews with Margarita Ron, manager of the livelihood project at HIAS, in November 2016, and Sabrina Lustgarten, head of the NGO, in June 2017.

nommé « modèle de graduation » vise à lutter contre l'extrême pauvreté à l'échelle familiale par la création d'auto-entreprises. Il se fait via des transferts d'argent et la formation des bénéficiaires. Un premier versement est réalisé à l'entrée dans le programme. Ensuite, l'aide est d'environ 450 dollars par an pour une famille de quatre personnes et de 950 dollars pour une famille de sept personnes maximum. Parallèlement au versement de l'argent, les personnes sont progressivement accompagnées dans leur projet: éducation financière, construction d'un business plan, ateliers de formation selon les nécessités (droit du travail, gastronomie, artisanat, label de qualité...). La collaboration avec la banque du Pichincha consiste en la mise à disposition d'un expert en éducation financière de la fondation dans le cadre du volet de formation des réfugiés, et dans l'incitation à l'ouverture d'un compte en banque, voire d'un compte d'épargne.

Dans ces deux politiques, les bénéficiaires font l'objet d'une soigneuse sélection. Au sein de la Mission Scalabriniana, pour intégrer le programme d'insertion économique, ils doivent remplir certains critères: être migrant bien sûr<sup>11</sup>, avoir un garant local (en général de nationalité équatorienne, dans une situation stable, et avec des revenus fixes), et avoir un business plan crédible. Un suivi est réalisé pour accompagner les personnes et les conseiller sur le rythme de demande de crédit, dont le montant augmente petit à petit (de 300 à 3 000 dollars), lorsque la situation économique devient positive et qu'elles remboursent rapidement leur crédit. S'agissant du programme d'épargne communautaire, les membres des groupes sont cooptés, ce qui permet de renforcer les relations de confiance. Chez HIAS, la sélection des bénéficiaires se fait ouvertement dès

tested in Ecuador since 2015, and is implemented by the HIAS on a global scale<sup>10</sup>. It entails money transfers and the training of beneficiaries. An initial money transfer is made upon adhering to the programme. A four-member family receives about \$450 annually; a seven-member family receives a maximum of \$950. Besides money transfers, people are gradually accompanied throughout their project: financial education, business planning, training workshops based on their needs (labor law, gastronomy, handicraft, quality label...). The partnership with *Banco Pichincha* entails the provision of a financial education expert as part of the refugee training programme. Refugees are also encouraged to open a bank account or a savings account.

These two policies imply a careful selection of the beneficiaries. They need to meet specific criteria in order to join the economic integration programme of the Scalabriniana Mission: obviously, they should be migrants<sup>11</sup>, have a local guarantor (generally Ecuadorian nationals, in a stable situation and with regular income) and a credible business plan. The programme is monitored in order to support the participants and advise them regarding the credit's evolution. Indeed, its amount increases gradually from 300 to 3,000 dollars – when the situation improves to the point that people can quickly repay their credit. As for the community savings programme, the participants are co-opted, which allows reinforcing trusting relationships. At the HIAS, selection of beneficiaries is carried out directly upon adhering to the programme: they must be asylum seekers or refugees. Social workers then assess their profile and their family's, based on a questionnaire that is translated into an

— 11. La Mission dispose d'une politique particulièrement ouverte aux individus aux statuts migratoires différents: demandeurs d'asile, réfugiés, migrant avec le visa Mercosur, migrant avec le *visa de amparo* (grâce à un membre de la famille disposant de la nationalité équatorienne).

— 10. This UNHCR pilot programme is currently tested in four other countries: Egypt, Costa Rica, Burkina Faso and Zambia.

— 11. The Mission's policy is particularly open to individuals with different migratory statuses: asylum seekers, refugees, migrants with a MERCOSUR visa and migrants with a *visa de amparo* (through a family member with Ecuadorian citizenship).

l'entrée dans le programme : ils doivent être demandeurs d'asile ou réfugiés. Sur la base d'un questionnaire traduit ensuite en indice<sup>12</sup>, les travailleurs sociaux évaluent leur profil et celui de leur famille. Cet outil de sélection à l'entrée des bénéficiaires est ensuite mobilisé tout au long du processus pour évaluer l'amélioration de la situation du groupe familial au fil des transferts d'argent (programme de *cash transfer*). Les personnes les plus précaires, qui disposent de besoins spécifiques de protection correspondant aux catégories prévues par le HCR (chef de famille monoparentale, survivant de tortures, personne avec de graves problèmes de santé, victime de violences sexuelles et plus généralement en raison du genre ou de l'orientation sexuelle...) sont sélectionnées en priorité.

Dans le cadre des partenariats, les ONG s'occupent de faire connaître ces services et leurs modalités (ouverture d'un compte en banque, possibilités de crédits, différents plans d'épargne...). Elles sélectionnent les bénéficiaires, leur proposent des formations et les accompagnent dans le cadre de la création de leur projet entrepreneurial. En Équateur, les ONG disent avoir adopté « une approche intégrale », c'est-à-dire qu'elles ont des programmes d'aide complémentaire : soutien psychosocial, formation (en droits humains, mais aussi nutritionnelle, professionnelle...), conseils à l'insertion professionnelle. La partie sociale est donc réalisée par les ONG et les institutions financières adaptent leur offre à un public dont les ressources sont réduites. Ni l'ONG, ni l'institution financière ne prennent de risque financier.

Ces deux expériences interrogent sur le recours à des partenaires issus du privé (la Banque du Pichincha, et une coopérative de crédit). Elles se font au travers de la négociation d'un bénéfice et sur-

index<sup>12</sup>. This selection tool is then used throughout the whole process to evaluate the improvement of the family's situation after the various money transfers (*cash transfer programme*). People

**« La partie sociale est donc réalisée par les ONG et les institutions financières adaptent leur offre à un public dont les ressources sont réduites. »**

***“The social part is therefore performed by NGOs, and financial institutions in turn adapt their offer to a public with limited resources.”***

in the most precarious situations – who have specific protection needs according to the categories defined by the UNHCR (single parents, torture survivors, people with severe health problems, victims of sexual abuse and more generally the LGBT community) – are selected in priority.

Within partnerships, NGOs endeavor to make these services and their modalities known (opening of a bank account, loan possibilities, various savings plans...). They select the beneficiaries, offer them training and support throughout the creation of their professional project. In Ecuador, NGOs claim to have adopted an “integral approach”, meaning complementary aid programmes: psychosocial support, training (in human rights, but also nutritional and professional skills...), professional integration counseling. The social part is therefore performed by NGOs, and financial institutions in turn adapt their offer to a public with limited resources. No financial risk is taken, neither by the NGO nor the institution.

These two experiences question partnerships with the private sector (Banco Pichincha and a credit union). They involve an agreed amount of profit and also, through the integration of margin-

— 12. Entretien réalisé auprès de Santiago Cordova, chargé des données du HCR-Équateur, en novembre 2016.

— 12. Interview with Santiago Cordova, task officer for the UNHCR Ecuador data, in November 2016.

tout de la création de nouveaux marchés grâce à l'incorporation de populations marginalisées dans la sphère bancaire de l'épargne et du crédit. Ces structures mettent au service de cet objectif d'insertion leur compétence technique; elles créent des outils d'inclusion, et « éduquent » ces populations pour leur permettre d'incorporer les normes de « bonne gestion » de leur finance.

### Apports et limites de ces programmes

L'accompagnement réalisé par les travailleurs de chacune des ONG, leur qualité d'écoute des bénéficiaires, mais également la flexibilité qu'ils instillent dans ces programmes garantissent une certaine adaptation des politiques d'insertion économique mises en œuvre. Cet accompagnement permet aux bénéficiaires de mieux connaître leurs droits et d'améliorer leur confiance en eux. Le soutien financier et psychosocial les aide à construire matériellement un « projet de vie », c'est-à-dire généralement à se créer un emploi pour au moins subsister dans le secteur informel (et de manière plus limitée – environ pour 20% des bénéficiaires – dans l'économie formelle). La dimension de développement des liens sociaux dans la société d'accueil est peu documentée, mais d'après ce que nous avons pu voir sur le terrain, elle semble faiblement développée.

Nous n'avons pas eu accès aux résultats économiques des programmes. Cependant, le modèle de graduation mis en place par HIAS est assez critiqué: il ne permettrait pas de faire sortir les bénéficiaires de l'extrême pauvreté de manière certaine. Il existe ainsi un risque non négligeable qu'ils y sombrent à nouveau<sup>13</sup>. Ainsi, huit mois après le début du programme, seuls 35% des bénéficiaires ont des revenus au-dessus du

alized populations into the savings and credit industry, the development of new markets. These structures put their technical skills to use for this integration objective. They create inclusion tools and "educate" these populations, allowing them to assimilate financial "good practices".

### Contributions and limits of these programmes

The support from each of these NGOs' workers, their attentiveness *vis-à-vis* the beneficiaries but also their flexibility, guarantee a certain amount of adaptiveness in these economic integration policies. This support allows the beneficiaries to better know their rights and improve their self-confidence. The financial and psychosocial support helps them to develop a "life project". This generally means self-employment and living off the informal economy or, for about 20% of the beneficiaries, working in the formal economy. There is little information on the social links developed with the host community, but, judging from our observations in the field, they are very limited.

We were not given access to data pertaining to the programmes' economic performance. However, the graduation approach implemented by HIAS is somewhat criticized: allegedly, it cannot assure the beneficiaries a way out of extreme poverty. Indeed, there exists a significant risk of them sliding back into poverty<sup>13</sup>. Thus, eight months after the beginning of the programme, only 35% of the beneficiaries had income above the national poverty line<sup>14</sup>. Indeed, money transfers, even within social programmes, cannot be regarded as a social protection mechanism. As for access to credit, the beneficiaries of the Scalabrin-

— 13. Voir International Policy Center for Inclusive Growth, "Debating Graduation", *Policy in Focus*, vol. 14, n° 2, juillet 2017, p. 8-9.

— 13. See International Policy Center for Inclusive Growth, "Debating Graduation", *Policy in Focus*, vol. 14, n° 2, July 2017, p. 8-9.

— 14. Helene Kuhle, Alexi Taylor-Grosman and Andrew Mitchell, "Leaving no one behind: graduation for refugees", in International Policy Center for Inclusive Growth, "Debating Graduation...", art. cit., p. 62-73.

seuil de pauvreté national<sup>14</sup>. En effet, le transfert d'argent, même mis en œuvre au sein de programmes sociaux, n'est pas assimilable à un mécanisme de protection sociale. S'agissant de l'accès au crédit, les bénéficiaires de la Mission Scablabiniana semblent avoir des résultats plus positifs, certainement parce qu'il s'agit de populations ayant des besoins de crédit pour développer un projet productif – parfois déjà mis en œuvre –, mais qui ne se trouvent pas en situation d'extrême pauvreté. En revanche, si inciter à l'épargne ces populations qui endurent des conditions de vie difficiles est présenté comme une mesure économique de gestion, il s'agit surtout d'un dédouanement des responsabilités sociopolitiques des principaux acteurs. La responsabilité des organisations financières ne varie pas par rapport aux services traditionnels dans la mesure où elles ne prennent pas de risques bancaires particuliers en matière de prêts, par exemple vis-à-vis de ces populations qui sont financièrement considérées comme moins stables et donc « plus à risques ». En somme, ces institutions ne revendiquent pas l'exercice d'une « responsabilité sociale » en aidant ces personnes. Au contraire, la responsabilité de leur situation est imputée aux individus et à leurs compétences – ou à leur défaut de compétences – qui doivent s'adapter aux aléas du milieu dans lequel on les incite à s'intégrer économiquement de manière relativement sédentaire<sup>15</sup>. La sédentarité est en effet une norme imposée et non questionnée de ces programmes qui ne tiennent pas compte des dynamiques propres au processus de migration forcée. Au final, il n'y a aucune création d'une dynamique collective de responsabilité.

— 14. Helene Kuhle, Alexi Taylor-Grosman et Andrew Mitchell, "Leaving no one behind: graduation for refugees", in International Policy Center for Inclusive Growth, "Debating Graduation...", art. cit., p. 62-73.

— 15. En ce sens, la spécificité migratoire (supposément temporaire de ce type de migrants) et les aléas liés aux difficultés d'insertion locale sont des éléments qui ne sont jamais évoqués par les coordinateurs des programmes d'ONG.

iana Mission seem to have more positive results, probably because they use credit for productive projects – sometimes already launched – but are not in situation of extreme poverty. However, if encour-

**« Si inciter à l'épargne ces populations qui endurent des conditions de vie difficiles est présenté comme une mesure économique de gestion, il s'agit surtout d'un dédouanement des responsabilités sociopolitiques des principaux acteurs. »**

**"If encouraging these populations to save money is presented as an economic measure, it is above all a way for the main actors to appear as if they were filling their sociopolitical responsibilities."**

aging these populations to save money is presented as an economic measure, it is above all a way for the main actors to appear as if they were filling their sociopolitical responsibilities. The financial organisations play the same role as in their traditional services, in that there are no additional financial risks in lending to populations considered less stable or more "at risk". In short, they do not claim to exercise any kind of "social responsibility" by helping the beneficiaries. On the contrary, the responsibility of their situation falls on the beneficiaries and their capabilities – or lack thereof. They are asked to adapt to the uncertainties of an economic environment which they are compelled to integrate in a sedentary fashion<sup>15</sup>. Indeed, sedentariness is an unquestioned norm, imposed by programmes that do not take into account the intrinsic dynamics of forced migration. In the end, no collective responsibility dynamics are created.

— 15. In that sense, the specificity of these migrants (whose situation is assumed to be temporary) and the uncertainties related to the difficulty of local integration, are never mentioned by NGOs' programmes' coordinators.

Surtout, face à des populations pauvres, souvent traumatisées, en situation de survie économique quotidienne, ces programmes ont des impacts nuancés. Ils semblent déconnectés des besoins quotidiens de ces populations; ils se révèlent peu favorables à la construction progressive de leur projet de vie dans le cadre de la création d'un poids économique (crédit, incitation à l'épargne). L'enjeu de l'accès à une stabilité écono-

**« Ces programmes ont des impacts nuancés. Ils semblent déconnectés des besoins quotidiens de ces populations. »**

***“They seem disconnected from these populations’ daily needs”***

mique pour ces populations est étroitement lié à celui de leur intégration locale. Le devoir d'assistance envers les populations les plus précaires est ici remplacé par une « lutte contre l'assistanat », où la responsabilité de réussite incombe à la personne qui doit développer ses capacités. Par ailleurs, l'enjeu d'orientation de la construction du « projet de vie » du réfugié repose principalement sur le travailleur social du programme d'insertion économique de l'ONG. Souvent, celui-ci fait confiance aux arguments et à la connaissance – souvent limitée – que peut avoir le réfugié du secteur dans lequel il veut créer son commerce. On peut ainsi s'étonner qu'ils incitent à la vente ambulante de nourriture colombienne dans un marché saturé (selon les dires des réfugiés eux-mêmes).

Ces deux politiques participent incontestablement d'une nouvelle gestion des populations réfugiées dans leur pays d'accueil et dans le cadre de l'action d'acteurs divers (le HCR, les ONG, une banque, une coopérative...). S'agissant de l'État équatorien, réduit à son rôle minimal, il s'occupe de la régularisation de certains flux de populations en situation de migration forcée. Le HCR et d'autres bailleurs de la coopération internationale offrent des moyens pour

Besides, faced with poor populations – often traumatized and in situation of daily economic survival –, these programmes have mixed impacts. They seem disconnected from these populations’ daily needs and they prove hardly favorable to the gradual construction of their life project (in this case, gaining economic weight through credit and savings). The importance to access to economic stability for these populations is closely tied to their local integration. Here, the assistance duty toward the most insecure populations is replaced by a “struggle against assistantship”, where the responsibility to succeed lies with the individuals, who must develop their capacities. Moreover, the steering of a refugee’s “life project” is mainly entrusted to the economic integration programmes’ social workers within the NGO. These social workers mostly rely on the arguments and knowledge – often limited – that refugees have of the sector in which they wish to work. Hence, it is puzzling that they encourage Colombian street food vending in a market which is saturated (according to the refugees themselves).

These two policies are obviously resulting from a new way of managing refugees in their host countries, but also within the framework of a variety of actors (the UNHCR, NGOs, banks, cooperatives...). As for the Ecuadorian State, reduced to its simplest role, it deals with regulating certain population flows in situation of forced migration. The UNHCR and other international cooperation donors provide the means for a “social” management of refugees. With reduced perspectives, NGOs have been directing their actions toward the economic integration of refugees over the past few years. These “livelihood” policies target certain populations: people in situation of extreme poverty, or poor populations with some level of integration. They are implemented through partnerships with banking, savings or credit institutions. This offers new market opportunities for these institutions, with limited risks due to the fact that the NGOs select and

la gestion « sociale » des populations réfugiées. Leurs perspectives étant réduites, les ONG orientent depuis quelques années leur action sur l'insertion économique des réfugiés. Ces politiques de « moyens de vie » ciblent certaines populations: les personnes en situation d'extrême pauvreté, ou les populations pauvres mais disposant d'un certain degré d'intégration. Elles sont mises en place au travers de partenariats avec des institutions bancaires, d'épargne ou de crédit. Cela leur ouvre de nouvelles perspectives de marché, avec des risques limités, du fait de la sélection des bénéficiaires opérée par les ONG, ainsi que par l'accompagnement social de ces derniers. Des contrats étant établis avec les bénéficiaires mentionnant des droits et des devoirs, il est clair qu'officiellement la responsabilité du succès de leur « projet de vie » n'est présentée que comme individuelle et familiale, et non plus sociétale. Ainsi, ces personnes réfugiées « chanceuses », qui seront sélectionnées, sont celles que l'on tente d'intégrer aux normes de la société capitaliste néolibérale, en sollicitant le concours des acteurs du secteur privé lucratif.

support the beneficiaries. Contracts mentioning the beneficiaries' rights and duties are signed, and so it is clear that officially the responsibility to succeed in their "life project" lies with individuals and families, and not with society. Among the refugees, the "lucky ones" who will be selected are those to be integrated into the rules of the game of capitalist neoliberal society by seeking the support of private sector profit making actors.

*Translated from the French by Benjamin Richardier*

Sur notre site <http://alternatives-humanitaires.org>, rubrique « Forum » : Lire également l'analyse de Lucie Laplace, « Les migrations vénézuéliennes en Amérique latine en contexte de crise humanitaire : enjeux et défis de l'aide aux migrants ».

On our website <http://alternatives-humanitaires.org>, section "Forum": See also, from Lucie Laplace, "Venezuelan migrations in Latin America in a context of humanitarian crisis: stakes and challenges in aid for migrants".

## Biographie | Biography



### LUCIE LAPLACE

Doctorante en Sciences politiques à l'Université Lumière Lyon 2 et chercheuse associée au département de Sociologie et d'Études de genre de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Équateur. Sa recherche porte sur l'évolution des politiques en faveur des populations réfugiées colombiennes en Équateur. Lucie analyse en particulier l'impact du modèle politique « progressiste » sur l'agencement du modèle de gouvernance migratoire de la question réfugiée, en tenant compte de l'évolution des politiques d'aide humanitaire et de développement international, et plus spécialement les effets des politiques d'insertion économique en faveur des femmes réfugiées colombiennes dans la ville de Quito.

Ph.D. student in political sciences at the University of Lyon 2 and research fellow at the Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Ecuador. Her work focuses on the evolution of refugee policies toward Colombian nationals in Ecuador. Lucie analyzes how the "progressive" political model shapes the migratory governance regarding refugees, given the evolution of humanitarian aid and development assistance policies, and more specifically the effects of economic integration policies for Colombian refugee women in the city of Quito.

# Comment l'arrivée des entreprises réinterroge les notions de légitimité et de redevabilité: l'exemple des programmes de *cash transfer*

## How the arrival of companies re-examines the notions of legitimacy and accountability: the example of cash transfer programmes

*Isabelle Schlaepfer* • PhD researcher at the Humanitarian and Conflict Response Institute, University of Manchester

# C

'est à une salubre mise en perspective que nous invite Isabelle Schlaepfer dans le débat sur les impacts de l'arri-

vée des entreprises dans le domaine humanitaire. Puisant à la question récurrente de la légitimité des ONG, elle démontre comment les règles du nouveau management influencent la manière de concevoir et de mettre en pratique la redevabilité aussi bien envers les bailleurs, les acteurs gouvernementaux qu'envers les bénéficiaires, de plus en plus conçus comme consommateurs de l'aide.

Isabelle Schlaepfer invites us to a salutary perspective in the debate on the impact of the arrival of companies in the humanitarian field. Drawing on the recurring question of the legitimacy of NGOs, she demonstrates how the rules of the neo-managerialism influence the way of conceiving and putting into practice the accountability as much towards the donors, the governmental actors as towards the beneficiaries, more and more conceived as consumers of aid.



ISABELLE SCHLAEPFER

L'une des principales questions qui se posent dans le domaine humanitaire est de savoir d'où ses acteurs tiennent leur pouvoir d'agir. Est-il en effet possible de parler de légitimité en l'absence de démocratie dans la mesure où l'une des principales caractéristiques du domaine humanitaire est de compter des acteurs non élus, donc non démocratiques. D'une certaine manière, leur action crée un vide en matière de légitimité. Or, du fait de la difficulté de définir et de cerner ce concept fuyant, une organisation humanitaire se confronte à de multiples revendications de légitimité provenant de l'espace au sein duquel elle s'engage : des populations et des communautés en situation d'urgence, des bailleurs de fonds, des partenaires opérationnels ou du grand public. Certaines de ces revendications de légitimité peuvent être contradictoires, voire incompatibles<sup>1</sup>. Bien que certains fondements d'ordre juridique et éthique puissent être utilisés comme justification, selon Kent *et al.*, « les organisations humanitaires dépendent de la confiance de ceux avec qui elles interagissent, que ce soit en termes de loyauté ou d'acceptation, sinon elles doivent se montrer capables de la gagner par leur action<sup>2</sup> ». Si certaines caractéristiques comme la confiance jouent un rôle capital lorsqu'il s'agit d'acquérir de la légitimité, Slim insiste sur le fait qu'elles peuvent évoluer de manière autonome. En effet, « elles peuvent reposer sur une représentation plutôt que sur la réalité et donc ne pas avoir besoin de l'expérience empirique pour influencer les populations d'une manière ou d'une autre<sup>3</sup> ».

— 1. Julia Black, "Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes", *Regulation & Governance*, n° 2, février 2008, p. 152.

— 2. Randolph Kent, Justin Armstrong et Alice Obrecht, *The Future of Non-Governmental Organisations in the Humanitarian Sector*, Londres, Humanitarian Futures Programme, 2013, p. 30.

— 3. Hugo Slim, "By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organisations", Article présenté lors de la conférence « International Meeting on Global Trends and Human Rights – before and after September 11 » à Genève en 2002, [www.gdrc.org/ngo/accountability/by-what-authority.html](http://www.gdrc.org/ngo/accountability/by-what-authority.html)

One of the biggest questions within humanitarian aid is from where involved actors derive their power to act. Is there any legitimacy at all without democracy as one of the main characteristics of the humanitarian arena is the inclusion of non-elected, thus non-democratic, actors. In a sense, then, their action generates a vacuum of legitimacy. Because of the difficulty of defining and identifying this elusive concept, a humanitarian organisation faces multiple legitimacy claims from within the arena of its activism – from the people and communities in need, its donors, implementing partners, the public. Some of these legitimacy claims may conflict or can even be incompatible<sup>1</sup>. Although legal and ethical fundaments exist for justification, as Kent *et al.* state, "humanitarian organisations depend on the trust of those with whom they interact, whether in form of loyalty, acceptance, or otherwise, they must be able to earn that trust through action"<sup>2</sup>. While characteristics such as trust play a pivotal role in gaining legitimacy, Slim emphasises they can take on a life of its own: "They can rely on image rather than reality and may not require any empirical experience to influence people one way or the other"<sup>3</sup>.

### To the new managerialism corresponds a new imaginary

What Slim describes as "image" can also be termed as social imaginary, a "common understanding that makes possible common practices and a widely shared sense of legitimacy"<sup>4</sup>. It constitutes motives, needs, and beliefs of indi-

— 1. Julia Black, "Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes", *Regulation & Governance*, no. 2, February 2008, p. 152.

— 2. Randolph Kent, Justin Armstrong, and Alice Obrecht, *The Future of Non-Governmental Organisations in the Humanitarian Sector*, London: Humanitarian Futures Programme, 2013, p. 30.

— 3. Hugo Slim, "By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organisations", Paper Presented at the International Meeting on Global Trends and Human Rights – before and after September 11, Geneva, 2002, [www.gdrc.org/ngo/accountability/by-what-authority.html](http://www.gdrc.org/ngo/accountability/by-what-authority.html)

— 4. Charles Taylor, *Modern Social Imaginaries*, Durham & London: Duke University Press, 2003, p. 23.

### Au nouveau managérialisme correspond un nouvel imaginaire

Ce que Slim décrit comme une « représentation » peut aussi être appelé imaginaire social ou « compréhension commune qui permet de recourir à des pratiques communes ainsi qu'à une notion de légitimité largement partagée<sup>4</sup> ». Ce concept englobe les motifs, les besoins et les croyances des personnes, leur ressenti quant à ce qui est perçu comme relevant du bien ou du mal<sup>5</sup>. En tant que tel, il s'agit d'une « force créative qui façonne le monde et confère un sens [...] au sein de la société instituante<sup>6</sup> ». L'imaginaire social ne reste pas figé. Au contraire, de nouvelles significations – et donc de nouveaux imaginaires – sont continuellement créées, reproduites, déplacées ou transfigurées. Il est intéressant de noter que Slim fait la différence entre les représentations, qui sont des éléments « irréels », et la « réalité ». Cependant, il ne faut pas oublier de prendre en compte le fait que l'imaginaire social s'incarne et se manifeste par les pratiques et qu'il a des conséquences concrètes. Pris comme point de repère des convictions et des actions des individus, il crée bel et bien une réalité. En effet, « les principales significations de l'imaginaire [...], loin de n'être que de simples épiphénomènes des forces "réelles" et des relations de productions, représentent les liens qui rassemblent une société et les formes qui définissent ce qui est "réel" dans une société donnée<sup>7</sup> ». En ce sens, l'imaginaire social est le socle sur lequel se construit la confiance et qui oriente les individus par rapport aux éléments et aux personnes qu'ils considèrent comme légitimes. Néanmoins, c'est précisément cet imaginaire, utilisé comme point de repère de la

individuals, their feeling for what is perceived as right or wrong<sup>5</sup>. As such, it is a "world-forming and meaning-bestowing creative force [...] of the instituting society"<sup>6</sup>. The social imaginary remains not fixed. Rather, new meanings and thus new imaginaries are continually brought into existence, reproduced, displaced, or transfigured. Interestingly, Slim differentiates between images, as something "unreal", and "reality". However, one should consider that the social imaginary is embodied and manifested through practices and has real-world consequences. As point of reference for peoples beliefs and actions, it creates indeed a reality: "the central imaginary significations [...], far from being mere epiphenomena of 'real' forces and relations of productions, are the laces which tie a society together and the forms which define what, for a given society, is 'real' "<sup>7</sup>. In that sense, the social imaginary is the ground where trust grows and orientates people of what and who they perceive as legitimate. However, it is precisely this imaginary as reference for trust in humanitarian organisations that has dramatically changed, while NGO legitimacy was under pressure from within and outside the humanitarian arena: media, think tanks, politics and donor governments. Today, it seems that an emerging imaginary of "neo-managerialism" and "humanitarian market" proliferates with far reaching consequences in the way legitimacy is addressed and generated.

— 4. Charles Taylor, *Modern Social Imaginaries*, Durham and Londres, Duke University Press, 2003, p. 23.

— 5. John Thompson, *Studies in the Theory of Ideology*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1984, p. 23.

— 6. Dilip Parameshwar Gaonkar, "Toward New Imaginaries: An Introduction", *Public Culture*, vol. 14, n° 1, 2002, p. 6.

— 7. John Thompson, *Studies in the Theory of Ideology...*, op. cit.

— 5. John Thompson, *Studies in the Theory of Ideology*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1984, p. 23.

— 6. Dilip Parameshwar Gaonkar, "Toward New Imaginaries: An Introduction", *Public Culture* 14, no. 1, 2002, p. 6.

— 7. John Thompson, *Studies in the Theory of Ideology...*, op. cit.

confiance envers les organisations humanitaires, qui a radicalement changé tandis que la légitimité des ONG se retrouvait sous pression, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du domaine humanitaire: les médias, les *think tanks*, la politique et les bailleurs de fonds gouvernementaux. Aujourd'hui, il semble qu'émerge un nouvel imaginaire qui s'inspire des concepts de « nouveau managérialisme » et de « marché humanitaire » et engendre de lourdes conséquences quant à la manière de traiter et d'établir la légitimité.

Les ONG ont longtemps bénéficié d'un haut degré d'acceptation en tant qu'acteurs légitimes des crises humanitaires, « en raison de l'immédiateté des besoins auxquels elles répondent<sup>8</sup> ». Toutefois, cette acceptation s'est fortement érodée depuis le milieu des années 1990. Au cours des dernières années, nous avons observé une forte augmentation du nombre de réfugiés, du fait de la multiplication des crises internationales et des catastrophes naturelles. Et le système humanitaire est de plus en plus critiqué en raison de l'« inefficacité » de ses interventions et les ONG se sont retrouvées confrontées à une crise de légitimité. La principale difficulté est de déterminer « d'où provient la revendication de légitimité des ONG en tant que représentantes du point de vue des populations pauvres ou marginalisées, étant donné que la plupart d'entre elles ne sont ni des organisations associatives ni des organes élus<sup>9</sup> ». Bon nombre d'experts s'accordent à dire que l'érosion de la confiance envers les organisations humanitaires traditionnelles, observée depuis les années 1990, est à l'origine de changements profonds dans le domaine humanitaire compte tenu d'un imaginaire social en voie de développement qui exige des interventions humanitaires plus « efficaces » et « efficientes ».

For a long time NGOs enjoyed, “due to the immediacy of the need to which they respond”<sup>8</sup>, a high acceptance as legitimate actors in humanitarian crises. However, this acceptance has dramatically eroded since the mid-1990s. The last few years have seen a dramatic rise in

**« Émerge un nouvel imaginaire qui s'inspire des concepts de “nouveau managérialisme” et de “marché humanitaire” »**

**“An emerging imaginary of ‘neo-managerialism’ and ‘humanitarian market’ proliferates”**

the number of refugees with the spread of international crises and disasters. And the humanitarian system is increasingly criticised for the “ineffectiveness” of its interventions, and NGOs have seen themselves confronted with a crisis of legitimacy. The fundamental difficulty is of “where do NGOs take the claim for legitimacy in representing views of the poor or marginalized, given the fact that most NGOs are neither membership organisations nor elected bodies”<sup>9</sup>. The broad literature agrees that the erosion of trust since the 1990s in traditional humanitarian organisations has caused far reaching changes within the humanitarian arena in light of a proliferating social imaginary demanding for more “efficient” and “effective” humanitarian interventions.

**When the efficiency injunction leads to a redefinition of legitimacy and accountability**

Firstly, this social imaginary which “includes an increased reliance on competitive forms of market regulation” has seen operations increasingly outsourced to companies, which meet the

— 8. Kent, Armstrong et Obrecht, “The Future of Non-Governmental Organisations...”, art. cit., p. 14.

— 9. Alnoor Ebrahim, “Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs”, *World Development*, vol. 31, n° 5, 2003, p. 815.

— 8. Kent, Armstrong, and Obrecht, “The Future of Non-Governmental Organisations...”, art. cit., p. 14.

— 9. Alnoor Ebrahim, “Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs”, *World Development* 31, no. 5, 2003, p. 815.

### Quand l'injonction d'efficacité amène à redéfinir la légitimité et la redevabilité

Premièrement, cet imaginaire social qui « implique une augmentation de la dépendance aux formes compétitives de la réglementation des marchés » laisse apparaître une augmentation de la sous-traitance des opérations par les entreprises qui répondent aux exigences d'« efficacité », d'« efficience » et de « compétence »<sup>10</sup>. De plus, les entreprises multinationales sont devenues d'importants bailleurs de fonds pour les organisations humanitaires qui dépendent de plus en plus de ces entreprises afin de mener leurs opérations. De nouveaux acteurs ont donc intégré le secteur, parce que les organisations humanitaires ont été obligées de recourir à de nouvelles ressources, que ce soit

**« Les contextes humanitaires ont été imaginés "comme des marchés au sein desquels les destinataires de l'aide humanitaire sont des clients qui bénéficient des droits du consommateur". »**

**"Humanitarian settings have become imagined 'as market places with aid recipients as customers with consumer rights'."**

en termes d'expertise, de technologies ou de contributions financières<sup>11</sup>. À la lumière de ces partenariats émergents avec les entreprises à but lucratif, les contextes humanitaires ont été imaginés « comme des marchés au sein desquels les destinataires de l'aide humanitaire sont des clients qui bénéficient des droits du consommateur<sup>12</sup> ». C'est ainsi

expectations of being "efficient", "effective" and "competent"<sup>10</sup>. Moreover, multinational companies have become important donors for humanitarian organisations, which increasingly depend on these companies for their operations. New actors have thus pushed into the sector because humanitarian organisations have been forced to access novel resources such as expertise, technologies and financial donations<sup>11</sup>. In light of these emerging partnerships with for-profit companies, humanitarian settings have become imagined "as market places with aid recipients as customers with consumer rights"<sup>12</sup>. Thus, businesses have become a dominant voice within the humanitarian arena as donors or partners, and thus as authorising environments.

Secondly, the norms and values to gain trust and justify interventions have changed associated with a new imaginary. Indeed, the broad literature agrees that today, "as part of their efforts to argue their legitimacy, all NGOs will have to be transparent about the precise nature of their activism"<sup>13</sup>, in other words being "accountable". Accountability is described as a process in which an organisation "holds itself openly responsible for what it believes, what it does and what it does not do in a way which shows it involving all concerned parties and actively responding to what it learns"<sup>14</sup>. In other words, organisations are kept accountable for what they say in justification of the voice with which they speak but they must prove effectiveness and account for what they have done with the resources provided. In

— 10. Jacob Torfing et al., *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York, Oxford University Press, 2012, p. 9.

— 11. Randolph Kent et Joanne Burke, *Commercial and Humanitarian Engagement in Crisis Contexts: Current Trends, Future Drivers*, Londres, Humanitarian Futures Programme, 2012, p. 12.

— 12. Juliano Fiori et al., *The Echo Chamber. Results, Management, and the Humanitarian Effectiveness Agenda*, Londres, The Humanitarian Affairs Team, Save the Children, 2016, p. 47.

— 10. Jacob Torfing et al., *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York, Oxford University Press, 2012, p. 9.

— 11. Randolph Kent et Joanne Burke, *Commercial and Humanitarian Engagement in Crisis Contexts: Current Trends, Future Drivers*, Londres: Humanitarian Futures Programme, 2012, p. 12.

— 12. Juliano Fiori et al., *The Echo Chamber. Results, Management, and the Humanitarian Effectiveness Agenda*, Londres: The Humanitarian Affairs Team, Save the Children, 2016, p. 47.

— 13. Hugo Slim, "By What Authority?...?", art. cit.

— 14. *Ibid.*

que les entreprises sont devenues des acteurs dominants du domaine humanitaire, en leur qualité de bailleurs de fonds ou de partenaires, et donc des espaces de légitimation.

Deuxièmement, les normes et les valeurs visant à gagner la confiance et à justifier les interventions ont changé en raison de leur association à un nouvel imaginaire. En effet, il est généralement admis qu'aujourd'hui, « dans le cadre de leurs efforts visant à justifier leur légitimité, toutes les ONG vont être obligées de faire preuve de transparence au sujet de la nature exacte de leur activisme<sup>13</sup> », autrement dit de faire preuve de redevabilité. Cette notion est définie comme un processus par lequel une organisation « se reconnaît ouvertement responsable de ce en quoi elle croit, de ce qu'elle fait et de ce qu'elle ne fait pas, de manière à montrer qu'elle implique tous les acteurs concernés et s'emploie activement à donner suite à ce dont elle a connaissance<sup>14</sup> ». Autrement dit, les organisations sont considérées comme redevables de ce qu'elles disent afin de justifier le fait qu'elles aient voix au chapitre, mais elles doivent prouver leur efficacité et justifier les actions mises en œuvre grâce aux ressources qui leur ont été attribuées. Afin d'être « redevables », les organisations humanitaires traditionnelles ont été fortement encouragées par les nouveaux espaces de légitimation mentionnés ci-dessus à devenir plus rationnelles et professionnelles<sup>15</sup>. Par conséquent, une tendance à la professionnalisation et au nouveau managérialisme a envahi les organisations humanitaires<sup>16</sup>. Ce processus implique l'adoption d'approches de gestion commerciale, comme l'augmentation de la division du travail, de la

order to be “accountable”, traditional humanitarian organisations have been pushed from the aforementioned changed authorising environments to become more rational and professional<sup>15</sup>. Consequently, a trend towards

**« Le langage “de la redevabilité et de la transparence” est devenu la langue véhiculaire de toutes les organisations à but non lucratif. »**

**“The language of ‘accountability and transparency’ has become the *lingua franca* in every non-profit organisation.”**

professionalization and neo-managerialism has swept the humanitarian organisations<sup>16</sup>. This process includes the adoption of business management approaches such as greater division of labour, specialisation, formalisation and standardisation of workflow<sup>17</sup>. As part of this, the language of “accountability and transparency” has become the *lingua franca* in every non-profit organisation in form of various accountability mechanisms, such as annual accountability reports and disclosure statements, performance assessments and evaluations, participation, self-regulation, social audits, and stakeholder analysis<sup>18</sup>. These various accountability tools shall allow them to meet accountability dimensions, which are linked to “real and transparent accountability mechanisms”, as Slim terms it<sup>19</sup>. However, this proliferating imaginary of neo-managerialism and humanitari-

— 13. Hugo Slim, “By What Authority?...”, art. cit.

— 14. *Ibid.*

— 15. Gilles Carbonnier, “Reason, Emotion, Compassion: Can Altruism Survive Professionalisation in the Humanitarian Sector?”, *Disasters*, vol. 39, n° 2, 2015, p. 189-207.

— 16. Michael Barnett, “Transformed Humanitarianism”, *Perspectives on Politics*, vol. 3, n° 4, 2005, p. 723-740.

— 15. Gilles Carbonnier, “Reason, Emotion, Compassion: Can Altruism Survive Professionalisation in the Humanitarian Sector?”, *Disasters* 39, no. 2, 2015, p. 189-207.

— 16. Michael Barnett, “Transformed Humanitarianism”, *Perspectives on Politics* 3, no. 4, 2005, p. 723-740.

— 17. Andrea Binder and Jan Martin Witte, *Business Engagement in Humanitarian Relief: Key Trends and Policy Implications*, London: Humanitarian Policy Group, 2007, p. 6.

— 18. Alnoor Ebrahim, “Accountability in Practice...”, art. cit.

— 19. Hugo Slim, “By What Authority?...”, art. cit.

spécialisation, de l'institutionnalisation et de la standardisation des processus de travail<sup>17</sup>. Dans ce contexte, le langage « de la redevabilité et de la transparence » est devenu la langue véhiculaire de toutes les organisations à but non lucratif. Il se manifeste sous la forme de divers mécanismes de redevabilité, tels que les rapports annuels de reddition des comptes et les déclarations de conformité, les évaluations de la performance, la participation, l'autorégulation, les bilans sociaux et l'analyse des partenaires<sup>18</sup>. Ces différents outils de redevabilité doivent leur permettre de respecter les différentes dimensions de la redevabilité, elles-mêmes liées à des « mécanismes de redevabilité concrets et transparents », pour reprendre la formulation de Slim<sup>19</sup>. Cependant, cet imaginaire en expansion inspiré du nouveau managérialisme et du marché humanitaire provoque une évolution parallèle, un conflit et une interférence entre plusieurs interprétations concurrentes de la notion de redevabilité au sein de chaque dimension.

Définir les dimensions de la redevabilité est une stratégie capitale pour les organisations « dans le but d'établir leur propre légitimité<sup>20</sup> ». En ce sens, la redevabilité « consiste surtout à développer et à utiliser des mécanismes concrets pour en faire une réalité<sup>21</sup> ». Cela dit, « tout le monde n'a pas le même pouvoir de représentation de ses intérêts; tout le monde n'est pas représenté de manière équivalente; les différences d'opinions ne sont pas nécessairement prises en compte; et les déséquilibres de pouvoir affectent les résultats de ce

an market produces the co-evolution, conflict and interference of competing interpretations of accountability within those dimensions.

Defining accountability dimensions is a crucial strategy for organisations "to construct their own legitimacy"<sup>20</sup>. In that sense, accountability is "all about designing and operating practical mechanisms to make it a reality"<sup>21</sup>. However, "people do not all have the same power to represent their interests, they are not all equally represented, differences of opinion are not necessarily taken into account and power differentials affect the outcomes of the process"<sup>22</sup>. Thus, negotiating accountability dimensions, mechanisms and their interpretations have immense consequences on which reality – and thus legitimacy – is constructed. Put in other language; in light of a changed humanitarian arena with businesses as implementing partners and as donors for NGOs, "these multiple and sometimes competing accountabilities can become even more complicated in cases where NGOs enter into contractual relationships", and cause even more delicate consequences on who, what, and how is perceived as legitimate<sup>23</sup>. Those consequences will be discussed next, using the example of responsible data management in cash transfer programmes to illustrate the various consequences of negotiating complex accountability dimensions.

— 17. Andrea Binder et Jan Martin Witte, *Business Engagement in Humanitarian Relief: Key Trends and Policy Implications*, Londres, Humanitarian Policy Group, 2007, p. 6.

— 18. Alnoor Ebrahim, "Accountability in Practice...", art. cit.

— 19. Hugo Slim, "By What Authority?...", art. cit.

— 20. Julia Black, "Constructing and Contesting...", art. cit., p. 151.

— 21. Hugo Slim, "By What Authority?...", art. cit.

— 20. Julia Black, "Constructing and Contesting...", art. cit., p. 151.

— 21. Hugo Slim, "By What Authority?...", art. cit.

— 22. Austen Davies, "Concerning Accountability of Humanitarian Action", *Network Paper*, February 2007, p. 18.

— 23. C. A. Meyer, *The Economics and Politics in Latin America*, London, Praeger, 1999, p. 110-115, in Alnoor Ebrahim, "The Accountability of Practice...", art. cit., p. 815.

processus<sup>22</sup> ». C'est pourquoi le processus de négociation des dimensions et des mécanismes de la redevabilité, ainsi que de leurs interprétations, a de lourdes conséquences sur le type de réalité, et donc de légitimité, qui est établie. En d'autres termes, nous pouvons dire qu'au regard d'un domaine humanitaire en mutation, dans lequel les entreprises sont devenues des partenaires opérationnels et des bailleurs de fonds pour les ONG, « ces multiples formes de redevabilité, parfois concurrentes, peuvent se complexifier encore davantage lorsque les ONG s'engagent dans des relations contractuelles ». Elles peuvent également entraîner des conséquences encore plus lourdes par rapport à la définition des personnes, des faits et des manières perçus comme légitimes<sup>23</sup>. Nous discuterons de ces conséquences en utilisant l'exemple de la gestion responsable des données dans le cadre des programmes de *cash transfer*.

### La négociation de la redevabilité dans le cadre des programmes de *cash transfer*

La pratique du *cash transfer*, ou transfert monétaire en espèces, est une forme d'intervention de plus en plus courante dans les situations d'urgence humanitaire. À la lumière d'un imaginaire dominant inspiré du nouveau managérialisme et d'une grande confiance dans les approches fondées sur le marché, les *cash transfers* sont encouragés afin d'autonomiser les populations en situation de crise, tout en respectant leurs choix et leur dignité<sup>24</sup>. Cependant, dans ce cadre, de grandes quantités de données sont collectées, stockées, analysées et partagées avec des tiers, comme les

### Negotiating accountability in cash transfer programmes

Cash transfer is a proliferating form of intervention in humanitarian emergencies. In light of a dominant imaginary of neo-managerialism and a great trust in market-based approaches, cash transfers are promoted to empower people in crises situation by respecting their choices and dignity<sup>24</sup>. However, in that framework, a large amount of data is collected, stored, analysed, and shared with third parties such as financial service providers<sup>25</sup>. These data usually include name and surname, mobile phone number, geolocation or other phone metadata, biometrics, and 'Know your customer' data<sup>26</sup>. Ensuring the highest possible data protection of affected people is a great responsibility for humanitarian agencies, and cash transfer programmes pose a various number of risks associated with the collection

**« Les cash transfers sont encouragés afin d'autonomiser les populations en situation de crise, tout en respectant leurs choix et leur dignité. »**

**“Cash transfers are promoted to empower people in crises situation by respecting their choices and dignity.”**

and handling of beneficiaries' personal data. Specifically, related challenges are faced with informed consent; the multiple use of data (such as for commercial use); questions of data ownership and privacy; potentials for security breaches, and impact of new technologies such as Blockchain<sup>27</sup>. The com-

— 22. Austen Davies, "Concerning Accountability of Humanitarian Action", *Network Paper*, février 2007, p. 18.

— 23. C. A. Meyer, *The Economics and Politics in Latin America*, Londres, Praeger, 1999, p. 110-115, in Alnoor Ebrahim, "The Accountability of Practice...", art. cit., p. 815.

— 24. Groupe Banque mondiale, *Note stratégique. Cash Transfers in Humanitarian Contexts*, Washington DC, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Group, 2016.

— 24. The World Bank Group, *Strategic Note. Cash Transfers in Humanitarian Contexts*, Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Group, 2016.

— 25. Al Lutz et al., *Data Protection, Privacy and Security for Humanitarian & Development Programs*, Geneva, World Vision International, 2017, p. 17.

— 26. Christopher Kuner and Massimo Marelli, *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action*, Geneva: International Committee of the Red Cross, 2017, p. 111.

— 27. *Ibid.*

prestataires de services financiers<sup>25</sup>. Ces données incluent souvent les noms, prénoms, numéros de téléphone, coordonnées géographiques et autres métadonnées téléphoniques ou biométriques, ainsi que des données visant à « connaître le client<sup>26</sup> ». Assurer la plus grande protection possible des données des populations touchées est une lourde responsabilité qui incombe aux organisations humanitaires et les programmes de *cash transfer* présentent un certain nombre de risques associés à la collecte et à la gestion des données personnelles des bénéficiaires. Parmi les défis associés, nous pouvons notamment citer le consentement éclairé ; les multiples utilisations des données (y compris pour un usage commercial) ; les questions liées à la propriété et à la confidentialité des données ; les possibles violations de la sécurité des données ; et l'impact des nouvelles technologies comme la BlockChain<sup>27</sup>. La complexité de chaque contexte humanitaire et de la circulation des données tout au long du cycle de vie du programme, ainsi que le manque de personnel, de ressources et de temps, ou encore la participation de différents types d'organisations et d'agences, sont autant de facteurs qui expliquent la difficulté de mettre en œuvre une gestion responsable et cohérente des données afin de prendre en compte l'ensemble des dimensions relatives à la confidentialité et à la sécurité des données personnelles des bénéficiaires<sup>28</sup>. C'est pourquoi la forte tendance à l'augmentation du nombre de programmes de *cash transfer* en contexte humanitaire met l'accent sur la nécessité pour les organisations humanitaires de ne pas seulement penser aux types de données qui seront collectées, stockées et parta-

plexity of a humanitarian context, the complicated flow of data throughout a programme's life-cycle, a lack of staff, funding or time; and the involvement of various types of organisations and agencies makes it difficult to implement a coherent responsible data management that fully addresses beneficiaries' privacy and security of personal data<sup>28</sup>. Hence, the strong trend towards scaling up cash-based programmes in humanitarian context emphasises the need for humanitarian agencies to think not only about the types of data collected, stored and shared with partners; but also what it means to be transparent and accountable in cash transfer programmes defining upwards and downwards accountability.

### Upwards accountability

Firstly, upwards accountability usually refers to relationships with donors and governments<sup>29</sup>. It seems an imaginary of neo-managerialism and the humanitarian market promotes the idea that humanitarian inventions are "simple commodities or services that are delivered repeatedly [which] are amenable to standardisation and are easy to monitor"<sup>30</sup>. This is supported by Lindenberg and Bryant who observe that neo-managerialism techniques "entail the adoption of standard accounting practices and the production of 'quantities of information' "<sup>31</sup>. Similarly, Shukla *et al.* criticise that hard facts, standardised numbers and comparable results have become an imperative within the upward accountability dimension to satisfy results-based management and "Payment by results" as pushed by do-

— 25. Al Lutz *et al.*, *Data Protection, Privacy and Security for Humanitarian & Development Programs*, Genève, World Vision International, 2017, p. 17.

— 26. Christopher Kuner et Massimo Marelli, *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action*, Genève, International Committee of the Red Cross, 2017, p. 111.

— 27. *Ibid.*

— 28. Al Lutz *et al.*, *Data Protection, Privacy and...*, *op. cit.*, p. 10-11.

— 28. Al Lutz *et al.*, *Data Protection, Privacy and...*, *op. cit.*, p. 10-11.

— 29. Alnoor Ebrahim, "Accountability in Practice...", *art. cit.*, p. 417.

— 30. Austen Davies, "Concerning Accountability...", *art. cit.*, p. 13.

— 31. Marc Lindenberg et Coralie Bryant, *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, London: Kumarian Press, 2001, p. 212, in Susan M Roberts, John Paul Jones and Oliver Fröhling, "NGOs and the Globalisation of Managerialism: A Research Framework", *World Development* 11 (33), 2005, p. 1851.

gées avec les partenaires, mais aussi de penser au sens que prend la transparence, ainsi que la redevabilité, dans le cadre des programmes de *cash transfer* qui définissent la redevabilité descendante et la redevabilité ascendante.

### La redevabilité ascendante

Premièrement, la redevabilité ascendante se réfère habituellement aux relations avec les bailleurs de fonds et les gouvernements<sup>29</sup>. Il semble qu'un imaginaire inspiré du nouveau managérialisme et du marché humanitaire fasse la promotion de l'idée selon laquelle les interventions humanitaires sont « de simples marchandises ou services livrés de manière répétée [qui] sont susceptibles d'être standardisés, et dont il est facile d'assurer le suivi<sup>30</sup> ». C'est la thèse avancée par Lindenberg et Bryant, qui observent que les techniques du nouveau managérialisme « impliquent l'adoption de pratiques comptables standards et la production de "quantités d'informations" »<sup>31</sup>. De la même manière, Shukla *et al.* critiquent l'idée selon laquelle les faits concrets, les nombres standardisés et les résultats comparables sont devenus des éléments obligatoires au sein de la dimension de la redevabilité ascendante afin de respecter les procédures de gestion axée sur les résultats et de « paierement au rendement » imposées par les bailleurs de fonds<sup>32</sup>. Cependant, cette tendance pose des défis directs aux principes fondamentaux de la gestion responsable des données appliquée aux programmes de *cash transfer*, et notam-

nors<sup>32</sup>. However, this trend poses direct challenges for the basic principles of responsible data management in cash transfer programmes, specifically "the purpose limitation principle, the data minimization principle and the data quality principle"<sup>33</sup>. Moreover, humanitarian organisations rely on data that is

**« Les ONG font l'expérience sur le terrain que les objectifs fixés par les bailleurs de fonds n'ont pas grand-chose à voir avec la complexité de leur véritable travail »**

**"NGO participants at the field level experience that donor's targets have little to do with the complexity of their real work"**

generated by their staff in the field and, as Davies pointedly asks: "How much room do they really have to respond to what they hear?"<sup>34</sup> Similarly, Shukla *et al.* observe that NGO participants at the field level experience that donor's targets have little to do with the complexity of their real work, and hence the according accountability tools are mostly used to produce rhetoric data in demonstrating achievements<sup>35</sup>. This is a crucial point for responsible data management, as there remains little opportunities to feedback on crucial aspects around responsible data management, such as the difficulty of obtaining informed consent from those individuals in crisis situation whom data is collected and shared.

— 29. Alnoor Ebrahim, "Accountability in Practice...", art. cit., p. 417.

— 30. Austen Davies, "Concerning Accountability...", art. cit., p. 13.

— 31. Marc Lindenberg and Coralie Bryant, *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, Londres, Kumarian Press, 2001, p. 212, in Susan M. Roberts, John Paul Jones et Oliver Fröhling, "NGOs and the Globalisation of Managerialism: A Research Framework", *World Development*, vol. 11, n° 33, 2005, p. 1851.

— 32. Anuprita Shukla, Paul Teedon et Flora Cornish, "Empty Rituals? A Qualitative Study of Users' Experience of Monitoring & Evaluation Systems in HIV Interventions in Western India", *Social Science and Medicine*, vol. 168, novembre 2016, p. 7.

— 32. Anuprita Shukla, Paul Teedon, and Flora Cornish, "Empty Rituals? A Qualitative Study of Users' Experience of Monitoring & Evaluation Systems in HIV Interventions in Western India", *Social Science and Medicine* 168, November 2016, p. 7.

— 33. Christopher Kuner and Massimo Marelli, *Handbook on Data Protection...*, op. cit., p. 111.

— 34. Austen Davies, "Concerning Accountability...", art. cit. p. 13.

— 35. Anuprita Shukla, Paul Teedon, and Flora Cornish, "Empty Rituals?...", art. cit., p. 7.

ment aux « principe de limitation de la finalité, principe de minimisation des données et principe de qualité des données<sup>33</sup> ». Par ailleurs, les organisations humanitaires s'appuient sur des données produites par leur personnel sur le terrain et, tout comme Davies, nous pouvons alors nous demander : « Dans quelle mesure peuvent-ils réagir à ce qu'ils entendent<sup>34</sup> ? » De même, Shukla *et al.* observent que les ONG font l'expérience sur le terrain que les objectifs fixés par les bailleurs de fonds n'ont pas grand-chose à voir avec la complexité de leur véritable travail et que les outils de redevabilité sont principalement utilisés pour produire des données purement rhétoriques à même d'étayer des résultats<sup>35</sup>. Il s'agit d'un point essentiel de la gestion responsable des données dans la mesure où cela ne laisse que peu d'occasions de fournir un feedback au sujet des principaux aspects de la gestion responsable des données, tels que la difficulté d'obtenir le consentement éclairé des personnes en situation de crise dont les données sont collectées et partagées.

### La redevabilité descendante

Deuxièmement, la redevabilité descendante se réfère aux populations et aux bénéficiaires de l'aide humanitaire. Elle est notamment déterminée « par les revendications des ONG visant à définir si elles s'expriment en qualité de, avec, pour ou au sujet des populations opprimées<sup>36</sup> ». Tandis que la redevabilité descendante cherche à donner une voix aux bénéficiaires, nous pouvons nous demander de quelle manière leur voix est représentée. Selon Fiori *et al.*, la redevabilité descendante est fortement influencée par l'imaginaire inspiré du nouveau managérialisme. En ce sens, les outils de redevabilité

### Downwards accountability

Secondly, downwards accountability refers to communities and beneficiaries of aid. Specifically, it is determined "by the claims NGOs make for themselves as to whether they speak as, with, for or about oppressed people"<sup>36</sup>. While downward accountability is about giving beneficiaries a voice, it is a question how this voice is represented. As Fiori *et al.* state, downwards accountability is highly influenced by the imaginary of neo-managerialism in a sense that accountability tools present affected people rather as consumers than recipients of humanitarian aid, specifically in cash transfer programmes<sup>37</sup>. As consumers, they are supposed to express their preferences through accountability tools in order to evaluate and choose products. Accountability has thus become a keystone of the humanitarian market, "through which customers could express their preferences"<sup>38</sup>. However, "in crisis zones there is usually no choice of provider – aid agencies have a monopoly", a point Davies suggests to consider<sup>39</sup>. Whilst representing people in need as clients seems to be a prominent way in accountability mechanisms, from a responsible data management perspective, however, there is a pressing need to remember that personal data are first of all collected from vulnerable people in need for the quick distribution of aid, and not from fully informed customers for commercial use by private entities.

— 33. Christopher Kuner et Massimo Marelli, *Handbook on Data Protection...*, *op. cit.*, p. 111.

— 34. Austen Davies, "Concerning Accountability...", *art. cit.* p. 13.

— 35. Anuprita Shukla, Paul Teedon et Flora Cornish, "Empty Rituals?... ", *art. cit.*, p. 7.

— 36. Hugo Slim, "By What Authority?... ", *art. cit.*

— 36. Hugo Slim, "By What Authority?... ", *art. cit.*

— 37. Juliano Fiori *et al.*, *The Echo Chamber...*, *op. cit.*, p. 47.

— 38. *Idem.*

— 39. Austen Davies, "Concerning Accountability...", *art. cit.*, p. 12.

présentent les populations touchées davantage comme des consommateurs que comme des bénéficiaires de l'aide humanitaire, notamment dans le cadre des programmes de *cash transfer*<sup>37</sup>. En tant que consommatrices, elles sont supposées exprimer leurs préférences au moyen d'outils de redevabilité, dans le but d'évaluer et de choisir des produits. La redevabilité est donc devenue une pierre angulaire du marché humanitaire et « par le biais duquel les consommateurs peuvent exprimer leurs préférences<sup>38</sup> ». Toutefois, pour reprendre l'idée de Davies, « dans les zones de crise il n'est en général pas possible de choisir un fournisseur, car les organismes d'aide ont le monopole<sup>39</sup> ». Le fait de représenter les populations en situation d'urgence comme des clients semble être devenu une norme pour les mécanismes de redevabilité. Cependant, du point de vue de la gestion responsable des données, il est urgent de se rappeler que les données personnelles sont avant tout collectées auprès de populations vulnérables en situation d'urgence, dans le but de distribuer rapidement l'aide humanitaire, et non pas auprès de clients dûment informés de l'usage commercial de leurs données par des entités privées.

### Pistes de recherche

Le manque de légitimité démocratique ouvre le champ des possibles pour de nombreuses organisations souhaitant intégrer le domaine humanitaire et imposer leurs propres interprétations et revendications en matière de légitimité. Une variété d'organisations et d'individus n'ayant pas les mêmes valeurs, normes et intérêts négocient non seulement les relations, la politique et les pratiques de l'aide humanitaire, mais aussi le sens de la légitimité. Dès lors que les institutions démocratiques ne reconnaissent pas la légitimité d'une

**« La redevabilité est donc devenue une pierre angulaire du marché humanitaire »**

**“Accountability has thus become a keystone of the humanitarian market”**

### Research directions

The lack of democratic legitimacy opens up opportunities for various organisations to enter the humanitarian arena and impose their own interpretation of and claim to legitimacy. A variety of organisations and people with different values, norms and interests negotiate not only relations, politics and practices of aid, but also the meaning of legitimacy. If democratic institutions do not approve an organisation's legitimacy, which values and through which mechanisms then dominate the arena?

Within this debate, researchers of humanitarian aid are invited to pose new questions about “legitimacy”. Firstly, not only what and who is legitimate in a humanitarian arena, but also where legitimacy is practically realised, and secondly how it wins its stability through practices. As these elaborations have tried to show, the practice of accountability became an important way to justify an organisation's legitimacy. The case of responsible data management in cash transfer programmes tried to illustrate how delicate the consequences of various accountability dimensions are within this context.

Studying accountability as a social practice is advocated here because power, meaning, knowledge, social institutions and transformation take place within and are parts of social practices<sup>40</sup>. It is argued that understanding to what extent an imaginary of neo-manageri-

— 37. Juliano Fiori et al., *The Echo Chamber...*, op. cit., p. 47.

— 38. *Idem*.

— 39. Austen Davies, “Concerning Accountability...”, art. cit., p. 12.

— 40. Theodore R. Schatzki, Karin Knorr Cetina, and Eike von Savigny, *The Practical Turn in Contemporary Theory*, London and New York: Routledge, 2001, p. 11.

organisation, quelles sont les valeurs qui dominent le domaine humanitaire, et par le biais de quels mécanismes ?

Dans le cadre de ce débat, nous invitons les chercheurs qui s'intéressent à l'aide humanitaire à se poser de nouvelles questions au sujet de la « légitimité ». Tout d'abord, ils pourraient ne pas uniquement se demander quels sont les éléments ou quelles sont les personnes légitimes dans le domaine humanitaire, mais aussi où la légitimité se manifeste dans la pratique. Ils pourraient également chercher à savoir comment cette légitimité peut se stabiliser par le biais de pratiques. Comme les analyses présentées dans cet article ont tenté de le démontrer, la pratique de la redevabilité est devenue un moyen important de justifier la légitimité d'une organisation. Le cas de la gestion responsable des données appliquée aux programmes de *cash transfer* a été choisi afin d'illustrer la complexité des conséquences engendrées par les différentes dimensions de la redevabilité dans ce contexte.

Dans ce cadre précis, nous recommandons donc d'étudier la redevabilité en tant que pratique sociale dans la mesure où le pouvoir, la signification, les connaissances, les institutions sociales et le changement sont autant d'éléments qui s'observent au sein des pratiques sociales, dont ils font partie<sup>40</sup>. L'idée selon laquelle il est nécessaire de comprendre dans quelle mesure un imaginaire inspiré du nouveau managérialisme se diffuse, se sédimente et finalement prévaut dans les diverses perceptions de la légitimité, au travers de la pratique de la redevabilité, pourrait fortement aider à comprendre la source du pouvoir dans le domaine humanitaire.

Traduit de l'anglais par Méline Bernard

alism diffuses, sediments, and prevails in different perceptions of legitimacy through the practice of accountability could significantly help to explain how people derive the power to act in the humanitarian arena.

— 40. Theodore R. Schatzki, Karin Knorr Cetina et Eike von Savigny, *The Practical Turn in Contemporary Theory*, Londres et New York, Routledge, 2001, p. 11.

## Biographie | Biography



### ISABELLE SCHLAEPFER

Candidate au doctorat et chercheuse au Humanitarian and Conflict Response Institute de l'université de Manchester. Elle est titulaire d'un diplôme de master en Sciences politiques et en Études de genre délivré par l'université de Berne en Suisse. Dans le cadre de son doctorat, elle mène des recherches au sujet de la pratique sociale de la redevabilité en s'intéressant principalement à la gestion responsable des données appliquée aux programmes de *cash transfer*. Avant de commencer son doctorat, Isabelle a travaillé comme chercheuse dans le domaine des études de genre et du développement au Centre interdisciplinaire pour les études de genre de l'université de Berne. Elle s'est notamment intéressée à l'évaluation des programmes et au développement des indicateurs. Elle a travaillé en Suisse et au Kenya, où elle a conduit des projets sur l'égalité des genres et les problématiques WASH dans les contextes humanitaires et en développement en utilisant des méthodes quantitatives et qualitatives. Elle est spécialiste du développement et de l'application des modèles d'évaluation quantitative et qualitative. Elle s'intéresse tout particulièrement aux données qui prennent en compte la dimension du genre, à la parité hommes-femmes, à l'assurance de qualité et à la conformité institutionnelle.

A PhD researcher at the Humanitarian and Conflict Response Institute at the University of Manchester. She holds a Master degree in political science and gender studies from the University of Bern, Switzerland. Within her PhD, she investigates the social practice of accountability by focusing on responsible data management in cash transfer programmes. Before starting her PhD, Isabelle worked as a research scientist in the area of gender and development at the Interdisciplinary Centre for Gender Studies at the University of Bern with a focus on programme evaluations and indicator development. She executed projects in Switzerland and Kenya on gender equality and WASH in humanitarian and developing settings by applying quantitative and qualitative methods. She has expertise in the development and application of quantitative and qualitative evaluation designs with a special focus on gender-responsive data, gender mainstreaming, quality assurance and institutional compliance.

# Partenariat avec les opérateurs privés : un indispensable débat au sein des ONG

## Partnerships with private operators: the necessary debate among NGOs

Anne-Aël Pohu • Juriste et experte indépendante en développement international

# P

our clore – temporairement – ce dossier, Anne-Aël Pohu aborde le cas particulièrement éclairant des « compagnies

privées de développement », ces sociétés qui se sont créées presque exclusivement pour intervenir sur le champ du développement et de l'humanitaire. Percevant des fonds publics, sous-traitant à des ONG pour remplir leurs engagements, elles induisent un véritable changement de paradigme. Les ONG gagneraient à ouvrir un véritable débat pour ne pas être emportées par ce mouvement de fond.



ANNE-AËL  
POHU

Collaborer avec des sociétés privées pour la mise en œuvre de projets humanitaires ou de développement est une tendance à laquelle les ONG sont de plus en plus encouragées par certains bailleurs. Sollicitées pour leur expertise technique par des opérateurs privés pour répondre en consortium à des appels d'offres conséquents, les ONG

To conclude – temporarily – this Focus, Anne-Ael Pohu addresses the particularly enlightening case of “private development companies”, these companies that were created almost exclusively to intervene on the field of development and humanitarian action. Perceiving public funds, outsourcing to NGOs to fulfill their commitments, they induce a real paradigm shift. NGOs would benefit from opening a real debate not to be swept away by this movement of substance.

A number of funders increasingly encourage NGOs to collaborate with private companies in the implementation of humanitarian or development projects. Sought by private operators for their technical expertise and then regrouped into consortia to respond to important tenders, NGOs see their practices and way of conceiving the objectives and modalities of aid challenged.

sont bouleversées dans leurs pratiques et leur manière de concevoir les objectifs et les modalités de l'aide.

### Les opérateurs privés à la conquête du « marché de l'aide »

Depuis les années 2010, certains bailleurs internationaux n'ont de cesse d'encourager la participation du secteur privé à l'aide au développement, y compris afin que ce dernier joue un rôle dans la mise en œuvre directe de l'aide. C'est ainsi que des entreprises privées concluent des contrats avec des institutions internationales ou des États bailleurs pour mettre en œuvre, sur fonds publics, les programmes d'aide définis par leur cocontractant. Tantôt qualifiées de « *for-profit entities in humanitarian response* », « *international development contractors* », « *commercial entities providing relief* » ou encore de « *for-profit development companies* », celles que l'on pourrait appeler en français des « compagnies privées de développement » (CPD) se caractérisent par leur grande diversité et leur capacité à se positionner en appui direct à des institutions, des gouvernements, ou d'autres entreprises sur de multiples thématiques (ingénierie, infrastructure, santé, réforme de la justice, etc.).

Les CPD sont principalement actives dans le secteur du développement, notamment pour des projets de reconstruction et de réhabilitation. Leur participation à l'aide d'urgence n'a émergé qu'au lendemain du tsunami en Asie du Sud-Est en 2004, leur rôle étant principalement confiné jusqu'alors à la fourniture de services pour les agences humanitaires ou les ONG dans les secteurs de la logistique ou du transport. Depuis lors, le volume de l'aide absorbé par les CPD ne cesse de croître. Leur contractualisation par USAID, l'agence américaine pour le développement international, avait progressivement émergé dans les années 1990 avant de significativement augmenter dans les années 2000, en raison des besoins importants de reconstruction en Irak et en Afghanistan et de la réduction des capacités internes

### Private operators seeking to conquer the "aid market"

Since the 2010's, a number of international donors keep encouraging the private sector to participate in development assistance and even to assume a direct role in implementing aid. And so, private companies get to sign contracts with international institutions or donor States, in order to implement – with public money – the aid programmes designed by their co-contractor. Either referred to as "for-profit entities in humanitarian response", "International development contractors" or "commercial entities providing relief", these "for-profit development companies" (FPDCs) are characterized by their diversity and capacity to directly support institutions, governments or other companies on multiple themes (engineering, infrastructure, health, justice reform, etc.).

FPDCs are mainly active in the development sector, especially within reconstruction and rehabilitation projects. Their participation in emergency aid only started in the aftermath of the 2004 tsunami in Southeast Asia, and their role at the time was mostly limited to service provision for humanitarian agencies or NGOs in the transport and logistics sectors. Since then, the aid volume absorbed by FPDCs has kept increasing. USAID – the American agency for international development – started outsourcing to FPDCs through the 1990s, then significantly increased the volume of contracts in the 2000s because of the important reconstruction needs in Iraq and Afghanistan, as well as the reduction of USAID's internal capabilities. In 2015, the main 20 USAID contractors thus received \$4.8 billion, only 25% of which were allocated to NGOs. The first beneficiary was the Partnership for Supply Chain Management<sup>1</sup>, ahead of important private companies: Chemonics International (\$520 million); John Snow Incorporated (\$415 million); DAI

— 1. Joint conglomerate composed of 13 NGOs and FPDCs working on HIV/AIDS and tuberculosis programmes.

d'USAID. En 2015, les 20 principaux signataires de contrats avec USAID ont ainsi perçu 4,8 milliards de dollars, dont 25 % seulement étaient alloués à des ONG. Le premier bénéficiaire a été le Partnership for Supply Chain Management<sup>1</sup> (PFSCM), devant d'importantes compagnies privées: Chemonics International (520 millions de dollars); John Snow Incorporated (415 millions); DAI (272 millions); AECOM (150 millions); Abt Associates (143 millions)<sup>2</sup>. La même année, la première d'entre elles – Chemonics – signait le plus gros accord-cadre jamais octroyé par USAID à n'importe quel sous-contractant, pour un montant de 9,5 milliards de dollars. En Grande-Bretagne, la montée en puissance des CPD s'est également accentuée depuis 2010. En 2011, les montants

**« Si les pays anglo-saxons ont été précurseurs dans la contractualisation des CPD, la Commission européenne a progressivement suivi la tendance. »**

**“If Anglo-Saxon countries were precursors in subcontracting to FPDCs, the European Commission progressively followed this trend.”**

octroyés par l'agence britannique de coopération internationale (DFID) aux compagnies privées et aux ONG étaient encore quasi équivalents, avant que l'écart se creuse. Ainsi, en 2015, les trois principales ONG récipiendaires de l'aide publique au développement britannique ont reçu 119,7 millions de livres sterling (48,8 millions pour Population Services International [PSI]; 37 millions pour IMA World Health; et 33,9 millions pour Marie Stopes International), quand les trois principales compagnies privées recevaient plus du double – 245 mil-

(\$272 million); AECOM (\$150 million); Abt Associates (\$143 million)<sup>2</sup>. That same year, Chemonics – first among them – signed the biggest framework agreement ever to be granted by USAID to any type of subcontractor, for a total of \$9.5 billion. In the UK, FPDCs' rise has also accelerated since 2010. In 2011, the amounts granted to the private sector and to NGOs by the Department for International Development (DFID) were still comparable, and then the gap widened. Indeed, in 2015, the three NGOs benefitting the most from the public British development aid received £119.7 million (£48.8 million for Population Services International, £37 million for IMA World Health and £33.9 million for Marie Stopes International), while the three main private companies were receiving more than twice that amount: £245 million (£92 million for PricewaterhouseCoopers, £80 million for Adam Smith International and £73 million for DAI<sup>3</sup>).

If Anglo-Saxon countries were precursors in subcontracting to FPDCs, the European Commission progressively followed this trend. To this day, the funds dedicated to humanitarian action (ECHO) cannot be allocated to programmes implemented through private companies. However, this practice is common within the Directorate-General for International Cooperation and Development (DEVCO), notably as part of the European Development Fund (EDF)'s service contracts.

### Approches that unsettle the aid sector

FPDCs are praised by funders for their financial management capacity. The commercial contracts grant them increased control over the objectives and operational modalities (experts selection for

— 1. Conglomérat mixte de 13 ONG et CPD travaillant sur des programmes de lutte contre le VIH/sida et la tuberculose.

— 2. Ezekiel Carlo Orlina, "Top USAID contractors for 2015", *Devex*, 27 mai 2016, [www.devex.com/news/top-usaid-contractors-for-2015-88181](http://www.devex.com/news/top-usaid-contractors-for-2015-88181)

— 2. Ezekiel Carlo Orlina, "Top USAID contractors for 2015", *Devex*, May 27<sup>th</sup>, 2016, [www.devex.com/news/top-usaid-contractors-for-2015-88181](http://www.devex.com/news/top-usaid-contractors-for-2015-88181)

— 3. Ma Karen Brutus, "DFID's top NGO partners for 2015", *Devex*, October 2016, [www.devex.com/news/dfid-s-top-ngo-partners-for-2015-88991](http://www.devex.com/news/dfid-s-top-ngo-partners-for-2015-88991) and Ezekiel Carlo Orlina, "DFID's top private sector partners for 2015", *Devex*, December 2016, [www.devex.com/news/dfid-s-top-private-sector-partners-for-2015-89333](http://www.devex.com/news/dfid-s-top-private-sector-partners-for-2015-89333)

lions – soit 92 millions pour PricewaterhouseCoopers, 80 millions pour Adam Smith International, et 73 millions pour DAI<sup>3</sup>.

Si les pays anglo-saxons ont été précurseurs dans la contractualisation des CPD, la Commission européenne a progressivement suivi la tendance. À l'heure actuelle, les fonds relevant de l'action humanitaire (ECHO) ne sont pas mobilisables pour financer des programmes mis en œuvre via des sociétés privées. En revanche, du côté de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO), cette pratique est désormais répandue, notamment dans le cadre du Fonds européen de développement (FED) via les contrats de service.

### Des approches qui bousculent le secteur de l'aide

Les CPD sont plébiscitées par les bailleurs pour leur capacité de gestion financière. Les contrats commerciaux offrent à ces derniers une possibilité de contrôle accru des objectifs et des modalités opérationnelles (par exemple la sélection des experts), tout en transférant à la compagnie les responsabilités financière, administrative et fiscale liées au contrat. De plus, par ces financements d'envergure, le bailleur réduit le nombre de contrats à gérer et s'épargne le suivi des partenaires et sous-contractants participant à la mise en œuvre du programme. C'est ainsi la compagnie qui endosse les plus gros risques. Pour autant, le plébiscite doit être nuancé.

La recherche de profits et de rentabilité constitue, à la différence des valeurs portées par les ONG, l'objectif final des CPD. C'est précisément ce qui justifie cette prise de risques. Ces profits, ainsi que le montant des salaires de leurs dirigeants défraient régulièrement la chro-

**« La presse britannique a même pointé 11 compagnies britanniques pour les bénéfices exorbitants tirés des programmes d'aide financés par DFID, rebaptisant leurs dirigeants les "barons de la pauvreté". »**

**"The British press even pointed out 11 UK companies and the exorbitant profits that they made from the DFID aid programmes, renaming their executives the 'poverty barons'."**

instance), all the while transferring the contract's financial, administrative and fiscal responsibilities to the company. Moreover, donors, through such big-scale funding, reduce the number of contracts that they manage, and spare themselves the monitoring of the partners and subcontractors who implement the programme. The company ends up bearing the greatest risks. But the praises need to be moderated.

Contrairement aux ONG agissant selon un jeu de valeurs, les FPDCs sont finalement motivées par la rentabilité. C'est précisément ce qui justifie un tel niveau de prise de risques. Ces profits, ainsi que les revenus réguliers des dirigeants, font régulièrement les nouvelles. En 2015, au Royaume-Uni, une pétition critiquait l'allocation de fonds d'assistance au développement à des FPDCs – souvent accusés de gaspillage et de corruption. La presse britannique a même pointé 11 entreprises britanniques et les bénéfices exorbitants qu'elles ont réalisés grâce aux programmes d'aide DFID, rebaptisant leurs dirigeants les "barons de la pauvreté"<sup>4</sup>.

Besides, the FPDCs' expertise and financial capabilities are not always sufficient in order to guarantee the quality of the technical offers submitted to the donors.

— 3. Ma Karen Brutus, "DFID's top NGO partners for 2015", *Devex*, octobre 2016, [www.devex.com/news/dfid-s-top-ngo-partners-for-2015-88991](http://www.devex.com/news/dfid-s-top-ngo-partners-for-2015-88991) et Ezekiel Carlo Orlina, "DFID's top private sector partners for 2015", *Devex*, décembre 2016, [www.devex.com/news/dfid-s-top-private-sector-partners-for-2015-89333](http://www.devex.com/news/dfid-s-top-private-sector-partners-for-2015-89333)

— 4. Ian Birrell, "Poverty barons' payday bonanza: Fatcats cashing in on British aid boom by driving up profits, pays and dividends in poorest parts of the world", *MailOnline*, April 10<sup>th</sup>, 2016, [www.dailymail.co.uk/news/article-3531963/Poverty-barons-payday-bonanza-Fatcats-cashing-British-aid-boom-driving-profits-pays-dividends-poorest-parts-world.html](http://www.dailymail.co.uk/news/article-3531963/Poverty-barons-payday-bonanza-Fatcats-cashing-British-aid-boom-driving-profits-pays-dividends-poorest-parts-world.html)

nique. En 2015, une pétition circulant en Grande-Bretagne dénonçait le fait que l'aide publique au développement transite via ces sociétés, régulièrement accusées de gaspillage et de corruption. La presse britannique a même pointé 11 compagnies britanniques pour les bénéfices exorbitants tirés des programmes d'aide financés par DFID, rebaptisant leurs dirigeants les « barons de la pauvreté »<sup>4</sup>.

En outre, l'expertise et les capacités financières des CPD ne sont pas toujours suffisantes pour garantir la qualité des offres techniques soumises aux bailleurs. Des alliances avec des opérateurs externes, notamment des ONG, leur sont nécessaires pour mobiliser des compétences et des experts spécialisés, appréhender les contextes d'intervention ou renforcer l'ancrage des projets au niveau communautaire. Les CPD sont en effet régulièrement pointées du doigt pour leur manque de connaissances techniques et leur défaut de légitimité, de compréhension des enjeux interculturels<sup>5</sup>, voire de maîtrise du cycle de projet<sup>6</sup>.

Le respect des principes humanitaires est également mis à mal par les CPD, notamment en matière de neutralité et d'indépendance. Certaines compagnies privées interviennent en appui à une partie au conflit (en soutenant par exemple la logistique des opérations militaires dans un État en guerre) et le risque d'amalgame avec la politique étrangère menée par l'État bailleur est grand. D'autres ont été accusées d'avoir

They need to partner up with external operators – such as NGOs – to deploy particular skills and experts, understand the intervention context or strengthen the projects' community approach. Indeed, FPDCs are frequently criticized for their lack of technical knowledge and legitimacy, their misunderstanding of intercultural stakes<sup>5</sup> or even of the project cycle management<sup>6</sup>.

The respect of humanitarian principles is also eroded by FPDCs, neutrality and independence being particularly concerned. Some private companies support one party to the conflict (for instance by logistically supporting military operations in a State in war), and the risk of being associated with the donor State's foreign policy is high. Others were accused of having direct ties to their donor States' intelligence services, or even contributing to the overthrowing of political regimes<sup>7</sup>. In the field, these practices undermine the humanitarian sector as a whole in that they create a climate of general distrust, result in less access and lead to security accidents. In the United States, FPDCs are clearly comfortable with their ties to the political sphere, and overtly pursue the goals of American foreign policy<sup>8</sup>. This proximity is reinforced by the existence of interpersonal relationships between political leaders and company executives, while the revolving door between State agencies and FPDCs is frequently used<sup>9</sup>.

— 4. Ian Birrell, "Poverty barons' payday bonanza: Fatcats cashing in on British aid boom by driving up profits, pays and dividends in poorest parts of the world", *MailOnline*, 10 avril 2016, [www.dailymail.co.uk/news/article-3531963/Poverty-barons-payday-bonanza-Fatcats-cashing-British-aid-boom-driving-profits-pays-dividends-poorest-parts-world.html](http://www.dailymail.co.uk/news/article-3531963/Poverty-barons-payday-bonanza-Fatcats-cashing-British-aid-boom-driving-profits-pays-dividends-poorest-parts-world.html)

— 5. Geoff Prescott and Lara Pellini, "Public-private partnerships in the health sector: the case of Iraq", *Humanitarian Practice Network Report, Overseas Development Institute*, avril 2004, <http://odihpn.org/magazine/public%2%96private-partnerships-in-the-health-sector-the-case-of-iraq>

— 6. Des audits externes ont ainsi pointé la manière dont Chemonics avait établi des critères d'évaluation sans lien avec les objectifs de ses projets en Haïti.

— 5. Geoff Prescott and Lara Pellini, "Public-private partnerships in the health sector: the case of Iraq", *Humanitarian Practice Network Report, Overseas Development Institute*, avril 2004, <http://odihpn.org/magazine/public%2%96private-partnerships-in-the-health-sector-the-case-of-iraq>

— 6. External audits showed that Chemonics had set up evaluation criteria completely irrelevant to its Haiti projects.

— 7. See cases that affected DAI in Cuba and in Venezuela, or Creative Associates in Pakistan.

— 8. See the Council of International Development Companies (CIDC) website, a platform of American FPDCs aiming to facilitate a dialogue with the donors.

— 9. DAI's marketing strategy's Senior Vice-President and Creative Associates' representative are both former USAID advisors, whereas the founder of Chemonics worked as a State Department's Foreign Service Officer. In 2009, Barack Obama appointed Alonzo Fulgham – part of Palladium – to the USAID board.

des liens directs avec les services de renseignement des États qui les financent, voire de contribuer au renversement de régimes politiques<sup>7</sup>. Ces pratiques affectent l'ensemble des acteurs humanitaires sur le terrain dans la mesure où elles génèrent un climat de méfiance généralisée, une réduction de l'accès ou encore des incidents sécuritaires. Aux États-Unis, les liens avec la sphère politique sont clairement assumés par les CPD qui reconnaissent poursuivre les objectifs de la politique étrangère américaine<sup>8</sup>. Cette proximité est renforcée par l'existence de liens interpersonnels entre les responsables politiques et les dirigeants des compagnies, tandis que les transferts de personnels entre agences étatiques et CPD ne sont pas rares<sup>9</sup>.

Au-delà des principes humanitaires, de nombreuses approches et bonnes pratiques du secteur (participation, inclusion, *do no harm...*) sont encore mal intégrées par les CPD, ce qui peut provoquer des tensions avec les communautés, et réduire l'acceptation et la cohérence des interventions des différents acteurs. De plus, les CPD restent souvent à l'écart des mécanismes de coordination de l'aide, et partagent peu ou pas d'informations sur les activités mises en œuvre sur le terrain. Ce manque de visibilité sur la nature et l'étendue des programmes questionne le degré de redevabilité auquel sont soumises ces compagnies concernant les résultats de leurs actions. Leurs activités ne sont nullement reflétées dans les instruments de *reporting* du secteur (comme la 4W matrix, le Financial Tracking System d'OCHA ou les rapports du Comité d'aide au dévelop-

Beyond humanitarian principles, many approaches and good practices of the sector (participation, inclusion, *do no harm...*) are still poorly integrated by FPDCs, which can cause tensions with communities, and reduce the acceptance level and coherence of various actors' in-

**« Ces pratiques affectent l'ensemble des acteurs humanitaires sur le terrain dans la mesure où elles génèrent un climat de méfiance généralisée, une réduction de l'accès ou encore des incidents sécuritaires. »**

***"In the field, these practices undermine the humanitarian sector as a whole in that they create a climate of general distrust, result in less access and lead to security accidents."***

terventions. Moreover, FPDCs often stay away from aid coordination mechanisms, and hardly or not at all share information on activities implemented in the field. This lack of transparency regarding their programmes' nature and scope questions the level of accountability to which these companies are bound with respect to their actions' results. Their activities are in no way reflected in the sector's reporting mechanisms (like the 4W Matrix, OCHA's Financial Tracking System or the reports from the OECD's Development Assistance Committee and from Global Humanitarian Assistance) and, generally, donors do not communicate on contracts signed by FPDCs. This lack of transparency tends to make coordination between actors more complex.

### **Vigilance points in collaboration with private operators**

Collaboration with FPDCs in implementing aid has become a reality for NGOs, now having access to more important, multi-year and multi-country funding. While it is legitimate to open to alliance opportunities, these must be given particular attention by NGOs, in order to be able to study the conditions and defend their interests.

— 7. Voir les affaires ayant affecté les compagnies DAI à Cuba et au Venezuela, ou Creative Associates au Pakistan.

— 8. Voir le site du Council of International Development Companies (CIDC), une plateforme de CPD américaines visant à faciliter le dialogue avec les bailleurs.

— 9. La senior vice-présidente de la stratégie et du marketing de DAI, et le représentant de Creative Associates sont d'anciens conseillers de USAID, tandis que le fondateur de Chemonics a travaillé au State Department's Foreign Service Officer. En 2009, Barack Obama nommait Alonzo Fulgham, membre de Palladium, au conseil d'administration de USAID.

pement de l'OCDE ou du Global Humanitarian Assistance) et globalement, les bailleurs ne communiquent pas sur les contrats signés par les CPD. Ce manque de transparence tend à complexifier la coordination entre les acteurs.

### Points de vigilance dans la collaboration avec les opérateurs privés

La collaboration avec les CPD dans la mise en œuvre de l'aide est devenue une réalité pour les ONG, qui peuvent ainsi accéder à des financements d'envergure, pluriannuels et portant sur plusieurs pays. S'ouvrir aux opportunités d'alliance est légitime, mais doit faire l'objet d'une attention particulière de la part des ONG afin que ces dernières soient en mesure d'en étudier les conditions et de protéger leurs intérêts.

Tisser des alliances avec des CPD implique en effet un changement de paradigme. En s'engageant dans une négociation commerciale, les ONG s'exposent à une logique de profit et de libre concurrence. Elles doivent être armées pour faire face aux déconvenues possibles : mise en concurrence avec d'autres partenaires ; non-conclusion du partenariat après avoir partagé leur expertise ; offre non conforme aux termes initialement convenus ; manque de visibilité sur le dialogue avec le bailleur ; absence de choix des partenaires opérationnels... Sans remettre en question sa nature d'organisation à but non lucratif, l'ONG doit changer de langage et adapter sa culture d'intervention à ce nouvel environnement.

L'analyse des risques liée au contrat doit faire l'objet d'une attention particulière et être régulièrement mise à jour. Les capacités techniques de la CPD doivent être étudiées scrupuleusement, ainsi que la qualité de l'offre technique finale. Grâce aux conseils d'un juriste spécialisé en droit privé, l'ONG doit également mesurer les risques financiers encourus si les résultats n'étaient pas atteints. Même si, dans les montages en consortium, c'est la société leader qui endosse

Making alliances with FPDCs therefore demands a change of paradigm. By engaging in a commercial negotiation, NGOs are exposed to a profit and free competition logic. They must be equipped to face the possible setbacks: competition with other partners; "non-conclusion" of the partnership after having shared their expertise; offers that do not comply with the agreed terms; lack of transparency in the dialogue with the donor; absence of choice regarding operational partners... Without compromising their "not-for-profit" nature, NGOs must change their language and adapt their intervention culture to this new environment.

The analysis of the risks associated with the contract must be closely monitored and regularly updated. FPDC's technical capabilities must be thoroughly studied, and so must the final technical offer's quality. With legal counsel from a private law specialist, NGOs should also evaluate the financial risks that they run if they cannot reach their objectives. Even though in consortia, the leading organisation bears most of the risks, those can still be shared among the other partners. Hence the importance of a good understanding of each party's legal obligations. Other technical questions must also be dealt with, like the compatibility of the NGO status with profit making: what kinds of set-ups can be considered in order to combine these theoretically antagonistic approaches?

### Ethics as a watchdog

It is also and more importantly on the ethical level that NGOs must question and position themselves, particularly regarding the possibility of making profit from an aid programme. If it were accepted in principle, within which limits and under what conditions could it occur? In order to preserve their independence, neutrality and impartiality, NGOs must also affirm their intervention principles, as well as the ethical principles endorsed by many organisations. Communication and dialogue with FPDCs are essential in order for companies to assimilate these principles, rather than just see them as

le plus de risques, rien n'empêche que ceux-ci soient partagés avec les autres partenaires, d'où l'importance de bien comprendre les obligations contractuelles de chaque partie. D'autres questions techniques doivent également être traitées, comme celle de la compatibilité du statut d'ONG avec le dégagement de profits : quels montages peuvent être envisagés pour combiner ces approches *a priori* antagonistes ?

### **L'éthique comme garde-fou**

C'est aussi et peut-être surtout sur le plan éthique que l'ONG doit s'interroger et se positionner, notamment quant à cette possibilité de gains financiers sur un programme d'aide. Si le principe en était accepté, dans quelles limites et à quelles conditions ? Afin de préserver son identité d'acteur indépendant, neutre et impartial, l'ONG doit en outre affirmer ses principes d'intervention et les principes éthiques endossés par beaucoup d'associations. La communication et le dialogue avec les CPD se révèlent ici essentiels afin que l'entreprise s'approprie ces principes plutôt qu'elle les perçoive comme un frein. L'ONG doit ainsi poser ses conditions sur des questions spécifiques, comme le recours à des sociétés privées de sécurité ou à des escortes armées ; la négociation avec des parties engagées dans le conflit ; l'intervention dans des zones où le bailleur peut avoir des intérêts autres qu'humanitaires, ou encore les exigences posées par certains bailleurs en matière de lutte contre le terrorisme. La ligne de conduite doit être clairement définie en ce qui concerne la transmission d'informations sur l'identité des bénéficiaires, sur les pratiques de contrôle (*vetting*), et plus globalement sur la propriété et la protection des données. Cela implique une totale transparence de la CPD quant au profil des autres partenaires du consortium ou des sous-traitants. L'ONG doit s'assurer que ces alliances stratégiques ou opérationnelles ne sont pas contraires à sa ligne de conduite et ne mettent pas en danger sa réputation et sa crédibilité, son acceptation et la sécurité

**« En s'engageant dans une négociation commerciale, les ONG s'exposent à une logique de profit et de libre concurrence. »**

**“By engaging in a commercial negotiation, NGOs are exposed to a profit and free competition logic.”**

an obstacle. NGOs must also lay down their conditions regarding specific issues, such as: hiring private security companies or armed escorts; negotiating with parties to the conflict; intervening in areas where the donor may have interests other than humanitarian; certain donors' requirements with respect to counterterrorism. The guidelines regarding the exchange of information on the beneficiaries' identity, the vetting process, and more generally regarding data protection and ownership, must be clearly defined. This requires absolute transparency from FPDCs as to the profile of the consortia's other partners and subcontractors. NGOs must ensure that

**« L'ONG doit en outre affirmer ses principes d'intervention et les principes éthiques endossés par beaucoup d'associations. »**

**“NGOs must also affirm their intervention principles, as well as the ethical principles endorsed by many organisations.”**

these strategic or operational alliances do not contradict their policy and do not endanger their reputation and credibility, their acceptance level and the safety of their teams and beneficiaries. On that point, NGOs must evaluate the overall consequences of engaging with FPDCs in one of their countries of intervention. Indeed, the imposed intervention modalities can go against their practices in the country, or contradict the organisation's internal policies (particularly in terms of human resources management). Besides, some donors who are wary of FPDCs question NGOs as to the meaning and relevance of such a partnership.

de ses équipes et des bénéficiaires. Sur ce point, l'ONG doit mesurer l'impact global de s'engager en consortium avec une CPD dans un de ses pays d'intervention. En effet, les modalités d'intervention imposées peuvent contrevenir à ses pratiques dans le pays ou aux politiques internes de l'organisation (notamment en matière de gestion des ressources humaines). En outre, certains bailleurs peu favorables aux CPD interrogent les ONG sur le sens et la pertinence d'un tel partenariat.

L'entrée en force des CPD est encore peu appréhendée et analysée par les ONG et dans la littérature consacrée au rôle du secteur privé dans la mise en œuvre de l'aide. Pourtant, cette tendance impacte déjà les ONG, et la manière dont l'aide humanitaire ou au développement est mise en œuvre. La part grandissante des fonds captés par les CPD, combinée à la promotion croissante de la localisation de l'aide, pèse directement sur la place qu'occupent les acteurs traditionnels. À terme, la diversité des ONG pourrait être bouleversée et ne laisser place qu'aux plus grandes organisations qui seront en capacité de participer aux consortiums pilotés par les CPD. Faire l'impasse sur cette réflexion ne serait pas responsable de la part des ONG dont la variété des approches et des expertises constitue une richesse. Les ONG devraient analyser conjointement ces changements afin d'anticiper et de mesurer les opportunités et menaces que ces évolutions représentent pour le secteur, et éventuellement consolider entre elles de nouvelles alliances. De plus, la poursuite du dialogue avec les bailleurs de fonds est indispensable afin que les ONG puissent les interroger sur leurs choix, tout en promouvant leurs valeurs et leur expertise et réaffirmant leur attachement aux principes humanitaires et aux bonnes pratiques du secteur.

The rise of FPDCs is still little understood and analyzed by NGOs or in the literature dedicated to the private sector's role in aid implementation. However, this trend is already impacting NGOs and the way that humanitarian aid and development assistance are implemented. The growing share of funds granted to FPDCs, combined with the increasing promotion of aid localisation, directly weighs on traditional actors and the space that they occupy. In the future, the diversity of NGOs could be challenged, leaving the biggest players, as the only ones capable of participating in FPDC-led consortia. To run away from this debate would be irresponsible on the NGOs' part. The variety of their approaches and expertise is a genuine asset. NGOs should jointly analyze these changes, anticipate and measure the opportunities and threats that they bring upon the sector, and perhaps build new alliances among themselves. In addition, pursuing the dialogue with the funders is indispensable so that NGOs can question their choices while promoting their own values and expertise, and reaffirm their commitment to the humanitarian principles and good practices in the sector.

*Translated from the French by Benjamin Richardier*

## *Biographie | Biography*



### **ANNE-AËL POHU**

Juriste et experte indépendante en développement international, Anne-Aël Pohan a travaillé pendant près de dix ans pour diverses ONG et le Programme des Nations unies pour le développement dans des contextes de transition et de sortie de crise. Soucieuse de coupler l'opérationnel et l'analyse, elle a piloté plusieurs travaux de recherche et ouvrages relatifs à la résolution des conflits. En tant que responsable des programmes depuis le siège d'ONG, elle a par ailleurs contribué au développement stratégique des partenariats et à la diversification des sources et modalités de financements. Elle a récemment collaboré avec la Fondation Handicap International en tant qu'analyste éthique, et entrepris un travail de recherche sur la place occupée par les compagnies privées de développement dans la mise en œuvre de l'aide internationale.

Anne-Aël Pohan is a jurist and independent expert in international development. For about 10 years, she has worked for various NGOs and for the United Nations Development Programme, in contexts of transition and crisis recovery. Anxious to associate operational work and analysis, she steered several research studies and publications on conflict resolution. Working in NGOs' headquarters as programme manager, she also contributed to the strategic development of partnerships and to the diversification of sources and modalities of funding. She recently collaborated with the Handicap International Foundation as an ethical analyst, and started research work on the role of "for profit development companies" in the implementation of international aid.



# TRANSITIONS

TRANSITIONS

# **De la résilience à la localisation, ou comment les slogans ne suffisent pas à réformer en profondeur le secteur humanitaire**

**From resilience to  
localisation, or how  
slogans are not enough  
for an in-depth reform of  
the humanitarian sector**

*Perrine Laissus-Benoist et Benoît Lallau • Économistes, Université Lille 1*



À intervalles réguliers, le secteur humanitaire bruisse d'un nouveau slogan dont la vertu fédératrice est supposée incarner sa réforme. Pourtant, les phénomènes de mode passent, et bien souvent on déplore la faible intégration des innovations et des nouvelles terminologies développées. Que faut-il en conclure? C'est à un exercice critique auquel se livrent ici les deux auteurs qui, partant de la résilience, appréhendent la mise en œuvre de la notion relativement récente - et que l'on veut prometteuse - de localisation.

At regular intervals, a new slogan echoes around the humanitarian sector, with unifying virtues that are supposed to embody its reform. Yet fads pass, and often the poor integration of innovations and new technologies is deplored. What must we conclude? The two authors undertake here a critical exercise, starting from resilience, and apprehending the implementation of the relatively recent, but promising, concept of localisation.





PERRINE  
LAISSUS-  
BENOIST



BENOÎT  
LALLAU

À peine élevée au rang de priorité lors du Sommet humanitaire mondial en 2016, la localisation de l'aide montre déjà ses limites. Pourquoi le système humanitaire semble-t-il incapable de mettre en œuvre une méthodologie certes complexe mais tellement nécessaire pour sa refonte ? Pour mieux comprendre ce phénomène, il est utile de s'interroger sur les leçons apprises des dernières tentatives de modification de l'architecture du secteur. Ici, un exemple nous semble particulièrement éclairant, celui de la résilience, qui connut il y a peu son heure de gloire et dont l'effacement progressif est déjà patent. En étudiant les raisons historiques de la déconnexion progressive des modèles humanitaires avec les terrains d'intervention, en analysant le double enjeu moral et économique de la promotion de la résilience, et en interrogeant les succès et limites de ses traductions concrètes dans le contexte centrafricain, il nous semble possible d'identifier les points d'attention nécessaires à la promotion réussie de la localisation.

### De quoi la rengaine de la réforme humanitaire est-elle le révélateur ?

À la suite des crises de confiance qu'a connues la communauté humanitaire depuis les années 1990, le secteur n'a cessé de vouloir prouver sa légitimité. Depuis le début des années 2010, la sonnette d'alarme s'est même mise à retentir de manière particulièrement forte à la faveur de la crise financière globale, de la chute des fonds dédiés à l'aide publique au développement (APD) et de la multiplication des crises complexes et cycliques... Autant de chocs qui poussent donc les tenants du système – Nations unies en tête – à réfléchir autrement. Cette quête s'est traduite par une lecture très gestionnaire, d'inspiration néolibérale, autour d'un modèle « taille unique » (*one size fits all*), dans lequel le système fera la preuve de sa qualité et de ses performances par des résultats tangibles, quantifiables, objectifs. Mais ce faisant, pour assurer une programmabilité parfaite, on refuse

l'aide localisation, which was just recently elevated to a priority level during the World Humanitarian Summit in 2016, is already showing its limitations. Why does the humanitarian sector seem incapable of implementing an admittedly complex methodology, but one so crucial for its reform? In order to understand this phenomenon, it is worth considering the lessons learned from the latest attempts to modify the sector's architecture. One example, that of resilience, strikes us as particularly informative. It recently had its day in the forefront and its phasing-out is already obvious. By studying the historical reasons for the progressive disconnection of humanitarian models from their fields of intervention, by analysing the double moral and economic stake in the promotion of resilience and by questioning the successes and limits of the concrete applications of localisation in the Central African context, we believe that it is possible to identify the key points necessary for its successful promotion.

### What does the old refrain of humanitarian reform reveal?

Following the crises of confidence which the humanitarian community has been undergoing since the 1990s, the sector has constantly wanted to prove its legitimacy. Since the beginning of the 2010s, alarm bells began to ring particularly loudly because of the global financial crisis, the decrease in funding for Official Development Aid (ODA), and the proliferation of complex and cyclical crises. These repeated shocks led the system managers, starting with the United Nations, to think differently. This quest took the form of a managerial reading of neoliberal inspiration, with a *one size fits all* model in which the system was to prove its quality and performance through tangible, quantifiable and objective results. However, in doing so, to ensure perfect programmability, complexity was ignored, and an aversion to risk developed.

Resilience and localisation, the two latest leading concepts at the centre of

de plus en plus la complexité, et on développe une aversion aux risques.

Les deux dernières notions phares au centre des enjeux de réforme – la résilience et la localisation – partagent sans nul doute au moins une préoccupation, essentielle : être au plus près des terrains et des réalités des bénéficiaires. Mais pourquoi se pencher ici spécifiquement sur ces deux notions ? Parce qu’elles n’appellent pas seulement une modification du prisme de lecture des contextes : elles supposent une nouvelle architecture humanitaire. En effet, « sous l’apparence de scientificité, les bricolages et arrangements pragmatiques, la recherche d’une théorisation des “bonnes pratiques” et d’une rationalisation des outils méthodologiques à partir du terrain suggèrent qu’il s’agit moins d’une recherche de rationalité scientifique que de questions de gouvernement<sup>1</sup> ».

Ainsi, en 2012, l’entreprise sociale-média spécialisée dans le développement Devex élisait la résilience comme le mot tendance de l’année<sup>2</sup>. Pourquoi un tel engouement ? Parce qu’elle propose un nouveau modèle de réflexion à un système confronté à l’augmentation du nombre de personnes affectées par les crises, la hausse des chocs, de leur fréquence et de leur intensité. Si beaucoup ont critiqué la notion, sa définition floue et peu partagée, elle a pourtant été excessivement présente dans les stratégies bailleurs. Il est dès lors important de réfléchir à ce qu’elle sous-tend. Quatre principaux points nous semblent identifiables : d’abord, la résilience peut permettre de dépasser la recherche de liens entre les phases de la reconstruction pour admettre leur concomitance dans un même pays (contiguïum de l’aide) ; ensuite sa promotion effective passe par le rôle central des diagnostics et un regard multitemporel, multiéchelles et multisectoriel ; par ailleurs, sa traduction

issues of reform, share at least one essential concern: remaining close to the field and the realities of beneficiaries. But why focus specifically on these two concepts here? Because they do not merely call for a change in the way of reading contexts: they imply a new humanitarian architecture. Indeed, “under the guise of scientificity, the tinkering and pragmatic arrangements, the search for a theory of ‘good practice’ and a rationalisation of methodological tools from the field suggest that it is less a search for scientific rationality than a question of government”<sup>1</sup>.

Hence in 2012, Devex, the social media company specialised in development, selected resilience as the trending word of the year<sup>2</sup>. Why such enthusiasm? Because it proposes a new model for reflection on a system which is confronted with an increase in the number of people affected by crises and a spike in shocks, both in terms of frequency and intensity. Whilst many have criticised the concept, due to its vague and divisive definition, it has nevertheless been excessively pres-

**« Pourquoi se pencher ici spécifiquement sur ces deux notions ? Parce qu’elles n’appellent pas seulement une modification du prisme de lecture des contextes : elles supposent une nouvelle architecture humanitaire. »**

**“Why focus specifically on these two concepts here? Because they do not merely call for a change in the way of reading contexts: they imply a new humanitarian architecture.”**

ent in sponsors’ strategies. It is therefore important to reflect on what the concept underlies, and four points seem identifiable to us. Firstly, resilience can enable us to overcome the search for links be-

— 1. Béatrice Hibou, *La Bureaucratiation du monde à l’ère néolibérale*, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2012.

— 2. [www.devex.com](http://www.devex.com)

— 1. Béatrice Hibou, *La bureaucratiation du monde à l’ère néolibérale*, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2012.

— 2. [www.devex.com](http://www.devex.com)

opérationnelle nécessite une flexibilité renforcée des contrats d'intervention; enfin, la performance d'un projet de résilience *suscitée* doit être définie par ses impacts qualitatifs. Tous ces points nécessitent une modification non plus seulement des stratégies bailleurs, mais aussi de leur modèle opérationnel.

### **La promotion de la résilience : du modèle à la pratique**

La République centrafricaine (RCA) est un pays d'Afrique centrale particulièrement instable. En 2012, les mouvements rebelles forment une coalition appelée Séléka qui prend la capitale en mars 2013. En réaction, une milice d'autodéfense se crée : les anti-balaka. L'intervention humanitaire internationale et la mise en place d'un gouvernement de transition permettront de freiner les affrontements, mais les conséquences sont lourdes car la crise a été l'œuvre de véritables entreprises militaro-commerciales de guerre. La nouvelle médiatisation d'une zone méconnue va amener à un afflux d'aide, et, comme souvent, des recommandations d'intervention, sorte de typologies prescriptives. On relève notamment l'importante promotion de la résilience des populations, qui sera au cœur de l'orientation stratégique du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA)<sup>3</sup>. À l'inverse des zones pilotes initiales<sup>4</sup>, la RCA représente un contexte particulier pour cette terminologie tant le pays connaît une multitude de chocs et de stress plus ou moins diffus. Et c'est en cela que se pencher sur ce cas s'avère particulièrement intéressant, la majorité des bailleurs et institutions internationales ayant souligné en 2014 et 2015 la qualité de la programmation dans ce

tween phases of reconstruction in order to admit their concomitance in a given country (contiguity of aid). Secondly, its effective promotion involves a centrality of diagnostics and a multi-temporal, multi-level, multi-sector approach. Moreover, its operational implementation requires more flexible intervention contracts. Finally, the performance of a "triggered" resilience project must be defined by its qualitative impacts. All of these points require modifications, not only in terms of sponsors' strategies, but also in terms of their operational methods.

### **The promotion of resilience: from method to practice**

The Central African Republic (CAR) is a particularly unstable country in Central Africa. In 2012, rebel movements formed a coalition called Seleka, which took over the capital in March 2013. A self-defence militia called the Anti-Balaka was created in response. International humanitarian intervention and the implementation of a transition government led to a curbing of the conflict, but the consequences had a serious impact, since the crisis was the work of military-commercial war mongers. The new media coverage of a little-known area led to an influx of aid, with, as often happens, to recommendations for intervention, and prescriptive typologies. We noted the significant promotion of population resilience, which was to be at the heart of the strategic orientation of the United Nations' Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)<sup>3</sup>. Unlike the initial pilot areas<sup>4</sup>, the CAR represented a particular context for this terminology given that the country had undergone a multitude of shocks and stresses. And that is why this case is so interesting.

— 3. OCHA, Document humanitaire stratégique 2014 initialement intitulé « La résilience à 100 jours » et disponible, sous sa version révisée, sous le titre « 100 day plan for priority humanitarian action in the Central African Republic », 24 décembre 2013-2 avril 2014 : [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/100\\_DAY\\_PLAN\\_2014\\_CAR.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/100_DAY_PLAN_2014_CAR.pdf)

— 4. Voir les capitalisations du projet AGIR de l'Union européenne sur la zone sahélienne : [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel\\_agir\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_agir_fr.pdf)

— 3. OCHA, Strategic humanitarian document 2014 initially titled "Resilience has a 100 days" and available in its revised version under the title "100 day plan for priority humanitarian action in the Central African Republic", 24<sup>th</sup> of December 2013, April 2<sup>nd</sup> 2014 : [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/100\\_DAY\\_PLAN\\_2014\\_CAR.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/100_DAY_PLAN_2014_CAR.pdf)

— 4. See the capitalisations of the European Union's AGIR project in the Sahel region : [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel\\_agir\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_agir_fr.pdf)

pays, sa dimension de *référence* combinant démocratisation, maintien de la paix et relèvement précoce. Or des experts vont rapidement remettre en cause cette approche et ses résultats: « Alors qu'il y a une reconnaissance universelle que l'approche actuelle de soutien aux communautés et pays en crise est loin d'être optimale, cela n'a pas provoqué une bascule profonde; il en a même plutôt résulté une prolifération de projets non consolidés, de programmes et stratégies estampillés "résilience", qui finalement renforcent bien souvent les barrières institutionnelles qu'ils cherchaient à dénoncer.<sup>5</sup> »

En d'autres termes, les bailleurs ont beau mettre en avant la résilience, ils ont énormément de difficultés à modifier leur ADN pour permettre la réussite de leur stratégie. Dès 2014, on va mieux comprendre comment ce modèle a été pensé *hors sol*, avec une faible analyse contextuelle. Ainsi, si la faiblesse de l'État en RCA est notée, on observe une incapacité à penser l'arrière-pays, l'*Hinterland*<sup>6</sup>. En Centrafrique, on dit souvent que « l'État s'arrête à PK12 » [pour « Point kilométrique 12 », une zone des faubourgs de Bangui, au nord de la capitale, NDLR]. Il faut bien comprendre qu'au-delà du contrôle partiel du territoire par les milices, l'État centrafricain lui-même est très faiblement présent en dehors de la capitale et de la zone de Berbérati [la troisième ville du pays, à 500 km environ de Bangui, NDLR]. Les services publics provinciaux sont limités voire inexistants. Il y a donc une complexité supplémentaire à penser le redéploiement de l'État de droit, tant il s'agit davantage dans une majorité du territoire de penser sa création ou son renforcement. Les réformes restent portées davantage par des personnes que par les organisations elles-mêmes (on notera ainsi ici l'évolution du positionne-

The majority of international sponsors and institutions highlighted the quality of programmes in the country in 2014 and 2015, citing it as a reference combining democratisation, peace-keeping and early recovery. Yet experts quickly called this approach, and its results, into question: "While there is near universal recognition that the current collective

**« Les bailleurs ont beau mettre en avant la résilience, ils ont énormément de difficultés à modifier leur ADN pour permettre la réussite de leur stratégie. »**

**"Whilst sponsors have been promoting resilience, they have had great difficulty in modifying their DNA in order to allow for a revision of their strategies."**

approach to supporting communities and countries in crisis is not optimal, this has not yet led to a comprehensive shift, and instead [has] resulted in a proliferation of unconsolidated projects, programmes and frameworks labelled resilience, which often reinforce the very institutional barriers they are meant to overcome"<sup>5</sup>.

In other words, whilst sponsors have been promoting resilience, they have had great difficulty in modifying their DNA in order to allow for a revision of their strategies. Since 2014, we started to understand how this method has been devised far from the field, with little contextual analysis. Hence, whilst the weakness of the State in the CAR was noted, there was an inability to consider the *Hinterland*<sup>6</sup>. In the Central African Republic, it is often said that "the State ends at PK12" [for "Point Kilométrique 12", an area in the suburbs of Bangui, north of the capital, *editor's note*]. It

— 5. Re transcription d'un extrait d'une discussion d'experts, 87<sup>th</sup> IASC Working Group Meeting, Genève, 29-30 octobre 2014 (traduction des auteurs).

— 6. Louisa Lombard, « Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République centrafricaine », *Politique africaine*, n° 125, 2012, p. 189-208.

— 5. Outcomes of expert panel discussion, 87<sup>th</sup> IASC Working Group Meeting, Geneva, 29-30 October 2014

— 6. Louisa Lombard, « Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République centrafricaine », *Politique africaine*, n° 125, 2012, p. 189-208.

ment d'OCHA concernant son troisième pilier de promotion de la résilience, à la visibilité très variable selon les changements de leadership). On observe aussi la difficulté des Nations unies dans leur ensemble à limiter leur velléité hiérarchique sur le système. Si, en interne, une réflexion est menée pour repenser les relations interacteurs, voire à moyen terme l'architecture humanitaire, afin de mieux répondre au « nexus » humanitaire-développement, ce travail vise d'abord à (ré)apprendre aux agences onusiennes en charge de ces deux volets de la réponse d'aide à retravailler ensemble et à mieux se coordonner<sup>7</sup>. La promotion d'une approche intégrée oblige à repenser les entrées en silos promues par l'architecture des clusters. Elle amène donc potentiellement à un affaiblissement des rôles de coordination sectorielle de certaines agences. Ce n'est pas qu'un enjeu de pouvoir, mais aussi en termes financiers. Comment en effet justifier de la centralisation de financements thématiques au sein d'une agence, chargée des subventions en cascade par la suite, si les entrées sectorielles sont amenées à être limitées? Par exemple, une agence comme l'Unicef a sollicité les grands bailleurs bilatéraux pour recevoir directement leurs fonds Eau-Hygiène-Assainissement et les redéployer ensuite sur un territoire donné. Le but est d'améliorer la coordination de l'aide dans ce secteur et de limiter pour les bailleurs bilatéraux les contrats de partenariats et donc les coûts de gestion. Et pour cette agence, cela assure une augmentation notable de son budget et de son influence. Mais une réponse intégrée signifie souvent des activités plurisectorielles, dont la contractualisation est rendue difficile et limitée car relevant de financements éclatés. Enfin, les ambitions d'innovation pro-résilience, qu'elles soient programmatiques ou organisationnelles, ont rapidement été restreintes par la baisse des financements institution-

— 7. Le *New Way of Working* est un début de réflexion, mais encore très aut centré sur le système onusien.

is important to understand that, beyond the partial control of the territory by the militias, the Central African State is itself hardly present outside of the capital and the Berbérati area [the third biggest city in the country, roughly 500 km from Bangui, *editor's note*]. Provincial public services are limited, or non-existent. There is therefore an additional complexity in conceiving of the redeployment of the rule of law, as in most of the country it is rather a question of conceiving of its creation or reinforcement. Reforms were undertaken by people rather than by the organisations themselves (we note here the evolution of OCHA's positioning with regards to the third cornerstone of resilience promotion, with varying visibility according to changes in leadership). We can also observe the United Nations' difficulties in limiting their hierarchical influence on the system. Whilst a reflection is undertaken internally to reconfigure relationships between actors, and the humanitarian architecture over the medium term, in order to better respond to the humanitarian aid-development "nexus", this work mainly aims to (re)train the United Nations agencies in charge of these two components of aid to work together and coordinate better with each other<sup>7</sup>. The promotion of an integrated approach implies a reconceptualisation of the silo approach promoted by the architecture of clusters. It could therefore potentially lead to a weakening of the roles of coordination between sectors in certain agencies. This is not merely a question of power, but also of finance. How can we justify the centralisation of financial thematic within an agency, which will be in charge of a flow of subventions as a result, if the sectoral entries are made to be limited? For example, an agency like Unicef has requested to receive their Wash funding directly from big bilateral sponsors and redeploy it in a given country. The goal is to improve aid coordination in this sector and limit partnership contracts for bilateral sponsors, thereby reducing

— 7. The *New Way of Working* is a good starting point, but remains very centred on the UN system.

nels. Dès 2016, les budgets de l'aide d'urgence et de relèvement retombent à leurs niveaux d'avant la crise en RCA, et la majorité des bailleurs atténuent la promotion de la résilience dans leur programmation pour se concentrer sur leur cœur de mandat.

### Les premiers pas, frêles, de la localisation en RCA

Au Sommet humanitaire mondial de 2016, une nouvelle priorité semble se dessiner : localiser l'aide, soit développer une réponse humanitaire ancrée dans les communautés locales et dirigées par celles-ci. Comme pour la résilience, rien d'innovant en soi dans cette approche, mais bien plutôt un retour aux fondamentaux. On note cependant la même difficulté à penser pleinement un plan d'action qui, ni plus ni moins, vise à la disparition de l'infrastructure humanitaire établie. Cette localisation va se traduire sur les terrains principalement par deux tendances : le renforcement de la présence des acteurs locaux et nationaux de l'aide (qui jusqu'alors ne percevaient que 1,6% de l'aide humanitaire fournie par les bailleurs internationaux<sup>8</sup>), et l'amélioration du recours aux apports et achats locaux. Reprenons notre exemple centrafricain. Lors de nos derniers passages sur le terrain en mai 2017, nous avons pu voir comment la promotion de la localisation semble malheureusement tomber exactement dans les mêmes pièges que la résilience. Alors qu'elle appelle à une contextualisation poussée, les projets pilotes vont porter sur une réplique de bonnes pratiques issues d'autres pays. L'attention portée aux approvisionnements locaux peut certes amener de vrais résultats<sup>9</sup>, mais là encore, les stratégies

management costs. For the agency, it also means a substantial increase in its budget and influence. But an integrated response often implies multi-sector activities, whose contracting made difficult because it depends on various sources of funding. Finally, pro-resilience innovation ambitions, be they programmatic or organisational, were quickly restrained by the decrease in institutional funding. Since 2016, emergency aid and recovery budgets have fallen to pre-crisis level in the CAR, with a majority of sponsors playing down resilience promotion in order to focus on the heart of their mandate.

### The first, faltering steps of localisation in the CAR

At the World Humanitarian Summit in 2016, a new priority emerged: localising aid, in other words, developing a humanitarian response rooted in and managed by local communities. As with resilience, there was nothing innovative about this approach as such, but rather a return to basics. Yet we note the same difficulties in fully conceiving a plan of action which aims, no more no less, at the disappearance of the established humanitarian infrastructure. This localisation manifested itself in the field in two ways: the reinforcement of the presence of local and national aid actors (who up to now received only 1.6% of the humanitarian aid provided by international sponsors<sup>8</sup>), and an increase in local inputs and purchasing. To go back to our example of the Central African Republic, we saw during our last trips to the field how the promotion of localisation unfortunately seems to be encountering the same pitfalls as resilience. Though it calls for strong contextualisation, the pilot projects were based on the replication of good practices from other countries. The attention given to local providers can,

— 8. Caritas International et CAFOD, *Funding at the sharp end. Investing in national NGO response capacity*, juillet 2014, <https://cafod.org.uk/content/download/24369/175018/version/4/file/Funding%20at%20the%20sharp%20end.pdf>

— 9. Voir notamment l'analyse coécrite avec l'ONG Triangle Génération Humanitaire sur leur projet de promotion des apports locaux en Ouaka (RCA), disponible sur le site de l'ONG : [www.trianglegh.org/ActionHumanitaire/PDF/MissionRCA/Un-exemple-d-approvisionnement-local-TGH.pdf](http://www.trianglegh.org/ActionHumanitaire/PDF/MissionRCA/Un-exemple-d-approvisionnement-local-TGH.pdf)

— 8. Caritas International and CAFOD, *Funding at the sharp end. Investing in national NGO response capacity*, July 2014, <https://cafod.org.uk/content/download/24369/175018/version/4/file/Funding%20at%20the%20sharp%20end.pdf>

d'intervention ne vont pas toujours être harmonisées en amont. On observe des duplications d'activités, voire des approches pro-localisation concurrentes au sein même des agences onusiennes. Quels impacts quand un bailleur finance des groupements semenciers visant à produire localement les intrants de relance agricole et qu'un autre s'assure que les distributions de semences (ici issues d'achats auprès de grossistes de la sous-région) sont réalisées par des ONG locales? Pourtant, tous deux promeuvent une certaine idée de la localisation.

De leur côté, les ONG internationales rencontrées en RCA en 2016 et 2017 dénoncent le processus de localisation lorsque celui-ci semble se traduire presque uniquement par l'obligation qui leur est faite de couvrir les risques juridique et financier de la promotion d'acteurs locaux. Quant aux bailleurs, s'ils réfléchissent à l'évolution de leur programmation (par exemple les distributions d'argent visant à donner plus de pouvoir aux bénéficiaires dans leur relèvement qu'une distribution contrainte), ils laissent pour partie de côté la question de l'impact sur leur architecture interne (notamment les variations de personnels que cela pourrait entraîner). Comme avec la résilience, les envies transformatrices sont surtout portées par des personnes, davantage que par des organisations: « Si vous demandez quels changements seront apportés à leurs organisations dans le monde réel, et ce que signifie pour leur agence le concept de localisation, vous ne verrez évidemment pas beaucoup de différences avec ce qui se fait déjà.<sup>10</sup> » Autrement dit, la diminution des financements a renforcé les instincts de conservation des acteurs traditionnels, à tel point que les deux principales dénaturations de la notion de localisation sont d'abord et avant tout dues à un enjeu financier. Il s'agit d'abord de la limita-

however, bring real results<sup>9</sup>, but there again, strategies for intervention are not always coordinated in advance. We can observe a duplication of activities, and even competing pro-localisation approaches within UN agencies. What are the impacts when a sponsor funds groups of seed producers aiming to locally produce inputs for an agricultural recovery and another ensures that seed distribution (purchased from wholesalers in the sub-region) is carried out by local NGOs? Yet both are promoting a certain idea of localisation.

For their part, the international NGOs that we met in CAR in 2016 and 2017 denounced the process of localisation when the latter seemed to consist solely in forcing them to cover the legal and financial risks of the promotion of local actors. As for sponsors, whilst they reflect on the evolution of their programming (for example, distributions of cash intended to give more power to the beneficiaries in their recovery instead of a forced distribution), they largely leave aside the question of the impact on their internal architecture (namely the staff variations that this would entail). As with resilience, the desire for change is mainly carried by people, rather than by organisations: "If you are asking what changes will be made in organisations in the real world, and what the concept of localisation means to them, you will obviously not see much difference with what is being done already"<sup>10</sup>. In other words, the decrease in funding has reinforced traditional actors' instincts of preservation, to the point that the two main distortions of the concept of localisation are first and foremost due to financial concerns. Firstly, there is the limitation of projects dedicated to the

— 9. See the analysis co-written with the NGO Triangle Génération Humanitaire on their project of promoting local input in Ouaka (CAR), available on the NGO's website: [www.trianglegh.org/ActionHumanitaire/PDF/MissionRCA/Un-exemple-d'approvisionnement-local-TGH.pdf](http://www.trianglegh.org/ActionHumanitaire/PDF/MissionRCA/Un-exemple-d'approvisionnement-local-TGH.pdf)

— 10. Heba Aly, « Quel espoir pour la réforme humanitaire? », *IRIN*, 5 août 2015, [www.irinnews.org/fr/report/101833/quel-espoir-pour-la-r%C3%A9forme-de-l%E2%80%99humanitaire](http://www.irinnews.org/fr/report/101833/quel-espoir-pour-la-r%C3%A9forme-de-l%E2%80%99humanitaire)

— 10. Heba Aly, « Quel espoir pour la réforme humanitaire? », *IRIN*, 5 août 2015, [www.irinnews.org/fr/report/101833/quel-espoir-pour-la-r%C3%A9forme-de-l%E2%80%99humanitaire](http://www.irinnews.org/fr/report/101833/quel-espoir-pour-la-r%C3%A9forme-de-l%E2%80%99humanitaire)

tion des projets dédiés au renforcement de capacités des acteurs locaux, avec la restriction des subventions en cascade pour lesquelles on dénonce les coûts de « longues et insidieuses chaînes de transaction<sup>11</sup> ». Sont en effet prélevés à plusieurs niveaux des frais de gestion, mais on notera que les mêmes acteurs internationaux ne faisaient pas la même critique quand ils réclamaient de centraliser les financements sectoriels avant de les répartir auprès des opérateurs, dans un souci de coordination thématique... La deuxième tendance, plus insidieuse, est une faiblesse de la mobilisation des acteurs locaux dans une dynamique de sous-traitance : les ONG nationales ne sont que très peu actrices d'approches projets, restant souvent de simples opérateurs de distribution.

### À la valse des mots-parapluies, préférer l'acceptation de la complexité et l'investissement

Nous avons mis en avant des freins identiques à la mise en œuvre de ces deux notions : recherche de modèle uniforme, harmonisation difficile, voire concurrence dans les stratégies programmatiques des bailleurs traditionnels, partage organisationnel limité, limitation des approches innovantes face à des contraintes financières... Pour simplifier, on peut dénoncer combien l'aversion au risque ralentit le progrès et l'innovation au sein du secteur humanitaire.

Le refus latent d'accepter la complexité des environnements et l'investissement, y compris financier, que nécessite une nouvelle approche (même lorsque celle-ci a aussi été pensée, et c'est le cas des deux notions ici étudiées, dans un objectif de réduction des coûts), empêche toute volonté de réforme. Il est ici nécessaire de repenser cette dernière aux niveaux macro comme micro de l'aide : contiguum, multi-sectorialité, financement de la recherche-action, approche participative, flexibilité finan-

capacity reinforcement of local actors, with the restriction of funding and denunciations of the costs of "long and insidious chains of transactions"<sup>11</sup>. There are indeed management costs at several levels, but it must be noted that the same international actors did not voice the same criticism when they sought to centralise sector financing before dividing it amongst the operational teams, citing thematic coordination... The second distortion, which is more insidious, is a weakness in the mobilisation of local actors in subcontracting dynamics: national NGOs are rarely actors in project approaches, being often reduced to mere distribution operatives.

### Favouring the acceptance of complexity and investment over catch all terms

We have identified obstacles to the implementation of these two concepts: the search for a unified method, difficulties in coordination, competition in programme strategies between traditional sponsors, limited organisational

**« On peut dénoncer combien l'aversion au risque ralentit le progrès et l'innovation au sein du secteur humanitaire. »**

**"We can only emphasise the extent to which aversion to risk slows down progress and innovation in the humanitarian sector."**

delivery, and the limitation of innovative approaches in the face of financial constraints... To simplify, we can only emphasise the extent to which aversion to risk slows down progress and innovation in the humanitarian sector.

The latent refusal to accept the complexity of environments and investments, including financial investments, which a new approach entails (even when it has been conceived of, as is the case for

— 11. IRIN, « Repenser le financement humanitaire des ONG nationales », septembre 2014, [www.irinnews.org/fr/report/100617/repenser-le-financement-humanitaire-des-ong-nationales](http://www.irinnews.org/fr/report/100617/repenser-le-financement-humanitaire-des-ong-nationales)

— 11. IRIN, « Repenser le financement humanitaire des ONG nationales », September 2014, [www.irinnews.org/fr/report/100617/repenser-le-financement-humanitaire-des-ong-nationales](http://www.irinnews.org/fr/report/100617/repenser-le-financement-humanitaire-des-ong-nationales)

cière, investissements en formations, en équipements et en tutorats liés aux renforcements de capacités, etc. Certains tentent de voir le verre à moitié plein. « Le processus aura servi de catalyseur, même si les recommandations demeurent lettre morte. Les consultations ont en effet contraint les Nations unies à essayer publiquement et régulièrement des critiques, ce qu'elles ont fait sans chercher à se dérober<sup>12</sup>. » Reste que tant que les réformes ne seront pas pensées comme impactant d'abord les pratiques professionnelles des bailleurs, elles n'arriveront pas à leur but.

Il est ici intéressant de noter qu'en RCA, l'un des rares acteurs à maintenir son soutien tant aux notions de résilience que de localisation est le fonds Békou. Premier fonds fiduciaire multi-bailleurs mis en place par l'Union européenne et trois de ses États membres (France, Allemagne, Pays-Bas), ce nouveau bailleur a été créé notamment pour dépasser les contraintes bureaucratiques et développer de nouvelles approches de relèvement. « Cet outil permet de rationaliser les dispositifs d'intervention, de concentrer les ressources humaines et techniques déployées sur le terrain et de créer une véritable dynamique commune [ancrée dans le LRRD]<sup>13</sup> ». Sa culture de l'innovation, ancrée dans son architecture même, est aujourd'hui vivement critiquée dans un rapport de la Cour des comptes européenne. D'une certaine manière, il est lui aussi rattrapé par la difficulté du système à penser l'innovation organisationnelle et la flexibilité financière comme outil de réforme des modalités d'action humanitaire<sup>14</sup>.

the two concepts under study, with an objective of cost-reduction), prevents any desire for reform. It is essential to reconsider reform at both micro and macro levels of aid: contiguous, multi-sector, financing of research-action, participative approach, financial flexibility, investment in training, equipment and tutoring linked to capacity reinforcement, etc. Some try to see the glass as half-full: "The process served as a catalyser, even though the recommendations remain unimplemented. Consultations have indeed forced the United Nations to publicly come under fire of criticism, which it has borne without attempting to shy away"<sup>12</sup>. The fact remains that so long as reforms are not considered as foremost impacting sponsors' professional practice, they will not reach their goal.

It is interesting to note that in the CAR, one of the few actors to maintain its support for both resilience and localisation is the Bekou Fund. As the first multi-sponsor fiduciary fund set up by the European Union and three of its member countries (France, Germany, and the Netherlands), this new sponsor was created to overcome bureaucratic constraints and develop new approaches for recovery. "This tool enables the rationalisation of intervention methods, the concentration of human and technical resources on the ground, and the creation of a real common dynamic [rooted in the LRRD]"<sup>13</sup>. Its culture of innovation, rooted in its very architecture, was strongly criticised in a report by the European Court of Auditors. In a way, it is also impeded by the system's difficulty in conceiving of organisational innovation and financial flexibility as a tool for the reform of the methods of humanitarian action<sup>14</sup>.

*Translated from the French by Juliet Powys*

— 12. Heba Aly, « Quel espoir... », art. cit.

— 13. Voir le site du Fonds Békou: [https://ec.europa.eu/europeaid/fonds-fiduciaire-bekou-introduction\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/fonds-fiduciaire-bekou-introduction_fr)

— 14. Pour le rapport complet, voir: <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/Bekou-11-2017/fr/>

— 12. Heba Aly, « Quel espoir... », art. cit.

— 13. See the website of the Bekou Fund: [https://ec.europa.eu/europeaid/fonds-fiduciaire-bekou-introduction\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/fonds-fiduciaire-bekou-introduction_fr)

— 14. For the full report, see: <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/Bekou-11-2017/fr/>

# Biographies



## PERRINE LAISSUS-BENOIST

Diplômée de Sciences Po Lille, elle a travaillé près de dix ans en Afrique centrale comme coordinatrice Projets et Évaluation pour différentes ONG. Elle termine actuellement une thèse en économie du développement sur la notion de performance dans le secteur humanitaire autour de l'exemple centrafricain, au sein du laboratoire Clersé (Lille 1 – CNRS). Elle mène une recherche opérationnelle sur l'impact de la pénétration de cette notion et de sa bureaucratisation dans le système humanitaire sur la mise en œuvre des projets de promotion de la résilience. Dans ce cadre, elle collabore notamment au développement d'observatoires en République centrafricaine et au Lersa. Elle travaille aussi comme consultante auprès de plusieurs organisations sur des évaluations d'impacts, qualité des pratiques et développement stratégique ; et comme formatrice au sein de plusieurs masters spécialisés sur le management de projets humanitaires.

A graduate of Sciences Po Lille, Perrine Laissus-Benoist has been working for nearly ten years in Central Africa as a project and evaluation coordinator for a number of NGOs. She is currently finishing a thesis in Economics and Development on the notion of performance in the humanitarian sector, based on the example of Central Africa, as part of the Clersé laboratory (Lille 1 - CNRS). She is carrying out operational research on the impact of this notion and its bureaucratisation in the humanitarian system on the implementation of projects promoting resilience. In this context, she is collaborating with the development of observatories in the Central African Republic and in Lersa. She also works as a consultant for a number of organisations on impact evaluations, quality of practice and strategic development and as a trainer for a number of Masters programmes specialised in the management of humanitarian projects.

## BENOÏT LALLAU

Économiste et maître de conférences à l'Université Lille 1 (Clersé). Il est aussi cofondateur (avec Emmanuel Mbétid-Bessane, agroéconomiste centrafricain) du Laboratoire d'économie rurale et de sécurité alimentaire de l'université de Bangui. Il se rend régulièrement en RCA, pays qu'il connaît depuis 1990, et a contribué à la création à Bangui d'un master de formation aux Métiers de l'humanitaire, destiné aux jeunes diplômés centrafricains, ainsi qu'à différentes études menées en partenariat avec des acteurs humanitaires du pays. Ses recherches portent principalement sur la pauvreté rurale, la portée de la notion de résilience dans le champ des sciences sociales, et les modèles de développement agricole. Il intervient aussi à Sciences Po Lille et dirige plusieurs thèses de doctorat sur les problématiques du développement agricole et des trajectoires post-crisis, en RCA mais aussi dans d'autres pays africains et en France.

Benoît Lallau is an economist and lecturer at the University of Lille 1 (Clersé). He is also the co-founder (with Emmanuel Mbétid-Bessane, a Central African agro-economist) of the *Laboratoire d'Économie Rurale et de Sécurité Alimentaire* (Laboratory of Rural Economy and Food Security) at the University of Bangui. He regularly travels to the CAR, a country which he has been visiting since 1990, and has contributed to the creation in Bangui of a Masters in Training for Humanitarian Work, for young Central African graduates, as well as different studies carried out in partnership with humanitarian actors in the country. His research primarily concerns rural poverty, the scope of the concept of resilience in the social sciences, and methods of agricultural development. He also lectures at Sciences Po Lille and supervises a number of doctoral theses on issues of agricultural development and post-crisis trajectories, in the CAR, but also in other African countries and in France.

A black and white photograph of a shattered glass surface. The background is filled with a complex, web-like pattern of sharp, dark lines representing the cracks in the glass. In the foreground, there is a large, dark, irregularly shaped area that appears to be a shadow or a piece of the broken glass, creating a sense of depth and contrast. The overall composition is abstract and dramatic.

# INNOVATIONS



INNOVATIONS

# Les nouveaux défis en contexte de violences urbaines

## New challenges in the context of violent urban settings

*Oscar Felipe Chavez Aguirre* • Field Coordinator in Mexico -  
International Committee of the Red Cross (ICRC)



Les contextes d'intervention des humanitaires changent. Entre les conflits d'empires se réglant sur les champs de bataille et les guerres asymétriques où se mêlent États fragiles, rébellions et mercenaires, on a vu se développer les violences urbaines faisant intervenir des milices paramilitaires, des gangs et autres groupes armés. Comment l'action humanitaire peut-elle se déployer dans de tels contextes?

Humanitarian intervention contexts are changing. Between battle-based conflicts and asymmetric wars involving fragile States, rebellions and mercenaries, urban violence – involving paramilitary militias, gangs and other armed groups – has developed. How can humanitarian action unfold in such contexts?





OSCAR  
FELIPE  
CHAVEZ  
AGUIRRE

Depuis une dizaine d'années, les acteurs humanitaires font montre d'un intérêt croissant pour les violences urbaines, comme l'atteste leur présence accrue dans les milieux urbains et le niveau élevé de protection et d'assistance fourni aux victimes de ces violences<sup>1</sup>. Deux raisons principales expliquent l'intérêt des humanitaires. Premièrement, du fait de la complexité du milieu urbain, les conséquences humanitaires de la violence urbaine sont aussi graves, sinon plus, que celles d'un conflit armé non international traditionnel. Ainsi, en 2014, 95 640 personnes ont perdu la vie dans des situations de violence telles que la guérilla urbaine<sup>2</sup> au Mexique, au Brésil, au Venezuela et au Salvador. Elizabeth Ferris souligne qu'il devient de plus en plus difficile de faire la distinction entre la violence urbaine et les conflits armés traditionnels, tant la frontière entre les deux devient floue<sup>3</sup>. Deuxièmement, la spectaculaire urbanisation globale a eu des effets majeurs dans le monde. Alors que 54 % de la population mondiale vit désormais en milieu urbain, il est plus probable que les guerres se dérouleront dans les villes<sup>4</sup>. Dans certaines régions, l'urbanisation rampante dépasse les capacités des pouvoirs publics à intervenir et à assurer la protection des populations touchées par cette violence<sup>5</sup>.

— 1. Simon Reid-Henry et Ole Jacob Sending, "The 'humanitarization' of urban violence", *Environment and Urbanization*, vol. 26, n° 2, 2014, p. 427-442, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247814544616>; Marion Harroff-Tavel, « Violence et action humanitaire en milieu urbain. Nouveaux défis, nouvelles approches », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 92, n° 878, 2010, p. 329-350, [www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-878-harroff-tavel-fre.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-878-harroff-tavel-fre.pdf)

— 2. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Rapport mondial sur les drogues 2014*, Nations unies, [www.unodc.org/documents/wdr2014/WDR\\_2014\\_French.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr2014/WDR_2014_French.pdf)

— 3. Elizabeth G. Ferris, *The Politics of Protection. The Limits of Humanitarian Action*, Brookings Institution Press, 2011, p. 246-255.

— 4. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Rapport mondial sur les drogues 2014...*, *op. cit.*

— 5. Étienne G. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony Zwi et Rafael Lozano-Ascencio (dir.), *Rapport mondial sur la violence et la santé, Organisation mondiale de la santé*, 2002, p. 3-19, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42545/1/9242545619\\_fre.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42545/1/9242545619_fre.pdf)

Over the past decade, humanitarian actors have shown a greater interest in urban violence. This interest is reflected in their increased presence in urban settings and the high level of protection and assistance provided to the victims of this violence<sup>1</sup>. Humanitarians have turned to this kind of violence for two main reasons. Firstly, in the complex urban setting the humanitarian consequences of urban violence are equivalent or even higher than a traditional non-international armed conflict. For instance, in 2014, 95,640 people were killed in Mexico, Brazil, Venezuela and El Salvador due to situations of violence such as urban warfare<sup>2</sup>. Elizabeth Ferris states that it is becoming more difficult to differentiate between urban violence and a traditional armed conflict as the lines between them are becoming blurred<sup>3</sup>. Secondly, dramatic global urbanization has had major impacts on the world. With 54 per cent of the world's population now living in urban areas, it is ever more likely that wars will be fought in cities<sup>4</sup>. This rampant urbanization is in some areas exceeding the capacities of governments to respond and provide protection to dwellers affected by this violence<sup>5</sup>.

— 1. Simon Reid-Henry and Ole Jacob Sending, "The 'Humanitarization' of urban violence", *Environment and Urbanization*, vol. 26, n° 2, 2014, p. 427-442, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247814544616>; Marion Harroff-Tavel, "Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches", *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n° 878, 2010, p. 329-350, [www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-878-harroff-tavel.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-878-harroff-tavel.pdf)

— 2. United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2014*, United Nations publication, [www.unodc.org/documents/wdr2014/World\\_Drug\\_Report\\_2014\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf)

— 3. Elizabeth G. Ferris, *The politics of protection. The limits of humanitarian action*, Brookings Institution Press, 2011, p. 246-255.

— 4. United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2014*, *op. cit.*

— 5. Etienne G. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony Zwi and Rafael Lozano-Ascencio (ed.), *World report on violence and health*, World Health Organization, 2002, p. 3-19. [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615_eng.pdf)

## Des guerres nouvelles ?

Les humanitaires ont toujours établi une distinction claire entre guérilla urbaine et violence urbaine. Cependant, des universitaires comme Mary Kaldor<sup>6</sup> indiquent que cette distinction n'est pas si facile à définir et ont développé la notion de « guerres nouvelles » pour tenter de définir les manifestations contemporaines de la violence armée à travers le monde. Les guerres nouvelles ne reposent plus tant sur des motivations politiques que sur des facteurs économiques, culturels et sociaux. Elles sont menées par différents groupes tels que des milices informelles, des gangs ou des groupes armés urbains, qui trouvent leur origine dans la fragmentation de la société et l'exclusion sociale. Kees Koonings affirme que les guerres nouvelles se caractérisent par « des flux transnationaux (illicites) de marchandises et de personnes, et de nouvelles identités combattantes urbaines<sup>7</sup> ». En ce sens, on peut définir la violence urbaine comme une forme de guérilla urbaine<sup>8</sup>.

Quels sont donc les nouveaux défis liés à la dynamique de la violence urbaine qui influencent les activités de protection menées par les acteurs humanitaires ? Et dans ce contexte, en quoi leurs stratégies doivent-elles s'adapter pour assurer une protection efficace des populations urbaines ?

Pour répondre à ces questions, il faut comprendre que le milieu urbain est un environnement extrêmement complexe, aux multiples facettes (niveaux de développement asymétriques, stress lié aux mouvements de populations, densité,

## New wars?

Traditionally, humanitarians have made a clear distinction between urban warfare and urban violence; however, academics, such as Mary Kaldor<sup>6</sup>, have stated that this distinction is not so easy to define, and have developed the concept of “new wars” in an attempt to define contemporary manifestation of armed violence worldwide. The nature of new wars has less political motivations and often more economic, cultural, and social drivers. The actors of new wars are made up of diverse groups of informal militias, gangs, urban armed groups, which are linked with the fragmentation of the society, and social exclusion. Kees Koonings states that new

**« Les guerres nouvelles ne reposent plus tant sur des motivations politiques que sur des facteurs économiques, culturels et sociaux. »**

**“The nature of new wars has less political motivations and often more economic, cultural, and social drivers.”**

wars are characterized by “transnational (illicit) flows of commodities and people, and new urban warlike identities”<sup>7</sup>. In this sense, urban violence could be defined as a form of urban warfare<sup>8</sup>.

So, what are the challenges caused by the dynamics of a violent urban setting that affect the humanitarian protection activities carried out by humanitarian actors? And how do these strategies need to adapt to be effective in protecting urban dwellers in that setting?

— 6. Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, 2012.

— 7. Kees Koonings, “New violence, insecurity, and the State: Comparative reflections on Latin America and Mexico”, in Wil. G. Pansters (dir.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico. The Other Half of the Centaur*, Stanford University Press, 2012, p. 255-278.

— 8. Alberto Concha-Eastman, “Urban violence in Latin America and the Caribbean: dimensions, explanations, actions”, in Susana Rotker (dir.), *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, Rutgers University Press, 2002, p. 37-54.

— 6. Mary Kaldor, *New and old wars: Organised violence in a global era*, Stanford University Press, 2012.

— 7. Kees Koonings, “New Violence, Insecurity, and the State: Comparative Reflections on Latin America and Mexico”, in Wil. G. Pansters (ed.), *Violence, coercion, and state-making in twentieth-century Mexico. The other half of the centaur*, Stanford University Press, 2012, p. 255-278.

— 8. Alberto Concha-Eastman, “Urban violence in Latin America and the Caribbean: dimensions, explanations, actions”, in Susana Rotker (ed.), *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, Rutgers University Press, 2002, p. 37-54.

diversité, urbanisation à grande échelle, etc.), qui déterminent la vulnérabilité de sa population<sup>9</sup>. Par exemple, à l'heure où trois milliards de personnes vivent en ville, la vulnérabilité des populations urbaines a augmenté, entraînant une hausse des besoins humanitaires liés à l'insécurité et aux niveaux élevés de violence<sup>10</sup>. Fuentes reconnaît que la violence urbaine inclut différents comportements violents survenant en milieu urbain, qui correspondent chacun à une expérience différente de la

**« À l'heure où trois milliards de personnes vivent en ville, la vulnérabilité des populations urbaines a augmenté, entraînant une hausse des besoins humanitaires liés à l'insécurité et aux niveaux élevés de violence. »**

**“With three billion people living in cities, there has been a growth of vulnerabilities for urban dwellers, which in turn has prompted humanitarian needs related to insecurity and high levels of violence.”**

violence<sup>11</sup>. Il n'existe pas de lien direct entre la taille d'une ville et l'intensité de la violence. Certaines petites villes secondaires présentent en effet un niveau élevé de violence. Pour Koonings, la violence urbaine n'est pas seulement le résultat de l'urbanisation des conflits armés, mais la conséquence de facteurs socio-économiques dans le cadre d'une

In response to these questions, it is necessary to understand that the urban setting is a highly complex multi-featured environment (asymmetric levels of development, stressful population movements, density, diversity, large scale urbanizations, among others), which determines the impact on the vulnerability of its population<sup>9</sup>. For example, with three billion people living in cities, there has been a growth of vulnerabilities for urban dwellers, which in turn has prompted humanitarian needs related to insecurity and high levels of violence<sup>10</sup>. Fuentes<sup>11</sup> recognizes that urban violence includes diverse violent behaviours taking place in urban settings, each of which experience violence differently. There is no clear link between the size of the city and the intensity of violence. Indeed, some small and secondary cities have a high level of violence. For Koonings<sup>12</sup>, urban violence is not only the result of the urbanization of armed conflicts but the result of socio-economic drivers as part of a protracted situation. Frequently, “urban armed actors seek to exploit often illicit economic opportunities and seek to control the urban physical and social space”<sup>13</sup>. Therefore, urban violence is today characterized by armed groups challenging the power of the State in its legitimate control, monopoly of territory

— 9. Comité international de la Croix-Rouge, *Urban services during protracted armed conflict: a call for a better approach to assisting affected people*, CICR, 2015, p. 13-18, [www.icrc.org/sites/default/files/topic/file\\_plus\\_list/4249\\_urban\\_services\\_during\\_protracted\\_armed\\_conflict.pdf](http://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/4249_urban_services_during_protracted_armed_conflict.pdf)

— 10. Elizabeth G. Ferris, *The politics of protection...*, op. cit.; Comité international de la Croix-Rouge, *Urban services...*, op. cit.; Raimond Duijsens, “Humanitarian challenges of urbanization”, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 92, n° 878, 2010, p. 351-368, [www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-878-duijsens.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-878-duijsens.pdf)

— 11. Carlos Fuentes, “Silent wars in our cities: Alternatives to the Inadequacy of International Humanitarian Law to Protect Civilians during Endemic Urban Violence”, in Benjamin Perrin (dir.), *Modern Warfare: Armed Groups, Private Militaries, Humanitarian Organizations, and the Law*, UBC Press, 2012, p. 288.

— 9. International Committee of the Red Cross, *Urban services during protracted armed conflict: a call for a better approach to assisting affected people*, ICRC, 2015, p. 13-18, [www.icrc.org/sites/default/files/topic/file\\_plus\\_list/4249\\_urban\\_services\\_during\\_protracted\\_armed\\_conflict.pdf](http://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/4249_urban_services_during_protracted_armed_conflict.pdf)

— 10. Elizabeth G. Ferris, *The politics of protection...*, op. cit.; International Committee of the Red Cross, *Urban services...*, op. cit.; Raimond Duijsens, “Humanitarian challenges of urbanization”, *International review of the Red Cross*, vol. 92, n° 878, 2010, p. 351-368, [www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-878-duijsens.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-878-duijsens.pdf)

— 11. Carlos Fuentes, “Silent wars in our cities: Alternatives to the Inadequacy of International Humanitarian Law to Protect Civilians during Endemic Urban Violence”, in Benjamin Perrin (ed.), *Modern Warfare: Armed Groups, Private Militaries, Humanitarian Organizations, and the Law*, UBC Press, 2012, p. 288.

— 12. Kees Koonings, “New Violence...”, art. cit.

— 13. *Idem*.

situation qui s'éternise<sup>12</sup>. Fréquemment, « les factions armées urbaines cherchent à exploiter des opportunités économiques souvent illicites et à contrôler l'espace physique et social de la ville<sup>13</sup> ». La violence urbaine se caractérise donc aujourd'hui par des groupes armés qui défient le pouvoir de l'État dans son contrôle légitime, le monopole du territoire et l'usage de la force<sup>14</sup>. Lorsque l'État ne parvient pas à fournir les services publics de base dans les domaines de la santé et de la sécurité, les conséquences sont dramatiques pour les populations urbaines.

Les différences de modalités orientant la riposte des acteurs humanitaires proviennent de l'absence de méthode ou de cadre/doctrine standard en la matière. L'approche, la justification et la riposte diffèrent donc d'une organisation humanitaire à l'autre<sup>15</sup>.

### **Dynamique des activités de protection contre la violence urbaine**

Les activités de protection humanitaire déployées en milieu urbain sont complexes et peuvent être mises en œuvre directement ou intégrées dans le cadre de ripostes multisectorielles. Par exemple, au Mexique, elles englobent toute une série d'actions corrélées, qui vont de l'aide juridique à des activités communautaires telles que l'insertion sociale, l'éducation, le plaidoyer ou les programmes de transformation<sup>16</sup>.

Dans les milieux urbains de certaines villes d'Amérique latine, la question de la protection n'a pas de limites claires et présente de multiples interconnexions,

— 12. Kees Koonings, "New violence...", art. cit.

— 13. *Idem*.

— 14. Voir Thomas Hobbes, *Léviathan*, Folio Essais, 2000.

— 15. Simon Reid-Henry et Ole Jacob Sending, "The 'humanitarization'...", art. cit.

— 16. François Grünewald, Béatrice Boyer, Domitille Kauffmann et Julie Patinet, *Humanitarian aid in urban settings: current practice, future challenges*, Groupe URD, décembre 2011, [www.alnap.org/resource/7853](http://www.alnap.org/resource/7853). aspx et entretiens avec MSF, le CICR et le HCR, 2016.

and the use of force<sup>14</sup>. When the State fails to provide the basic public services of health and security, the consequences are huge for the urban dwellers.

The differences in modalities that guide the response of humanitarian actors stem from the lack of a standard method or framework/doctrine in these situations. Thus, the approach, justification, and response differ from one humanitarian organisation to another<sup>15</sup>.

### **The dynamics of protection work in violent urban settings**

The humanitarian protection work developed in urban areas is complex and could be either implemented directly or integrated using multi-sectoral responses. For example, in Mexico, it encompasses an array of interrelated actions, which range from the legal to community based activities, including social inclusion, education, advocacy and transformative agendas, among others<sup>16</sup>.

In urban settings such as some Latin-American cities, protection issues have blurred lines between multiple interconnections such as emergency and development; a rights-based and needs-based approach and protection and assistance, which are all sometimes cross-cut by poverty<sup>17</sup>. However, due to the nature of humanitarian organisations, very often, they do not have mandates and/or resources to cope with development, structural and chronic issues<sup>18</sup>. Many scholars have argued that due to the particularities of the urban setting,

— 14. See Thomas Hobbes, *Leviathan*, Penguin Classics, 1968.

— 15. Simon Reid-Henry and Ole Jacob Sending, "The 'Humanitarization'...", art. cit.

— 16. François Grünewald, Béatrice Boyer, Domitille Kauffmann and Julie Patinet, *Humanitarian aid in urban settings: current practice, future challenges*, Groupe URD, december 2011, [www.alnap.org/resource/7853.aspx](http://www.alnap.org/resource/7853.aspx) and interviews with MSF, ICRC, and UNHCR, 2016.

— 17. Elizabeth G. Ferris, "Ten Observations on the Challenge of Humanitarian Work in Urban Settings", Brookings, 2011, [www.brookings.edu/opinions/ten-observations-on-the-challenges-of-humanitarian-work-in-urban-settings/](http://www.brookings.edu/opinions/ten-observations-on-the-challenges-of-humanitarian-work-in-urban-settings/)

— 18. *Idem*.

notamment entre l'urgence et le développement, mais également entre les approches, la protection et l'assistance fondées sur les droits et les besoins, parfois toutes sous-tendues par la pauvreté<sup>17</sup>. Cependant, de par leur nature, les organisations humanitaires ne disposent que très rarement du mandat et/ou des ressources nécessaires pour faire face aux problèmes de développement, structurels et chroniques<sup>18</sup>. De nombreux spécialistes estiment qu'en raison des spécificités du milieu urbain, les acteurs humanitaires doivent s'adapter et mettre en œuvre des modalités et des stratégies nouvelles et spécifiques pour répondre à la problématique de la protection contre la violence urbaine<sup>19</sup>, tout en intégrant l'expérience acquise dans les zones de conflit.

Les caractéristiques de la violence urbaine soulèvent des questions spécifiques liées à la protection, qui sont plus difficiles à résoudre qu'en milieu rural. L'accès aux victimes, la mobilité de la population ayant besoin de protection, la multiplicité et la diversité des acteurs urbains génèrent par exemple des difficultés spécifiques pour les organisations humanitaires<sup>20</sup>. Ces caractéristiques remettent en cause la conception de la protection, les modalités et les outils que les acteurs humanitaires mettent en œuvre dans le cadre des conflits armés traditionnels<sup>21</sup>.

### Défis liés aux activités de protection contre la violence urbaine

Pour les besoins du présent article, les défis liés aux activités de protection sont classés comme suit : évaluation, sécurité,

humanitarian actors need to adapt and implement new and specific modalities and strategies to respond to the protection problematic in violent urban settings<sup>19</sup>, while integrating the experience gained in conflict areas.

The characteristics of the violent urban setting make the protection issues specific and more difficult than those in rural areas. For example, access to victims, mobility of the population in need of protection, the multiplicity and diversity of urban actors creates particular challenges for humanitarian organisations<sup>20</sup>. These features of the violent urban setting test the conception of protection, modalities and tools that humanitarian actors have implemented in traditional armed conflicts<sup>21</sup>.

### The challenges of protection work in violent urban settings

Protection work challenges have been categorized for the purposes of this article as assessment, security, coordination, legal, and human resources challenges.

#### Assessment

At first, violent urban settings create challenges in collecting reliable data due to the complexity of these settings, which are characterised by high population densities and mobility<sup>22</sup>. In a violent urban setting, vulnerabilities interrelate and overlap. Humanitarian actors face during assessments the challenge of being capable of evaluating multi-layered and changeable urban systems<sup>23</sup>.

— 17. Elizabeth G. Ferris, "Ten observations on the challenge of humanitarian work in urban settings", Brookings, 2011, [www.brookings.edu/opinions/ten-observations-on-the-challenges-of-humanitarian-work-in-urban-settings/](http://www.brookings.edu/opinions/ten-observations-on-the-challenges-of-humanitarian-work-in-urban-settings/)

— 18. *Idem*.

— 19. Donald Brown, Camillo Boano, Cassidy Johnson, Janani Vivekananda et Julian Walker, *Urban crises and humanitarian responses: a literature review*, University College London, avril 2015, p. 18.

— 20. *Ibid.*, p. 23.

— 21. Elizabeth G. Ferris, *The Politics of Protection...*, *op. cit.*

— 19. Donald Brown, Camillo Boano, Cassidy Johnson, Janani Vivekananda and Julian Walker, *Urban crises and humanitarian responses: a literature review*, University College London, avril 2015, p. 18.

— 20. *Ibid.*, p. 23.

— 21. Elizabeth G. Ferris, *The politics of protection...*, *op. cit.*

22 François Grünewald et al., *Humanitarian aid in urban settings...*, *op. cit.*

— 23. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions in situations of urban violence", *ALNAP Lessons Paper*, London, 2014, p. 13-15, available at [www.alnap.org/resource/9810](http://www.alnap.org/resource/9810)

coordination, questions juridiques et ressources humaines.

### Évaluation

Les milieux urbains violents génèrent tout d'abord des difficultés en matière de collecte de données fiables, du fait de la complexité de ces milieux, qui se caractérisent par une densité et une mobilité élevées de la population<sup>22</sup>. Dans ce domaine, les vulnérabilités sont corrélées et se chevauchent. Au cours des évaluations, les acteurs humanitaires sont confrontés à la difficulté de parvenir à évaluer des systèmes urbains variables, qui comportent plusieurs niveaux<sup>23</sup>.

Ensuite, il est souvent difficile de faire la distinction entre les bénéficiaires potentiels et le reste de la population, car il n'est pas toujours facile de déterminer qui a besoin d'une protection humanitaire contre la violence urbaine et qui vit dans des conditions de pauvreté<sup>24</sup>. De plus, l'hétérogénéité de la population, la densité urbaine et la dispersion des personnes ayant besoin de protection compliquent encore le ciblage<sup>25</sup>. Certaines victimes souhaitent rester anonymes afin d'éviter la stigmatisation ou des problèmes de sécurité<sup>26</sup>. En outre, il est difficile de faire la distinction entre les victimes et les auteurs d'actes de violence, car ils vivent dans les mêmes conditions sociales, parfois dans les mêmes quartiers de la ville, voire à proximité immédiate<sup>27</sup>.

Secondly, it is often difficult to differentiate between potential beneficiaries from the rest of the population as it is not always clear who needs humanitarian protection from urban violence or are dwellers living in conditions of poverty<sup>24</sup>. Moreover, the heterogeneity

**« En raison des spécificités du milieu urbain, les acteurs humanitaires doivent s'adapter et mettre en œuvre des modalités et des stratégies nouvelles et spécifiques pour répondre à la problématique de la protection contre la violence urbaine. »**

**“Due to the particularities of the urban setting, humanitarian actors need to adapt and implement new and specific modalities and strategies to respond to the protection problematic in violent urban settings.”**

of the population, the density of the city and the dispersal of people in need of protection make the targeting task more complicated<sup>25</sup>. Some victims desire anonymity to avoid stigmatization or security problems<sup>26</sup>. Furthermore, differentiating between victims and perpetrators is complicated by the fact that both live in the same social conditions, sometimes in the same area of the city or even are close neighbours<sup>27</sup>.

Victims (migrants, internal displaced persons, urban dwellers...) are not only moving but are less visible within the density and diversity of urban contexts, which makes it more difficult to gain access to them. Moreover, in some urban

— 22. François Grünewald et al., *Humanitarian aid in urban settings...*, op. cit.

— 23. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions in situations of urban violence", *ALNAP Lessons Paper*, Londres, 2014, p. 13-15, [www.alnap.org/resource/9810](http://www.alnap.org/resource/9810)

— 24. Elizabeth G. Ferris, "Ten observations...", art. cit.; Elizabeth G. Ferris, *The Politics of Protection...*, op. cit.

— 25. ONU-Habitat, *Relever les défis humanitaires en milieu urbain*, 2011, [www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/fr/deplaces-en-milieu-urbain/05-07.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/fr/deplaces-en-milieu-urbain/05-07.pdf)

— 26. *Idem* et entretien avec le référent du CICR chargé de la jeunesse et de la violence urbaine, juillet 2016.

— 27. Athena R. Kolbe, "Revisiting Haiti's gangs and organized violence", *HiCN*, document de travail, n° 147, juin 2013, [www.hicn.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/HiCN-WP-147.pdf](http://www.hicn.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/HiCN-WP-147.pdf)

— 24. Elizabeth G. Ferris, "Ten Observations...", art. cit.; Elizabeth G. Ferris, *The politics of protection...*, op. cit.

— 25. UN-Habitat, *Meeting humanitarian challenges in urban settings*, 2011, see [www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/urban-displacement/zetter-deikun.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/urban-displacement/zetter-deikun.pdf)

— 26. *Idem*. And Interview with ICRC Focal point on Youth & Urban Violence, July 2016.

— 27. Athena R. Kolbe, "Revisiting Haiti's Gangs and Organized Violence", *HiCN*, Working Paper 147, June 2013, [www.hicn.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/HiCN-WP-147.pdf](http://www.hicn.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/HiCN-WP-147.pdf)

Non seulement les victimes urbaines (migrants, déplacés internes, populations urbaines...) se déplacent, mais elles sont moins visibles en raison de la densité et de la diversité des milieux, si bien qu'il est plus difficile d'accéder à elles. La « loi du silence » règne en outre dans certaines zones urbaines, notamment au Mexique, où les personnes ayant besoin d'aide refusent de s'exprimer, par peur de représailles, les victimes et les auteurs d'actes de violence vivant souvent côte à côte<sup>28</sup>.

### Sécurité

Les organisations humanitaires sont plus exposées à la criminalité et aux gangs<sup>29</sup>. Dans le même temps, les groupes armés urbains et les individus ont du mal à croire que les acteurs humanitaires sont à la fois neutres et indépendants<sup>30</sup>. En outre, dans la mesure où les humanitaires sont parfois moins connus que les factions armées urbaines, la population peut se montrer méfiante, voire ne pas comprendre leur rôle ou les principes humanitaires qu'ils défendent. À l'inverse, les acteurs humanitaires habitués aux situations ayant un fort caractère politique peuvent être moins à même d'appréhender une situation reposant sur d'autres motivations, ce qui peut les exposer à un risque accru de confusion et d'attaques<sup>31</sup>.

Les desseins criminels des gangs rendent tout contact difficile et constituent sans conteste un enjeu de sécurité pour les acteurs humanitaires. Le milieu urbain brouille les frontières entre les communautés et les factions armées. Certaines méthodes relatives à la sécurité dans le cadre de conflits armés traditionnels,

including in Mexico, there is the "law of silence" – in these areas people in need refuse to talk due to fear of reprisals, as victims and perpetrators often live side by side<sup>28</sup>.

### Security

Humanitarian organisations are more exposed to criminality and gangs<sup>29</sup>; and urban armed groups and individuals find it hard to believe that humanitarian actors are both neutral and independent<sup>30</sup>. Furthermore, as humanitarians may be less well-known than urban armed actors, the population may mistrust or not even understand their roles or the humanitarian principles involved. Conversely, humanitarian actors used to contexts where there is an overt political nature may understand less a context where there is no political nature, which in consequence can cause a greater risk of confusion and attacks<sup>31</sup>.

The criminality of the gangs makes any contact with them fraught with difficulties, and clearly represents a security challenge to the humanitarian actors. Thus, the urban setting blurs the lines between communities and armed actors. However, there are methods related to security implemented in contexts of traditional armed conflict that are valid in and transferable to violent urban settings such as the ICRC doctrine. However, it is important to adapt the modalities<sup>32</sup>.

As a consequence, dialogue with armed actor and criminal gangs is particularly difficult. Indeed, gangs have unique features, *modus operandi*, methods of

— 28. Entretien avec le référent du CICR chargé de la jeunesse et de la violence urbaine, juillet 2016.

— 29. Elizabeth G. Ferris, *The Politics of Protection...*, *op. cit.*, p. 252.

— 30. Conférence du CICR, « Urban violence: what role for traditional humanitarianism? », un événement organisé conjointement par le Comité international de la Croix-Rouge et le All Party Parliamentary Group on Conflict Issues, 2013, [www.icrc.org/eng/assets/files/2013/urban-violence-summary-report.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/2013/urban-violence-summary-report.pdf)

— 31. *Idem*.

— 28. Interview with ICRC Focal point on Youth & Urban Violence, July 2016.

— 29. Elizabeth G. Ferris, *The politics of protection...*, *op. cit.*, p. 252.

— 30. ICRC Conference, "Urban violence: what role for traditional humanitarianism?", an event co-hosted by the International Committee of the Red Cross and the All Party Parliamentary Group on Conflict Issues, 2013, [www.icrc.org/eng/assets/files/2013/urban-violence-summary-report.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/2013/urban-violence-summary-report.pdf)

— 31. *Idem*.

— 32. Interview with ICRC Focal point on Youth & Urban Violence, July 2016.

notamment la doctrine du CICR, restent cependant valides et peuvent être appliquées aux milieux urbains violents. Il est toutefois important d'adapter les modalités<sup>32</sup>.

Le dialogue avec les factions armées et les groupes criminels est donc particulièrement difficile. Les gangs présentent en effet des caractéristiques, des modes opératoires et des méthodes de guérilla particuliers<sup>33</sup>. Il est difficile d'appréhender la complexité de ces factions, notamment en raison de la diversité des groupes, de l'absence de séparation nette avec le reste de la population et de la multiplicité des motivations (activités illicites, commerciales, politiques, sociales, culturelles)<sup>34</sup>. Les organisations humanitaires doivent également collaborer avec un grand nombre de forces gouvernementales afin de proposer des programmes de protection aux populations et de maintenir le sentiment de neutralité.

#### **Coordination avec les autres prestataires de protection**

Les milieux urbains pourraient bénéficier d'une plus forte présence et d'une plus grande diversité d'acteurs et d'institutions aux niveaux local, national et international<sup>35</sup>. Les organisations humanitaires rencontrent des difficultés pour coordonner leurs activités avec celles des acteurs urbains, éviter les doublons et proposer une intervention cohérente en matière de protection<sup>36</sup>. L'une des difficultés majeures réside également dans le fait de travailler avec toute une série d'institutions publiques, non seulement parce qu'elles ne connaissent pas forcément le travail humanitaire, mais parce

warfare<sup>33</sup>. It is not easy to understand the complexity of these actors due to the diversity of groups, blurred lines with the rest of the population, and multiplicity of motivations (illicit activities, business, political, social, cultural)<sup>34</sup>. There are also a high number of governmental forces with which humanitarian organisations need to engage in order to provide protection programs to dwellers and to maintain perception of neutrality.

#### **Coordination with other protection providers**

Urban settings could have a higher presence and diversity of actors and institutions at local, national and international levels<sup>35</sup>. Humanitarian organisations confront challenges to coordinate with urban actors to avoid duplication and have a consistent protection intervention<sup>36</sup>. Also, working with an array of governmental institutions is a principal challenge not only because they might not know about the humanitarian work, but because it can compromise the principles of neutrality and independence<sup>37</sup>.

**« Les acteurs humanitaires habitués aux situations ayant un fort caractère politique peuvent être moins à même d'appréhender une situation reposant sur d'autres motivations. »**

**"Humanitarian actors used to contexts where there is an overt political nature may understand less a context where there is no political nature."**

— 32. Entretien avec le référent du CICR chargé de la jeunesse et de la violence urbaine, juillet 2016.

— 33. Athena R. Kolbe, "Revisiting Haiti's gangs...", art. cit., p. 4.

— 34. Elizabeth G. Ferris, "Ten observations...", art. cit.

— 35. Comité international de la Croix-Rouge, *Urban services during protracted armed conflict...*, op. cit.

— 36. Entretien avec Marc Bosch, chargé de programme pour l'Amérique latine, la Colombie, le Venezuela et la Bolivie, Médecins Sans Frontières - OCBA, juillet 2016.

— 33. Athena R. Kolbe, "Revisiting Haiti's Gangs...", art. cit., p. 4.

— 34. Elizabeth G. Ferris, "Ten Observations...", art. cit.

— 35. International Committee of the Red Cross, *Urban services during protracted armed conflict...*, op. cit.

— 36. Interview with Marc Bosch, Programme Manager for Latin America, Colombia, Venezuela, Bolivia, Médecins Sans Frontières - OCBA, July 2016.

— 37. *Idem*.

qu'une telle collaboration peut compromettre les principes de neutralité et d'indépendance<sup>37</sup>.

Cependant, une coordination précise avec les acteurs institutionnels n'est pas toujours possible et le manque de coordination a parfois des effets négatifs sur la capacité des institutions publiques à jouer le rôle de chef de file des activités de protection<sup>38</sup>.

### Légalité

Dans les situations de violence urbaine, les cadres juridiques sont plus controversés<sup>39</sup>. L'un des défis consiste à mener une analyse et une évaluation juridiques afin d'appliquer le cadre adéquat. Il s'agit dans la plupart des cas du droit international relatif aux droits de l'Homme et de la législation nationale. Cette situation fait apparaître des défis: « les acteurs humanitaires sont moins aptes à négocier en ce qui concerne les questions nationales<sup>40</sup> », si bien qu'ils devraient mieux comprendre les cadres, mécanismes et systèmes nationaux pour mettre en œuvre des activités de protection<sup>41</sup>. Néanmoins, il y a actuellement débat pour savoir si la situation de violence urbaine dans certains milieux remplit les critères permettant de la considérer comme un conflit armé non international (CANI), ce qui signifierait que le droit international humanitaire (DIH) s'appliquerait. En attendant, les acteurs humanitaires sont incapables de clarifier certaines obligations juridiques des groupes armés comme la distinction entre ceux qui sont directement impliqués dans les violences et ceux qui ne le sont pas<sup>42</sup>. Ce débat a suscité différents

However, accurate coordination with institutional actors is not always possible and sometimes the lack of coordination has negative effects on the capacity of governmental institutions to lead protection activities as the primary actor<sup>38</sup>.

### Legality

In situations of urban violence legal frameworks are more controversial<sup>39</sup>. One of the challenges is to conduct a legal analysis and assessment so as to apply the adequate framework. The applicable legal frameworks in most contexts of urban violence are the International Human Rights Law and domestic law. This situation implies some challenges: "humanitarian actors have less ability to negotiate in domestic issues"<sup>40</sup>, as they should better understand national frameworks, mechanisms and systems to implement protections activities<sup>41</sup>. Nevertheless, there is currently a debate on whether the situation of urban violence in some contexts fulfil the criteria to be classified as a Non-International Armed Conflict (NIAC), which would mean that International Humanitarian Law (IHL) would be applicable. Until this is resolved, humanitarian actors are unable to clarify some legal obligations of the armed groups such as the distinction between those who are directly involved in the violence and those who are not<sup>42</sup>. This debate has offered multiple arguments regarding intensity of the violence, the sophistication and organisation of the armed groups and the warfare methods used.

— 37. *Idem*.

— 38. ONU-Habitat, *Relever les défis humanitaires...*, *op. cit.*

— 39. François Grünewald et al., *Humanitarian aid in urban settings...*, *op. cit.*

— 40. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions...", *art. cit.*

— 41. François Grünewald et al., *Humanitarian aid in urban settings...*, *op. cit.*

— 42. Sebastián Albuja, "Criminal violence and displacement in Mexico", *Forced Migrations Review*, n° 45, février 2014, p. 28-31.

— 38. UN-Habitat, *Meeting humanitarian challenges...*, *op. cit.*

— 39. François Grünewald et al., *Humanitarian aid in urban settings...*, *op. cit.*

— 40. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions...", *art. cit.*

— 41. François Grünewald et al., *Humanitarian aid in urban settings...*, *op. cit.*

— 42. Sebastián Albuja, "Criminal violence and displacement in Mexico", *Forced Migrations Review*, n° 45, February 2014, p. 28-31.

arguments sur l'intensité de la violence, la sophistication et l'organisation des groupes armés, ainsi que les méthodes de guérilla utilisées.

En outre, il existe des problèmes juridiques liés à la protection des migrants et des personnes fuyant la violence criminelle. Albuja affirme que « les normes et pratiques existantes ne répondent pas totalement à la complexité de la mobilité humaine dans les situations de violence criminelle intense<sup>43</sup> ». Bien que de nouvelles interprétations du droit des réfugiés puissent offrir une protection plus large aux personnes fuyant la violence urbaine, dans les faits la loi est rarement appliquée. En outre, même lorsque des lois nationales sont spécifiquement élaborées pour protéger les personnes fuyant la violence criminelle, l'impact des nouvelles mesures juridiques reste insuffisant<sup>44</sup>. La complémentarité du droit des réfugiés et du droit international relatif aux droits de l'Homme<sup>45</sup> reste limitée, tandis que l'accès et la promotion des droits fondamentaux des migrants en transit doivent être davantage développés. De plus, le climat politique qui prévaut dans de nombreux pays crée une résistance aux mesures de protection des demandeurs d'asile fuyant la violence criminelle<sup>46</sup>. La responsabilité de la protection des populations urbaines incombe de surcroît à l'État, qui est l'un des principaux acteurs dans ce domaine<sup>47</sup>. De ce fait, si les États n'ont pas la volonté politique

Furthermore, there are legal challenges regarding protection of migrants and people moving because of criminal violence. Albuja affirms that "existing norms and praxis do not fully respond to the complexity of human mobility in situations of intense criminal vio-

**« Il y a actuellement débat pour savoir si la situation de violence urbaine dans certains milieux remplit les critères permettant de la considérer comme un conflit armé non international »**

**"There is currently a debate on whether the situation of urban violence in some contexts fulfil the criteria to be classified as a Non-International Armed Conflict"**

lence"<sup>43</sup>. Although new interpretations of the Refugee Law could offer a broader protection for people fleeing urban violence, in practical terms the law is rarely implemented. Furthermore, even when national laws are being developed specifically to protect people moving from criminal violence, the impact of the new legal measures remains insufficient<sup>44</sup>. Complementarity of the Refugee Law, International Human Rights Law (IHRL)<sup>45</sup> is still limited, and access and promotion of the human rights of the migrants in transit need to be further developed. Moreover, the political climate in many countries creates resistance to protection measures for asylum seekers escaping criminal violence<sup>46</sup>. What is more, the responsibility of protecting urban dwellers falls on the shoulders of the State as

— 43. *Idem*.

— 44. *Idem*.

— 45. Pierre Apraxine, Anne Duquenne, Sabine Fetta et Damien Helly (éd.), *Urban violence and humanitarian challenges*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE) et Comité international de la Croix-Rouge, rapport conjoint sur le colloque IESUE-CICR, Bruxelles, 19 janvier 2012.

— 46. Sebastián Albuja, "Criminal violence...", art. cit.

— 47. Elizabeth G. Ferris, *The Politics of Protection...*, op. cit.; Pierre Gentile, "Humanitarian organizations involved in protection activities: a story of soul-searching and professionalization", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, n° 884, 2011, p. 1165-1191, [www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-884-gentile.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-884-gentile.pdf)

— 43. *Idem*.

— 44. *Idem*.

— 45. Pierre Apraxine, Anne Duquenne, Sabine Fetta et Damien Helly (éd.), *Urban violence and humanitarian challenges*, European Union Institute for Security Studies and International Committee of the Red Cross, Joint Report EUISS-ICRC Colloquium, Brussels, 19 January 2012.

— 46. Sebastián Albuja, "Criminal violence...", art. cit.

de mettre en œuvre des mécanismes de protection, la tâche des acteurs humanitaires devient plus ardue.

### Ressources humaines

Le recours à de courtes missions ne laisse pas suffisamment de temps au personnel international humanitaire pour comprendre les tenants et les aboutissants de la violence urbaine, établir de bonnes relations avec les communautés, les factions armées et les autres parties prenantes. Le développement des compétences du personnel demande beaucoup de temps et de ressources, alors même que la crédibilité d'une organisation dépend de sa capacité à favoriser la confiance et le dialogue avec les différents acteurs<sup>48</sup>. Il existe une pénurie de candidats fortement motivés, disposant de l'expérience nécessaire pour travailler dans ce domaine et relever les défis.

### Recommandations

Nos recommandations suivent la classification précédemment établie.

#### Évaluation

Étant donné la nature complexe de la situation, il est recommandé de mener une analyse intégrant les racines de la violence urbaine, la multiplicité des acteurs et leurs motivations. La collecte de données ne doit pas se limiter aux taux d'homicides, mais inclure des enquêtes de référence sur les questions liées à la protection. De plus, il est fortement recommandé d'impliquer les communautés dans les évaluations et de mettre au point une approche ascendante<sup>49</sup>.

#### Sécurité

Il est essentiel de mener une évaluation des risques et des conditions de sécurité avant toute intervention de lutte contre la violence, mais également d'impliquer les organisations locales et nationales. Cela permet de comprendre la dyna-

one of the main responsible of protection<sup>47</sup>. Because this is the case, if States do not have the political will to implement protection mechanisms, the task of humanitarian actors becomes more difficult.

### Human resources

Using short missions for humanitarian international staff does not allow enough time to understand urban violence operations, build a rapport with communities, armed actors and other stakeholders. Developing personnel competencies entails much time and organisational resources, and an organisation's credibility rests on the ability to foster trust and dialogue with the different actors<sup>48</sup>. To tackle this challenges, there is a paucity of adequate candidates who are highly motivated and with the necessary experience to work in this setting.

### Recommendations

Our recommendations follow the same division previously established.

#### Assessment

Considering the complex nature of the context, it is recommended to analyse and integrate into the analysis the roots of urban violence, multiplicity of actors and their motivations. The data collection should go beyond using homicides rates; instead, baseline surveys should be implemented on protection concerns. Moreover, involving the communities during assessments and developing a bottom-up approach is highly recommended<sup>49</sup>.

— 48. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions...", art. cit., p. 9.

— 49. Entretien avec le référent du CICR chargé de la jeunesse et de la violence urbaine, juillet 2016.

— 47. Elizabeth G. Ferris, *The politics of protection...*, op. cit.; Pierre Gentile, "Humanitarian organizations involved in protection activities: a story of soul-searching and professionalization", *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n° 884, 2011, p. 1165-1191, [www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-884-gentile.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-884-gentile.pdf)

— 48. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions...", art. cit., p. 9.

— 49. Interview with ICRC Focal point on Youth & Urban Violence, July 2016.

mique spécifique de la ville et les stratégies à utiliser pour collaborer avec les groupes armés, ce qui peut être fait de manière directe ou indirecte. Comme dans d'autres situations, il est important d'impliquer les communautés, d'établir des relations de confiance et de mettre en œuvre une approche communautaire, tout en travaillant avec les organisations et institutions locales. Cela doit aller de pair avec des formations et la diffusion des principes humanitaires, qui font partie d'un discours spécifique et de stratégies de communication visant à promouvoir et défendre les principes humanitaires dans les milieux urbains violents. Les tiers (communautés et autres interlocuteurs) peuvent transmettre des messages et discuter de garanties de sécurité pour aider et protéger les populations.

#### **Coordination avec les autres prestataires de protection**

Une réponse appropriée à la problématique de la violence urbaine consiste à coordonner les efforts et à travailler avec les partenaires locaux afin de créer des réseaux regroupant plusieurs organisations issues des secteurs public et privé. Les partenaires doivent être sélectionnés avec soin, car ils ne sont pas tous bien perçus ni respectés, et ne connaissent pas forcément les principes humanitaires<sup>50</sup>. Une matrice des parties prenantes peut permettre d'identifier les partenaires pertinents.

En milieu urbain, la protection doit être intégrée dans la stratégie et la riposte doit être multisectorielle, regroupant des acteurs pertinents issus de différents secteurs de la communauté, susceptibles d'influencer les comportements et de promouvoir le changement. Cette collaboration multisectorielle doit être intégrée dans toutes les phases du cycle de gestion du programme, de l'évaluation à la mise en œuvre et au suivi<sup>51</sup>.

— 50. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions...", art. cit.

— 51. Entretien avec le référent du CICR chargé de la jeunesse et de la violence urbaine, juillet 2016.

**« Il est important d'impliquer les communautés, d'établir des relations de confiance et de mettre en œuvre une approche communautaire, tout en travaillant avec les organisations et institutions locales. »**

***"It is important to engage communities, build up trust and implement a community-based approach, while working with local organisations and institutions."***

#### **Security**

It is vital to conduct a risk and security assessment, prior to any violence operation, and involve local and national organisations. This would help understand the specific dynamic in the city and what strategies to use when engaging the armed groups, it can be done in a direct or indirect ways. As in other settings it is important to engage communities, build up trust and implement a community-based approach, while working with local organisations and institutions. This should go hand-in-hand with trainings and diffusions on humanitarian principles, which is part of a specific discourse and communication strategies to promote and defend humanitarian principles in urban violent settings. Third parties (communities and other interlocutors) can pass messages and discuss security guarantees to provide assistance and protection to the populations.

#### **Coordination with other protection providers**

An appropriate response to the urban violence problematic is to coordinate and work with local partners, thereby

Il est également important, là aussi, de favoriser la protection communautaire et donc d'impliquer les communautés hôtes. Les humanitaires ont pu étendre leur champ d'action en soutenant les réseaux sociaux et communautaires, notamment par l'intermédiaire de petits entrepreneurs ou d'organisations confessionnelles<sup>52</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre de la protection des migrants et des réfugiés dans les milieux urbains violents, il est encore plus crucial d'impliquer la communauté hôte et de mettre au point des initiatives qui profitent non seulement aux nouveaux arrivants, mais également à la population locale<sup>53</sup>.

#### Légalité

Les modalités du projet doivent inclure le plaidoyer et un programme de transformation afin d'influencer les politiques urbaines<sup>54</sup>. L'un des principaux défis identifiés est l'application de la législation pour protéger les personnes. Les organisations humanitaires peuvent

**« Une protection efficace contre la violence urbaine demande beaucoup de connaissances, de temps et de ressources, car il s'agit d'une problématique qui a des racines sociales et structurelles. »**

**“Positive protection impacts on urban violence require considerable knowledge, time and resources as this problematic has social and structural roots.”**

s'attacher à renforcer les capacités nationales en vue d'une mise en œuvre appropriée des lois. Dans la mesure où il faut bien connaître la législation nationale pour intervenir dans les grands centres, il peut être utile de former les délégués (personnel mobile) dans ce

building networks with several organisations in the public and private sector. Care should be taken when selecting partners as not all are well perceived of or respected or even knowledgeable on humanitarian principles<sup>50</sup>. A stakeholder matrix tool would be a useful tool to identify relevant partners.

In urban settings, protection should be integrated in the strategy, and the response should be multi-sectorial, including relevant actors from different sectors of the community, that can influence behaviour and promote change. This multi-sectoral collaboration should be integrated into all phases of the programme management cycle, from the assessment until implementation and monitoring<sup>51</sup>. It is also important to foster community-based protection and then involve host communities. Humanitarians have been able to expand their reach by supporting social and community networks through small entrepreneurs or faith-based organisations, among others<sup>52</sup>.

Additionally, when targeting the protection of migrants and refugees in violent urban settings, it is particularly critical to involve the host community and create initiatives that benefit not only the newcomers but also the local population<sup>53</sup>.

#### Legality

Advocacy and a transformative agenda need to be included in the project design so as to influence urban policies<sup>54</sup>. One of the main challenges identified was the application of the law to protect people. Humanitarian organisations can work on building national capacities to implement adequately laws. As the work

— 52. Entretien avec le HCR, juillet 2016.

— 53. *Idem*.

— 54. Entretien avec le chargé de programme pour l'Amérique latine, la Colombie, le Venezuela et la Bolivie, Médecins Sans Frontières - OCBA, juillet 2016.

— 50. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions...", art. cit.

— 51. Interview with ICRC Focal point on Youth & Urban Violence, July 2016.

— 52. UNHCR Interview, July 2016.

— 53. *Idem*.

— 54. Interview with the Program Manager for Latin America, Colombia, Venezuela, Bolivia, *Médecins Sans Frontières* - OCBA, July 2016.

domaine. Dans la plupart des milieux urbains violents, le droit international relatif aux droits de l'Homme prévaut. La promotion des droits de l'Homme et le dialogue avec les autorités dans ce domaine sont donc indispensables à la protection des victimes.

### Ressources humaines

Il est recommandé d'avoir recours à des missions d'une durée supérieure à 18 mois, car il faut du temps pour comprendre le contexte, établir des relations de confiance avec les interlocuteurs, cultiver ces relations et asseoir le positionnement institutionnel. D'une manière générale, il est préférable d'envisager une approche à moyen/long terme, sur au moins cinq ans. Une protection efficace contre la violence urbaine demande beaucoup de connaissances, de temps et de ressources, car il s'agit d'une problématique qui a des racines sociales et structurelles<sup>55</sup>. Pour lutter contre ces problèmes, les organisations doivent mettre au point des interventions allant au-delà de l'urgence pure<sup>56</sup>.

Le personnel humanitaire doit en outre être formé à la prise en charge des questions urbaines. Les organisations doivent également identifier des stratégies permettant de transmettre les enseignements au nouveau personnel. Enfin, les organisations humanitaires doivent établir des directives et politiques relatives à la lutte contre cette violence particulière.

Cet article s'est attaché à démontrer que la compréhension de la dynamique et des défis liés aux activités de protection dans le contexte complexe des milieux urbains violents devrait permettre à la communauté humanitaire de s'adapter et de mettre en œuvre des mesures opérationnelles permettant d'assurer la protection des populations et de faire face aux réalités de la violence d'aujourd'hui.

— 55. *Idem*.

— 56. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions...", art. cit.

in cities requires a better knowledge of domestic laws, training delegates (mobile staffs) on this should be considered. In most of the urban violence contexts, International Human Rights Law governs. Therefore, promotion of Human Rights and Human Rights dialogue with the authorities is essential for the protection of victims.

### Human resources

It is recommended to use missions longer than 18 months because time is needed to understand the setting, build trust with the interlocutors, and cultivate relationships and institutional positioning. In general terms, a mid/long-term approach, for at least five years must be considered. Positive protection impacts on urban violence require considerable knowledge, time and resources as this problematic has social and structural roots<sup>55</sup>. For organisations to tackle urban violence problems they should design operations that move out from pure emergency mode<sup>56</sup>.

Furthermore, humanitarian staff should be trained to operate on urban issues; and the organisations should find strategies which would enable lessons learnt to be passed on to new staff. Finally, humanitarian organisations need to lay down guidelines and policies related to the work on this particular violence.

This article has tried to show that understanding protection work dynamics and challenges in the complex context of violent urban settings should enable the humanitarian community to adapt and implement operational measures to provide suitable protection to the populations, and cope with the realities of violence today.

However, further research regarding operational solutions to challenges for humanitarians in urban violent settings,

— 55. *Idem*.

— 56. Elena Lucchi, "Humanitarian interventions...", art. cit.

Il faudra cependant mener des recherches supplémentaires sur les solutions opérationnelles aux défis posés aux humanitaires dans les milieux urbains violents et une analyse approfondie des enjeux juridiques et éthiques pour mieux comprendre le rôle nouveau des organisations humanitaires travaillant dans ce domaine et leurs besoins d'adaptation. Par ailleurs, il pourrait être intéressant de savoir ce que différents acteurs de la communauté urbaine pensent du travail des organisations humanitaires dans ces milieux afin d'améliorer les stratégies de protection qui envisagent les populations comme des acteurs de leur propre protection. Le renforcement de leurs capacités demeurera en effet une mission essentielle des acteurs humanitaires comme nationaux.

Traduit de l'anglais par Sophie Jeangeorges

and a deeper analysis on legal, and ethical challenges, is needed to better understand the new role of humanitarian organisations working on this question and their adaptation needs. Additionally, it could be interesting to explore the view of different urban community actors, regarding the work of humanitarian organisations in these settings, in order to enhance protection strategies that consider dwellers as an agent of their own protection. Indeed, empowerment of these inhabitants would continue being a major task for humanitarian and national actors.

## Biographie | Biography



### **OSCAR FELIPE CHAVEZ AGUIRRE**

Titulaire d'un master d'études avancées en action humanitaire et d'une licence en action sociale.

Il a également suivi des études supérieures sur le droit international humanitaire et les droits de l'Homme.

Il porte un intérêt tout particulier à l'anthropologie culturelle et à l'avenir de l'action humanitaire.

Ces dix dernières années, Oscar a acquis une solide expérience en occupant diverses fonctions au sein du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), notamment celles de chef adjoint de la sous-délégation et du bureau en Colombie et de délégué à la protection en Afghanistan. Il travaille actuellement en tant que coordinateur de terrain pour le CICR au Mexique.

He has a Master's degree in Advanced Studies in Humanitarian Action and postgraduate studies in International Humanitarian Law and Human Rights, as well as a Bachelor's degree in Social Work.

He focuses on cultural anthropology and the future of humanitarian action. Over the past ten years,

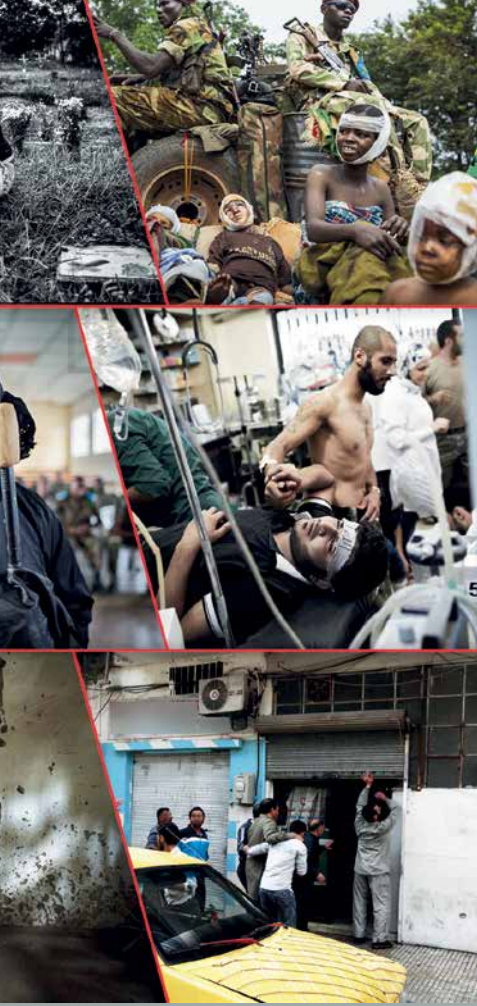
Oscar gained significant experience working for the International Committee of the Red Cross (ICRC) in diverse roles and environments such as Deputy Head of Sub-Delegation and Office in Colombia

and Protection Delegate in Afghanistan, among others. Currently, he is working as ICRC Field Coordinator in Mexico.



## REPORTAGE

La délégation régionale du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en France a créé, en 2011, le « Visa d'Or humanitaire » en partenariat avec le prestigieux festival international de photojournalisme de Perpignan, Visa pour l'image. Doté de 8000 euros, ce prix récompense le ou la photographe qui aura su raconter en dix images une problématique portant sur l'action et le droit international humanitaires. De 2011 à 2014, ce sont les « soins en danger » qui ont été primés par le jury composé de représentants de médias internationaux et de membres issus du monde humanitaire. Depuis 2015, la thématique des « femmes dans la guerre » est proposée au concours. La lauréate 2017, Angela Ponce Romero, 23 ans, a exposé son travail, *Ayacucho : les disparus du conflit*, à Perpignan qui a été vu comme les précédents gagnants par plus de 40 000 visiteurs.



# Visa d'Or humanitaire du CICR Humanitarian *Visa* *d'Or* of the ICRC

**2011-2017:**  
**sept ans de réflexion**  
**seven years of reflection**



The regional delegation of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in France created in 2011 the “Humanitarian *Visa d'Or* (Gold Visa)” in partnership with the prestigious International Festival of Photojournalism held in Perpignan, “*Visa pour l'image*” (Visa for Pictures). With an award of 8,000 euros, this prize recognises the photographer who will have been able to present, in 10 pictures, an issue concerning international humanitarian action and law. Between 2011 and 2014, “care in action” was selected by the jury, comprising representatives of international media and the humanitarian community. Since 2015, the theme of “women in war” has been proposed for the competition. The 2017 award winner, Angela Ponce Romero, 23 years old, exposed her work “Ayacucho, the missing in conflict” in Perpignan and was viewed, as the preceding ones, by more than 40,000 visitors.

# 2011.

## Premier km<sup>2</sup> de liberté : « place du Changement », Sanaa, Yémen

### The First Square Kilometer of Freedom: "Change Square", Sana'a, Yemen

PAR | BY CATALINA MARTIN-CHICO

Étudiants, chômeurs, laissés-pour-compte et déçus, ils sont tous là, en rangs serrés, sur le parvis de la nouvelle université de Sanaa, rebaptisé « place du Changement ». Ils n'en bougeront pas avant que le président Ali Abdallah Saleh, à la tête du Yémen depuis 33 ans, n'ait quitté le pouvoir. Des reliefs du nord aux vallées du sud, des côtes de la mer Rouge aux wadis de l'Hadramaout, plus une province du Yémen n'échappe désormais aux mobilisations de la jeunesse. Les « révolutionnaires » forment l'un des groupes les plus improbables qui soient. Le premier succès de la révolution est sans doute là. Les Yéménites s'observent et se parlent. Ils se découvrent. Les hommes des tribus échangent avec de jeunes étudiants en communication, des parlementaires socialistes débattent avec des musulmans, des commerçants de la vieille ville écoutent des officiers des forces aériennes. Peu importe l'uniforme ou le titre. « Nous sommes tous les fils du Yémen ! » aiment à répéter les manifestants.

Students, drop-outs, people unemployed or simply disillusioned – they are all there together, packed onto the square outside the new University of Sana'a, and now known as "Change Square". They are determined to stay there until President Ali Abdallah Saleh, who has held power in Yemen for 33 years, steps down. From the mountains in the North to valleys in South, from the shores of the Red Sea to the wadis of Hadramaut, youth movements have reached every province in the country. The "revolutionaries" are an improbable lot, and that is no doubt the first success story for the revolution. The people of Yemen have been looking at one another and speaking to one another; they have been discovering one another. Tribal men have had discussions with young students specializing in communication; socialist parliamentarians have been debating with Muslim women; shopkeepers from the old city have been listening to air force officers. Uniforms and titles are irrelevant: "We are all children of Yemen" proclaim the demonstrators.



© Catalina Martin-Chico/COSMOS

|↑|

Les ambulances qui vont du centre-ville de Sanaa (Yémen), où les manifestations ont lieu, au dispensaire de la place du Changement sont également la cible de violences directes ou indirectes et reviennent avec des vitres brisées ou percées d'impacts de balles.

The ambulances, going from the city centre of Sanaa (Yemen), where the protests take place, to the "Change Square" infirmary are also the target of direct or indirect violences, coming back with windows broken or damaged by bullets.

Au fur et à mesure que le camp du changement s'élargissait, le parti présidentiel connaissait une érosion spectaculaire. Diplomates, ministres, députés, gouverneurs, officiers, cheiks... Ils sont nombreux, ces fidèles partisans d'Ali Abdallah Saleh, à s'être ralliés au mot d'ordre principal des manifestants : le président doit partir et le régime doit tomber. Place du Changement à Sanaa, ou place de la Liberté à Taez, ces milliers de citoyens ont fait le choix d'une méthode de lutte : le pacifisme. La voici, l'autre originalité de cette « révolution » : elle se fait sans armes. Dans un pays où circulent plus de cinquante millions d'armes à feu, et malgré les nombreux contrôles militaires qui filtrent les accès à la capitale, il n'est pas très compliqué de se procurer un AK-47 ou un lance-roquettes. Mais les opposants ont découvert qu'il était possible de revendiquer sans violence, simplement par des mots et une présence. La confrontation armée entre le président Saleh et le clan de la tribu Al-Ahmar, dans le nord de la capitale, a pourtant menacé de faire glisser la « révolution » vers une guerre civile. Les manifestants ont aussi essuyé les tirs aveugles de snipers embusqués sur les toits, les gaz lacrymogènes et les coups de matraque assénés par les forces de la sécurité centrale. Mais, pacifiques jusqu'au bout, eux n'ont pas tiré une seule balle. Alors que le président Saleh est toujours hospitalisé en Arabie saoudite, les « révolutionnaires » tentent de provoquer un transfert progressif, et pacifique, du pouvoir. Ils réclament aussi la consolidation d'un régime parlementaire. Ce nouveau Yémen qu'ils appellent de leurs vœux devra s'attaquer à la corruption et à l'injustice. Le temps de consacrer un succès qu'ils estiment inéluctable, ils repartiront dans les rues. Ils savent pourtant que les services de sécurité les y attendent. Alors ils chanteront : « Martyr, ton sang n'a pas coulé en vain. »

As more and more people joined the advocates of change, the President's party suffered spectacular decline. Diplomats, ministers, parliamentarians, governors, officers and sheikhs, once loyal supporters of Ali Abdallah Saleh, have rallied to the demonstrator's cause, adopting their call for the president to go and the régime to fall. Change Square in Sana'a and Freedom Square in Taez are focal points for thousands of citizens who have chosen to embrace peaceful resistance. Yes, that is another original feature of the "revolution" – it is being conducted without weapons. In a country with more than 50 million firearms, and despite the many military checkpoints monitoring movements into and out of the city, it is not very difficult to get a Kalashnikov or a rocket-launcher. But opponents to the regime discovered that they could make demands without violence, simply by using words and by being there, although the armed conflict between President Saleh and the Al-Ahmar clan north of the capital almost pushed the "revolution" into a state of civil war. Demonstrators have been targets for snipers on rooftops and teargas and attacks by central security men wielding truncheons. Yet they have remained peaceful pacifists to the end, without firing a single shot. While the president is still hospitalized in Saudi Arabia, they have endeavoured to bring about a gradual, peaceful shift in power. They have called for a consolidation of the parliamentary regime, a new Yemen which they wish to see tackle corruption and injustice. Time is needed to succeed, and for them success is the only possible outcome. In the meantime, they shall return to the streets, quite aware that the security forces are waiting for them there. So they shall then chant: "Martyr, your blood has not been shed in vain".

# 2012.

## Syrie, dans Homs

### Syria, inside Homs

PAR | BY MANI

À la veille du soulèvement syrien en 2011, les adversaires les plus résolus du régime de Bachar el-Assad étaient les premiers à redouter une révolution. Tous gardaient en effet en tête l'écrasement de Hama en 1982, épilogue sanglant d'une insurrection islamiste de trois ans. Le régime syrien, dirigé à l'époque par Hafez el-Assad, le père de l'actuel président, n'avait alors pas hésité à faire tirer à l'arme lourde sur la quatrième ville du pays, au prix de milliers de morts, même si jamais aucun bilan officiel n'a été publié (entre 10 000 et 20 000 morts, selon les estimations).

Ces opposants voyaient juste. Depuis le 17 mars 2011 et les premières tueries à Deraa, dans le sud du pays, le pouvoir syrien a privilégié à nouveau la réponse militaire, accompagnée à la marge de réformes jugées purement cosmétiques. Confronté à des marées humaines prenant pacifiquement le contrôle des rues et face auxquelles il était désarmé, le régime a tenté de pousser une partie de cette opposition vers la lutte armée, un terrain sur lequel il pensait être à son avantage.

Cette pression a été à l'origine de la constitution de l'Armée syrienne libre, formée de déserteurs et de civils, sans

Shortly before the Syrian uprising in 2011, the first people to be concerned as they sensed that revolution was on the way were the most determined opponents of Bashar el-Assad's régime. They could still remember 1982 and the Hama massacre, the cruel epilogue that crushed an Islamist revolt that had been going on for three years. At the time, the regime was led by Hafez el-Assad, the father of the current president, who had no qualms about firing heavy weapons on the fourth largest city in the country, leaving thousands dead, although no official figures were ever released. (According to estimates, the number of dead was between 10,000 and 20,000.)

The opponents were right. Since March 17, 2011, and the first killings in Deraa in the south of the country, the Syrian regime has again opted for a military response, plus a few purely cosmetic reforms on the side. When massive crowds gained control of the streets, peacefully, the régime was faced with a challenge, and attempted to push part of the opposition movement into armed confrontation, an area where it believed it held the advantage.

Under this pressure, the Free Syrian Army formed, their ranks filled with



© Mani pour | for Le Monde

pour autant que les cortèges de la colère, chaque vendredi, ne disparaissent. Mais le calcul de Bachar el-Assad s'est avéré à courte vue puisque c'est une guérilla classique qui s'est mise en place, aussi prompt à céder le terrain lorsque la pression des forces concentrées ponctuellement par le régime est trop forte, qu'elle est rapide à y revenir après le départ des blindés en direction d'un autre bastion rebelle.

L'autre échec du régime tient à son incapacité à restaurer « le mur de la peur » constitué par au moins trois décennies de répression, du massacre de la prison de Tadmor, en 1980, à celui de la prison de Sednaya, en 2008. Depuis le début du soulèvement, le régime a pourtant laissé ses milices, les *chabiha*, se charger de la sale besogne: exécutions sommaires, tortures, nettoyages communautaro-ethniques, viols...

De fait, le pays est livré depuis plus de quinze mois à une violence inouïe. Une violence d'État qui n'a que faire des

deserters and civilians, but the angry demonstrations still continued every Friday. Bashar el-Assad's calculation turned out to be short-sighted, as a classical guerilla force took shape, prepared to concede terrain when concentrated forces sent in by the regime from time to time proved to be too powerful, and then quick to return once the armored vehicles had set off for another rebel stronghold.

Another weak point of the regime was that it failed to rebuild the "wall of fear" which had been established over three decades or more of repression – from the Tadmor prison massacre in 1980 to the Sednaya prison massacre in 2008 – and despite the fact that since the beginning of the uprising the régime had set its militia forces, the *Shabiha*, to do the dirty work: summary executions, torture, ethnic cleansing, attacks on communities, rape and more.

Over the last fifteen months the country has been in the grips of unbe-

|←|

Syrie, Homs, Karm Al-Zaytoun. Les snipers loyalistes font de nombreuses victimes civiles jour après jour. Les blessés sont évacués vers les centres de santé les plus proches pour recevoir les premiers soins, puis être envoyés vers un hôpital privé afin de tenter de sauver leur vie. Ils ne peuvent se rendre à l'hôpital public du fait de la présence des autorités et de peur d'être arrêtés et torturés. Le transport vers l'hôpital privé doit se faire avec beaucoup de précautions car les snipers ouvrent le feu sur tout véhicule transportant des blessés. Cet homme touché à la poitrine ne survivra pas de ses blessures.

Syria, Homs, Karm Al-Zaytoun. Loyalist snipers make numerous victims each day. The wounded are evacuated towards the closest healthcare centres to receive first aid, before being sent to a private hospital to try and have their life saved. They cannot go to the public hospital because of the presence of government authorities, with the risk of being arrested and tortured. Transfer towards the private hospital has to be carried out with precaution as snipers open fire on all vehicles transporting the wounded. This man, hit in the chest, will not survive to his wounds.

principes humanitaires les plus fondamentaux. C'est ainsi que les hôpitaux, les services de santé, les médecins ont été la cible des chasses à l'opposant organisées dans tout le pays. Les témoignages recueillis à Homs par les envoyés spéciaux du *Monde*, le rapport rédigé par l'organisation non gouvernementale Médecins Sans Frontières font état de véritables battues dans les établissements publics, ne laissant aux blessés d'autre choix que de s'en remettre à des dispensaires de fortune où les médicaments n'arrivent qu'au compte-gouttes. Lorsqu'ils arrivent.

Pour préserver ses chances de survie, le régime syrien a fait le choix d'une barbarie sans retour qui diffuse la haine et qui nourrit représailles et règlements de comptes. Le choix de la terre brûlée.

lievable violence – the violence of a State with total disregard for even the most basic humanitarian principles. Hospitals, medical centres and doctors have been targeted, as opponents are methodically hunted down across the country. Eye-witness reports from Homs from special correspondents for the newspaper *Le Monde* and the NGO *Médecins sans frontières* describe organized manhunts through public buildings, and the wounded have no other choice than to rely on makeshift medical centres with little medical supplies, if they ever get there.

To help maintain its chance of survival, the Syrian regime has chosen the inhumane option, with no going back, spreading hate and triggering reprisals, settling old scores: the choice of scorched earth.

# 2013.

## La vie et la mort à Alep

### Life and death in Aleppo

PAR | BY SEBASTIANO TOMADA

|→|

Une ambulance abandonnée dans le quartier de Moshed, une des zones libérées d'Alep et un bastion de l'armée syrienne libre. 27 mars 2013.

An abandoned ambulance in the neighbourhood of Moshed, one of the liberated zones of Aleppo and a stronghold of the Syrian Free Army.

March 27<sup>th</sup> 2013.

Depuis juillet 2012, la bataille fait rage entre les forces gouvernementales et les insurgés de l'Armée syrienne libre (ASL) qui se battent pour le contrôle d'Alep, la grande ville du nord. Les centres médicaux accueillant les blessés dans les quartiers tenus par les rebelles sont devenus des cibles militaires, ce qui oblige les médecins à travailler dans un réseau clandestin de cliniques et d'hôpitaux. C'est le cas de l'hôpital Dar al-Shifa, naguère une clinique privée appartenant à un homme d'affaires resté loyal au président Bachar el-Assad, aujourd'hui transformée en hôpital de campagne où travaillent bénévolement médecins, infirmières et

Since July 2012, the battle had been raging between government forces and insurgents of the Free Syrian Army (FSA) fighting for control of the northern Syrian city of Aleppo. Medical centres treating casualties in rebel-held districts became a military target, forcing doctors to work in an undercover network of clinics and hospitals. One of these is Dar al-Shifa hospital: previously a private clinic owned by a businessman loyal to President Bashar Assad, Dar al-Shifa became a field hospital run by volunteer doctors, nurses and aides united in their opposition to the regime and the need to provide medical care to both civilians and rebels.





© Sebastiano Tomada/Sipa USA

aides-soignants unis par leur opposition au régime, et par la nécessité de soigner les civils autant que les rebelles.

Sebastiano Tomada a commencé par couvrir la révolution syrienne à Idlib, puis tout au long de la frontière avec le Liban, avant de se concentrer sur Alep, où il a pu suivre les avancées et les reculs successifs de l'Armée syrienne libre. Il témoigne de la vie quotidienne et des conditions de soins dans une ville assiégée, nous montrant la cruelle réalité que vivent les hommes, les femmes et les enfants ainsi pris au piège.

Sebastiano Tomada first covered the Syrian revolution in Idlib and along the border between Syria and Lebanon, then shifted his attention to Aleppo where he began covering the advances and losses of the Free Syrian Army. With a focus on daily life and medical conditions in a city under siege, Sebastiano shows the cruel reality for the men, women and children living in the besieged city of Aleppo.

# 2014.

## Crise humanitaire en Centrafrique

### Humanitarian Crisis in the Central African Republic

PAR | BY WILLIAM DANIELS

La République centrafricaine est plongée dans une crise humanitaire sans précédent. Après un an de terreur imposée par la Séléka – une rébellion majoritairement musulmane –, ce sont désormais les milices chrétiennes anti-balaka qui, par vengeance démesurée, tuent et chassent tous les musulmans de l'ouest du pays. Des quartiers entiers sont assiégés, des femmes et des enfants sont attaqués à la grenade. Face au manque de soutien international, les forces africaines de la MISCA (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine) et l'armée française peinent à contenir les massacres et les déplacements de population. Le pays compte près d'un million de déplacés, soit un quart de sa population, qui n'ont pas ou peu accès à la nourriture et aux soins.

La Centrafrique a longtemps été considérée comme une crise oubliée en raison du manque d'investissement de la communauté internationale. Cela fait 40 ans que la République centrafricaine est en état de vulnérabilité chronique. Selon l'OMS, l'espérance de vie – la

The Central African Republic has been plunged into an unprecedented humanitarian crisis. After a year of terror led by the mainly Muslim rebel Seleka group, anti-Balaka militia wreaked revenge in the west of the country on Muslims who fled or were killed. Entire districts were under siege; even women and children were victims of grenade attacks. There was little response from the international community. Soldiers with the African-led International Support Mission in the Central African Republic (MISCA) and French troops struggled to stop the massacres and population movements. Nearly one million (one fourth of the population) fled, becoming displaced persons, needing food and medical care.

For a long time the crisis in the Central African Republic was almost forgotten, having attracted little interest or support from the international community. The Central African Republic has been unstable and vulnerable for forty years now. According to the World Health Organization, life expectancy is the second lowest in the world, at only 48 years. The country has no proper healthcare

deuxième plus faible au monde – est de 48 ans. Le système de santé, quasi inexistant, repose en grande partie sur l'engagement d'ONG internationales. Le taux de malnutrition était de 38% avant la crise actuelle. Le paludisme y est holoendémique: chaque habitant du pays est infecté au moins une fois par an.

Depuis décembre 2013, je me suis rendu plusieurs fois en Centrafrique. J'ai couvert la catastrophe humanitaire dans les camps de déplacés de la capitale, comme l'impressionnant camp de l'aéroport M'Poko qui, en quelques jours, s'est vu grossir de 100 000 personnes en grande majorité chrétiennes ou animistes, qui fuyaient les combats entre Séléka et anti-balaka.

Je me suis aussi rendu de nombreuses fois dans les enclaves musulmanes de PK-5, Bégoua et Boda. Dans chacune, le scénario est similaire, les habitants et ceux qui y ont trouvé refuge sont assiégés. Quiconque tente d'en sortir risque d'être abattu, parfois même égorgé, démembré. Les anti-balaka qui entourent les enclaves jettent à l'aveugle des grenades qui atteignent au hasard des femmes ou des enfants. La situation sanitaire y est déplorable. L'accès aux soins est très limité.

À Boda, la situation était encore plus critique lors de ma visite en avril dernier. La nourriture était difficilement acheminée pour les quelque 10 000 habitants de l'enclave, souvent bloquée par les opérations de harcèlement des anti-balaka sur la route de Bangui. De nombreux enfants souffraient de malnutrition sévère, principalement ceux de l'ethnie peule, discriminée au sein même de l'enclave. Les soins étaient assurés par deux infirmiers et un médecin à mi-temps complètement débordés. Sous la pression de l'armée française, l'hôpital de la ville venait tout juste de rouvrir mais, étant situé à l'extérieur de l'enclave, il était bien trop dangereux pour les musulmans de s'y rendre.

system and relies on the commitment of international NGOs to provide medical care. Before the current crisis, the rate of malnutrition was 38%. Everyone in the country today suffers from malaria, with at least one attack a year per inhabitant.

I have made a number of trips to the Central African Republic since December 2013, and have covered the humanitarian disaster, seeing camps for displaced persons in the capital city, such as M'Poko, a staggering sight at the airport where in the space of just a few days there was an influx of 100,000 people, mostly Christians and animists, fleeing the fighting between Seleka and anti-Balaka forces.

On a number of occasions I have traveled to the remaining Muslim communities, now isolated enclaves at PK-5, Begoua and Boda. Each site had similar scenes, with residents and others who had found shelter there ending up under siege, afraid to leave for fear of being killed, by gunshot, their throat cut, or being dismembered. Anti-Balaka fighters around the enclave throw grenades randomly, hitting women and children. Hygiene and health are appalling, and there is only minimal access to medical care.

When I returned to Boda in April this year, the situation was even more critical. It was difficult to deliver food supplies to the 10,000 people living isolated in the enclave there, as anti-Balaka harassment tactics often block the road to Bangui. Many children are suffering from severe malnutrition, mainly Fulani children as the Fulani ethnic group is subjected to discrimination within the enclave. Some medical care was provided by a part-time doctor and two nurses, but they are overwhelmed by the demand. The local hospital responded to pressure from the French forces, and recently opened again, but as it is outside the enclave, it was still too dangerous for Muslims to go there.

|→|

Des enfants peuls blessés sont surveillés par des soldats de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) à Bangui. Les anti-balaka (milices chrétiennes d'autodéfense) auraient attaqué un village peul (musulman), tué une douzaine d'adultes et blessé de nombreux enfants. Les enfants ont été présentés aux journalistes, au président et au Premier ministre avant d'être transportés à l'hôpital.

Wounded Fulani children are watched over by MISCA (African-led International Support Mission in the Central African Republic) soldiers in Bangui. Anti-Balaka (Christian self defense militia) are alleged to have attacked a Fulani (Muslim) village and killed a dozen adults and wounded numerous children. The children were presented to journalists, the president and the prime minister before being taken to hospital.





# 2015.

## Le procès de Minova

### The Minova trials

PAR | BY DIANA ZEYNEB ALHINDAWI

Entre le 12 et le 19 février 2014, un tribunal temporaire a été installé à Minova, une localité au bord du lac Kivu dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Les procès se tiennent habituellement à Goma, mais pour les victimes des viols commis à Minova, le voyage jusqu'à Goma aurait été trop onéreux. C'est donc le tribunal qui s'est déplacé pour entendre leurs témoignages. Trente-neuf membres des Forces armées de la RDC (FARDC) ont été accusés d'actes de violence commis pendant dix jours de terreur en novembre 2012, durant lesquels plus de 1 000 femmes, hommes et enfants auraient été violés dans la seule ville de Minova. En définitive, 37 militaires ont été inculpés pour viols. L'attaque contre les civils a eu lieu

Between February 12<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> 2014, a temporary court was installed in Minova, a locality on the edge of Lake Kivu in the East of the Democratic Republic of the Congo (DRC). Trials are usually held in Goma, but for the victims of rape in Minova, the trip all the way to Goma would have been too costly. It is thus the court that moved to hear their testimony. 39 members of the of the armed forces of the DRC (FARDC), were accused of acts of violence committed during ten days of terror in November 2012, during which more than 1,000 women, men and children were raped only in the town of Minova. Finally, 37 military were accused of rape. The attack against civilians took place while the soldiers of the FARDC were fleeing



alors que les soldats des FARDC fuyaient les rebelles du Mouvement du 23 mars qui s'étaient emparés de la ville stratégique de Goma.

En 2011, la représentante spéciale de l'ONU chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit a qualifié la République démocratique du Congo de « capitale mondiale du viol ». Le procès de Minova représente une réelle avancée pour la défense des victimes de viol : c'est notamment la première fois qu'autant de soldats sont mis en accusation. Les plaintes ont été entendues par un tribunal militaire et il n'y a aucune procédure d'appel possible auprès d'une autre instance.

En raison de la stigmatisation à l'encontre des victimes de viol, celles qui ont comparu s'étaient habillées de façon à conserver l'anonymat ; mais même avec ces précautions, seulement 47 femmes sont venues témoigner. La cour a rendu son verdict le 5 mai 2014 : seuls deux soldats ont été reconnus coupables de viols. L'un d'eux a été condamné à une peine de réclusion à perpétuité.

from the rebels of the Movement of March 23<sup>rd</sup> which had taken control of the strategic town of Goma.

In 2011, the special representative of the United Nations in charge of sexual violence committed in periods of conflict, qualified the Democratic Republic of the Congo as "world capital of rape". The Minova trial represents a real progress in the defence of rape victims: in particular this is the first time that so many soldiers are brought to trial. The complaints were heard by a military tribunal and there was no other possible appeal procedure with another court.

Because of stigmatisation towards rape victims, those who testified had dressed so as to remain anonymous; but even with these precautions, only 47 women came to deliver testimony. The court pronounced its verdict on May 5<sup>th</sup> 2014: only two soldiers were recognised as guilty of rape. One of these was condemned to lifetime imprisonment.

|←|

Une victime – voilée pour protéger son identité – témoigne et raconte son histoire à la cour réunie.

Un soir de novembre 2012, vers 20 heures, des soldats du gouvernement congolais ont frappé à sa porte.

Ses cinq enfants se sont dispersés et se sont cachés dans la chambre à coucher. Son mari était déjà parti.

Il s'est enfui quand il a entendu les tirs plus tôt. Lorsque les soldats sont entrés dans la maison, deux d'entre eux l'ont jetée par terre et ont commencé à la violer. Les autres ont commencé à piller sa maison, emportant les biens que sa famille venait de recevoir d'une organisation d'aide – des sacs de riz et de maïs, des bidons d'huile de cuisson. Son mari est revenu le matin. Quand il a appris qu'elle avait été violée, il est parti.

Il n'est jamais revenu.

A victim – veiled to protect her identity – testifies and tells her story to the assembled court. On a November evening in 2012, around 8 p.m., Congolese government soldiers knocked on her door. Her five children scattered and hid in the bedroom. Her husband was already gone. He fled when he heard bullets fired earlier. When the soldiers entered the house, two of them threw her on the ground and began to rape her. The others began to pillage her home, carrying off the goods that her family had just received from an aid organisation – sacks of rice and corn, cans of cooking oil. Her husband returned in the morning. When he learned she had been raped, he left. He never returned.

2016.

## Nés dans le conflit: les enfants soldats en Colombie

### Born into conflict: Child soldiers in Colombia

PAR | BY JUAN ARREDONDO

Ces deux dernières années, j'ai photographié et interviewé dans toute la Colombie des enfants soldats « toujours d'active » mais aussi d'autres démobilisés. J'ai découvert le silence profond entourant quelque 6 000 jeunes hommes et femmes enrôlés dans des groupes armés et dont la vie a été dévastée.

On estime que 25 à 50% de ces combattants sont des femmes, parfois des gamines à peine âgées de 9 ans. Les filles reçoivent la même formation que les garçons, elles ont appris à manier les armes, à recueillir des renseignements et participent à des opérations militaires; mais elles sont aussi victimes d'abus sexuels, souvent à la merci de leurs commandants et, dans la plupart des cas, forcées d'avorter si elles tombent enceintes.

Ces survivantes sont aujourd'hui confrontées à la difficulté de retourner dans leurs familles vivant souvent dans l'extrême pauvreté. En outre, elles sont stigmatisées par la société colombienne, qui les considère comme des criminelles. Face à l'instabilité économique, la discrimination, le manque d'éducation et le peu de soutien familial, la plupart de ces enfants sont contraints de renouer avec la violence à travers des activités criminelles.

For the past two years I've been photographing and interviewing current and former child soldiers throughout Colombia. What I have come across is a silenced latent crisis that has devastated the lives of the estimated 6,000 young men and women enlisted in illegal armed groups.

It is estimated that a quarter to nearly half of recruited combatants are women including girls as young as nine years old. Girls receive the same training as their male counterparts, they are taught to handle weapons, collect intelligence and take part in military operations; but they are also victims of sexual abuse at the hands of their commanders and in most instances forced to have an abortion if they get pregnant as a result of this abuse.

These young survivors are faced with the hardship of returning to their families living in extreme poverty. Moreover, they are stigmatized by Colombian society at large, which views them as criminals. In the face of economic instability because of discrimination, lack of education and insufficient family support, most of these children are forced to re-enter a cycle of violence and criminal activities.

Caldas, Colombie. 28 septembre 2014. Maritza, Dalia et Maria marchent le long de la route principale qui mène au centre pour les enfants soldats démobilisés où on leur enseigne des disciplines liées à l'agriculture pour préparer leur retour dans leurs communautés.

Caldas, Colombia. September 28, 2014. Maritza, Dalia and Maria walk along the main road that leads to the centre for demobilized child soldiers where they are taught agriculture related disciplines in preparation for their return to their communities.

|↓|



# 2017.

## Ayacucho, Pérou :

### les disparus du conflit

#### Ayacucho, Peru: the missing in conflict

PAR | BY ANGELA PONCE ROMERO

*Ayacucho* – en quechua, « le lieu des morts » – est le nom de l'une des principales villes du Pérou. C'est également le titre du photoreportage d'Angela Ponce Romero, 23 ans, benjamine des lauréats du Visa d'Or humanitaire du CICR, consacré aux personnes portées disparues lors des violences entre les forces gouvernementales et le groupe armé du Sentier lumineux. Dans les pires années – les deux dernières décennies du xx<sup>e</sup> siècle –, nombre de femmes furent soumises à la terreur, recrutées enfants par divers groupes armés, victimes de mariages forcés ou encore d'abus sexuels. Angela Ponce Romero montre dans son reportage quelques-unes de ces survivantes en lutte, veuves, orphelines, en quête de justice, mais aussi de vérité en particulier sur ce qu'il est advenu de leurs proches « portés disparus ».

Ayacucho, in Quechua, the “Place of the Dead”, is the name of one of the main cities of the country. It is also the title of the photo report by Angela Ponce Romero, 23 years old, the youngest prize winner of the Humanitarian *Visa d'Or* of the ICRC, which is devoted to the people reported missing during the violences between government forces and the Shining Path armed group. During the worst years – the last two decades of the 20<sup>th</sup> century – numerous women were submitted to terror, recruited being children by various armed movements, victims of forced marriages or also of sexual abuse. Angela Ponce Romero shows in her report a few of these survivors, widows, orphans, in search of justice but also of the truth, in particular relating to what happened to their next of kin listed as missing.

*Translated from the French and English  
by the regional delegation of the ICRC  
in France and by Philip Wade*

---

*La rédaction remercie chaleureusement Frédéric Joli, porte-parole du CICR en France, pour son accord, son enthousiasme et son aide pour nous permettre de rendre hommage à ces sept photographes et, à travers eux, à leurs collègues compagnons de route des humanitaires. Et, bien sûr, aux victimes des conflits qu'ils couvrent et dont ils témoignent.*

**Pour en savoir plus, découvrir davantage de photos des lauréats et parcourir leurs interviews :**  
[https://social.shorthand.com/CICR\\_Par/nyflAVQeH8c/visa-dor-humanitaire-du-cicr](https://social.shorthand.com/CICR_Par/nyflAVQeH8c/visa-dor-humanitaire-du-cicr)



© Angela Ponce Romero

|↑|

Entourant un prêtre, les survivantes d'un village proche de Ayacucho adressent une prière à leurs proches tués durant le conflit, dans les années 1990, et dont les dépouilles ont été identifiées. Surrounding a priest, the survivors of a village close to Ayacucho address a prayer to their next of kin killed in the conflict in the 1990s, the remains of whom have been identified.

*The Editors warmly thank Frédéric Joli, spokesperson of the ICRC in France for his agreement, his enthusiasm and his help to permit us to pay homage to these 7 photographers, and through them, to their colleagues, fellow travellers of humanitarians. And, of course, to the victims of the conflicts they cover and for which they bear testimony.*

**To know more, discover more pictures taken by the prize winners and go through their interviews:**  
[https://social.shorthand.com/CICR\\_Par/nyflAVQeH8c/visa-dor-humanitaire-du-cicr](https://social.shorthand.com/CICR_Par/nyflAVQeH8c/visa-dor-humanitaire-du-cicr)

## CULTURE

### COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

**Les multinationales remplacent les ONG**  
Multinational corporations are replacing NGOs

139

### LIVRES | BOOKS

**La Fin de l'hospitalité. Lampedusa, Lesbos, Calais...  
jusqu'où irons-nous ?**

140

*G. Le Blanc  
et F. Brugère*

**The Demise of Hospitality. Lampedusa, Lesbos, Calais...  
how far will we go?**

**La Politique de la peur. Médecins Sans Frontières  
et l'épidémie d'Ebola**

143

*M. Hofman  
et S. Au*

**The Politics of Fear. Médecins sans Frontières  
and the West African Ebola Epidemic**







# L'enquête philosophique et le « drame de l'hospitalité »



*La Fin de l'hospitalité.  
Lampedusa, Lesbos, Calais...  
jusqu'où irons-nous?*  
Guillaume Le Blanc  
et Fabienne Brugère  
Flammarion, 2017

*The Demise of Hospitality.  
Lampedusa, Lesbos, Calais...  
how far will we go?*  
Guillaume Le Blanc  
and Fabienne Brugère  
Flammarion, 2017

« Gardez-vous d'écouter cet imposteur. Vous êtes perdu si vous oubliez que les fruits sont à tous et que la terre n'est à personne. »

Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, seconde partie, 1755

Guillaume Le Blanc et Fabienne Brugère ont parcouru l'Europe, de la « jungle » de Calais au centre de réfugiés de l'aéroport berlinois de Tempelhof. De ce périple, ils nous livrent ici leur récit et nous questionnent sur la place des « demandeurs de refuge<sup>1</sup> » dans notre société.

Du Moyen-Âge au xx<sup>e</sup> siècle, de Homère à Hannah Arendt, en passant par les écrits de Jean-Jacques Rousseau<sup>2</sup> ou d'Emmanuel Kant, les auteurs rappellent la tradition européenne de l'hospitalité qui contraste avec l'image de l'étranger véhiculée aujourd'hui, « dépouillé de toute sacralité » : « Nous assistons en réalité, écrivent-ils, à l'effacement de la silhouette métaphysique de l'étranger qui rodait encore il y a peu dans nos cultures et les habitait d'une gloire passagère, au profit de nouvelles figures du désordre social : le migrant, le réfugié, l'immigré » [p. 170].

Cet ouvrage ne fait pas seulement le constat de la fin de l'hospitalité politique<sup>3</sup>, il rappelle surtout aux gouvernements leur responsabilité de mise

— 1. L'expression « demandeur de refuge » est privilégiée par les auteurs au terme de « réfugié » qui renvoie au statut juridique, garanti notamment par la Convention de 1951.

— 2. Qu'ils citent p. 181 de leur livre et que nous avons repris ici en épigraphe.

— 3. Les auteurs définissent l'hospitalité politique comme une hospitalité réaliste, impersonnelle et publique par opposition à l'hospitalité éthique et privée « de la maisonnée » qui renvoie à des valeurs privées et individuelles : « À la magnificence solitaire de l'hospitalité de la maisonnée, toujours comprise comme cet âge d'or perdu, il nous faut préférer une hospitalité impersonnelle, rendue possible par la création d'hôpitaux. Le réalisme de l'hospitalité soutient qu'à tout prendre l'hôpital y vaut mieux que la maison » [p. 206].

en œuvre de réelles politiques d'accueil. Les auteurs soutiennent que l'effacement de l'hospitalité comme valeur politique a cédé la place à des obligations éthiques individuelles et créé une société de secours où l'urgence est maîtresse et limite toute possibilité d'accueil durable. C'est ce qu'ils appellent « le drame de l'hospitalité » [p. 97].

Un drame qui se matérialise, notamment, par la création de « hors lieux » et de « vies déplacées » qui se retrouvent dans des camps, ces « endroits qui n'existent sur aucune carte. C'est même à cela qu'on les reconnaît. La jungle de Calais, le camp de la Linière à Grande-Synthe sont des endroits de nulle part, qui ne mordent pas sur le réel, des utopies négatives à effacer à tout prix, afin qu'aucune hétérotopie douteuse ne demeure au monde. On les découvre presque par hasard dans un bout d'outre-monde, excroissance coincée entre l'autoroute et le chemin des dunes, ou au sortir d'un croisement qui s'en va vers quelque entrepôt qu'il faut absolument dissimuler à la vue » [p. 143].

Les auteurs soulignent cependant que l'apparition d'initiatives privées d'entraide et de solidarité – relevant du champ de l'hospitalité éthique et compassionnelle – engendre des mouvements citoyens qui peuvent obliger les gouvernements à revoir les conditions et les politiques publiques d'accueil<sup>4</sup>. La question de l'hospitalité doit ainsi, selon eux, faire l'objet de débats et de discussions publiques aboutissant à des politiques participatives d'accueil.

Dans un contexte de montée en puissance des populismes européens, *La Fin de l'hospitalité* est une enquête philosophique « de terrain » à lire absolument.

**Audrey Sala**

Coordinatrice de la revue *Alternatives Humanitaires*

## A philosophical investigation and the "Plight of Hospitality"



**G**uillaume Le Blanc and Fabienne Brugère travelled all over Europe, from the Calais "jungle" to the Refugee Centre at Templehof Airport in Berlin. In this book, they recount their journey, challenging us to question the place of "refuge seekers"<sup>5</sup> in our society.

From the Middle Ages to the 20<sup>th</sup> century, from Homer to Hannah Arendt, by way of the writings of Jean-Jacques Rousseau<sup>6</sup> or Immanuel Kant, the authors remind us of the European tradition of hospitality which contrasts

— 4. Voir par exemple les villes-refuge [www.lemonde.fr/idees/article/2016/06/20/des-villes-refuges-pour-migrants\\_4954053\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/06/20/des-villes-refuges-pour-migrants_4954053_3232.html) ou le documentaire *Un paese di Calabria* qui montre comment l'hospitalité éthique a permis la mise en œuvre d'une politique publique d'accueil [www.lemonde.fr/cinema/article/2017/02/07/un-paese-di-calabria-quand-les-refugies-ressuscitent-un-village\\_5075720\\_3476.html](http://www.lemonde.fr/cinema/article/2017/02/07/un-paese-di-calabria-quand-les-refugies-ressuscitent-un-village_5075720_3476.html)

— 5. The authors chose to use the expression "refuge seeker" rather than "refugee", which refers rather to a legal status, in particular as guaranteed under the 1951 Convention.

— 6. Quoted on p. 181 of their book and chosen by us to introduce this review.

"Beware of listening to this imposter. You are lost if you forget that the fruits of the earth belong to all and the earth to no one."

Jean-Jacques Rousseau, *Discourse on the Origin and the Foundations of Inequality among Men, Part Two, 1755*

with the image of the foreigner portrayed today, "stripped of any sanctity". They write, "In effect, we are witnessing the erasing of the metaphysical figure of the foreigner which not so long ago still lingered in our cultures, imbuing them with a fleeting glory, and seeing it replaced with new figures of social disorder: the migrant, the refugee, the immigrant" [p. 170].

This book does not only note that political hospitality no longer exists<sup>7</sup>, more importantly it reminds governments of their responsibility to implement genuine welcoming policies. The authors argue that the disappearance of hospitality as a political value has made way for individual ethical obligations and created a society ruled by emergency, limiting the possibility of any long term welcome. This is what they call the "plight of hospitality" [p. 97].

This situation is embodied in particular in the creation of "non places" and "displaced lives", as seen in the camps, these "places which do not exist on any map. Indeed, that is even how we can recognize them. The jungle in Calais and la Linière camp at Grande-Synthe are places that are nowhere, that do not impinge on the real world, negative utopias that need to be erased at all costs, eliminating any dubious heterotopia from the world. We come across them almost by chance on a scrap of land outside our world, an excrescence trapped between the motorway and the dunes, or when we exit some crossroads leading to a warehouse which must be kept out of sight" [p. 143].

Nevertheless, the authors stress that the emergence of private initiatives providing assistance and solidarity – which can be classified as ethical and compassionate hospitality – leads to grass-roots movements which can force governments to rethink their public policies and the conditions of welcome they provide<sup>8</sup>. The hospitality issue must therefore, they say, be discussed and debated in public so it may lead to participatory reception policies.

In the context of the rising power of populist movements in Europe, *The Demise of Hospitality* is a philosophical inquiry, conducted "in the field", that everyone should read.

**Audrey Sala**

Coordinator of the Humanitarian Alternatives review

*Translated from the French by Fay Guerry*

— 7. The authors define political hospitality as a pragmatic, impersonal and public hospitality, as opposed to the ethical, private hospitality "of the home" linked to private and individual values: "To the solitary magnificence of the hospitality of the home, in that lost golden age, we must prefer impersonal hospitality, made possible by the creation of hospitals. In practice, it can be seen that, on balance, hospitality is better provided in the hospital than the home" [p. 206].

— 8. See for example the [www.lemonde.fr/idees/article/2016/06/20/des-villes-refuges-pour-migrants\\_4954053\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/06/20/des-villes-refuges-pour-migrants_4954053_3232.html) or the documentary "Un paese di Calabria" which shows how ethical hospitality has allowed a public reception policy to be implemented [www.lemonde.fr/cinema/article/2017/02/07/un-paese-di-calabria-quand-les-refugies-ressuscitent-un-village\\_5075720\\_3476.html](http://www.lemonde.fr/cinema/article/2017/02/07/un-paese-di-calabria-quand-les-refugies-ressuscitent-un-village_5075720_3476.html)

# Les leçons du passé pour mieux gérer l'avenir



*La Politique de la peur.  
Médecins Sans Frontières  
et l'épidémie d'Ebola*  
Michiel Hofman  
et Sokhieng Au (dir.)  
Renaissance du Livre, 2017

## Le mot de l'éditeur

« Décembre 2013, Guinée: un petit garçon succombe à une maladie non diagnostiquée. Ce décès mystérieux marque le début d'une épidémie d'Ebola de deux ans qui va faire trembler le monde et menacer nombre de pays, riches et pauvres confondus, en divers endroits de la planète.

Le 31 mars 2014, Médecins Sans Frontières (MSF) lance un avertissement: cette épidémie, qui sévit désormais en Guinée, en Sierra Leone et au Liberia, est sans précédent, "hors de contrôle". Il faudra cependant attendre le 8 août pour que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) finisse par déclarer que l'épidémie est une "urgence de santé publique de portée internationale". En septembre, lorsqu'un cas est diagnostiqué aux États-Unis, la majeure partie du monde tourne enfin son attention sur ces trois petits pays d'Afrique de l'Ouest et la machine médiatique s'emballe, produisant en série des scénarios catastrophes. Au cours des mois suivants, l'épidémie entame un recul et, le 29 mars 2016, l'OMS en déclare officiellement la fin. La maladie à virus Ebola aura contaminé 28646 personnes et fait 11308 morts.

Le maître mot de cette épidémie? La peur. Peur naturelle liée à une maladie mortelle, peur alimentée par les tenants du pouvoir afin d'obtenir des bénéfices politiques. Peur « à distance » sur les autres continents, mais aussi peur des malades. Au sein d'un tel chaos - une situation inédite pour l'organisation -, MSF s'est retrouvée contrainte d'agir. Cette épidémie a non seulement mis à rude épreuve ses valeurs éthiques, mais a aussi montré les

limites de ses capacités en termes d'infrastructures médicales et logistiques. C'est pour examiner le rôle de l'organisation et tirer les enseignements de cette crise sans précédent que MSF a conçu *La Politique de la peur*, ouvrant même ses archives internes aux contributeurs. De façon impitoyable, la maladie a mis au jour la fragilité du corps humain, de la société et du corps politique. Les textes de cet ouvrage racontent les pans de cette histoire à travers le prisme de diverses disciplines (anthropologie, médecine, histoire...), mais aussi de quatre témoignages narrant une expérience personnelle de l'épidémie.

Car ce qui importe, c'est ce qui se passera demain et la manière dont ceux qui auront à faire des choix difficiles pourront bénéficier des leçons du passé. »

Une interview de l'un des auteurs sera bientôt disponible sur notre site: <http://alternatives-humanitaires.org>



## Lessons from the past to better manage the future



*The Politics of Fear.*  
Médecins sans Frontières  
and the West African  
Ebola Epidemic  
Michiel Hofman  
and Sokhieng Au (ed.)  
Oxford University Press  
USA, 2017

## Publisher's comments



“The 2014-2015 Ebola epidemic in West Africa was an unprecedented medical and political emergency that cast an unflattering light on multiple corners of government and international response. Fear, not rational planning, appeared to drive many decisions made at population and leadership levels, which in turn brought about a response that was as uneven as it was unprecedented: entire populations were decimated or destroyed, vaccine trials were fast-tracked, health staff died, untested medications were used (or not used) in controversial ways, humanitarian workers returned home to enforced isolation, and military was employed to sometimes disturbing ends.

The epidemic revealed serious fault lines at all levels of theory and practice of global public health: national governments were shown to be helpless and unprepared for calamity at this scale; the World Health Organization was roundly condemned for its ineffectiveness; the US quietly created its own African CDC a year after the epidemic began.

Amid such chaos, *Médecins sans Frontières* was forced to act with unprecedented autonomy – and amid great criticism – in responding to the disease, taking unprecedented steps in deploying services and advocating for international aid. *The Politics of Fear* provides a primary documentary resource for recounting and learning from the Ebola epidemic. Comprising eleven topic-based chapters and four eyewitness vignettes from both MSF and non-MSF affiliated contributors (all of whom have been given access to MSF Ebola archives from Guinea, Sierra Leone, and Liberia for research), it aims to provide a politically agnostic account of the defining health event of the 21<sup>st</sup> century so far, one that will hopefully inform current opinions and future responses.”

*An interview with one of the authors will be soon available on our website: <http://alternatives-humanitaires.org>*

CRÉDITS PHOTOS

1 – Couverture

| Cover

© Niels Steeman/Unsplash

• Photo de Niels Steeman disponible sur Unsplash – De retour d'une journée au marché, une vendeuse vietnamienne compte l'argent durement gagné à bord d'un ferry local.

• Photo by Niels Steeman on Unsplash - Returning back from a day at the market, a Vietnamese vendor counts her hard-earned money aboard a local ferry.

2 – Éditorial

| Editorial

© Alexander Radelich/Unsplash

• Photo de Alexander Radelich disponible sur Unsplash – Ouganda.

• Photo by Alexander Radelich on Unsplash. – Uganda

3 – Perspectives

© Eljor Kerciku/Handicap International

• Aire d'accueil accessible construite avec des matériaux recyclés, dans le cadre d'un atelier de formation sur l'accessibilité mené par Handicap International avec l'Université de Palestine. Bande de Gaza, avril 2016

• Accessible reception area built with recycled material, during a training workshop on accessibility run by Handicap International with the University of Palestine. Gaza Strip, April 2016

4 – Ouverture de dossier

| Focus opening

© William Bout/Unsplash

• Photo de William Bout disponible sur Unsplash – Musée d'Art Modern, San Francisco, États-Unis.

• Photo by William Bout on Unsplash – San Francisco Museum of Modern Art, San Francisco, United States.

5 – Transitions

© Daryan Shamkhali/Unsplash

• Photo de Daryan Shamkhali disponible sur Unsplash – Siège des Nations unies. – New York, États-Unis.

• Photo by Daryan Shamkhali on Unsplash – United Nations Headquarters, New York, United States.

6 – Innovations

© Jilbert Ebrahimi/Unsplash

• Photo de Jilbert Ebrahimi disponible sur Unsplash – Amsterdam, Pays-Bas. • Photo by Jilbert Ebrahimi on Unsplash – Amsterdam, Netherlands.



1



2



3



4



5



6

# Bulletin d'abonnement à l'édition imprimée de la revue ALTERNATIVES HUMANITAIRES

## Subscription form for the printed edition of the review HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Les tarifs correspondent à une politique de prix coûtant, contribuant à la couverture des coûts de mise en page et d'impression de la revue. Le téléchargement en PDF de la version digitale est également possible sur le site de la revue pendant une période initiale de parution.

These rates correspond to a pricing policy calculated to cover layout and printing costs of the review.

The download of the digital version in PDF is also possible from the review's website during an initial period of publication.

Mme *Mrs./Ms.*

M. *Mr.*

Nom *Last Name*

Prénom *First Name*

Particulier *Individual*

Étudiant *Student*

Institution *Institution*

Raison sociale *Company Name* \_\_\_\_\_

### ADRESSE *ADDRESS*

Rue *Street* \_\_\_\_\_ Code Postal *Zip code* \_\_\_\_\_

Ville *City* \_\_\_\_\_ Pays *Country* \_\_\_\_\_

E-mail *E-mail* \_\_\_\_\_

### PASSE COMMANDE *PLACE AN ORDER*

	TARIF <i>Rates</i>	FRANCE		INTERNATIONAL	
		Frais d'envoi <i>Shipping costs</i>	Total <i>Total</i>	Frais d'envoi <i>Shipping costs</i>	Total <i>Total</i>
<b>ABONNEMENT ANNUEL (3 NUMÉROS)</b> <i>ANNUAL SUBSCRIPTION (3 ISSUES)</i>					
Étudiants <i>Students</i>	35 €	(3x5 €) = 15 €	50 € <input type="checkbox"/>	(3x8 €) = 24 €	59 € <input type="checkbox"/>
Particuliers <i>Individuals</i>	45 €		60 € <input type="checkbox"/>		69 € <input type="checkbox"/>
Institutions <i>Institutions</i>	90 €		105 € <input type="checkbox"/>		114 € <input type="checkbox"/>
Soutien <i>Support</i>	200 € ou plus <i>200 € or more</i>	Envoi inclus <i>Shipping included</i>		_____ € <input type="checkbox"/>	
<b>ACHAT AU NUMÉRO</b> <i>PURCHASE BY ISSUE</i>					
Étudiants <i>Students</i>	12 €	5 €	17 € <input type="checkbox"/>	8 €	20 € <input type="checkbox"/>
Particuliers <i>Individuals</i>	18 €		23 € <input type="checkbox"/>		26 € <input type="checkbox"/>





Bulletin d'abonnement à l'édition imprimée de la revue  
**ALTERNATIVES HUMANITAIRES**

Subscription form for the printed edition of the review  
**HUMANITARIAN ALTERNATIVES**

POSSIBILITÉ DE TARIF DÉGRESSIF SUR DEMANDE  
POSSIBILITY OF DISCOUNT ON REQUEST

Pour abonnement multiple  
(à partir d'une souscription de 3 abonnements)  
For multiple subscriptions (minimum of 3 subscriptions)  
Pour achat en nombre d'un même numéro  
(à partir de 5 numéros)  
For the purchase of several issues (minimum of 5 copies)

POSSIBILITÉ D'ACHAT DE NUMÉROS ANTÉRIEURS SUR DEMANDE  
PURCHASE OF PAST ISSUES ON REQUEST

• Règle la somme de *Pays for the total amount of* \_\_\_\_\_ €

• Par virement bancaire *By bank transfer*   
IBAN: FR76 4255 9000 9141 0200 4047 241 (Crédit Coopératif)

• Par chèque *By check*   
À l'ordre de Alternatives Humanitaires  
*Made out to Alternatives Humanitaires*

**UNE VERSION ÉLECTRONIQUE DU BULLETIN EST DISPONIBLE SUR NOTRE SITE INTERNET :**  
*AN ONLINE VERSION OF THIS SUBSCRIPTION FORM IS AVAILABLE ON OUR WEBSITE:*

<http://alternatives-humanitaires.org>

**CE BULLETIN DE SOUSCRIPTION (2 FORMULAIRES) PEUT ÉGALEMENT ÊTRE RETOURNÉ  
PAR COURRIER POSTAL À :**

*THIS SUBSCRIPTION FORM CAN ALSO BE RETURNED BY REGULAR POST TO:*

**Alternatives Humanitaires**  
**138, avenue des frères Lumière**  
**CS 88379**  
**69371 Lyon Cedex 08**

L'abonnement se clôture à la réception du troisième numéro. Les commandes seront honorées après réception du paiement. Une facture attestant du paiement vous sera adressée sur demande. Pensez à vous réabonner.

The subscription will end after reception of the third issue. Orders will be honoured after reception of payment.

An invoice will be sent certifying of your payment on demand. Don't forget to subscribe again.





## À propos / *About us*

« *Alternatives Humanitaires* » est une revue bilingue (français/anglais) à vocation internationale soutenue par :  
“*Humanitarian Alternatives*” is an international bilingual review (English/French) supported by:

- la Fondation Action Contre la Faim • la Fondation Bullukian • la Fondation de Recherche Caritas
- le Fonds Croix-Rouge française • la Fondation de France • la Fondation Handicap International
- la Fondation Mérierux • la Fondation Roi Baudouin • le Gouvernement princier de Monaco/  
Direction de la Coopération Internationale.

En collaboration avec un réseau d'universités et d'institutions partenaires qui s'enrichit régulièrement.

À ce jour :

In collaboration with a developing network of partner universities and institutes:

- École Supérieure de Commerce et Développement 3A • Institut Bioforce • Université Aix-Marseille/Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC) • Université de Liège • Université de Lyon/ Université Lumière Lyon II • Université Félix Houphouët Boigny/Chaire Unesco pour la culture de la paix Abidjan
- Université Laval (Québec) • Université Saint Joseph/École Libanaise de Formation Sociale (ELFS), Beyrouth
- UQAM (Montréal)/Chaire Raoul Dandurand

La création de la revue répond aux ambitions suivantes :

- Encourager et participer à la réflexion globale du secteur humanitaire sur ses pratiques et son évolution grâce à une publication imprimée sur abonnement et une diffusion numérique en accès libre.
- Établir un espace de rencontre et de dialogue, une proximité et une dynamique d'échange entre chercheurs en sciences humaines (sociologie, histoire, économie, anthropologie...) et praticiens de l'action humanitaire sur les défis auxquels ce secteur est confronté.
- Faire mieux entendre sur la scène internationale les approches humanitaires puisant leurs racines dans le courant « sans-frontières » grâce à une mise en commun de moyens, de pensée et de projets.
- Favoriser le dialogue et les échanges dans ces domaines entre chercheurs et praticiens des pays du Nord et du Sud.

The creation of the review pursues the following ambitions:

- Encourage and participate in the global reflection concerning the humanitarian sector, its practices and its evolution, with a digital open access distribution and a printed edition available by subscription.
- To create a meeting place and a space for dialogue, proximity and a dynamic exchange between researchers in humanities (sociology, history, economy, anthropology...) and practitioners of humanitarian action concerning the challenges that this sector is confronted with.
- To give a broader international audience to a specific approach of humanitarian action rooted in the “without borders” movement, through the pooling of resources, thinking and projects.
- Stimulate the dialogue and exchanges in these fields between researchers and practitioners from the countries of the North and the South.

### *Politique de diffusion de la revue*

*Alternatives Humanitaires* est disponible :

- en accès libre dans sa version numérique (lecture seule et téléchargement) sur notre site : <http://alternatives-humanitaires.org>
- sur support papier, soit par abonnement annuel soit par achat au numéro.

### *Distribution policy of the review*

*Humanitarian Alternatives* is available:

- in open access in its digital version (read-only and download) on our website: <http://alternatives-humanitaires.org>
- on subscription or by purchasing a single hard copy issue.



**ÉDITORIAL | EDITORIAL**

- B. Martin* **Entreprises et ONG : la maturité d'un débat** — **Businesses and NGOs: the maturity of a debate** 3

**PERSPECTIVES**

- J. Deas et E. Reslinger* **Aide humanitaire en Palestine : repenser la neutralité au prisme de la protection de l'enfance** — **Humanitarian aid in Palestine: reconsidering neutrality through child protection** 12

**FOCUS | ONG ET SECTEUR MARCHAND : MENACE OU OPPORTUNITÉ ?****NGOs AND THE PRIVATE SECTOR: THREAT OR OPPORTUNITY?**

- M. Dufour* **Les ONG ont-elles le monopole des bonnes intentions ?** — **Are NGOs the sole purveyors of honourable intentions?** 28

- K. Guyon* **L'hybridation de l'économie et du social : l'exemple d'arcenciel au Liban** — **Reconciliating economics and social concerns: the example of *arcenciel* in Lebanon** 38

- L. Laplace* **Quand ONG et organismes lucratifs collaborent : l'insertion économique des réfugiés en Équateur** — **When NGOs and lucrative organisations collaborate: the economic integration of refugees in Ecuador** 48

- I. Schlaepfer* **Comment l'arrivée des entreprises réinterroge les notions de légitimité et de redevabilité : l'exemple des programmes de *cash transfer*** — **How the arrival of companies re-examines the notions of legitimacy and accountability: the example of cash transfer programmes** 60

- A.-A. Pohn* **Partenariat avec les opérateurs privés : un indispensable débat au sein des ONG** — **Partnerships with private operators: the necessary debate among NGOs** 74

**TRANSITIONS**

- P. Laissus-Benoist et B. Lallau* **De la résilience à la localisation, ou comment les slogans ne suffisent pas à réformer en profondeur le secteur humanitaire** — **From resilience to localisation, or how slogans are not enough for an in-depth reform of the humanitarian sector** 86

**INNOVATIONS**

- O. F. Chavez Aguirre* **Les nouveaux défis en contexte de violences urbaines** — **New challenges in the context of violent urban settings** 100

**REPORTAGE**

- Visa d'Or humanitaire du CICR. 2011-2017 : sept ans de réflexion** — **Humanitarian *Visa d'Or* of the ICRC. 2011-2017: seven years of reflection** 118

**CULTURE**

- Complètement Brax** — ***Totally Brax*** 139

- Livres** — ***Books***
- L'enquête philosophique et le « drame de l'hospitalité »** — **A philosophical investigation and the "Plight of Hospitality"** 140

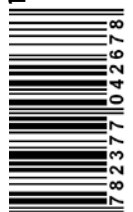
- Les leçons du passé pour mieux gérer l'avenir** — **Lessons from the past to better manage the future**

Novembre 2017  
—  
Numéro 6 —

**ALTERNATIVES HUMANITAIRES**  
**HUMANITARIAN ALTERNATIVES**

November 2017  
—  
Issue 6

18 €



9 782377 104267 8