

FOCUS

**FORCED  
MIGRATIONS  
MIGRATIONS  
CONTRAINTES**



### Un défi mondial

A global challenge

#### MAIS ÉGALEMENT...

##### PERSPECTIVES

Sommet humanitaire mondial : une occasion manquée ?

— p. 14

World Humanitarian Summit:  
a lost opportunity?

#### BUT ALSO...

##### TRANSITIONS

Un regard sur les ONG  
en Chine

— p. 132

A look at NGOs in China

##### REPORTAGE

Ni sains ni saufs : les enfants  
non-accompagnés de Calais

— p. 158

Neither safe nor sound:  
unaccompanied children in Calais

Directeur de la publication | *Publication director*  
Bernard Michel

Conseil d'orientation  
| *Steering council*

- Serge Breyse
- Yvan Conoir
- Bruno David
- Nathalie Herlemont-Zoritchak
- Jean-François Mattei
- Benoît Miribel
- Jean-Baptiste Richardier
- Jean-Christophe Rufin
- Virginie Troit

Rédacteur en chef  
| *Chief editor*

Boris Martin  
boris.martin@alternatives-  
humanitaires.org

Conseiller éditorial pour  
la version anglaise  
| *Editorial adviser for  
the English version*  
Philip Wade

Coordination | *Communication*

Audrey Sala  
audrey.sala@alternatives-  
humanitaires.org

Traducteurs | *Translators*

- Marc Duc • Mandy Duret
- Faye Guerry • Sophie Jeangeorges
- Alain Johnson • Juliet Powys •
- Benjamin Richardier • Philip Wade

Correction de la version française  
| *Correction for the French version*  
Catherine Tranchant

Correction de la version anglaise  
| *Correction for the English version*  
Philip Wade

Conception | *Conception*  
In medias res

ISSN: 2492-7120  
ISBN: 978-2-37704-105-3

Remerciements

| *Acknowledgements*

Pour leurs contributions bénévoles:  
*For their voluntary contribution  
to this issue:*

- Nicolas Beaumont • Jason deCaires  
Taylor • Faye Guerry • Laethicia  
Lamotte (Handicap International)
- Pauline Restoux/Olivier  
Vercherand (In medias res)
- Anne Pellichero • Gloria  
Sepúlveda (Museo Atlantico)
- Philip Wade • Juliette Chevalier/  
Émilie Monod (UNICEF France),  
The Humanitarian Practice Network  
(HPN), Overseas Development  
Institute (ODI) • Louise Aubin,  
Madeline Garlick et Marie  
Huberlant du UNHCR (Genève).

Imprimeur | *Printer*  
Imprimerie Brailly  
– Saint-Genis-Laval

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

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

*Alternatives Humanitaires* est un projet soutenu financièrement par cinq fondations représentées au sein du Conseil Stratégique: la Fondation Action Contre la Faim (Serge Breyse), le Fonds Croix-Rouge française (Jean-François Mattei), la Fondation de France (Martin Spitz - intérim), la Fondation Handicap International (Nathalie Herlemont-Zoritchak) et la Fondation Mérieux (Benoît Miribel).

En collaboration avec un réseau d'universités et d'institutions partenaires en cours de constitution.  
À ce jour: Université Laval (Québec), Chaire Raoul Dandurand / UQAM (Montréal), Université Lumière Lyon II / Université de Lyon, Institut Bioforce, CERIC – SCHUMAN/Université Aix-Marseille, Chaire Unesco pour la culture de la paix Abidjan/ Université Félix Houphouët Boigny.

*Humanitarian Alternatives is a project financially supported by five foundations represented in the Strategic Council: the Action Against Hunger Foundation (Serge Breyse), the French Red-Cross Fund (Jean-François Mattei), the Fondation de France (Martin Spitz - interim), the Handicap International Foundation (Nathalie Herlemont-Zoritchak) and the Mérieux Foundation (Benoît Miribel).*

*In collaboration with a network of partner universities and institutes being developed:  
Université Laval (Québec), Chaire Raoul Dandurand / UQAM (Montréal), Université Lumière Lyon II / Université de Lyon, Institut Bioforce, CERIC – SCHUMAN/Université Aix-Marseille, Chaire Unesco pour la culture de la paix Abidjan/Université Félix Houphouët Boigny.*



« Broken Chair », érigée place des Nations à Genève à l'initiative de Handicap International, est une œuvre de Daniel Berset.  
*"Broken Chair", erected Place des Nations in Geneva on the initiative of Handicap International is an artwork of Daniel Berset.*

ÉDITORIAL | EDITORIAL

# Migrations contraintes: une nécessaire humanité

## Forced migrations: a necessary humaneness

*Serge Breyse • Pour la Fondation Action Contre la Faim*

*Jean-Baptiste Richardier • Pour la Fondation Handicap International*





SERGE  
BREYSSE



JEAN-BAPTISTE  
RICHARDIER

Nous nous sommes interrogés sur la valeur ajoutée pour *Alternatives Humanitaires* de plonger dans le débat foisonnant sur les migrants ou les populations en mouvement. La crise migratoire est, avant tout, une injonction au politique d'assumer des décisions à la hauteur comme a su le faire la chancelière allemande à l'été 2015. Mais elle défie également les acteurs humanitaires aussi bien que les chercheurs en sciences humaines et sociales, les universitaires et enseignants qui constituent le premier lectorat et la ressource praticienne et intellectuelle de la revue. Cet éditorial – et plus largement le dossier de ce nouveau numéro – se veut une contribution au dépassement, un appel à notre responsabilité commune d'éclairer cette situation, de mettre de la couleur et des nuances sur une histoire qui paraît de plus en plus grise.

Une récente table ronde coorganisée par *Alternatives Humanitaires*<sup>1</sup> a souligné combien, presque partout en Europe et au-delà, la disponibilité à l'accueil de populations forcées<sup>2</sup> à l'exil a régressé en comparaison d'exodes massifs qui ont marqué l'histoire depuis la Seconde Guerre mondiale; des politiques déterminées avaient alors su entraîner la compréhension et le soutien de l'opinion. La situation d'aujourd'hui est bien différente et bien plus qu'une « crise migratoire », elle traduit une « crise des politiques migratoires », selon les termes d'une ONG historiquement en pointe sur les questions de l'accueil<sup>3</sup>. En dehors des prises de position des partis les plus populistes, les grands partis, encore majoritaires, ne proposent pas de positionnements clairs, traduisant lucidement des caps et

— 1. Table ronde « Face aux migrations contraintes, l'humanitaire comme substitut aux défaillances politiques ? », organisée le 7 septembre 2016 dans le cadre du Forum mondial Convergences qui s'est tenu à Paris, du 5 au 7 septembre 2016. Pour plus de détails, voir à la suite de cet éditorial.

— 2. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) définit la migration contrainte, ou migration forcée, comme un mouvement migratoire dans lequel existe un élément de coercition, y compris des menaces sur la vie et les moyens de subsistance, qu'elles résultent de causes naturelles ou humaines.

— 3. La Cimade, <http://www.lacimade.org>

We have discussed what would be the added value of *Humanitarian Alternatives*' contributing to the abundant debate over migrants and moving populations. First and foremost, the migrant crisis constitutes a mandatory injunction for politicians to make the appropriate decisions, like the German Chancellor did in the summer of 2015. But it also challenges humanitarian actors and human and social sciences researchers, scholars and teachers who represent the readership and the on field and intellectual resources of this journal. This editorial – and more broadly the theme of this new edition – encourages us to look further ahead; it appeals to our common responsibility to shed light on this situation, to add colour and different shades to a story that is becoming more and more grey.

A recent round table discussion co-organized by *Humanitarian Alternatives*<sup>1</sup> highlighted how almost everywhere in Europe and beyond, the welcoming of populations forced<sup>2</sup> into exile has regressed in comparison to the mass exoduses which have scarred post-WWII history; assertive policies had then successfully rallied the public's understanding and support. Today's situation is quite different: it is more than a "migration policies crisis", and reveals a "migration policies crisis" – according to a long-time leading NGO in this area<sup>3</sup>. Besides claims from the most populist parties, the still dominant major political groups have not yet taken clear positions – setting the course and collective duties – behind which people could rally. Governments, already confronted with a tense social

— 1. Round table discussion "Against forced migrations, is humanitarian action a substitute for political failures?", held on September 7<sup>th</sup>, 2016 during the Paris Forum Convergences (September 5<sup>th</sup> to 7<sup>th</sup>, 2016). More details can be found after this editorial.

— 2. The International Organization for Migration (IOM) defines forced migration as a migratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes.

— 3. La Cimade, <http://www.lacimade.org>

des exigences collectives auxquelles les citoyens pourraient se rallier. Les gouvernements, confrontés chez eux à un climat social déjà lourd, agissent en réaction aux événements; ils « naviguent à vue » pour décourager ou contrer, parfois avec violence, un afflux de migrants pourtant encore très loin de représenter une réelle menace pour les grands équilibres des pays de relocalisation éventuelle. Faute d'anticipation, de préparation de l'opinion par des explications audibles et de mobilisation des forces vives de la société civile, l'arrivée des exilés aux portes des pays les plus développés laisse tous les acteurs désarmés.

Ce constat reflète le traitement devenu habituel des conflits et des crises par les politiques et les médias, qui proposent une simplification grossière de la représentation des populations affectées et des groupes auxquels elles appartiennent. L'opposition manichéenne entre le Bien et le Mal rend difficile une lecture géopolitique compréhensible et porteuse de sens. Des classifications en zones géographiques ou en groupes armés, religieux, ethniques ou sociaux traduisent avant tout les intérêts globaux des donneurs d'ordres et prennent le pas sur le respect des populations civiles et des individus. Dès lors, des drones peuvent bombarder à l'aveuglette de larges zones « condamnées », où tout être vivant peut être considéré comme un ennemi; on cible des hôpitaux au motif qu'ils sont situés dans ces zones ou auraient hébergé des combattants<sup>4</sup>; on bombarde des convois d'aide humanitaire malgré des trêves âprement négociées<sup>5</sup>... Bref, on bloque l'aide aux populations ou bien on leur interdit d'accéder à l'aide. Les bavures, auxquelles on s'habitue, deviennent de classiques dommages collatéraux et la conscience collective y consent.

— 4. Attaque de l'hôpital de Médecins Sans Frontières à Kunduz, Afghanistan, en octobre 2015. Depuis, d'autres attaques ont eu lieu, comme au Yémen en août 2016, toujours contre un hôpital MSF.

— 5. En référence aux trente et un camions de l'ONU et du Croissant-Rouge syriens détruits en Syrie en septembre 2016, alors qu'ils allaient soulager les populations d'Alep.

climate, react to events; they “navigate by dead reckoning” when it comes to discouraging or countering, sometimes with violence, an influx of migrants which is yet far from threatening the balance of potential host countries. For lack of anticipation and public preparedness through audible explanations, and of enlisting the active forces of the civil society, the exiles' arrival at the doors of the most developed countries leaves all actors distraught.

This assessment reflects the now usual way that politicians and the media deal with conflicts and crises, offering a sketchy and simple representation of the affected populations and the groups to which they belong. The simplistic opposition between Good and Bad makes it hard to provide a meaningful and understandable geopolitical explanation. Sorting facts into concepts such as geographic areas or armed, religious, ethnic or social groups expresses above all the global interests of the policy makers and takes precedence over respecting civil populations and individuals. Henceforth, drones can blindly bomb large “condemned” areas, where any living being can be considered an enemy; hospitals are targeted only for being located in these areas or allegedly for hosting combatants<sup>4</sup>; humanitarian convoys are bombed despite harshly-negotiated truces<sup>5</sup>... In short, populations are denied access to aid, or aid is blocked. Misconducts - to which one gets used - are becoming mere collateral damage, and our collective consciousness agrees to it. And so the possibility of humaneness erodes; each person's uniqueness in its moral, religious or political complexity gets confused with the group which, in situations of conflict, is an armed group, a supposedly dangerous and biased enemy who can legitimately be fought.

— 4. In October 2015, Doctors Without Borders' hospital was hit in Kunduz, Afghanistan. Since then, other attacks have occurred, like in Yemen in August 2016, again targeting a DWB hospital.

— 5. In reference to the thirty-one UN and Syrian Red Crescent trucks destroyed in Syria in September 2016 while delivering aid to the populations of Aleppo.

Ainsi la possibilité d'humanité se dissout; la particularité de chacun dans sa complexité morale, religieuse ou politique se confond avec celle du groupe qui, dans les situations de conflit est un groupe armé, un belligérant réputé dangereux et partial qu'il est donc légitime de combattre. Les civils en tant que personnes, hommes, femmes ou enfants n'existent plus en tant qu'êtres humains. Devenus « transparents », ils fuient des combats dont ils sont les victimes, pour connaître la double peine d'être assimilés aux responsables des exactions commises et devoir endosser l'image d'envahisseurs qui viennent troubler l'ordre public, contourner les lois et mettre en péril les équilibres locaux ou mondiaux. Un « migrant » n'est plus qu'un parmi les milliers d'un troupeau indissociable, présenté dans des rapports et des articles de journaux comme un flux continu et forcément menaçant, qui nourrit les peurs archaïques, attise le feu des préjugés, ravive les sectarismes et justifie les pulsions xénophobes. Les personnes qui composent ce qui est présenté ou vécu par les sociétés d'accueil comme une « marée humaine » sont réduites à un problème social, politique et financier désincarné.

Les défaillances se situent aussi bien dans les politiques de développement et de règlement des conflits, dans les pays d'origine, que dans les politiques d'accueil des migrants. Pour faire face à cette situation, il est crucial de nourrir l'enthousiasme des réservoirs de solidarité de la société civile. Comme l'illustre l'attribution de la distinction Nansen pour les réfugiés 2016 à Efi Latsoudi et à Konstantinos Mitragas<sup>6</sup>, pour leur inlassable dévouement auprès des réfugiés arrivés en Grèce en 2015, les peurs et la colère peuvent céder la place aux murmures de celles et ceux qui refusent de s'abandonner à la méfiance et la haine.

Civilians - persons, men, women or children - no longer exist as human beings. Now "transparent", they flee the fighting that targets them, only to experience the double sentence of being identified as responsible for the wrongdoings, and of being seen as trouble-making invaders trying to circumvent the law, jeopardizing local and global equilibriums. A "migrant" is now just one of the thousands of heads of an inseparable herd, depicted in reports and press articles as a continuous - and necessarily threatening - flow that stirs the most archaic fears, fuels the fire of prejudices, revives sectarianism and justifies xenophobic impulses. The individuals who form what is presented or experienced by the host communities as a "human tide" are reduced to a disincarnate social, political and financial problem.

The fault lies with the development and conflict resolution policies - within the countries of origin - but also with the strategies for the reception of migrants. In order to cope with this situation, it is vital to foster the enthusiastic solidarity of civil society. Efi Latsoudi and Konstantinos Mitragas<sup>6</sup> received the 2016 Nansen Refugee Award for their relentless devotion to the refugees who arrived in Greece in 2015, illustrating how fear and anger can give way to the whispers of those who refuse to give in to mistrust and hatred; those who only wish to remain human. Providing a rationale behind spontaneous initiatives, acknowledging and encouraging them, is to protect them from the hostility of a misinformed and self-centered social body; it is helping society to overcome fear of strangers - successfully imposed by acts of terror; it is drawing on humanity's brightest resources.

— 6. Distinction reçue au nom de l'Équipe hellénique de Secours : <http://www.unhcr.ca/fr/news/la-distinction-nansen-pour-les-refugies/> Voir également à la rubrique Culture de ce numéro, l'hommage rendu à la société civile grecque par Barbara Hendricks, ambassadrice honoraire du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

— 6. Award received in the name of the Hellenic Rescue Team: <http://www.unhcr.ca/fr/news/la-distinction-nansen-pour-les-refugies/> See also section "Culture" of this edition, about Barbara Hendricks' homage to the Greek civil society. Barbara Hendricks is Honorary Lifetime Goodwill Ambassador to the UNHCR.

Ceux-là veulent tout simplement rester humains. Offrir une rationalité aux initiatives spontanées, les reconnaître et les encourager, c'est préserver leur engagement de l'hostilité d'un corps social désinformé et replié sur lui-même, c'est aider la société civile à dépasser la peur de l'étranger que les actes de terreur ont réussi à imposer, c'est puiser dans les ressources les plus lumineuses de l'être humain.

Cette ambition est d'autant plus nécessaire que le plus dur est à venir. Les conséquences humaines du réchauffement de la planète sortent enfin du déni, même si l'on se convainc encore volontiers que le pire est évitable ou que les pays développés seront épargnés. Les conséquences prévisibles s'expriment en hausse du niveau des océans plutôt qu'en populations impactées qui sont et seront, pourtant, contraintes de fuir leurs terres ou leur pays. Mais cela se passe encore bien loin... et chacun hésite entre peur et insouciance, dramatisation et soulagement au rythme d'informations trop souvent dénuées d'investigation.

Certes, il est difficile d'apprécier l'ampleur des mouvements de population présents et surtout futurs, mais nous savons déjà que les bouleversements climatiques exacerbent la pauvreté et les tensions là où les ressources sont les plus limitées. Ils menacent la sécurité alimentaire des populations là où leur dépendance au rythme des récoltes et aux écosystèmes locaux, combinée à une forte croissance démographique et à la précarité des infrastructures, est la plus forte. Le recul inéluctable de l'accès à l'eau, à l'assainissement, à la santé, à l'éducation et à l'habitat sont des facteurs de crises qui mettent à mal la résilience, cette surprenante capacité des populations à faire face à la précarité et sur laquelle, à court de solutions, les politiques d'aide s'appuient dans une troublante unanimité.

Une chose est certaine, il n'y aura pas de salut solitaire des pays du Nord, retranchés dans une vaine prospérité, misant sur la permanence de leur supériorité technologique et économique,

This ambition is all the more necessary that the hardest part is yet to come. The consequences of global warming on human beings are finally breaking free from denial, even though we still gladly convince ourselves that the worst can be avoided, or that developed countries will be spared. The foreseeable consequences are expressed in terms of a rising sea level rather than impacted populations - who yet are and will be forced to leave their land or their country. But this is still happening too far away... and we all hesitate between fear and lack of concern, dramatization and relief, according to an information flow that is too often left unverified.

Indeed, it is difficult to get a sense of the extent of the current - and especially future - population movements, but we do know that climate disruption exacerbates poverty and tensions where resources are scarce. It threatens the populations' food security where their dependence on the pace of harvests and local ecosystems - combined with a strong demographic growth and poor infrastructures - is strongest. The inevitable decline in access to water, sanitation, health, education and shelter are crisis drivers that hurt resilience - this surprising ability of populations to endure precariousness -, on which all aid policies, falling short of solutions, seem to rely.

One thing is certain: the countries of the North will not find solitary salvation hiding behind pointless prosperity, betting on the continuation of their technological and economic superiority, shielded by borders made of walls and barbed wire - tomorrow electrified or surrounded by heavily armed watchtowers... Closing borders and hunting people smugglers have proved a tragic dead-end, costing many human lives and causing collective shame and resentment. The countries that resort to this for protection will gain nothing from the unavoidable destabilization of the countries of first asylum and the distress that they shelter, supported through endless and soulless

« bunkerisés » derrière des frontières de murs et de barbelés, demain électrifiés ou érigés de miradors lourdement armés... La politique de fermeture des frontières et de traque des passeurs est une impasse tragique, coûteuse en vies humaines dévastées, en sentiment de honte collective et en ressentiments. Les pays qui y ont recours pour se protéger n'auront rien à gagner des inévitables déstabilisations des pays de premier accueil et des océans de détresse qu'ils abriteront, soutenus à coups de programmes humanitaires sans âme et sans fin, impuissants à restaurer ou à entretenir l'espoir et la dignité.

Les organisations humanitaires quant à elles ne peuvent ni se résoudre à devenir les auxiliaires d'une politique de fermeté généralisée, ni se contenter de raisonner en termes opérationnels et en adaptations organisationnelles ou techniques. Elles se doivent de continuer d'agir au nom des principes qui fondent leur action, afin de permettre aux migrants un accès digne à l'aide à laquelle ils ont droit, de susciter l'envie d'aider et d'apaiser les craintes face aux contre-vérités. Pour toucher les cœurs et la raison de l'opinion, elles se doivent d'expliquer sans relâche les réalités diverses que fuient les migrants, dire qui ils sont et expliquer pourquoi ils prennent de tels risques. Et chaque fois qu'elles sont en mesure de le faire, elles doivent enfin oser s'impliquer dans les initiatives propices à la résolution des conflits.

Déchirer l'écran de la peur de l'autre auquel est trop complaisamment donné le visage d'une religion, d'une menace terroriste ou de simples profiteurs, suppose de mener la bataille de l'opinion, de susciter l'empathie plus que la compassion, de faire prendre conscience que pour tout être humain attaché à sa terre, à sa culture et à ses racines, la fuite éperdue est toujours le dernier choix. Le rôle des acteurs humanitaires est donc aussi de rappeler bruyamment et sans naïveté le droit de chaque être humain à exister, à être secouru et protégé, à partir vers l'inconnu plutôt que de rester là où il est né, quand le salut est synonyme d'un exil.

humanitarian programs, powerless to restore or maintain hope and dignity.

As for humanitarian organizations, they cannot resolve to become accessories to a generalized policy of firmness, nor can they merely reason in operational terms and organizational or technical adaptations. They must continue to act according to their founding principles so migrants are allowed a decent and rightful access to the aid to which they are entitled, and also in order to arouse the desire to help and to allay the fears inspired by mistrusts. To win the hearts and minds of public opinion, they must constantly explain the diverse realities that the migrants run from; they must tell who they are and why they take such risks. And every time they are in a position to do so, they must have the audacity to get involved in initiatives which are favourable to conflict resolution.

The fear of the other - whom we complacently reduce to a religion, a terrorist threat or a profiteer - can only be overcome through a battle of public opinion; we need to kindle empathy rather than compassion, to make people realize that for every human being attached to their land, their culture and roots, an endless flight is always a last resort. Therefore, the role of humanitarian actors is also to remind loudly and without naivety the right of every human being to exist, to be rescued and protected, to choose the unknown over the familiar land, when exile means salvation.

The persuasive force of created fears leads to simplistic and radical solutions, which history has taught us that they add chaos to crisis, war to misery. Aid practitioners and researchers have a unique window of opportunity for responsibility and collaboration: they must objectivize and rationalize the importance and the ways to an elementary solidarity and to an unconditional fraternity - which are indicators of our social and civilizational choices. Host nations' views can be changed through the understanding of migratory phenomena and what moti-

La force de persuasion des peurs entretenues produit des solutions simplistes et radicales, dont l'histoire nous enseigne qu'elles ajoutent le chaos à la crise, la guerre à la misère. Praticiens de l'aide et chercheurs ont ici un espace de responsabilité et de collaboration unique pour objectiver et rationaliser l'importance et les voies d'une solidarité élémentaire et d'une fraternité inconditionnelle, marqueurs d'un choix de société et de civilisation. Le regard des peuples d'accueil peut être changé par la compréhension des phénomènes migratoires et ce qui les motive ; par la connaissance du récit de celles et ceux qui se sont résolus à franchir des frontières vers l'inconnu et un étranger redouté hostile. En joignant l'autorité de leur expérience et de leurs compétences respectives, dans une démarche pédagogique essentielle, acteurs de terrain et académiques peuvent ébranler la tentation de simplification qui nourrit l'incompréhension collective et le rejet. Peser sur les politiques, conscientiser les médias, et inviter les citoyens à penser le futur pour retrouver le sens de l'altérité.

L'humanité sera demain au pied du mur et les pays les plus riches n'ont plus le luxe de l'indifférence. Des « états généraux de la condition humaine des personnes en mouvement » seraient une initiative salutaire. Il n'y aura pas de sécurité sans solidarité et une ambition nouvelle est indispensable, fondée sur un partage plus équitable des richesses – facteur de stabilité, de cohésion sociale et de paix – auquel nous invite une meilleure compréhension de l'interdépendance des pays et des peuples. N'ayant pas su prévenir, l'humanité doit désormais assumer le devoir de solidarité. Cela prendra du temps, créera de l'inconfort et une certaine insécurité initiale mais le repli sur soi serait de l'aveuglement. Les prolongements positifs d'une solidarité assumée seront en revanche bien réels et doivent être mis en lumière, afin que les sociétés d'accueil puissent vivre en paix avec elles-mêmes.

vates them, through hearing the stories of those who have resigned themselves to crossing borders, stepping into the unknown and entering a foreign land feared as hostile. Joining the authority of their experience and of their respective skills in an essential educational approach, practitioners and scholars can hold back the temptation for simplification that shapes our collective misunderstanding and rejection. Influencing policies, raising awareness among the media and inviting citizens to think ahead, to rediscover the meaning of otherness.

Tomorrow, humanity will have its back to the wall, and rich countries don't have the luxury of indifference. It would be a worthwhile initiative to convene a "General Assembly on the Human Condition of Moving Populations". A better understanding of the interdependence of countries and peoples teaches us that security cannot be achieved without solidarity, and that a new ambition is necessary - founded on a more equitable sharing of wealth, which fosters stability, social cohesion and peace. Having failed to prevent, humanity must now accept its duty of solidarity. This will take time and create discomfort and insecurity at first, but selfishness would be self-delusion. On the contrary, the positive repercussions of an assertive solidarity will be tangible and must be highlighted, so that host societies can live in peace with themselves.

*Translated from the French by Benjamin Richardier*

Le 7 septembre 2016, dans le cadre du 9<sup>e</sup> Forum Mondial Convergences ([www.convergences.org](http://www.convergences.org)), *Alternatives Humanitaires* co-organisait son premier débat public sur le thème « Face aux migrations contraintes, l'humanitaire comme substitut aux défaillances politiques ? ».

Animée par Boris Martin, rédacteur en chef de la revue, la conférence rassemblait à Paris un panel composé de dirigeants d'ONG françaises, du représentant en France du Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (UNHCR) et du président du Centre français des Fonds et Fondations, tous mobilisés pour la défense des droits des migrants.

Bernard Kouchner, ancien ministre des Affaires étrangères et européennes (2007-2010) et co-fondateur de Médecins Sans Frontières et Médecins du Monde, accepta d'en être le Grand Témoin, déclarant notamment que l'important était de « lutter contre cette extraordinaire vague de racisme, de nationalisme et de catastrophisme. C'est ça qui fait que les politiques, parce qu'ils ont peur du FN, pour les élections qui arrivent, ont construit cette méfiance; en tout cas, [ils] n'ont pas participé d'un mouvement d'accueil et d'élémentaire solidarité pour ceux qui venaient sur notre territoire et ils n'étaient pas nombreux » et que si « l'État doit donner de l'argent et des moyens, [...] c'est à la solidarité [...] de proximité, humaine, familiale, qu'il faut faire appel. »

Pour voir le film intégral de ce débat, rendez-vous sur : <https://www.youtube.com/watch?v=bH50zrnOgks>

On September 7<sup>th</sup> 2016, in the context of the 9<sup>th</sup> Convergence World Forum, ([www.convergences.org](http://www.convergences.org)), *Humanitarian Alternatives* co-organized its first public debate "In the face of constrained migration, Humanitarian action, as a substitute to political failure?"

Led by Boris Martin, Editor in Chief of the publication, the conference brought together in Paris a panel of French NGO leaders, the representative in France of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the President of the French Foundation Centre, all committed to defend migrants' rights.

Bernard Kouchner, former Minister of Foreign and European Affairs (2007-2010) and co-founder of Doctors Without Borders and Médecins du Monde, agreed to be the Great Witness, stating that the important thing was to "fight against this extraordinary wave of racism, nationalism and catastrophism. This is why politicians - because they are afraid of the FN ("Front National") [Editor's note: The FN - National Front - is an extreme right wing French political party], for the upcoming elections - built this suspicion, or in any case, didn't participate in the welcoming and in the elementary generosity movement for those coming to our country, and they weren't that many." Furthermore he added that if "the State has to give money and resources [...] it is to the solidarity of proximity and to the human and family sense we must call upon."

To watch the integral recording of this debate please click on the following link: <https://www.youtube.com/watch?v=bH50zrnOgks>



## |↑|

De gauche à droite : Benoît Miribel, président du Centre Français des Fonds et Fondations et président d'honneur d'Action Contre la Faim ; Fabienne Lassalle, directrice générale adjointe de SOS Méditerranée ; Bernard Kouchner ancien ministre et co-fondateur de Médecins Sans Frontières et Médecins du Monde ; Boris Martin rédacteur en chef de *Alternatives Humanitaires* ; Geneviève Jacques, présidente de la Cimade ; Ralf H. W. Gruenert, représentant en France du Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (UNHCR) et Amal Abou El Ghayt, responsable du plaidoyer au Secours Islamique France.

From left to right: Benoît Miribel, President of the French Foundation Center and Honorary President of Action Against Hunger; Fabienne Lassalle, Deputy Executive Director of Paris SOS Méditerranée; Bernard Kouchner former minister and co-founder of Doctors Without Borders and Médecins du Monde; Boris Martin Editor in Chief of *Humanitarian Alternatives*; Geneviève Jacques, President of La Cimade; Ralf H. W. Gruenert, representative in France, High Commission for Refugees (UNHCR) and Amal Abou El Ghayt, Advocacy Officer, Secours Islamique France.

# PERSPECTIVES





PERSPECTIVES

# **Sommet humanitaire mondial: une occasion manquée ?**

## **World Humanitarian Summit: a lost opportunity?**

*Antonio Donini* • Humanitarian researcher and analyst



Le Sommet humanitaire mondial, qui a fait l'objet de notre précédent dossier – tout juste paru quelques jours avant sa tenue – aurait-il tenu toutes ses promesses, ou a-t-il accouché d'une souris, tel que nous l'appréhendions alors? Antonio Donini nous livre ici une synthèse plus en nuance, à peine moins désenchantée à vrai dire, mais redoutablement étayée. Évoquant au passage le tout récent sommet des Nations unies sur les migrants, thème de notre actuel dossier, tout aussi peu encourageant sur cette cause prioritaire, l'auteur soulève l'Arlésienne du système humanitaire actuel: sa réforme institutionnelle.

Did the World Humanitarian Summit which was the major topic covered in the last issue of *Humanitarian Alternatives* - published just a few days before the event - hold all its promises or only give birth to a mouse, as we then feared? Antonio Donini delivers here a more subtle analysis, to be true, slightly less disenchanted, but redoubtably argued. Mentioning at the same time the very recent United Nations summit relating to migrants, the latter being the main theme of this new issue, major cause for which there is unfortunately so little to rejoice about, the author brings forward the hidden stake of the actual humanitarian system: its institutional reform.



ANTONIO  
DONINI

Le Sommet humanitaire mondial (SHM) s'est tenu en grande pompe à Istanbul les 23 et 24 mai 2016. Il aurait réuni plus de 9 000 participants venus d'horizons divers. La société civile était bien représentée, avec de nombreuses ONG locales et nationales. La représentation des États était mitigée: 173 étaient présents, mais aucun des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies n'avait mandaté son chef d'État ou de gouvernement. À l'exception d'Angela Merkel, aucun des chefs d'État du G8 n'était présent. La Russie et la Chine sont restées en marge, comme de nombreux pays du Sud, préférant écouter plutôt que participer. Comme on n'attendait aucun résultat négocié ou aucune déclaration politique, beaucoup ont considéré que ce processus divisait plus qu'il n'unifiait la communauté des États autour de questions cruciales. Certains États (du Sud) auraient été rebutés par l'atmosphère festive de la rencontre et leur manque supposé de visibilité.

La plus grande réussite réside peut-être tout simplement dans le fait que le SHM ait eu lieu et qu'il ait mobilisé autant d'énergie au sein de la communauté humanitaire. Il est trop tôt pour

**« La plus grande réussite réside peut-être tout simplement dans le fait que le SHM ait eu lieu et qu'il ait mobilisé autant d'énergie »**

***"Perhaps the greatest success was that WHS happened at all and the energy that it mobilized"***

établir une évaluation équilibrée des plus de 3 000 engagements pris par les États, les organisations d'aide et développement, le secteur privé et les autres parties prenantes, et plus encore pour bien comprendre les résultats du Sommet. La plupart de ces engagements ont été individuels plutôt que collectifs. Beaucoup ont été déclaratifs plutôt que quantifiables ou orientés vers l'action. Par exemple, 48 États (principalement

The World Humanitarian Summit (WHS) was held in Istanbul on May 23<sup>rd</sup>–24<sup>th</sup> 2016 to great pomp and ceremony. Reportedly, there were more than 9,000 participants from a diverse set of stakeholders. Civil society was well represented, including many local and national NGOs. State representation was a mixed bag: 173 were present, but none of the permanent members of the UN Security Council sent their heads of state or government. Apart from Angela Merkel no G-8 head of state attended. Russia and China stayed on the sidelines as did many states from the south: they were there, listening rather than participating. Because no negotiated outcome or political declaration was anticipated, the process was seen by many as more divisive than unifying the community of states around critical issues. Some (southern) states were reportedly put off by the jamboree feel of the meeting and their perceived lack of visibility.

Perhaps the greatest success was that WHS happened at all and the energy that it mobilized across the humanitarian community. It is too early for a balanced assessment of the more than 3,000 commitments made by governments, aid agencies, the private sector and other stakeholders and even more so to gain a clear understanding of the outcomes of the Summit. Most of these commitments were individual rather than collective. Many were exhortatory rather than measurable or action-oriented. For example, 48 states - mainly OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] countries - reaffirmed their support for and adherence to international humanitarian law (IHL) - which begs the question about the remaining 125: were they uninterested in signing up? Because of the nature of the meeting - a multi-stakeholder event with hundreds of high, mid and low level meetings where much of the energy was concentrated in the basements where the civil society side-events were happening - WHS did not lend itself to any kind of final declaration or new compact.

des pays de l'OCDE [Organisation de Coopération et de Développement Économiques]) ont réaffirmé leur soutien et leur adhésion au droit international humanitaire (DIH), ce qui pose la question de l'adhésion des 125 pays restants et de leur manque d'intérêt pour un tel engagement. Du fait de la nature de la rencontre (un événement multipartite comprenant des centaines de réunions de niveau élevé, intermédiaire et bas, dans lequel une grande partie de l'énergie était concentrée dans les sous-sols où avaient lieu les événements organisés en marge du Sommet par la société civile), le SHM n'a donné lieu à aucune déclaration finale ou nouveau pacte. Des évaluations et des mesures de suivi plus détaillées se feront jour dans les mois à venir. Les paragraphes ci-dessous proposent une lecture personnelle de ce que le Sommet révèle de l'état de l'action humanitaire. Dans l'ensemble, le Sommet s'est avéré riche en discours, mais pauvre en détails. Ou, comme l'a indiqué un représentant des donateurs, « il a permis beaucoup de petites avancées, mais pas de progrès majeur ».

### Sur le plan positif...

Le signal le plus important a sans doute été que l'ensemble des parties prenantes reconnaissent que les conflits et les crises prolongées restaient leur principale préoccupation et que le respect du DIH constituait une responsabilité fondamentale des États. Beaucoup de rhétorique et d'applaudissements ont réaffirmé l'importance des principes humanitaires et de la protection. Mais si l'on songe à un possible tournant politique majeur, le Sommet s'est avéré de ce point de vue décevant. Tandis que les gouvernements, en particulier ceux des pays occidentaux, ont réaffirmé (avec emphase et sans équivoque) leur engagement en faveur des principes fondamentaux de l'action humanitaire, les États ne se sont pas engagés à prendre des mesures explicites pour éviter les guerres, y mettre fin et répondre aux souffrances humaines, notamment en limitant les ventes d'armes aux pays belligérants, en mettant en place un

More detailed assessments and follow-up actions will emerge in the coming months. In the following paragraphs we give a personal take on what the Summit

**« Le Sommet s'est avéré riche en discours, mais pauvre en détails. »**

***"The Summit was long on rhetoric but short on details."***

tells us about the state of the humanitarian enterprise. Overall, the Summit was long on rhetoric but short on details. Or, as one donor representative put it, "there were many little good things, but no big outcomes."

### On the positive side...

Perhaps the most important signal was the widespread recognition, by all stakeholders, that conflict and protracted crises were their greatest concern and that the respect of IHL was a central responsibility of states. Much rhetoric, and applause, re-affirmed the importance of humanitarian principles and protection. But in terms of being a defining political moment, the Summit was disappointing. While governments, particularly those of western states, restated - emphatically and unequivocally - their commitments to the important foundations of humanitarian action, states fell short of committing to explicit actions to prevent and end war, address human suffering, including by curbing arm sales to belligerent countries, putting in place a watchdog and sanctions mechanism for upholding IHL and improving the conduct of war, such as by preventing the targeting of medical facilities.

**« Les États ne se sont pas engagés à prendre des mesures explicites pour éviter les guerres, y mettre fin et répondre aux souffrances humaines. »**

***"States fell short of committing to explicit actions to prevent and end war, address human suffering."***

mécanisme de surveillance et de sanction chargé de faire respecter le DIH et en améliorant la conduite de la guerre, par exemple en évitant que les établissements de soins et de santé soient pris pour cible.

L'élément central du Sommet a été le « grand bargain » (qui avait techniquement été convenu au préalable). Les principaux acteurs du secteur (les 15 principaux donateurs et les 15 principaux organismes recevant les fonds) ont convenu d'accroître le recours aux liquidités et aux mécanismes de marché, en orientant davantage de financements vers les organisations locales et nationales, en proposant des financements plus flexibles et en simplifiant les modalités de compte-rendu en contrepartie d'une transparence accrue sur l'utilisation des fonds. Il reste à définir des objectifs quantifiables ou un système de suivi et les détails pourraient bien poser problème. Certains sont convaincus que le « grand bargain » et le recours accru aux liquidités constituent des moyens de réforme « détournés » du système humanitaire, car ils changeront la manière dont les humanitaires mènent leurs activités. D'autres dénoncent un renforcement de la mainmise des principaux acteurs sur le système. Quoi qu'il en soit, il est trop tôt pour se prononcer.

L'action locale figurait parmi les priorités de chacun, comme l'a souligné le lancement du réseau NEAR (Network for empowered aid response), regroupant des ONG du Sud, juste avant le Sommet. L'objectif consistant à orienter au moins 25 % des financements directs vers des ONG locales et nationales a été validé, parfois avec enthousiasme, que ce soit lors des sessions formelles ou des événements organisés en marge du Sommet. Une grande ambiguïté demeure cependant quant aux modalités de réalisation de cet objectif, et surtout quant à la manière dont les organisations locales peuvent se prémunir contre les manipulations politiques manifestes et respecter les principes humanitaires en cas de tension ou de conflit.

The Summit's centerpiece was the "grand bargain" (which technically had been agreed beforehand). The sector's power houses - its 15 largest donors and 15 largest agencies receiving of their funds - agreed to increasing the use of cash and market mechanisms, directing more funding to national and local organizations, funding more flexibly and with simplified reporting in exchange for more transparency on how the money is used. Measurable targets or a monitoring system have yet to be agreed and the devil may well be in the details. Some are convinced that the grand bargain and the increased emphasis on cash are a "back door" route to reform of the humanitarian system as this will change the way humanitarians do business. Others see a strengthening of the big players' hold on the system. Either way, it is too early to tell.

Localisation was high on everyone's agenda and was underscored by the launch of the Network for Empowered Aid Response (NEAR) of southern NGOs just before the summit. The target of up to 25% of direct funding to national and local NGOs was endorsed, sometimes enthusiastically, both in the more formal sessions and in the side-events. However, much ambiguity remains on how this target might be achieved and, importantly, on how local organizations can protect themselves from overt political manipulation and respect humanitarian principles in fraught or conflict environments.

A number of innovations that were already mostly in the pipeline were "blessed" by the Summit. The new Common platform for education in emergencies and protracted crises<sup>1</sup>, launched by Gordon Brown just two weeks before the WHS, gained much support. It set forth a target of close to \$4 billion in the next five years to help put children in crisis

— 1. Overseas Development Institute, *A common platform for education in emergencies and protracted crises*, ODI, Evidence paper, May 2016, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10498.pdf>

Diverses innovations, qui étaient pour la plupart déjà sur les rails, ont été consacrées par le Sommet. La nouvelle Plateforme commune pour l'éducation dans les situations d'urgence et les crises durables<sup>1</sup>, lancée par Gordon Brown seulement deux semaines avant le SHM, a reçu un fort soutien. Elle s'est fixée pour objectif de recueillir près de 4 milliards de dollars US au cours des cinq prochaines années afin de permettre aux enfants confrontés à des situations de crise de réintégrer leurs écoles. Le Sommet a permis le lancement d'un nouveau Réseau d'action des organisations humanitaires régionales (ROHAN), ainsi que d'initiatives en faveur notamment des personnes handicapées et des jeunes confrontés à des situations de crise.

Alors que les principaux événements étaient très encadrés et ne laissaient que peu de place au débat, une grande partie de l'énergie et des travaux pratiques se sont concentrés sur les quelque 115 événements organisés en marge du Sommet, qui ont donné du sens à la rencontre. Bien qu'elles en soient à leurs débuts et qu'elles doivent faire leurs preuves, des initiatives comme Charter for Change, une nouvelle plateforme de données humanitaires situé à La Haye<sup>2</sup>, ou la nouvelle Charte pour l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire<sup>3</sup> sont des initiatives qui méritent d'être suivies et soutenues. De nouveaux instruments financiers comme les investissements à impact social mis en place par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ou le Fonds de solidarité islamique instauré par l'Organisation de la coopération islamique (OIC), par exemple, proposent des alternatives viables en complément des modes opératoires vétustes et rigides du secteur. On a beaucoup parlé de l'évolution vers un « écosystème » dans lequel diffé-

back in schools. The Summit launched a new Regional Organizations Humanitarian Action Network (ROHAN), as well as initiatives on people with disabilities, youth in crisis, among others.

**« L'objectif consistant à orienter au moins 25 % des financements directs vers des ONG locales et nationales a été validé. »**

***"The target of up to 25% of direct funding to national and local NGOs was endorsed."***

While the main events were largely scripted and did not allow for much debate, the real energy and much of the practical work was in the 115 or so side events, which brought a sense of promise and purpose to the meeting. Initiatives, such as Charter for Change, a new humanitarian data hub in The Hague<sup>2</sup>, or the new Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action<sup>3</sup>, while fledgling and untested, are initiatives to watch and support. New financial instruments, such as a social impact bonds launched by the ICRC and an Islamic endowment fund launched by the OIC, for example, suggest viable alternatives to supplement the sector's outdated and rigid modus operandi. There was much talk of it evolving into an "ecosystem" where different strands of humanitarian endeavour would work more or less together and where the traditional big players would "let go" of some of their power.<sup>4</sup>

— 1. Overseas Development Institute, *A common platform for education in emergencies and protracted crises*, ODI, Evidence paper, mai 2016, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10498.pdf>

— 2. <https://charter4change.org>

— 3. <http://humanitariananddisabilitycharter.org>

— 2. <https://charter4change.org>

— 3. <http://humanitariananddisabilitycharter.org>

— 4. See Christina Bennett, Matthew folley and Sara Pantuliano (ed.), *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London, April 2016.

rents courants de l'action humanitaire travailleraient plus ou moins ensemble et dans lequel les principaux acteurs traditionnels « abandonneraient » une partie de leur pouvoir<sup>4</sup>.

### Sur le plan négatif...

Malgré les discours, le Sommet n'a donné lieu à aucun progrès en matière de DIH, de principes humanitaires et de protection. Certains considèrent que le manque d'engagement des États membres du Sud en faveur du DIH est le signe avant-coureur d'une plus grande division Nord/Sud sur les questions de principe. Comme l'a souligné une ONG, « les véritables humanitaires ont été les grands perdants ». De plus, bien que la protection ait été signalée comme une question importante lors des consultations menées en amont du Sommet, en particulier lors de celles menées avec les personnes concernées, le Sommet lui-même a beaucoup plus porté sur l'assistance que sur la protection. Aucune idée

**« Comme l'a souligné une ONG,  
"les véritables humanitaires ont été  
les grands perdants" »**

***"As one NGO put it, 'true humanitarians  
were definitely the losers'."***

nouvelle sur la manière de faire progresser la protection n'est ressortie non plus, que ce soit dans le rapport du Secrétaire général ou lors du Sommet lui-même. La question des réfugiés et des migrants n'a pas été évoquée, si ce n'est dans le cadre de présentations convenues lors des réunions de haut niveau. Les liens entre la barbarie de la guerre en Syrie et la détérioration des conditions d'asile en Europe, par exemple, ont tout juste été survolés. Le manque de volonté ou l'incapacité des politiques à mettre fin aux guerres dont les civils sont les premières

### On the negative side...

There was no progress whatsoever on IHL, humanitarian principles and protection, despite the rhetoric. The lack of engagement of southern member states on IHL is seen by some as a harbinger of a greater North-South divide on issues of principle. As one NGO put it, "true humanitarians were definitely the losers". Moreover, despite the extent to which protection had been flagged as an important issue in the pre-Summit consultations and especially in those with affected people, the Summit itself was much more about assistance than protection. No new ideas on how to advance protection emerged either in the Secretary-General's report or at the Summit itself. Refugee and migration issues were absent from the Summit, beyond formulaic presentations at high level meetings. The links between, for example, the inhumanity of the war in Syria and the deteriorating asylum conditions in Europe were hardly teased out. There was no outrage at the unwillingness or inability of politics to put an end to wars in which civilians are the first targets. As one participant quipped, "no matter how many op-eds we write, there is no traction. States seem completely de-sensitized to the reality of war."

Nothing new emerged on the political-humanitarian relationship. Discussions of humanitarian action and peacekeeping or peace-building, and particularly in the difficult contexts of UN integrated missions were notably absent. The same applied to issues around interaction with non state armed actors - which were however a topic much referred to in a number of side events.

In contrast, the humanitarian-development relationship gained a lot of airtime. The issue - or new mantra - was framed in the context of "ending need" with the SDGs as the overarching framework, including for humanitarian action. While there was support for the notion that development agencies should be more active and be seen earlier in protracted crises, the implications of the proposed

— 4. Voir Christina Bennett, Matthew folley et Sara Pantuliano (dir.), *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*, Groupe de politique humanitaire, Overseas Development Institute, Londres, avril 2016.

victimes n'a soulevé aucune indignation. Comme l'a lancé un participant, « peu importe le nombre de tribunes que nous rédigeons, il manque l'impulsion. Les États semblent devenus totalement insensibles à la réalité de la guerre ».

Aucun élément nouveau n'est ressorti sur la relation entre politique et action humanitaire. Soulignons également l'absence de discussions sur l'action humanitaire et le maintien ou la consolidation de la paix, en particulier dans le contexte difficile des missions intégrées de l'ONU. Il en est allé de même pour les questions liées à l'interaction avec les acteurs armés non étatiques, sujet pourtant évoqué à de nombreuses reprises lors de différents événements organisés en marge du Sommet.

En revanche, la relation entre action humanitaire et développement a bénéficié d'une grande attention. Cette question (ou nouveau mantra) s'est inscrite dans le cadre de la « solution des besoins », avec les Objectifs de développement durable (ODD) en toile de fond, y compris pour l'action humanitaire. S'il a été admis que les organismes de développement devraient être plus actifs et intervenir plus précocement dans les crises durables, les conséquences de la fusion proposée de l'aide d'urgence et du développement n'ont donné lieu à aucune discussion détaillée, que ce soit en termes d'architecture ou de risque de politisation de l'action humanitaire sur le terrain. Avant le Sommet, le CICR et d'autres organisations dunantistes s'étaient inquiétés de la manière dont cette transition affecterait l'action humanitaire fondée sur des principes, en particulier dans les situations de conflit. Les discussions ont tourné essentiellement autour d'une action renforcée en faveur du développement pour prévenir, atténuer et favoriser le relèvement à la suite de catastrophes « naturelles ». Ce thème, certes important, a pris le pas sur la question de la relation entre action humanitaire et développement dans les situations de conflit et sur la question de savoir si les principes peuvent être

merged of relief and development were not discussed in any detail whether in terms of architecture or the risks of politicizing humanitarian action in the field. ICRC and other Dunantist organizations had expressed their concerns before the Summit on how this shift would affect principled humanitarian action, particularly in conflict. Much of the discussion revolved around greater development action to prevent, mitigate and assist in recovery from "natural" disasters. This is an important area, but there was much less discussion about the hu-

**« Les conséquences de la fusion proposée de l'aide d'urgence et du développement n'ont donné lieu à aucune discussion détaillée. »**

***"The implications of the proposed merger of relief and development were not discussed in any detail."***

manitarian-development relationship in conflict and whether principles could be effectively ring-fenced if all international activities in a conflict country are cast in a development framework.

Despite the undercurrents in the pre-Summit consultations that change and reform were to be high on the agenda, very little or specific transpired at the Summit itself. The Secretary General's report had steered away from any issue implying change in the architecture of the Secretariat, the role of OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) or the power and institutional relations in the UN system. Beyond localization and the role of regional institutions, as one donor put it "UN reform issues just fell off the table". The current architecture and governance of the system were accepted as a given. Neither coordination nor leadership issues were broached. Nor the possible implications of increased use of cash or of the humanitarian-development conundrum for possible streamlining or consolidation

défendus efficacement quand toutes les activités internationales dans un pays touché par un conflit s'inscrivent dans le cadre du développement.

Malgré la volonté d'accorder une place importante au changement et aux réformes lors des consultations menées en amont du Sommet, peu d'éléments spécifiques ont émergé sur ce plan du Sommet lui-même. Le rapport du Secrétaire général a évité d'aborder les questions impliquant une évolution de l'architecture du Secrétariat, du rôle du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) ou du pouvoir et des relations institutionnelles au sein du système onusien. Comme l'a indiqué un donateur, au-delà de l'action locale et du rôle des institutions régionales, « les questions liées à la réforme des Nations unies ont tout simplement été éludées ». L'architecture et la gouvernance actuelles du système ont été acceptées comme telles. Les questions liées à la coordination et au leadership n'ont pas été abordées, pas plus que les conséquences potentielles du recours accru aux liquidités ou de la relation complexe entre action humanitaire et développement aux fins de rationaliser ou de consolider le système onusien. Les Nations unies, que ce soit le Secrétaire général ou le BCAH, semblaient avoir renoncé à leur prerogative de proposition de réformes innovantes. Beaucoup ont quitté Istanbul en regrettant une occasion manquée.

Sauf lors des événements organisés en marge du Sommet, il n'y a eu aucune discussion réelle sur ce qu'il faudrait changer pour mieux préparer le système à l'avenir et sur la manière dont les organisations devraient évoluer pour s'adapter aux menaces et aux risques émergents et potentiellement croissants. Il en a résulté un Sommet tourné vers les défis d'aujourd'hui, si ce n'est vers le passé. Même l'attention portée à l'innovation a été largement ancrée dans le présent, s'aventurant rarement au-delà des solutions actuellement disponibles.

of the (UN) system. The UN - whether the Secretary General or OCHA - seemed to have abdicated on their prerogative to put forward innovative reform ideas. Many left Istanbul with the feeling that this was a lost opportunity.

Except in the side events, there was no real discussion on what would need to change to make the system more fit for the future and how agencies would need to change to adapt to emerging and potentially escalating threats and risks. The net result was a Summit that dealt with today's challenges, if not backward looking. Even the attention given to innovation was embedded for the most part in the present, rarely venturing beyond what is available today.

A final consideration is that the Summit focus was on big picture issues with comparatively little attention given, in the formal sessions at least, to fieldcraft, to the techniques of saving and protecting lives in the thick of a crisis. A cynic might ask, what did the WHS do for the besieged in Syria or the boat people in the Mediterranean? Or for global vulnerability more generally? Ultimately, these should be the criteria against which the achievements of the Summit should be measured.

The uneven outcomes of the Summit were largely due to the fact that from the perspective of states it was an anomalous animal. Initially designed as a two-track process where ground-level consultations and high-level political momentum would come together in a global agenda for change, the Summit instead became emblematic of the never-ending tension in the humanitarian endeavor between principles and politics. Because there was no intergovernmental negotiation process, there was no pressure on states to heed the sometimes powerful messages that had come through the ground-swell of the pre-summit consultations. This became clear in the run-up to the post-summit ECOSOC meeting in June 2016. A group of member states from the South report-

Enfin, le Sommet est resté axé sur les grands enjeux, une attention relativement limitée étant portée aux solutions de terrain et aux techniques permettant de sauver et de protéger des vies en plein cœur d'une crise, tout au moins lors des sessions formelles. Les cyniques se demanderont quel a été l'impact du SHM sur les populations assiégées de Syrie ou sur les boat people en Méditerranée, ou plus généralement sur la vulnérabilité mondiale. Au final, c'est par rapport à ces critères qu'il faudrait mesurer les réussites du Sommet.

Les résultats mitigés du Sommet s'expliquent en grande partie par le fait qu'il s'agissait d'un événement atypique du point de vue des États. Initialement conçu comme un processus double dans lequel les consultations de terrain et l'élan politique de haut niveau devaient aboutir à un programme mondial de changement, le Sommet est finalement devenu emblématique de la tension sans fin entre les principes et la politique dans l'action humanitaire. L'absence de processus de négociation intergouvernemental n'a pas incité les États à prêter attention aux messages parfois forts qui étaient ressortis des grandes consultations menées en amont du Sommet. Cela est devenu clair à l'approche de la réunion du Conseil économique et social (ECOSOC) organisée après le Sommet, en juin 2016. Un groupe d'États membres du Sud aurait même refusé de mentionner le SHM dans le projet de résolution de l'ECOSOC. Au final, un compromis a été trouvé et la résolution « prend note de la tenue du premier Sommet humanitaire mondial », sans plus de précision<sup>5</sup>.

### Qu'est-ce que le SHM révèle de l'état de l'action humanitaire ?

Le Sommet a effectivement permis de susciter un débat sectoriel mondial sur la nécessité de changement. Les débats organisés en amont du Sommet, que ce soit lors d'événements officiels ou non,

edly refused to even mention the WHS in the ECOSOC draft resolution. In the end a compromise was found and the resolution simply "notes the holding of the first World Humanitarian Summit" without any kind of appreciation.<sup>5</sup>

**« Les cyniques se demanderont quel a été l'impact du SHM sur les populations assiégées de Syrie ou sur les boat people en Méditerranée. »**

**"A cynic might ask, what did the WHS do for the besieged in Syria or the boat people in the Mediterranean?"**

### What does the WHS tell us about the state of humanitarianism?

The Summit did manage to mobilize a global, sector-wide conversation on the need for change. Conversations leading up to the Summit during its official and unofficial events showed that within civil society, at least, there was recognition that, whether "broken" or just "broke", the humanitarian sector was not delivering and that unless the political powers that be start a process towards a new kind of consensus about what humanitarian action should be about and what it should achieve, things would only get worse. However, in the absence of a strong mobilization of civil society, and affected groups themselves, the pressure for reform may well get lost in the quagmire of institutional politics and posturing. For now, the prospects of meaningful reform are dim, and several reasons stand out.

The disconnect between the rhetoric about IHL and principles and the reality of the growing inhumanity of war and suffering is symptomatic of a general lack of moral courage in the international community. There are no leaders or champions around which courage

— 5. Résolution de l'ECOSOC E/RES/2106/9 du 30 juin 2016, paragraphe 41.

— 5. ECOSOC resolution E/RES/2106/9 of 30 June 2016, para.41.

ont montré que la société civile, tout au moins, reconnaissait que le secteur humanitaire ne tenait pas ses promesses, que ce soit pour des raisons systémiques ou par manque de moyens, et que la situation ne pourrait que se dégrader, à moins que les pouvoirs politiques en place n'entament un processus en vue d'un nouveau type de consensus sur ce que l'action humanitaire devrait être et les objectifs qu'elle devrait atteindre. Cependant, en l'absence d'une forte mobilisation de la société civile et des groupes concernés eux-mêmes, le besoin de renouvellement pourrait bien se perdre dans les méandres des effets de manche et de la politique institutionnelle. Pour l'instant, les perspectives de réforme significative sont faibles et plusieurs raisons se détachent.

Le fossé entre les discours sur le DIH et les principes, et la réalité de la barbarie croissante de la guerre et des souffrances grandissantes est symptomatique d'un manque général de courage moral au sein de la communauté internationale. Il n'y a pas de leader ou de chef de file autour duquel le courage et la solidarité pourraient s'unir et mobiliser des coalitions et des partenaires afin de susciter le changement.

Les positions politiques semblent de plus en plus polarisées. La Conférence de la Croix-Rouge organisée en décembre 2015 n'a pas permis de progresser vers la mise en place d'un mécanisme de respect du DIH, la réforme n'a jamais réellement été à l'ordre du jour du SHM et la même absence de consensus a affecté les préparatifs du Sommet sur les réfugiés et les migrants qui s'est tenu en septembre 2016. Pour la plupart, les dirigeants ont utilisé tant le Sommet des Nations unies que le « Sommet des Leaders » convoqué par le président Obama le 20 septembre comme une opportunité permettant de mettre en valeur ce qu'ils faisaient déjà pour soutenir les réfugiés plutôt que pour annoncer de nouvelles initiatives. Ces nouveaux engagements qui ont émergé du Sommet devront être suivis d'effets par les administrations

and solidarity could coalesce and mobilize coalitions and constituencies for change.

Political positions seem to be increasingly polarized. The Red Cross Conference in December 2015 made no progress in setting up an IHL compliance mechanism, reform never really made it to the agenda of the WHS and the same lack of intergovernmental consensus building has plagued the preparations of the refugees and migrants Summit that was held in September 2016. For the most part, leaders used both the UN summit and the Leaders' Summit on Refugees convened by President Obama on 20 September, as an opportunity to emphasise what they were already doing to support refugees rather than to announce new initiatives. Those new pledges that did emerge from the summit will have to be followed up by either the Trump or Clinton administration both of which are likely to see refugees as more of a security threat than a priority. Rather than a holistic focus on displacement, there was a strong suggestion by some countries that "if we want to help the refugees, we have to keep out the migrants"<sup>6</sup>.

Moreover, - once burned, twice shy - after the WHS there were signs that states were keeping the civil society organizations well away from the September summit. Confidence within the state system is in short supply.

Within the humanitarian system itself, power dynamics seem evermore imperious to change. The hold of an oligopoly of a handful of donors, UN agencies, the Red Cross Movement and INGO federations on the rules and the network power of the system is alive and well. There is little incentive in changing a system that works well for those who established the rules of the game. Contestation is present in the margins, and

— 6. Josephine Lebed, of Oxfam, quoted in "Plenty of hype, no new ideas at UN migration summit", IRIN, 22 September 2016.

Trump ou Clinton, qui seraient tous les deux plutôt enclins à voir les réfugiés davantage comme une menace à la sécurité que comme une priorité. Plutôt qu'une approche holistique concernant les personnes déplacées, certains pays n'hésitaient pas à déclarer que « si nous voulons aider les réfugiés, il faut laisser les migrants dehors »<sup>6</sup>.

En outre, la prudence est de mise puisque, après le Sommet humanitaire mondial, les États semblaient maintenir les organisations de la société civile à bonne distance du Sommet du mois de septembre. La confiance est en berne au sein du système étatique.

Au sein du système humanitaire lui-même, la dynamique des pouvoirs semble éternellement réfractaire au changement. La mainmise d'un oligopole composé d'une poignée de donateurs, d'organismes des Nations unies, du Mouvement de la Croix-Rouge et de fédérations d'ONGI sur les règles et le pouvoir du système en tant que réseau est bien réelle. Ceux qui ont fixé les règles du jeu n'ont pas grand intérêt à faire évoluer un système qui fonctionne parfaitement pour eux. La contestation s'exprime en périphérie, notamment par la volonté d'action locale, mais d'une manière générale, le système humanitaire à dominance descendante est remarquablement résilient. De fait, le SHM pourrait avoir contribué à renforcer plutôt qu'à éliminer les obstacles au changement.

De plus, la croissance se poursuit : la taille de la superstructure (l'ensemble des entités, des mécanismes de coordination, de contrôle qualité, de responsabilité et de transaction, et des groupes d'intérêt qui ne sont pas directement liés à la mise en œuvre d'actions humanitaires vitales sur le terrain) a augmenté de manière disproportionnée. Il en résulte un ensemble d'institutions,

is expressed through the push for localization, for example, but by and large the top-down dominant humanitarian system is remarkably resilient. In fact WHS may have resulted in more rather than less barriers to change.

**« Au sein du système humanitaire lui-même, la dynamique des pouvoirs semble éternellement réfractaire au changement. »**

***“Within the humanitarian system itself, power dynamics seem evermore impervious to change.”***

Moreover it continues to grow: the size of the superstructure - all the entities, coordination mechanisms, quality and accountability, transactional and special interest groups that are not directly related to the provision of life saving humanitarian action on the ground - has grown out of proportion. The result is an increasingly complex set of institutions, processes and vested interests that to a large extent just “feed the machine”.

But the elephant in the room remains the question of institutional reform. The WHS and the refugee summit processes have managed to bypass arguably the most fundamental question: what kind of institutional and governance model do we need to address today's and tomorrow's conflicts and crises and their humanitarian consequences?<sup>7</sup> Are the tools we have the right ones? The humanitarian system we have looks remarkably similar to what emerged from World War II, only much bigger. Yet the world is a much more complex globalised place where the nature of conflict and vulnerability no longer fits the old model. The same is true about large-

— 6. Josephine Lebed, d'Oxfam, citée dans « Plenty of hype, no new ideas at UN migration summit », IRIN, 22 septembre 2016.

— 7. And this despite the fact that a number of reform proposals were circulated before or at the WHS. In addition to the *Time to let go* report (*op. cit.*), the Planning From the Future team, of which this writer is a member, presented its findings and recommendations for an overhaul of the system at one of the side events. The full PDF report and related outputs are available at [www.planningfromthefuture.org](http://www.planningfromthefuture.org)

de processus et d'intérêts légitimes de plus en plus complexes qui, dans une large mesure, ne fait qu'« alimenter le système ».

Mais la grande question reste celle de la réforme institutionnelle. Les processus du SHM et du Sommet sur les réfugiés ont réussi à contourner ce qui est peut-être la question la plus fondamentale: de quel type de modèle institutionnel et de gouvernance avons-nous besoin pour répondre aux conflits et aux crises d'aujourd'hui et de demain, ainsi qu'à leurs conséquences humanitaires? Les outils dont nous disposons sont-ils adaptés? Bien qu'il soit beaucoup plus développé, le système humanitaire en place ressemble étrangement à celui qui a été adopté à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pourtant, nous vivons dans un monde bien plus complexe et mondialisé, où la nature des conflits et de la vulnérabilité ne correspond plus au modèle existant. Il en va de même pour les grands mouvements de réfugiés et de migrants du <sup>xxi</sup><sup>e</sup> siècle. Le fait que ni le SHM ni les réunions du 19 septembre sur les réfugiés et les migrants n'aient tenté d'aborder les questions de la gouvernance et de l'architecture humanitaires, sans parler des mandats, reflète à la fois l'inertie, le manque de courage politique et l'absence de vision. En dépit de prises de positions claironnantes et de beaucoup de rhétorique, ces deux rencontres n'ont fait que reporter les décisions à plus tard. Pourtant, la réforme est une question qui ne peut pas attendre indéfiniment. L'attentisme ne fera que compliquer la recherche d'un nouveau modèle et du pacte international qui le soutiendra.

*Traduit de l'anglais par Sophie Jeangeorges*

scale refugee and migratory movements in the 21<sup>st</sup> century. The fact that neither WHS nor the 19 September refugee and migration meetings made any attempt to address humanitarian governance and architecture issues, not to mention mandates, reflects a combination of inertia, political pusillanimity and lack of a vision. Despite much grandstanding and rhetoric, both gatherings have just kicked the can down the road. But reform is a question that can only be deferred for so long. The waiting game will only make the search for a new model, and an international compact to underpin it, a more uphill struggle.

**« Le système humanitaire en place ressemble étrangement à celui qui a été adopté à la fin de la Seconde Guerre mondiale. »**

***“The humanitarian system we have looks remarkably similar to what emerged from World War II”***

— 7. Et ce malgré le fait qu'un certain nombre de propositions de réforme aient circulé avant ou pendant le SHM. Outre le rapport *Time to let go* (cité plus haut), l'équipe de Planning from the Future (PFF), à laquelle appartient l'auteur, a présenté ses conclusions et ses recommandations de refonte du système lors d'un événement organisé en marge du Sommet. Le rapport PFF complet et les résultats correspondants sont disponibles sur [www.planningfromthefuture.org](http://www.planningfromthefuture.org)

## Biographie | Biography

### ANTONIO DONINI

Chercheur et analyste humanitaire. Antonio Donini est chercheur invité au Centre international Feinstein de l'Université Tufts et chercheur associé au Centre d'études sur les migrations internationales de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève. Il a travaillé pendant 26 ans au sein des Nations unies dans les domaines de la recherche, de l'évaluation et des capacités humanitaires. Sa dernière fonction a été celle de directeur du Bureau des Nations unies pour la coordination de l'assistance humanitaire à l'Afghanistan (1999-2002). Avant cela, il a dirigé le Groupe des enseignements tirés des missions du BCAH, pour lequel il a commandé une étude indépendante sur l'efficacité des secours en situation de crise. Il a rédigé de nombreuses publications sur les questions liées à l'évaluation, à l'aide humanitaire et à la réforme des Nations unies. En 2004, il a coécrit l'ouvrage intitulé *Nation-Building Unraveled? Aid, Peace, and Justice in Afghanistan* [« La construction d'une Nation démantelée : l'aide, la paix et la justice en Afghanistan »]. Il est l'auteur principal de *The Golden Fleece. Manipulation and Independence in Humanitarian Action* [La Toison d'or : manipulation et indépendance dans l'action humanitaire]. Il finalise actuellement le projet *Planning from the Future*, une initiative conjointe du Centre Feinstein, du Groupe de politique humanitaire de l'ODI et du King's College (Londres) qui vise à examiner les blocages au sein du système humanitaire et les possibilités de réforme.

Humanitarian researcher and analyst. Antonio Donini is Visiting Fellow at the Feinstein International Center at Tufts University and Research Associate at the Global Migration Centre at the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva. He has worked for 26 years in the United Nations in research, evaluation, and humanitarian capacities. His last position was as Director of the UN Office for the Coordination of Humanitarian Assistance to Afghanistan (1999-2002). Earlier, he was chief of the Lessons Learned Unit at OCHA, where he managed independent studies on the effectiveness of relief efforts in crises. He publishes widely on evaluation, humanitarian, and UN reform issues. In 2004 he co-edited the volume *Nation-Building Unraveled? Aid, Peace, and Justice in Afghanistan*; he was the main author of *The Golden Fleece. Manipulation and Independence in Humanitarian Action*. He is currently finalizing the Planning From the Future project, a joint endeavor of the Feinstein Center, HPG/ODI and Kings College (London), that examines blockages in the humanitarian system and potential for reform.

PERSPECTIVES

# À la rencontre des autorités nationales: l'expérience guinéenne de Médecins Sans Frontières pendant l'épidémie d'Ebola

## Engaging with National Authorities: Médecins Sans Frontières's experience in Guinea during the Ebola epidemic

*Marc Poncin* • Unité de Recherche sur les Enjeux et Pratiques Humanitaires, Médecins Sans Frontières/Centre opérationnel Genève



L'épidémie d'Ebola n'en finit pas de délivrer ses enseignements. C'est d'ailleurs ce qui ressortait du dossier que nous lui avons consacré dans notre numéro inaugural: son ampleur, les échecs comme les succès rencontrés à l'occasion de cette crise sans précédent exigeaient que l'on en tire les leçons. C'est ce que fait ici Marc Poncin, ancien coordinateur pour Médecins Sans Frontières (MSF) en Guinée-Conakry, en revenant sur les relations tumultueuses mais finalement constructives avec les autorités du pays.

The Ebola epidemic continues to be instructive. This was indeed the conclusion of the "Focus" on this subject in our inaugural issue: the magnitude of this unprecedented crisis, its failures and successes, required that there were lessons to be learned. This is what Marc Poncin, the former coordinator for Doctors Without Borders (MSF) in Guinea-Conakry, does here as he looks back on the stormy but ultimately constructive relations with the country's authorities.





MARC  
PONCIN

« Vous allez devoir faire face à deux problèmes, la lutte contre le virus et la communication de MSF. »

C'est ainsi qu'Alpha Condé, le président guinéen, est mis en garde par un de ses pairs en marge du sommet UE-Afrique, quelques jours à peine après la notification de l'épidémie d'Ebola en Guinée en mars 2014, comme il le confiera plus tard à MSF. Pas étonnant alors que la relation entre le chef de l'État et MSF ait été empreinte de suspicion dès le début de la crise, et que les prises de position publiques de l'organisation aient été mal perçues par un dirigeant inquiet des répercussions que l'épidémie pouvait avoir sur la marche des affaires guinéennes.

Il faudra attendre août 2014 pour lever les suspicions du président de la République de Guinée à l'égard de MSF. Ce changement de perception vis-à-vis de l'organisation interviendra lors d'une rencontre protocolaire à Conakry avec la présidente internationale du mouvement MSF, Joanne Liu, qui permettra d'entamer une phase inédite de collaboration avec les autorités guinéennes dans la lutte contre Ebola. Entre-temps, le virus avait largement tissé sa toile en Afrique de l'Ouest et le président décrété l'état d'urgence sanitaire dans la foulée de la déclaration, par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), que la flambée d'Ebola dans la sous-région constituait une urgence de santé publique de portée internationale.

Ayant été entre avril et décembre le coordinateur de la réponse à Ebola pour MSF en Guinée, je propose de partager mon expérience sur l'évolution des relations établies entre cette ONG et les pouvoirs publics. Cette interaction a représenté un atout important pour les opérations de MSF, mais aussi pour le long et difficile contrôle de l'épidémie.

### Le temps de la suspicion

Durant les premiers mois qui ont suivi la déclaration de l'épidémie, celle-ci a été essentiellement perçue comme une crise sanitaire classique. À cette

"You are going to have to face two problems: fighting the virus and the communication of MSF". This is the warning Alpha Condé, President of Guinea, was given by one of his peers during the EU-Africa summit, just a few days after the announcement of the Ebola outbreak in Guinea in March 2014, as he would later admit to MSF. It was therefore not surprising that relations between the Head of State and MSF were marked by suspicion right from the start of the crisis, and that the public pronouncements of the organization were not well received by a leader worried about the repercussions of the epidemic on Guinean affairs.

It would take until August 2014 to rid the President of the Republic of Guinea of his suspicious attitude towards MSF. The change in the perception of the organization came about at a formal meeting in Conakry with the International President of MSF, Joanne Liu, which heralded the start of an unprecedented phase of collaboration with the Guinean authorities in the fight against Ebola. By this time, the virus had taken a significant hold in West Africa and the President had declared a public health state of emergency following the declaration by the World Health Organization (WHO) that the outbreak of Ebola in the subregion constituted a public health emergency of international scope.

As the MSF coordinator for the response to Ebola in Guinea between April and December, I propose to share my experience on the evolution of the relations established between this NGO and the government. This interaction was an important asset not only in MSF operations, but also in the long struggle to bring the epidemic under control.

### A period of suspicion

In the first months following the declaration, the epidemic was largely perceived as a conventional health crisis. During this period, the authorities were encouraged in this view by the attitude and statements of the UN institutions in

période, les autorités étaient confortées dans cette direction par l'attitude et les propos des instances onusiennes en Guinée, incapables de prendre la mesure de la crise. La priorité du chef de l'État a donc été de chercher à rassurer la population et les acteurs économiques dans le but de minimiser l'impact socio-économique de l'épidémie. Il revenait alors au ministère de la Santé, avec l'aide de ses partenaires internationaux, de juguler l'épidémie, comme cela pouvait se passer avec d'autres maladies fréquentes dans le pays, choléra, rougeole ou méningite.

Les propos alarmants de MSF, qualifiant l'épidémie de « sans précédent » en mars 2014, puis annonçant qu'elle était « hors de contrôle » en juin<sup>1</sup>, ne pouvaient qu'être mal accueillis par le pouvoir politique. Ces déclarations, largement relayées par la presse internationale, contredisaient ouvertement le discours officiel.

De fait, les premières interventions présidentielles sur le travail de MSF ont été empreintes de critiques et de suspicion. En mai 2014, la presse guinéenne relaie une déclaration du président dans laquelle il accuse MSF d'exagérer la situation afin d'augmenter sa collecte de fonds. Il déclare ainsi : « Les Médecins Sans Frontières ne nous ont pas aidés, ils ont fait des communications pour qu'ils aient assez d'argent<sup>2</sup>. » Puis, en juin, il convoque le responsable de MSF pour l'informer que seule l'OMS est autorisée à communiquer ouvertement sur la situation d'Ebola en Guinée. Peu de temps après, lors des États généraux de la santé, il demande « des comptes » à MSF et aux autres organi-

Guinea, failing to grasp the full scale of the crisis. The Head of State's priority was therefore to try to reassure economic stakeholders and the public in a bid to minimise the socio-economic impact of the epidemic. It was thus the responsibility of the Ministry of Health, with the aid of its international partners, to stamp out the epidemic in the same way as they would tackle any other diseases common in the country, such as cholera, measles or meningitis.

It was inevitable that the alarming statements which came from MSF in March 2014, calling the epidemic "unprecedented", and then announcing in June<sup>1</sup> that it was "out of control", would not be well received by political leaders. These declarations, which were given wide media coverage, openly contradicted the official line.

**« Les premières interventions présidentielles sur le travail de MSF ont été empreintes de critiques et de suspicion. »**

***"The first speeches by the President on the work of MSF were marked by criticism and suspicion."***

Indeed, the first speeches by the President on the work of MSF were marked by criticism and suspicion. In May 2014, Guinea's national press reported a declaration by the President in which he accused MSF of exaggerating the situation in order to raise more funds. He said, "Doctors Without Borders have not helped us, they have issued statements

— 1. Médecins Sans Frontières, *Au-delà de nos limites. Une année de lutte contre la plus vaste épidémie d'Ebola de l'Histoire*, MSF, mars 2015, <http://www.msf.fr/actualite/publications/ebola-rapport-au-dela-nos-limites>

— 2. « Ebola en Guinée : Quand Alpha Condé s'en prend à MSF, l'ONG de son "ami-jumeau" Bernard Kouchner », *Africaguinee.com*, 12 mai 2014, <http://www.africaguinee.com/articles/2014/05/12/ebola-en-guinee-quand-alpha-conde-s-enprend-msf-l-ong-de-son-ami-jumeau-bernard>

— 1. Médecins Sans Frontières, *Au-delà de nos limites. Une année de lutte contre la plus vaste épidémie d'Ebola de l'Histoire* [Stretched beyond our limits. A year-long struggle against the largest Ebola epidemic in history], MSF, March 2015, <http://www.msf.fr/actualite/publications/ebola-rapport-au-dela-nos-limites>

sations, car « tout n'est pas parfait dans leur comportement<sup>3</sup> ».

Craignant probablement une vive réaction de MSF, plusieurs membres du gouvernement se sont pourtant immédiatement distanciés de la critique présidentielle de mai 2014, en affichant un soutien à MSF et une reconnaissance pour le travail réalisé. Cela a été le cas de Mohamed Saïd Fofana, le Premier ministre, puis du ministre de la Coopération internationale, Koutoubou Moustapha Sanoh, et de la ministre des Affaires sociales, Diaka Diakité. De son côté, le ministre de la Santé, Rémy Laham, s'est rendu sans attendre sur le centre de traitement d'Ebola de MSF à Conakry pour encourager le personnel guinéen, démotivé par la déclaration présidentielle.

L'ambiguïté autour de la perception de MSF est bien résumée par le responsable du Comité national de crise sanitaire chargé de la réponse guinéenne de mars à août 2014, Sidiki Diakité, lorsqu'il écrit que « l'engagement de MSF [...] a été décisif et salutaire, notamment par l'ouverture des premiers centres de traitement et la prise en charge des malades », tout en déclarant que « certains partenaires se sont montrés réticents à collaborer entre eux dans le seul but de décrocher le leadership de la riposte et ainsi étendre leur influence sur le plan international ». Puis il conclut que « le Comité national de crise sanitaire a eu toutes les difficultés à contrôler les déclarations d'ONG à l'international, notamment celles de MSF, qui pouvaient compliquer la tâche des gouvernants et n'étaient pas de nature à rassurer les investisseurs en Guinée<sup>4</sup> ».

Durant cette période initiale, l'un des

with the aim of raising enough money<sup>2</sup>". Then in June, he summoned the Head of MSF to inform him that only the WHO would be authorised to communicate openly on the Ebola situation in Guinea. Not long after this, at the Health Summit, he called MSF and the other organizations "to be accountable", saying, "their conduct has not been flawless<sup>3</sup>".

However, probably fearing a strong reaction from MSF, several members of the government immediately distanced themselves from the President's May 2014 criticisms, showing their support for MSF and their recognition of the work they had carried out. This was the case of Mohamed Saïd Fofana, the Prime Minister, of the Minister of International Cooperation, Koutoubou Moustapha Sanoh, and of the Minister of Social Affairs, Diaka Diakité. For his part, the Minister of Health, Rémy Laham, immediately went to visit the MSF Ebola Treatment Centre in Conakry to show his support for the Guinean staff, who had been demotivated by the President's declaration.

The ambiguity in the perception of MSF was perfectly summed up by the Head of the National Health Emergency Committee in charge of Guinea's response from March to August 2014, Sidiki Diakité, when he wrote that "MSF's involvement [...] was decisive and salutary, notably through the opening of the first treatment centres and the care of the sick", while at the same time declaring that "certain partners have been reluctant to work together, being only interested in taking over the leadership of the response and thereby increasing their

— 3. « Ebola : l'inertie des gouvernements mise en cause », *lemonde.fr*, [www.lemonde.fr/afrique/article/2014/06/26/ebola-l-inertie-des-gouvernements-mise-en-cause\\_4446215\\_3212.html#0rOMzUZL4u7Q7fe9.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/06/26/ebola-l-inertie-des-gouvernements-mise-en-cause_4446215_3212.html#0rOMzUZL4u7Q7fe9.99)

— 4. Sidiki Diakité, « Ebola en Guinée : un révélateur des forces et faiblesses », *Alternatives Humanitaires*, n° inaugural, février 2016, p. 57-65, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2016/01/13/ebola-en-guinee-un-revelateur-des-forces-et-faiblesses/>

— 2. "Ebola en Guinée : Quand Alpha Condé s'en prend à MSF, l'ONG de son 'ami-jumeau' Bernard Kouchner" [Ebola in Guinea: MSF attacked by Alpha Condé, his 'twin-friend' Bernard Kouchner's NGO], *Africaguinee.com*, 12<sup>th</sup> May 2014, <http://www.africaguinee.com/articles/2014/05/12/ebola-en-guinee-quand-alpha-conde-s-enprend-msf-l-long-de-son-ami-jumeau-bernard>

— 3. "Ebola : l'inertie des gouvernements mise en cause" [Ebola: putting the blame on government inertia], *LeMonde.fr*, [www.lemonde.fr/afrique/article/2014/06/26/ebola-l-inertie-des-gouvernements-mise-en-cause\\_4446215\\_3212.html#0rOMzUZL4u7Q7fe9.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/06/26/ebola-l-inertie-des-gouvernements-mise-en-cause_4446215_3212.html#0rOMzUZL4u7Q7fe9.99)

objectifs de MSF était de faire preuve de pédagogie et d'alerter les autorités et les différents acteurs intervenant sur la riposte, sur l'évolution de la situation épidémiologique lors des réunions de coordination et, ainsi, d'orienter les stratégies nationales d'intervention. Tout en l'appréciant et en l'encourageant pour ses opérations médicales, les autorités et leurs partenaires institutionnels, les Nations unies, ne faisaient pas pleinement confiance à MSF pour les décisions importantes. L'organisation n'était alors pas invitée aux réunions stratégiques du comité interministériel responsable du suivi de la crise.

Il est possible que les critiques publiques du président contre MSF aient pu jouer un rôle dans cette mise à l'écart, en entamant la crédibilité de l'organisation. Fort heureusement, ces tensions au niveau national n'ont pas affecté significativement les activités médicales de MSF, mais il était néanmoins nécessaire de les apaiser pour pouvoir développer des activités dans un environnement politique plus favorable.

### « L'ami du président »

La compréhension et l'implication des plus hautes autorités de l'État ont radicalement changé avec l'aggravation de la situation épidémique dans la sous-région. Dans la foulée des présidents libérien et sierra-léonais et de l'OMS reconnaissant officiellement la gravité de la crise Ebola, le président a décrété l'état d'urgence sanitaire nationale, le 13 août 2014. Puis, le 4 septembre, il a créé par décret et sous sa supervision directe, une nouvelle cellule de coordination nationale de lutte contre Ebola, avec des prérogatives opérationnelles et budgétaires renforcées.

Dès lors, le président sera omniprésent dans l'organisation de la riposte, mettant les différents services de l'État en ordre de marche, et convoquant régulièrement les représentations internationales, les acteurs privés et les partenaires de la riposte, allant même jusqu'à menacer de répercussions ceux

influence internationalement". He then concluded that "the National Health Emergency Committee had great difficulty in controlling the statements made by NGOs on an international level, in particular those of MSF, making the task of those in government more challenging and hardly likely to reassure investors in Guinea<sup>4</sup>".

During this initial period, one of the objectives of MSF was to play a role in educating and alerting the authorities and all those involved in the response to the outbreak, on the evolution of the epidemiological situation, during the coordination meetings, and thus to guide national relief efforts. However, although they respected and encouraged their medical operations, the authorities and their institutional partners, the United Nations, did not take MSF fully into their confidence when making important decisions. At this time, the organization was not invited to attend the strategy meetings of the interdepartmental committee responsible for managing the emergency.

It is possible that the public criticism of MSF by the President played a role in their exclusion, by damaging the credibility of the organization. Fortunately, these tensions at the national level did not have a significant effect on the medical activities of MSF, but it was still necessary for them to be appeased, so they could carry out their activities in a more favourable political environment.

### "The President's friend"

There was a radical change in the level of understanding and involvement of the highest State authorities as the epidemic worsened in the subregion. In the wake of the recognition by the Presidents of Liberia and Sierra Leone

— 4. Sidiki Diakité, "Ebola en Guinée : un révélateur des forces et faiblesses" [Ebola in Guinea: strengths and weaknesses brought to the fore], *Humanitarian Alternatives*, inaugural issue, February 2016, p. 57-65, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2016/01/13/ebola-en-guinee-un-revelateur-des-forces-et-faiblesses/>

qu'il jugeait peu efficaces. Il ne faisait de doute pour personne qu'il était devenu le « patron », comme le nommait avec déférence le coordinateur national, Sakoba Keita.

La visite de sa présidente internationale a donné l'opportunité à MSF de lever les doutes sur l'organisation, en expliquant mieux son rôle, ses opérations et les raisons de ses prises de parole alarmantes. Lors de cette rencontre, le président apprit que MSF était la seule organisation internationale soignant des malades d'Ebola en Guinée et dans les pays voisins : une période inédite de collaboration a alors commencé, durant laquelle MSF a joué un rôle respecté de conseiller technique de la coordination nationale, et a été amené à rencontrer régulièrement le président et ses ministres.

En levant la défiance du président, MSF a aussi gagné une plus grande marge de manœuvre opérationnelle tout en augmentant son influence sur les décisions au niveau national. Ce fut le cas par exemple pour des choix tels que le maillage des zones affectées avec des centres de traitement d'Ebola de référence et des centres de transit, ou en appuyant la décision de non-recours, en 2014, à des mesures de confinement ou de coercition contre les populations jugées récalcitrantes.

D'autres exemples viennent illustrer

**« En levant la défiance du président, MSF a aussi gagné une plus grande marge de manœuvre opérationnelle. »**

**“By overcoming the mistrust of the President, MSF also gained more operational leeway.”**

l'utilité de la qualité des relations mises en place. La création en septembre 2014 de la nouvelle cellule de coordination nationale est directement inspirée d'une proposition soumise par MSF. Celle-ci était jointe à un courrier officiel alertant le ministre de la Santé

and by the WHO of the gravity of the Ebola crisis, on August 13<sup>th</sup> 2014, the President proclaimed a national health emergency. Then on September 4<sup>th</sup>, he set up, by decree and under his direct supervision, a new National Coordination Unit to combat Ebola, strengthening its operational and budgetary prerogatives.

From then on, the President would be omnipresent in the organization of the response, ensuring the various government services were up and running and regularly convening meetings with international bodies, private stakeholders and other partners involved in the response, even going so far as to threaten with serious consequences those he judged ineffective. No one was in any doubt that he had become the “boss”, as Sakoba Keita, the national coordinator, deferentially called him.

The visit from its international president gave MSF the opportunity to allay the doubts concerning the organization, giving a clearer explanation of its role, its operations and the reasons for its alarming statements. During this meeting, the President learnt that MSF was the only international organization caring for Ebola patients in Guinea and the neighbouring countries. An unprecedented period of collaboration then started during which MSF took on the role of respected technical advisor to the National Coordination Unit, leading to regular meetings with the President and his ministers.

By overcoming the mistrust of the President, MSF also gained more operational leeway while at the same time increasing its influence over decisions on a national level. This was the case for example in choices such as the gridding of the affected areas with Ebola reference treatment centres and transit centres, or in 2014, the backing of the decision not to have recourse to containment or coercive measures against those deemed recalcitrant.

Other examples show the importance

des défaillances croissantes de coordination alors que la situation épidémique se dégradait soudainement.

Autre situation également en septembre 2014, au plus fort de l'épidémie à Macenta. Alors qu'un embouteillage lié au mauvais état de la route bloque pendant plusieurs jours les ambulances transportant les malades confirmés vers le centre de traitement d'Ebola de Gueckedou, plusieurs patients décèdent sans avoir pu recevoir des soins appropriés. Les demandes pressantes de MSF, accompagnées d'un entretien sur Radio France Internationale<sup>5</sup>, entraînent la mobilisation rapide du ministre des Transports et des forces de l'ordre pour rétablir le passage prioritaire des ambulances.

L'attitude bienveillante du président à l'égard de MSF a alors valu au coordinateur de l'urgence que j'étais le qualificatif « d'ami du président » par Fode Tass Sylla, le responsable de la communication au sein de la coordination nationale.

### **MSF et les autorités nationales : entre pragmatisme et responsabilité**

L'indépendance d'action de MSF requiert de sa part la mise en place d'un dialogue direct avec les principaux acteurs de la crise. C'est systématiquement le cas avec les autorités médicales nationales. Mais cela est inhabituel d'être en relation avec les plus hautes autorités de l'État. En réalité, dans le cadre de la crise Ebola qui a généré de nombreuses réactions irrationnelles et parfois violentes liées aux aspects angoissants de la contagion, l'exceptionnalité de l'expertise de MSF sur Ebola a dicté ce choix. La situation nous a obligés à faire preuve de pédagogie et à être force de propositions, afin d'influencer les décisions des responsables nationaux.

Pour peser sur les décisions stratégiques,

of establishing good working relations. The idea of setting up the new National Coordination Unit in September 2014 was based directly on a suggestion from MSF in an official letter to the Ministry of Health warning of increasing coordination failures when the epidemic suddenly worsened.

Another situation also arose in September 2014, at the height of the epidemic in Macenta. With a traffic jam caused by the poor state of the road blocking ambulances carrying confirmed cases to the Ebola treatment centre in Gueckedou, several patients died without having been given the appropriate care. Urgent requests from MSF, backed by an interview on Radio France Internationale<sup>5</sup>, led to the rapid involvement of the Ministry of Transport and law enforcement agencies to restore priority passage for the ambulances.

The sympathetic attitude of the President towards MSF earned the emergency coordinator that I was the name of "the President's friend", as used by Fode Tass Sylla, head of communications for the National Coordination Unit.

### **MSF and the national authorities: between pragmatism and responsibility**

MSF's independence of action requires it to establish a direct dialogue with key players in an emergency. This is systematically the case with the national medical authorities, but it is not usual to have direct contact with the highest echelons of government. In reality, during the Ebola crisis, which generated many irrational and sometimes violent reactions resulting from the frightening nature of the epidemic, MSF's exceptional expertise on Ebola dictated this choice. The situation forced us to use our teaching skills and to be proactive, in or-

— 5. « Ebola en Guinée : quand les ambulances font demi-tour », *Radio France Internationale*, 26 septembre 2014, <http://www.rfi.fr/sports/20140926-ebola-quand-ambulances-font-demi-tour-guinee-msf>

— 5. « Ebola en Guinée : quand les ambulances font demi-tour » [Ebola in Guinea: when ambulances turn back], *Radio France Internationale*, 26<sup>th</sup> September 2014, <http://www.rfi.fr/sports/20140926-ebola-quand-ambulances-font-demi-tour-guinee-msf>

la mise en place d'activités médicales de qualité n'est pas suffisante. Il faut aussi obtenir la confiance des autorités politiques qui, comme nous l'avons vu, peuvent faire preuve de circonspection vis-à-vis de MSF. Cela nécessite donc de prendre le temps d'une véritable concertation avec les pouvoirs publics, ce qui s'accommode souvent mal avec l'esprit urgentiste de MSF.

En contrepartie, cette implication

**« Prendre le temps d'une véritable concertation avec les pouvoirs publics. »**

***"Taking time to set up a genuine dialogue with the authorities."***

entraîne de fait une certaine proximité entre MSF et les autorités, et c'est là que l'organisation doit être attentive à ne pas être instrumentalisée. Il faut tout d'abord savoir refuser diplomatiquement certaines sollicitations quand elles sont éloignées des objectifs opérationnels de MSF. Cela a été le cas par exemple avec des demandes de nous mettre en relation avec des sociétés privées, minières ou aériennes, ou encore avec les autorités saoudiennes dans le cadre du pèlerinage de La Mecque, afin de les rassurer sur la situation épidémique.

Dans certains cas, le risque d'instrumentalisation est plus important encore, comme lors des conférences de presse qui regroupaient représentants du gouvernement et les organisations les plus impliquées dans la riposte, MSF, l'OMS et le Center for Disease Control and Prevention (CDC). Une façon de limiter ce risque a été de mettre en place un processus de validation du communiqué, afin d'éviter par exemple que certains ministres exigent du rédacteur des changements de dernière minute comme cela se produisait au début.

L'organisation s'est également trouvée prise, à son insu, dans des jeux de pouvoir qui auraient pu entraîner des conséquences sérieuses. En effet, une note d'information sur la gestion de la

der to influence the decisions of national authorities.

To be able to influence strategic decisions, it is not enough to set up good-quality medical services. It is also necessary to gain the confidence of the political authorities who, as we have seen, can be rather wary of MSF. This means taking time to set up a genuine dialogue with the authorities, something that often fits somewhat awkwardly with the emergency mind-set of MSF.

In return, this involvement results in a de facto proximity between MSF and the authorities, and it is here that the organization must take care not to be "hijacked". MSF must know how to refuse certain requests tactfully when they are not within the organization's operational objectives. This was the case for example with requests to contact private companies, mining firms and airlines, or even the Saudi Arabian authorities in the case of the pilgrimage to Mecca, to reassure them regarding the epidemic.

In certain cases, the risk of being manipulated is even greater, such as during press conferences bringing together government representatives and the organizations most involved in the response, MSF, the WHO and the Center for Disease Control and Prevention (CDC). One way of reducing this risk has been to set up a validation process in order, for example, to avoid certain ministers asking editors to make last minute changes to reports, as happened at first.

The organization also found itself unwittingly embroiled in power games which could have had serious consequences. A memorandum on the management of the response to the Ebola outbreak dated September 23<sup>rd</sup> 2014, written by a senior official from the Ministry of Health and addressed to the President, did indeed accuse MSF of having influenced "the French government, via the French Ambassador and the Minister Ms Girardin, with the consequent risk that the French Red Cross would not

riposte Ebola du 23 septembre 2014, écrite par un haut fonctionnaire du ministère de la Santé et adressée au président, accusait MSF d'avoir influencé, « via l'ambassadeur de France et la ministre Girardin le gouvernement français avec le risque que la Croix-Rouge française ne puisse bénéficier des financements nécessaires à la réalisation de ses actions ». Un comble quand on sait que MSF était en train de signer un accord avec cette organisation pour faciliter son intervention à Macenta. Dans cette même note, ce fonctionnaire demandait au président le remplacement du coordinateur de l'urgence que j'étais par un autre. Fort heureusement, les relations avec le président s'étaient apaisées lorsque cette note a circulé.

Finalement, ces contraintes restent gérables si MSF s'appuie sur des objectifs opérationnels clairs, un périmètre d'intervention communiqué aux autorités, et une fiabilité dans la réalisation de ses activités. Dans un tel contexte de proximité avec les autorités, il faut néanmoins s'assurer que cette relation reste au service des opérations de MSF. Un garde-fou efficace pour garantir l'indépendance de MSF consiste à conserver la responsabilité de la communication au niveau du siège, tout en informant la mission sur les prises de parole à venir. Ce schéma permet en effet de continuer d'alerter l'opinion et les principales parties prenantes à la crise quand la situation le requiert.

### Enseignements

Pour MSF, développer ce type d'interaction avec les autorités est exceptionnel, comme l'a été la crise sanitaire et humanitaire liée à l'épidémie d'Ebola. La mise en œuvre de cette étroite collaboration a nécessité un véritable processus de concertation et un esprit d'ouverture de la part des différents partenaires engagés. Cela a permis à MSF de contribuer significativement à la définition et aux choix des stratégies nationales de riposte, tout en facilitant grandement le déploiement de ses opérations en faveur des populations

find the funding necessary to run its operations". This is ironic when we think that MSF was in the process of signing an agreement with that very organization to facilitate their intervention in Macenta. In this same memorandum, the official asked the President to replace the Emergency Coordinator, i.e. myself, with someone else. Fortunately, relations with the President had eased by the time the note was circulated.

Finally, these constraints remain manageable if MSF adheres to clear operational objectives and an area of intervention of which the authorities have been informed, and executes its activities reliably. When working in such close collaboration with the authorities, it is nevertheless important to ensure that the relationship continues to serve MSF's purposes. An effective safeguard to guarantee MSF's independence is to keep responsibility for communication with Head Office, while informing the mission of future communications. This system makes it possible to continue to raise awareness and to keep the key players in the emergency informed as and when the situation requires.

### Lessons learned

For MSF, developing this kind of interaction with the authorities is an exception, just as was the health and humanitarian crisis caused by the Ebola epidemic. For this close collaboration to be set up, it was necessary to establish a proper

**« MSF est allé au-delà de la sphère purement médicale et des soins à apporter aux patients, pour répondre également aux exigences de santé publique. »**

**"MSF went beyond the purely medical sphere and care of patients, to respond to public health needs."**

process of consultation and for the various partners involved to show a certain openness of spirit. This enabled MSF to

affectées. Il est remarquable que pendant toute cette période d'intenses tensions sociopolitiques, MSF n'ait pas été contraint dans le déroulement de ses nombreuses activités.

Cette situation a été en grande partie dictée par la nature de la crise et l'expertise acquise par l'organisation sur Ebola au cours des dix dernières années : MSF est allé au-delà de la sphère purement médicale et des soins à apporter aux patients, pour répondre également aux exigences de santé publique liées au contrôle de l'épidémie. Cette situation est aussi liée, malheureusement, à l'incapacité des systèmes humanitaires et sanitaires mondiaux à venir au secours de populations affectées par une épidémie et au manque d'expérience et de capacités des autorités nationales pour la contenir dans les premiers mois.

contribute significantly to the definition and choice of the national strategies used in the response, while greatly facilitating the deployment of its operations to care for the people affected. It is remarkable that during all this period of intense socio-political tension, MSF did not experience any constraints when carrying out its numerous activities.

This situation was to a large extent dictated by the nature of the epidemic and by the expertise in treating Ebola acquired by the organization over the last ten years: MSF went beyond the purely medical sphere and care of patients, to respond to public health needs relating to control of the epidemic. This situation is also linked, unfortunately, to the failure of global health and humanitarian systems to come to the aid of the victims of the epidemic, and to the lack of experience and ability of the national authorities to contain the outbreak during the first few months.

*Translated from the French by Faye Guerry*

La fin de l'épidémie d'Ebola en Guinée a été déclarée une première fois le 29 décembre 2015, puis de nouveau le 1<sup>er</sup> juin 2016, après une résurgence de la maladie. Selon l'OMS, le total des cas enregistrés est de 3 814 dont 2 544 décès (67 %). Dans les cinq centres de traitement gérés par MSF en Guinée, 916 patients sont sortis guéris sur les 1 939 cas confirmés admis, soit 72 % du nombre total de patients guéris (1 270).

M. P.

The end of the Ebola outbreak in Guinea was first declared on December 29<sup>th</sup> 2015, followed by a second declaration on June 1<sup>st</sup> 2016, after a resurgence of the disease. According to the WHO, the total number of cases recorded was 3,814 with 2,544 deaths (67%). In the five treatment centres run by MSF in Guinea, of the 1,939 confirmed cases admitted 916 patients survived, that is 72% of the total number of patients cured (1,270).

M. P.

## Biographie | Biography



### MARC PONCIN

Docteur en biophysique moléculaire de l'Université Paris 7. Il travaille d'abord comme chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), avant de rejoindre MSF. En mission sur le terrain de 1995 à 2002, principalement en Afrique, il occupe ensuite les postes de directeur général adjoint, puis de responsable de programmes au siège de MSF à Genève jusqu'en 2012. Depuis cette date, il alterne entre des missions sur le terrain, principalement dans la coordination contre les épidémies, et des activités de réflexion au sein de l'Unité de Recherche sur les Enjeux et Pratiques Humanitaires de Médecins Sans Frontières.

L'auteur tient à remercier Jérôme Mouton, chef de mission de MSF en Guinée, pour son soutien dans ses relations avec les autorités, ainsi que ses collègues Caroline Abu-Sada, Louise Annaud, Philippe Calain et Olivier Van Eyl, pour leur relecture attentive de cet article.

Doctor in molecular biophysics, University of Paris VII. He worked first as a research scientist at the French National Centre for Scientific Research (CNRS), before joining MSF. He carried out field missions from 1995 to 2002, mainly in Africa, and then became Deputy Director General, followed by Head of Programmes at MSF headquarters in Geneva until 2012. Since then, he has divided his time between field missions, mainly coordinating responses to epidemics, and activities involving reflection with the Doctors Without Borders Research Unit on Humanitarian Stakes and Practices.

The author would like to thank Jérôme Mouton, Head of the MSF mission in Guinea, for his support in relations with the authorities, as well as his colleagues Caroline Abu-Sada, Louise Annaud, Philippe Calain and Olivier Van Eyl, for carefully re-reading this article.





**FOCUS**

**FORCED  
MIGRATIONS  
MIGRATIONS  
CONTRAINTES**

**Un défi mondial**  
**A global challenge**

# MSF à Grande-Synthe : enseignements d'une improbable coalition d'acteurs

## MSF in Grande-Synthe: lessons from an unlikely coalition of actors

*Angélique Muller • Ancienne coordinatrice du projet Médecins Sans Frontières à Grande-Synthe*

*Michaël Neuman • Directeur d'études au Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (Crash), Médecins Sans Frontières*

S

ymbole fort de la crise migratoire, la situation des camps de migrants dans le Nord de la France attire sur elle quantité de représentations erronées.

Angélique Muller et Michaël Neuman opèrent ici un retour d'expérience sur l'action menée par Médecins Sans Frontières dans le cadre d'un projet d'assistance aux migrants dans la ville de Grande-Synthe. Des enseignements riches, au plus près du terrain et de « l'improbable coalition d'acteurs » qui, chaque jour, fait la démonstration d'une solidarité concrète.

De nombreuses communes du Nord de la France, à l'instar de Calais ou plus récemment de Grande-Synthe, accueillent depuis le milieu des années 1990 des populations migrantes en transit souhaitant rejoindre l'Angleterre. À la faveur des arrivées de migrants ayant transité par l'Afrique du Nord et la Turquie au cours de l'année 2015, leur

Vivid symbol of the migratory crisis, the situation of refugee camps in the north of France gives way to many erroneous representations. Angélique Muller and Michaël Neuman bring forward in this article a return of experience relating to the action led by MSF within an aid project for migrants in the city of Grande-Synthe [editor's note: located next to Dunkirk]. Useful lessons, very close to the field and to the "improbable coalition of actors" that, each day, demonstrates tangible solidarity.

Many towns and villages in northern France, including Calais and more recently Grande-Synthe, have provided shelter since the mid-1990s to migrants on their way to the UK. With the arrival of migrants transiting from North Africa and Turkey, their numbers rose sharply during 2015 - from several hundred in Calais in March 2015 to over 6,000 by the end of the year, and from a few dozen to more than 2,000 in Basroch camp in Grande-Synthe. This increase should



ANGÉLIQUE  
MULLER



MICHAËL  
NEUMAN

nombre a explosé, passant de quelques centaines à Calais en mars 2015 à plus de 6 000 à la fin de l'année 2015, et de quelques dizaines à plus de 2 000 dans le camp de Basroch à Grande-Synthe. Cette inflation n'aurait dû surprendre personne, et certainement pas ceux qui suivent l'évolution du conflit syrien, pas davantage que les observateurs des flux migratoires. C'est pourtant un refus de voir, un déni de réalité de la part du gouvernement français qui engendra une augmentation de la précarité de ces personnes, condamnées à vivre dans des conditions déplorables.

### **Grande-Synthe et la problématique migratoire : une histoire ancienne**

Grande-Synthe, dans le département du Nord, avec ses 22 000 habitants est comme beaucoup d'autres villes de la région un ancien foyer industriel en pleine et difficile reconversion. Pourtant, la municipalité fit traditionnellement exception dans le paysage politique régional en se montrant décidée à fournir des conditions d'accueil dignes et des aides diverses aux migrants (variant entre 50 et 80 au total jusqu'en juin 2015) qu'elle accueillait sur ses terres. Membre du Parti socialiste puis des Verts, maire de la ville depuis 2001, Damien Carême participa notamment à mettre sur pied le « Réseau des élus hospitaliers » de la région Nord-Pas-de-Calais destiné à favoriser l'accueil local des migrants dans la région.

Le sous-bois de Basroch, où les migrants cherchaient traditionnellement refuge depuis les années 2000, a connu une augmentation considérable de nouveaux arrivés à l'été 2015, culminant à la fin de l'année. Le site abrita alors jusqu'à plus de 2 500 personnes, dont une très grande majorité de Kurdes d'Irak, mais aussi des Syriens, des Afghans, des Iraniens, des Vietnamiens, et des membres de la communauté bidoune du Koweït<sup>1</sup>.

— 1. Littéralement « apatride ». Il s'agit d'un groupe de plusieurs centaines de milliers de personnes n'ayant jamais accédé à la citoyenneté koweïtienne après l'indépendance du pays en 1961 et dépourvues de tout droit politique.

have come as a surprise to no one, particularly anyone following developments in the Syrian conflict or studying migration flows, but the French government's state of denial led to yet more hardship for people reduced to living in deplorable conditions.

### **Grande-Synthe and migration issues: an old story**

Grande-Synthe in France's Nord Department has a population of 22,000. Like many others in the region, this former industrial town is undergoing a painful process of economic regeneration. Nevertheless, the city council was traditionally conspicuous in the region's political landscape with its determination to provide decent living conditions and assistance to migrants (whose total numbers fluctuated between 50 and 80 prior to June 2015) in the Grande-Synthe area. Damien Carême, who was a member of the Socialist Party before joining the Green Party, became the town's mayor in 2001. Among his achievements has been his contribution in establishing the "Network of Hospitable Mayors" to facilitate the hosting of migrants in the Nord Pas-de-Calais region.

While migrants had been seeking shelter in the Basroch woods since the 2000s, summer 2015 saw a considerable increase in new arrivals, culminating in a surge by the end of the year. At the end of 2015, over 2,500 people were living in Basroch, mostly Iraqi Kurds, but also Syrians, Afghans, Iranians, Vietnamese and members of Kuwait's Bedoon community.<sup>1</sup>

Médecins Sans Frontières (MSF) arrived in Grande-Synthe in September 2015. In October, alerted by various testimonies of increasing numbers of migrants and their poor health and sanitation situation, associations and volunteers from the UK (Aid Box Convoy, Humming-

— 1. Quite literally stateless, this community of several hundred thousand people did not acquire Kuwaiti citizenship after the country became independent in 1961. They have no political rights whatsoever.

Médecins Sans Frontières a commencé à se déployer à Grande-Synthe en septembre 2015. En octobre, alertés par les différents témoignages sur le nombre croissant de migrants et leur mauvaise situation sanitaire, des associations et des volontaires britanniques (Aid Box Convoy, Hummingbird et Refugee Community Kitchen), belges (Solidarity for all), suisses et néerlandais (Rastplatz) rejoignirent les acteurs locaux ou nationaux travaillant sur la zone, notamment Médecins du Monde (MdM), Carrefour Solidarités, Emmaüs, AMIS, Salam et Terre d'errance. Le secours aux migrants dans le Nord de la France n'échappa ainsi pas au mouvement de solidarité exprimé ailleurs en Europe, articulé parfois à une opposition frontale aux politiques migratoires mises en œuvre par les États de l'Union européenne. La convergence des « anciens » et des « nouveaux » ne se fit pas toujours sans mal. Le manque de coordination, le sentiment de dépossession d'un certain nombre d'acteurs locaux, la frustration croissante de tous devant le manque de mobilisation des

**« La convergence des "anciens" et des "nouveaux" ne se fit pas toujours sans mal »**

***"Getting the 'old' and the 'new guard' together was not always an easy task."***

gouvernements français et britannique contribua à attiser les tensions entre les différents intervenants. Pour les équipes MSF, en particulier pour les volontaires habitués aux terrains éloignés, le défi était de taille : à Grande-Synthe, l'organisation, tout juste arrivée, connaissait mal les acteurs locaux, leurs interactions et actions anciennes. MSF éprouva des difficultés à frayer son chemin dans la myriade de parties prenantes engagées sur le terrain et à naviguer dans les méandres de l'administration française qui lui étaient inconnus. Habitée à recruter des réfugiés, elle ne pouvait s'y résoudre par crainte d'enfreindre la législation du travail ainsi que pour des

bird and Refugee Community Kitchen), Belgium (Solidarity for all), Switzerland and the Netherlands (Rastplatz) joined local or national organizations working in the area, including Médecins du Monde (MdM), Carrefour Solidarités, Emmaüs, AMIS, Salam and Terre d'errance. Assistance to migrants in northern France therefore proved not impervious to the wave of solidarity witnessed across Europe, which was marked at times by head-on opposition to migratory policies introduced by European Union member states. Getting the "old" and the "new guard" together was not always an easy task. Tensions were fuelled by the lack of coordination, the dispossession experienced by some local residents and organizations and everyone's mounting frustration with the lack of support from the governments of France and the UK. This was a major challenge for MSF's team, especially those of its members more accustomed to working much further afield: in Grande-Synthe, the organization, just arrived, knew little about the local actors involved, how they interacted with each other or what had been done in the past. MSF also found it no easy task negotiating its way among the numerous stakeholders on the ground, and navigating the intricacies of the French administration was uncharted territory. And, although accustomed to recruiting refugees in many of its projects, this was something it did not dare do for fear of contravening employment legislation and for fear of inadvertently recruiting smugglers who could pose security risks to the refugees. Its relations with the volunteers, some of whom were unwilling to accept the vertical organization favoured by MSF, were at times tense. Alternating with MdM, MSF delivered primary health care three days a week, provided logistical support to voluntary associations and endeavoured to improve the camp's horrible and steadily deteriorating sanitation.

Smugglers commandeered and imposed a charge for showers installed by the town council, and, until January 2016, there was just one standpipe. The weath-

raisons de sécurité liées à des recrutements possibles de passeurs. Ses relations avec les bénévoles, dont certains rétifs à l'organisation verticale du travail favorisée par MSF, étaient parfois tendues. En alternance avec MdM, MSF fournit des soins de santé primaire trois jours par semaine, apporta un soutien logistique aux associations de bénévoles et tenta d'améliorer les conditions sanitaires désastreuses qui ne cessaient de se dégrader.

Les douches installées par la mairie étaient prises en main par des groupes de passeurs qui les rendaient payantes et, jusqu'en janvier 2016, un seul point d'eau était disponible. Les conditions climatiques se détériorèrent rapidement, laissant entrapercevoir un hiver dans la boue et l'eau. Les migrants, principalement des hommes jeunes mais également un nombre grandissant de famille, s'abritaient pour la plupart dans de petites tentes de camping.

Le maire de Grande-Synthe, Carême, ne reçut aucune réponse du gouvernement à ses appels incessants pour l'aider à reloger ces migrants. Cette absence de réponse en disait long sur le manque d'intérêt du gouvernement pour ces « indésirables », et son refus d'admettre la difficulté de la municipalité à faire face et de tenter de trouver une solution à la situation des personnes migrantes. En novembre, devant l'absence de réaction de l'État, le maire se tourna donc vers MSF et demanda de l'aide afin de construire un nouveau camp sur un site voisin, destiné à accueillir dans de meilleures conditions les 2 500 personnes résidant alors dans le bois. Carême et MSF planifièrent alors une conférence de presse afin d'annoncer leur projet d'établir un nouveau camp, mais la veille de sa tenue, le maire accepta une invitation à venir discuter de la situation avec le ministre de l'Intérieur. Celui-ci lui donna un accord de principe, qui n'était pas une mince rupture : l'État avait toujours refusé d'envisager des structures d'hébergement pérennes à destination des réfugiés.

er worsened rapidly, foretelling a sodden and muddy winter. The migrants, mostly young men but also a growing number of families, put up small camping tents to provide some shelter.

The Mayor of Grande-Synthe, Carême, received no response from the government to his increasingly frequent appeals for help in providing housing for migrants. This lack of response typified the government's lack of concern for these "undesirables", and its refusal to either acknowledge the problems the town hall was experiencing trying to cope with the influx or attempt to find a solution to the migrants' predicament. In November, in the absence of govern-

**« Devant l'absence de réaction de l'État, le maire se tourna donc vers MSF et demanda de l'aide afin de construire un nouveau camp. »**

***"In the absence of government action, the mayor asked MSF for help in building a new camp on a nearby site."***

ment action, the mayor asked MSF for help in building a new camp on a nearby site, to house in better conditions the 2,500 people living in the woods. Carême and MSF also scheduled a press conference to announce their plans for the new camp, but the day before it was due to be held the mayor accepted an invitation to discuss the situation with the Minister of the Interior who gave him a tentative agreement. This was considered a major breakthrough, as the government had consistently refused to contemplate long-term accommodation for the refugees.

### **From quagmire to "humanitarian camp"**

This agreement signaled the start of a race against time fraught with pitfalls related to the French administrative and security obligations, paradox of an emergency occurring on this nameless "jungle". By now it was the beginning

### **Du borbier au « camp humanitaire »**

L'accord de principe de l'État sonna le départ d'une course contre la montre parsemée d'embûches liées aux obligations administratives et sécuritaires françaises, paradoxe de la situation d'urgence se déroulant sur cette jungle inimmuable. Nous étions déjà début janvier. Pour beaucoup, le Basroch, c'était la « jungle de Calais, en pire ». Leurs tentes inondées, les gens dormaient dans la boue dans un camp devenu une véritable décharge à ciel ouvert. Les maladies liées au froid (infections respiratoires) et au manque d'hygiène (gale, infections dermatologiques) étaient difficilement traitées. Les gens survivaient dans des conditions inhumaines, animés par leur seule lueur d'espoir – passer de l'autre côté de la Manche. Les nouvelles

**« Les gens survivaient dans des conditions inhumaines, animés par leur seule lueur d'espoir – passer de l'autre côté de la Manche. »**

***“People survived in inhuman conditions, driven by their only ray of hope - getting across the Channel.”***

arrivées étaient bien supérieures aux départs réussis vers l'Angleterre pour les rares qui y parvenaient, les autres étant dirigés vers des structures d'accueil provisoire réparties sur le territoire français.

Grâce au grand élan humain d'entraide de nombreuses associations et de bénévoles venus de tous horizons, aucun décès ne fut à déplorer. Au total, plus d'une quarantaine d'associations intervinrent sur le camp du Basroch. La coordination était à peu près inexistante, à l'exception du secteur médical, organisé par l'Agence régionale de santé (ministère de la Santé). Pour le reste, les aides de base (nourriture, couvertures, tentes, chauffages, bois, école) étaient largement mises en œuvre par les volontaires. Le manque d'organisation, les distributions non planifiées et

of January. Many viewed Basroch as the “Calais jungle, but worse”. Their tents flooded, people slept in a muddy quagmire in a camp that had by now come to resemble a gigantic dump. Illnesses caused by the cold (respiratory infections) and lack of hygiene (scabies and skin infections) were difficult to treat. People survived in inhuman conditions, driven by their only ray of hope - getting across the Channel. Far more migrants arrived than departed, with a few succeeding in getting to the UK and others relocating to temporary reception centres set up across France.

Thanks to the groundswell of solidarity from many associations and volunteers from all kinds of backgrounds, no lives were lost. There were over 40 mostly voluntary associations working in Basroch camp. Coordination was practically non-existent, with the exception of medical services organised by the Ministry of Health. For the most part, basic items and services, such as food, blankets, tents, heaters, fuelwood and schooling, were largely managed by volunteers. The lack of organization, unplanned donations and control exerted by smugglers led to real difficulties. For many at MSF, the waste was all the more unacceptable as the camp was less than 30 metres from a modest but well-maintained housing development, while a third of Grande-Synthe's population lived below the poverty line.

While MSF staff and others took care of day-to-day tasks in Basroch camp, construction began on the new camp several kilometres away, on a site known as La Linière. Soon an entire village designed to accommodate 2,500 people began to take shape. Long and narrow, and sandwiched between a railway track and a motorway, the site was far from ideal. Furthermore, MSF had no particular experience in setting up refugee camps, let alone in France. Tents or wood cabins? Should heaters be installed? How much space should be given over to communal areas? Should the camp be viewed as the foundation of a future

l'emprise des réseaux de passeurs ont abouti à de vraies difficultés. Pour beaucoup de personnes à MSF, le gâchis était d'autant moins accepté que le site était situé à moins d'une trentaine de mètres d'un lotissement simple et coquet et que la population locale de la ville comptait 30 % de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

Pendant que les équipes de MSF et d'autres paraient à l'urgence dans le camp de Basroch, la construction du nouveau camp débuta à quelques kilomètres de là sur le site dit de « La Linière ». Bientôt, un village entier destiné à abriter 2 500 personnes prit forme. Tout en longueur, enchâssé entre une voie ferrée et une autoroute, le site était lui-même loin d'être idéal. MSF n'était pas particulièrement expérimenté dans la mise en place de camps de réfugiés, moins encore en France. Tentes ou cabanons en bois ? Fallait-il installer des chauffages ? Quelle place accorder aux espaces communs ? Fallait-il réfléchir au camp comme à un village embryonnaire ? Comment travailler sur ses liens avec la ville proche de Grande-Synthe ? Comment intégrer la réflexion architecturale alors qu'il fallait travailler dans l'urgence ? Les hésitations – tout comme les revirements – furent nombreux.

Une fois les travaux lancés, la priorité résida dans l'information aux migrants sur le déménagement à venir. Pendant ce temps-là, Carême, le maire de Grande-Synthe, répétait que l'ancien site serait entièrement démantelé. MSF, gêné, ne se prononça jamais clairement sur cette question, préférant affirmer que les mouvements devaient être volontaires. L'organisation du déménagement illustra parfois l'incompréhension entre deux modes, ou deux mondes « d'aidants » : il importait avant tout à MSF de convaincre les migrants de bouger vers le nouveau camp ; pour d'autres, les relocaliser vers le nouveau camp était leur faire courir le risque de diminuer leur chance de rejoindre l'Angleterre. Car tous les jours, des passages étaient tentés et plusieurs per-

village? How could ties be established with Grande-Synthe? How could architectural aspects be taken into account when speed was of the essence? The hesitations were as numerous as the reversals.

Once construction began, the priority was to inform the migrants about their upcoming relocation. Meanwhile, Carême, the mayor of Grande-Synthe, kept repeating that the old site would be entirely dismantled. Despite its unease, MSF never spoke out clearly about this, saying instead that people could only be moved on a voluntary basis. The organization of the move sometimes illustrated the misunderstanding between two modes, or two worlds of volunteer "helpers": for MSF, it was above all to persuade migrants to move to the new camp; for others, the relocation was putting them at risk of reducing their chance to join England, as every day, passages were tempted and several people reached the UK. Meanwhile, the government set up a Temporary Reception Centre (Centre d'Accueil Provisoire, or CAP) just outside the camp in Calais to accommodate some of its inhabitants. The centre's use of palm print recognition technology and other harsh constraints highlighted the contrast with what was being accomplished in Grande-Synthe. What about the opinion of the inhabitants of the Basroch neighbourhood, concerning these decisions that affected them in

**« L'organisation du déménagement illustra parfois l'incompréhension entre deux modes, ou deux mondes "d'aidants" ? »**

***"The organization of the move sometimes illustrated the misunderstanding between two modes, or two worlds of volunteer 'helpers'?"***

the first place? It is clear that their involvement was limited. However, the mayor was careful to communicate with citizens, combining firmness (against

sonnes parvenaient outre-Manche. Dans le même temps, la mise en place, sous les auspices du gouvernement, du Centre d'accueil provisoire (CAP) à la lisière du camp de Calais, destiné à accueillir une partie de sa population avec enregistrement palmarès et conditions austères, soulignait le contraste avec l'expérience grand-synthoise. Quant à l'avis des habitants du quartier du Basroch sur ces décisions qui les concernaient au premier chef ? Force est de constater que leur implication fut limitée. Toutefois, le maire de la ville prit soin de communiquer avec ses administrés, mêlant fermeté (contre les passeurs notamment) et humanisme (pour les réfugiés), afin de tempérer les tensions d'un voisinage tendu et inquiet, mais néanmoins touché par les conditions de vie des réfugiés.

Au terme de sept semaines de travaux et de réunions, le camp de La Linière fut prêt à l'accueil de la population du Basroch. Le déménagement lui-même intervint le 7 mars et s'étala sur trois jours, encadré par une centaine de bénévoles de toutes associations et 25 employés MSF. Environ 900 personnes bougèrent le premier jour – dans des bus affrétés par la mairie. Le bois du Basroch était vide le quatrième jour. Aucune intervention policière n'avait été requise. En tout, plus de 1 300 personnes furent accueillies sur le nouveau site – la population ayant déjà diminué suite au recours à des hébergements d'urgence et aux départs en CAP ou en Angleterre –, dans des cabanons en bois, avec un accès assuré aux services de base (toilettes, douches, repas, etc.). Un prestataire associatif, Utopia 56, fut désigné par la mairie pour organiser la gestion du lieu. Suprême ironie, quelques jours après le déménagement, le maire de Grande-Synthe reçut une injonction de l'État à mettre le camp « aux normes », estimant que la sécurité de ses résidents était en danger. Dans l'intervalle, l'État avait entrepris le démantèlement de la partie sud de la jungle, la plus animée, condamnant ses habitants à rejoindre le CAP, à se rapatrier en zone nord ou à quitter Calais.

smugglers notably) and humanism (for refugees), to temper the tensions with a worried neighbourhood, nevertheless sensitive to the living conditions of the refugees.

After seven weeks of construction and meetings, the camp at La Linière was ready to receive people from Basroch. The move itself began on 7 March and lasted three days. It was supervised by around 100 volunteers from various associations and 25 MSF staff. Using buses hired by the town hall, around 900 people were relocated on the first day, and by the fourth Basroch was empty. No police intervention was necessary. Over 1,300 people (numbers had decreased as some had gone to emergency accommodation and others to CAPs or to the UK) were now installed in the new camp in wood cabins with access to basic services such as toilets, showers and meals. Carême appointed volunteer service provider Utopia 56 to manage the site. Irony of ironies, a few days after the move Carême received an injunction requiring him to bring La Linière camp "up to standard", as the government considered that the safety of its residents was at risk. In the meantime, the authorities had begun razing the southern - and busiest - part of the Calais "jungle", leaving its inhabitants either to go to the CAP or to the northern part of the camp, or leave Calais altogether.

### Lessons learned

A successful logistical operation, subversive if only for a while, to relocate the residents of Basroch to La Linière camp enabled - and was only possible because of - an improbable coalition of elected representatives, municipal officials, political activists and humanitarian workers. The episode demonstrates that the construction of a dignified space that includes congenial communal areas to accommodate and address the basic needs of refugees is achievable at reasonable cost. And who knows, it could even be an indication of the shape of future collaborative initiatives to foster the local integration of

## Enseignements

Opération logistique réussie, subversive au moins pour un temps, le déménagement du camp du Basroch vers « La Linière » aura permis – et n'aura été possible que grâce à – la constitution d'une coalition improbable d'élus, de fonctionnaires municipaux, de militants politiques et de travailleurs humanitaires de tous ordres. En cela, il est une illustration que la construction d'un espace d'accueil digne, ouvert, répondant aux besoins nécessaires des réfugiés, incluant des espaces communautaires chaleureux, est réalisable sans un coût financier démesuré. Qui sait ? Il pourrait même présager de ce que pourraient être de futures collaborations destinées à favoriser l'intégration locale de migrants, même en transit, dans d'autres communes de France ou d'Europe. C'est ce qu'a semblé indiquer la proposition de la maire de Paris, Anne Hidalgo, émise en juin 2016, de s'inspirer de l'expérience grand-synthoise.

L'exemple de la ville voisine de Tétéghem, confrontée elle aussi à la présence de migrants en transit sur son territoire depuis des années, témoigne certes de la difficulté pour les élus de résister aux pressions. À la demande du maire et suite à une décision de justice, le camp de la ville, comptant entre 200 et 250 migrants soutenus par des bénévoles et des associatifs, fut démantelé en novembre 2015. La décision était intervenue à la suite de tensions et de soupçons de trafics liés à l'immigration clandestine. Pourtant, peu de temps après l'aménagement réussi du camp de La Linière, le maire de la ville, un élu du parti Les Républicains, fit part de regrets quant au démantèlement du camp qu'il avait abrité sur sa commune, et salua le courage et la persévérance de son voisin.

Ainsi, le pari du camp de La Linière est également un indicateur de la force de la parole publique et de la capacité de dépasser les préventions concernant les réactions de l'opinion. Malgré des difficultés à préjuger de l'opinion des habitants de la ville quant à la présence

migrants in other French and European towns. The proposal made by Anne Hidalgo, Mayor of Paris, in June 2016 appears to suggest drawing inspiration from the Grande-Synthe experience.

The neighbouring town of Tétéghem, which for many years has also had to cope with migrants in transit, is a good example of how very hard it is for elected representatives to resist pressure from the national authorities and the public to remove camps. In November 2015, at the request of the town's mayor and after a court ruling, the camp, accommodating 200 to 250 migrants, which was supported by volunteers and associations, was razed because of tensions and suspicions of trafficking related to clandestine immigration. However, shortly after the suc-

**« La construction d'un espace d'accueil digne, ouvert, répondant aux besoins nécessaires des réfugiés, incluant des espaces communautaires chaleureux, est réalisable. »**

***"The construction of a dignified space that includes congenial communal areas to accommodate and address the basic needs of refugees is achievable."***

cessful setting up of "La Linière" camp, the mayor, an elected member of the Les Républicains party, expressed his regret at having razed the camp in his town and praised his neighbour's courage and perseverance.

The challenge of the La Linière camp is also a barometer of the power of public discourse and the ability to overcome fears regarding public opinion. Although it is difficult to gauge the views of Basroch's inhabitants on the continuing presence of migrants in transit in their town - even more so as their numbers grew - we can attest to the incomprehension and resentment felt by some local people. That said, little or no violence against migrants has been

durable de migrants en transit sur leur ville, plus encore lorsque la population du Basroch augmenta, nous pouvons témoigner de l'incompréhension et du ressentiment de certains habitants. Pour autant, peu, voire pas de violences, envers les migrants ont été signalées, pas plus que la constitution de milices telles qu'on a pu en voir apparaître à Calais. Il nous semble que cette situation trouve en partie son origine dans la qualité de la parole publique, dans une présence policière calibrée et une relation apaisée entre l'autorité et les migrants.

En définitive, rien n'est résolu à Grande-Synthe si ce n'est le fait que mille personnes ont passé la fin de l'hiver au chaud et pas dans la boue et qu'une certaine forme de vie sociale et collective s'y développe, toujours stimulée par l'intervention de nombreux partenaires associatifs. Mais les yeux de ses résidents sont toujours tournés vers l'Angleterre. En outre, les tensions sont toujours nombreuses, entre migrants, entre passeurs et migrants, ou même parfois avec les organisations de secours. Quant aux perspectives pour chacun, elles sont bien limitées. Dans un contexte où les États européens continuent d'ignorer les conséquences de leurs actions, poursuivant l'érection de barrières comme unique horizon de leur politique d'accueil, le camp de Grande-Synthe ne saurait représenter qu'un pis-aller bien insuffisant.

*Cet article, inédit en français, est une version remaniée et enrichie de l'article « Temporary palliatives to an ongoing humanitarian need: MSF's intervention in Dunkirk » d'Angelique Muller et Michaël Neuman, publié dans le magazine Humanitarian Exchange, n° 67, septembre 2016, p. 36-38. Il est accessible au format pdf, avec l'ensemble du dossier spécial Refugees and vulnerable migrants in Europe (<http://odihpn.org/wp-content/uploads/2016/09/HE-67-FINAL.pdf>) et en ligne (<http://odihpn.org/magazine/temporary-palliatives-ongoing-humanitarian-need-msfs-intervention-dunkirk/>).*

*La rédaction remercie l'équipe d'ODI/HPN.*

reported, nor have militias been formed as they have in Calais. We believe that this is in part due to the quality of the public discourse, an appropriate police presence and the peaceful relations established between the authorities and the migrants.

Ultimately, nothing is resolved in Grande-Synthe, except that 1,000 people escaped the cold and mud. Thanks to the impetus and actions of numerous partner associations, a degree of social and collective life has begun to emerge. Nevertheless, residents' gaze remains resolutely set on the UK and there is still a great deal of tension - among the migrants themselves, between smugglers and migrants, and at times between migrants and aid organizations. As for the migrants' prospects, their options are more than limited. In a context where the countries of Europe continue to ignore the consequences of their actions - their migrant policies are confined to erecting fences - the Grande-Synthe camp can only be a makeshift, hence inadequate, solution.

*This article is a revised and expanded version of the article "Temporary palliatives to an ongoing humanitarian need: MSF's intervention in Dunkirk" by Angelique Muller and Michael Neuman, published in the Humanitarian Exchange magazine, N°. 67, September 2016, p. 36-38. It is available in pdf format, with all of the special feature Refugees and vulnerable migrants in Europe (<http://odihpn.org/wp-content/uploads/2016/09/HE-67-FINAL.pdf>) and online (<http://odihpn.org/magazine/temporary-palliatives-ongoing-humanitarian-need-msfs-intervention-dunkirk/>).*

*The editors thank the ODI / HPN team*

## Biographies



### MICHAËL NEUMAN

Directeur d'études au Crash depuis 2010, il est diplômé d'Histoire contemporaine et de Relations internationales (Université Paris-I). Michaël Neuman s'est engagé auprès de Médecins Sans Frontières en 1999 et a alterné missions sur le terrain (Balkans, Soudan, Caucase, Afrique de l'Ouest notamment) et postes au siège (à New York, ainsi qu'à Paris en tant qu'adjoint responsable de programmes). Il a également participé à des projets d'analyses politiques sur les questions d'immigration. Il a été membre des conseils d'administration des sections française et américaine de 2008 à 2010. Il a codirigé *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires, l'expérience de MSF*, La Découverte, 2011 et *Secourir sans périr. La sécurité humanitaire à l'ère de la gestion des risques*, CNRS Éditions, 2016.

Director of studies at Crash / Médecins Sans Frontières, Michaël Neuman graduated in Contemporary History and International Relations (University Paris-I). He joined Médecins Sans Frontières in 1999 and has worked both on the ground (Balkans, Sudan, Caucasus, West Africa) and in headquarters (New York, Paris as deputy director responsible for programmes). He has also participated in research on issues of immigration and geopolitics. He also sat on the boards of the French and American sections of MSF between 2008 and 2010. He is co-editor of *Humanitarian Negotiations Revealed. The MSF Experience*, London, Hurst and Co., 2011. He is also the co-editor of *Saving lives and staying alive. Humanitarian Security in the Age of Risk Management*, London, Hurst and Co., 2016.

### ANGÉLIQUE MULLER

Coordinatrice du projet Médecins Sans Frontières à Grande-Synthe de janvier à avril 2016.

MSF project coordinator at Grande-Synthe between January and April 2016.

# « La priorité des États doit être de sauver des vies »

## “The priority for States must be to save lives”

Idil Atak • Docteur en droit, spécialiste des migrations



IDIL  
ATAK

**L**e dernier rapport du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dresse un bilan accablant de la situation des migrants dans le monde. Il conforte les observateurs dans l'idée que la crise migratoire en Europe n'est que l'arbre qui cache la forêt d'un phénomène global et de politiques répressives presque systématiques. Spécialiste reconnue, Idil Atak a répondu aux questions du chercheur canadien Yvan Conoir avant que ce dernier apporte un éclairage sur la doctrine et les actions du HCR en matière de détention/rétention des migrants, en particulier les mineurs.

**Alternatives Humanitaires** – *Les chiffres produits par le dernier rapport du HCR<sup>1</sup> présentent une augmentation significative des migrations forcées dans le monde. Quelles sont selon vous les grandes tendances durables qui émanent de ce rapport ?*

**Idil Atak** – J'ai vu trois importantes questions à soulever sur la base de ce

The latest report from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) paints a damning picture of the situation of migrants around the world. It reinforces the observers' view that the migrant crisis in Europe is only the tip of the iceberg of a global phenomenon and almost systematic repressive policies. As a recognised specialist, Idil Atak answered the questions of Canadian researcher Yvan Conoir before the latter shed light on the UNHCR's doctrine and actions regarding the detention/retention of migrants, especially minors.

**Humanitarian Alternatives** – *The figures given in the latest UNHCR report<sup>1</sup> show a significant increase in forced migrations across the world. In your opinion, what are the key sustainable trends identified by this report ?*

**Idil Atak** – I noted three important issues that should be raised on the basis of this report. Firstly, a significant increase in the number of people forced to leave their place of residence can indeed be observed. In 2005, there were 37.5

— 1. UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, UNHCR, 20 juin 2016, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

— 1. UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, UNHCR, June 20, 2016, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

rapport. Premièrement, on voit en effet une hausse considérable du nombre de personnes forcées de quitter leur lieu de résidence. En 2005, il y avait 37,5 millions de migrants forcés dans le monde. En 2014, ce chiffre était de 59,5 millions et il a atteint plus de 65 millions en 2015. En l'espace de dix ans, l'évolution est significative. Ceci m'amène à mon deuxième point: les causes principales des migrations forcées restent la guerre et les persécutions. Ceci est une tendance lourde depuis plusieurs décennies. On voit aussi que ces causes sont de plus en plus reliées entre elles. Les conflits exacerbent la pauvreté, l'exclusion et le manque d'opportunités économiques. On constate aussi l'impact du changement climatique. Aujourd'hui, la combinaison de plusieurs facteurs déracine un nombre croissant de personnes. Une troisième chose que j'ai vue dans ce rapport, et qui mérite d'être soulignée, est la vulnérabilité de ces populations, de plus en plus exposées et démunies. Le HCR met l'accent sur la situation des enfants: plus de la moitié des migrants forcés est maintenant composée d'enfants et on sait qu'une bonne partie de ces derniers sont des mineurs non-accompagnés<sup>2</sup>. À ces enfants s'ajoutent de plus en plus de femmes seules, mais aussi des personnes âgées. Il s'agit de populations qui souffrent très souvent de maladies physiques, mais également psychologiques et qui ont des besoins spécifiques devant être pris en considération.

million forced migrants in the world. In 2014, the figure was 59.5 million and it reached over 65 million in 2015. In the space of 10 years, the change is substantial. This brings me to my second point: the main causes of forced migrations remain war and persecutions. This has been a strong trend for several decades. We can also see that these causes are increasingly interconnected. Conflicts exacerbate poverty, exclusion and lack of economic opportunities. The impact of climate change can also be observed. Today, the combination of several factors uproots a growing number of people. A third point I noted in this report, which deserves to be highlighted, is the vulnerability of these populations, which are increasingly exposed and destitute. The UNHCR focuses on the situation of children: more than half of forced migrants is now made up of children, a large portion of which is known to be unaccompanied minors<sup>2</sup>. In addition to these children, there is an increasing number

**« Aujourd'hui, la combinaison de plusieurs facteurs déracine un nombre croissant de personnes. »**

**"Today, the combination of several factors uproots a growing number of people"**

of lone women, but also elderly people. These are populations that often suffer from both physical and psychological diseases, with specific needs that must be taken into account.

**H. A. – *The evolution of the number of migrants is at the same time contextual (Syria), recurrent (migration in the Mediterranean) and durable: as an observer of the issues of displacements, what lessons should be drawn for the present and the future?***

— 2. Voir, dans ce numéro, la rubrique Reportage avec le travail de Laurence Geai auprès des mineurs non-accompagnés de Calais pour l'Unicef [NDLR].

— 2. See, in the Reporting section of this issue, Laurence Geai's work for UNICEF with the unaccompanied minors of Calais [Ed].

Sur les 65,3 millions de personnes contraintes de migrer dans le monde en 2015, 21,3 millions étaient des réfugiés (16,1 millions sous la responsabilité du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés [UNHCR], 5,2 sous celle de l'UNRWA [United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East] au titre de réfugiés palestiniens). Près du double (40,8 millions) est composé de personnes déplacées à l'intérieur des frontières de leurs propres pays. Sur ce total de 65,3 millions, 3,2 millions étaient des demandeurs d'asile. Si toutes ces personnes formaient un État, il aurait la 21<sup>e</sup> population la plus importante au monde.

En 2015, plus de 12 millions de personnes ont été contraintes de migrer à cause de conflits ou de persécutions: 8,6 millions de personnes étaient déplacées dans leur pays et 1,8 million comme nouveaux réfugiés. Le HCR estime aussi à environ 10 millions le nombre de personnes apatrides dans le monde même si un peu moins de 4 millions (3,7) étaient officiellement enregistrées dans 78 pays en 2015.

**Source :** Rapport UNHCR, *Global Trends. Forced Displacements in 2015*.

Of the world's 65.3 million forced migrants in 2015, 21.3 million were refugees (16.1 million under the responsibility of the United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR] and 5.2 million of the UNRWA [United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East], as Palestine refugees). Almost double that number (40.8 million) is made up of people displaced within the borders of their own countries. Of this total of 65.3 million, 3.2 million were asylum seekers. If all these people formed a state, it would represent the 21st largest population in the world.

In 2015, over 12 million people were forced to migrate because of conflicts or persecutions: 8.6 million people were displaced within their own country and 1.8 million were new refugees. The UNHCR also estimates at about 10 million the number of stateless people in the world even if a little under 4 million (3.7) were officially registered in 78 countries in 2015

**Source :** UNHCR report, *Global Trends. Forced Displacements in 2015*

**A. H. –** *L'évolution du nombre de migrants est à la fois conjoncturelle (Syrie), récurrente (migrations en Méditerranée) et durable: comme observatrice des questions de déplacements de populations, quelles leçons faut-il en tirer pour maintenant et le futur ?*

**I. A. –** C'est une question complexe et il y a plusieurs leçons à tirer. Je vais en mentionner quelques-unes. Premièrement, la situation actuelle montre l'incapacité de la communauté internationale à trouver des solutions durables aux causes profondes des migrations forcées. Ces causes sont bien connues: guerres, conflits, marginalisation socio-économique, changement clima-

**I.A. –** This is a complex question and there are several lessons to be drawn. I will mention a few of them. Firstly, the current situation shows the failure of the international community to find sustainable solutions to the major causes of forced migrations. These causes are well known: wars, conflicts, socio-economic marginalisation, climate change and lack of democracy. So the first lesson to be drawn is the need to find answers to these causes of forced displacements. But few tangible, effective, sustainable initiatives have been taken in this regard.

Secondly, the existing legal instruments, which are intended to protect these populations, are not effectively implement-

tique ou manque de démocratie. Donc la première leçon à en tirer est la nécessité de trouver des réponses à ces causes de déplacements forcés. Mais peu d'initiatives concrètes, efficaces, durables ont été prises à cet égard.

Deuxièmement, les instruments juridiques existants, qui protègent pourtant ces populations, ne sont pas effectivement mis en œuvre. Après la Seconde Guerre mondiale, une série d'instruments juridiques internationaux et régionaux a été adoptée et je constate une capacité limitée ou un manque de volonté de la part des États à leur mise en œuvre. Depuis les années 1980, les États occidentaux ont adopté des politiques de sélection des travailleurs migrants de plus en plus restrictives. Ils ont réagi à l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile et de migrants irréguliers en militarisant leurs frontières. Les législations relatives à l'immigration et l'asile sont devenues répressives. En témoignent par exemple la mise en place de mesures biométriques ou l'augmentation de détentions<sup>3</sup> et de renvois forcés de migrants. Aujourd'hui, les mouvements migratoires clandestins, comme ceux qu'on voit en Méditerranée, sont mixtes : ils comprennent autant de migrants économiques, à la recherche d'une opportunité d'emploi dans les pays développés, que de demandeurs d'asile qui fuient la persécution. Or les États et même les organisations internationales ont tendance à les catégoriser comme des migrants irréguliers. Ce qui fait qu'un nombre considérable de personnes ayant besoin d'une protection internationale n'a pas accès à l'asile, car elles sont interceptées en route, mises en détention ou renvoyées de force. La meilleure illustration étant les mesures qui ont été déployées en Europe à l'été 2015. Ces pratiques contreviennent aux obligations des États découlant des instruments juridiques comme la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. On a vu des développements

ed. After World War II, a series of international and regional legal instruments was adopted and I notice a limited capacity of States or a lack of will to implement them. Since the 1980s, Western states have been adopting increasingly restrictive policies regarding the selection of migrant workers. They reacted to the increased number of asylum seekers and irregular migrants by militarising their borders. Laws related to immigration and asylum have become repressive. This is evidenced, for example, by the introduction of biometric measurements or the increased number of detentions<sup>3</sup> and forced repatriations of migrants. Today, clandestine migrations, such as those observed in the Mediterranean, are mixed: they include economic migrants in search of a job opportunity in developed countries as well as asylum seekers who are fleeing persecution. Yet, States and even international organizations tend to categorise them as irregular migrants. As a result, a significant number of people in need of international protection do not have access to asylum because they are intercepted during their journey, placed in detention or forcibly sent back. The best illustration is constituted by the measures that were implemented in Europe during the summer of 2015. These

**« Un nombre considérable de personnes ayant besoin d'une protection internationale n'a pas accès à l'asile, car elles sont interceptées en route, mises en détention ou renvoyées de force. »**

**"A significant number of people in need of international protection do not have access to asylum because they are intercepted during their journey, placed in detention or forcibly sent back."**

practices contravene the obligations of States under the legal instruments in place, such as the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. Similar

— 3. Voir, à la suite de cette interview, les précisions quant à l'emploi du terme de « détention ».

— 3. At the end of this interview, see the clarification regarding the use of the term "detention".

similaires au Canada, sous le règne du Parti conservateur. En plus d'un discours politique criminalisant les demandeurs d'asile – les qualifiant d'« abuseurs de la générosité des Canadiens » ou de « criminels » par exemple –, la « réforme » du système d'asile en 2012 comprenait des mesures comme l'examen accéléré des demandes d'asile, l'adoption de la clause de pays d'origine sûr et la détention systématique de certaines catégories de demandeurs d'asile et le déni du droit d'appel pour celles-ci. Le Canada a ainsi été sous l'influence des autres pays développés, incluant le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis, qui ont des politiques particulièrement répressives contre les demandeurs d'asile.

Une troisième leçon à tirer est le manque de solidarité de la communauté internationale par rapport à ces populations. La très grande majorité des réfugiés vit dans des pays en voie de développement ou dans les pays les moins développés. En 2015, 50 % des réfugiés étaient accueillis par cinq pays : Turquie, Jordanie, Pakistan, Liban, Afrique du Sud. Une des solutions durables aux problèmes est la réinstallation des réfugiés. Or, en 2015, moins de 1 % des réfugiés au monde ont été réinstallés dans seulement 26 pays. Selon Oxfam, les six pays les plus riches du monde accueillent moins de 9 % des réfugiés. Le Canada, qui a réinstallé plus

developments have been observed in Canada, under the rule of the Conservative Party. In addition to a political discourse that criminalises asylum seekers - saying they are "abusing Canada's generosity" or calling them "criminals" for example - the 2012 "reform" of the asylum system included measures such as the expedited review of asylum applications, the adoption of the so-called "safe country of origin" clause and the systematic detention of certain categories of asylum seekers, who are denied any right of appeal. Canada has thus been influenced by other developed countries, including the United Kingdom, Australia and the United States, which have particularly repressive policies against asylum seekers.

A third lesson to be drawn is the lack of solidarity for these populations on the part of the international community. The vast majority of refugees live in developing countries or in the least developed countries. In 2015, five countries accepted 50% of the refugees: Turkey, Jordan, Pakistan, Lebanon, South Africa. One of the durable solutions to the problems is the resettlement of refugees. But in 2015, less than 1% of the world's refugees were resettled in only 26 countries. According to Oxfam, the six wealthiest countries host less than 9% of the world's refugees. Canada, which resettled more than 26,000 Syrian refugees in the space of less than a year, has shown the world that more solidarity is possible and more necessary than ever.

**« Selon Oxfam, les six pays les plus riches du monde accueillent moins de 9 % des réfugiés. »**

**"According to Oxfam, the six wealthiest countries host less than 9% of the world's refugees."**

de 26 000 réfugiés syriens en l'espace de moins d'un an, a montré au monde que plus de solidarité est possible et plus que jamais nécessaire.

**A. H. – L'augmentation du nombre de réfugiés, de personnes déplacées ou de requérants d'asile engendre-t-elle une**

**H. A. – Is the increasing number of refugees, displaced persons and asylum seekers leading to a review - or a request for review - of the international normative texts that govern their protection? Are we to believe - following the example of the African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa adopted in**

*révision – ou une demande de révision – des textes normatifs internationaux encadrant leur protection? Faut-il croire – à l'instar de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique adoptée en 2009<sup>4</sup> – à une amélioration, ou à une augmentation, des conditions normatives pour de nouvelles catégories de migrants (réfugiés climatiques, résidents de « pays noyés » ou migrants fuyant la violence)?*

**I. A. –** C'est une bonne question! Je dirais tout d'abord que la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés n'est pas seulement un traité définissant qui est un réfugié, mais un instrument de droits humains qu'il faut préserver à tout prix. C'est aussi un des traités les plus ratifiés au monde. Donc il n'y a pas de nécessité à réinventer la roue ou à renégocier les clauses de la convention. Il faut simplement que les États se conforment aux obligations qui sont les leurs. Je dirais la même chose pour tous les autres instruments adoptés après la Seconde Guerre mondiale, à l'instar des deux Pactes civil et politique, sociaux et économiques et culturels<sup>5</sup>. Si vous lisez ces deux textes, toutes les clauses s'appliquent également, avec quelques exceptions, aux réfugiés et aux migrants irréguliers.

*2009<sup>4</sup> - in an improvement, or an increase, of normative conditions for new categories of migrants (climate refugees, residents from "flooded countries" or migrants fleeing violence)?*

**I.A. –** That is a good question! I would first say that the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees is not only a treaty that defines who is a refugee, but also a human rights instrument that must be preserved at all cost. It is also one of the most ratified treaties in the world. So there is no need to reinvent the wheel or to renegotiate the terms of the convention. States must simply comply with their obligations. I would say the same thing for every other instrument adopted after World War II, such as the two Covenants (civil and political, economic, social and cultural)<sup>5</sup>. If you read these two texts, every clause they contain also applies, with a few exceptions, to refugees and irregular migrants.

**« Il faut simplement que les États se conforment aux obligations qui sont les leurs. »**

**"States must simply comply with their obligations."**

The latest tool is the United Nations Convention on Domestic Workers<sup>6</sup>, which I consider as a very positive step, espe-

— 4. Entrée en vigueur en décembre 2012, elle est le premier instrument continental à imposer des obligations aux gouvernements censés assurer le bien-être des individus qui fuient leurs foyers pour cause de violences, de désastres ou autres persécutions [NDLE].

— 5. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été adopté à New York le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies. Il porte sur le droit à la vie, l'interdiction de la torture, de l'esclavage et du travail forcé, le droit à la liberté, etc. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adopté la même journée et invite les États parties à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels protégés dans le pacte, y compris le droit au travail, à la santé, à l'éducation et à un niveau de vie satisfaisant [NDLE].

— 4. Entered into force in December 2012, it is the first continental instrument that legally binds governments to protect the well-being of people forced to flee their homes by violence, disasters or persecutions [ed.].

— 5. The International Covenant on Civil and Political Rights was adopted in New York on December 16, 1966 by the General Assembly of the United Nations. It concerns the right to life, the prohibition of torture, slavery and forced labour, the right to freedom, etc. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights was adopted the same day and invites the signatory States to take action in order to progressively achieve the full realization of economic, social and cultural rights protected in the Covenant, including the right to work, to health, to education and to an adequate standard of living [ed.].

— 6. The Convention concerning decent work for domestic workers was adopted by the General Conference of the International Labour Organization in June 2011 and entered into force in 2013 [ed.].

L'outil le plus récent est la Convention des Nations unies sur les travailleuses et travailleurs domestiques<sup>6</sup>, que je considère comme une avancée très positive, surtout si l'on considère les conditions imposées à ces personnes dans beaucoup de pays, comme au Canada. Il faut aussi saluer cette convention de l'Union africaine dite de Kampala que vous évoquiez, qui démontre la capacité des acteurs de première ligne à se donner les moyens juridiques de faire respecter une population qui représente aujourd'hui le double du nombre de réfugiés sur la planète<sup>7</sup>.

Des idées sont en gestation chez les universitaires pour élaborer un instrument sur les droits des migrants irréguliers mais je ne pense pas, vu le contexte politique et économique actuel – et surtout l'accent mis sur la sécurité et les frontières – que ce soit une possibilité à court terme. Il faut dire que l'ONU a adopté différentes dispositions sur la protection de tous les travailleurs migrants et leurs familles – le HCR parle de « flux mixtes » –, mais encore une fois, aucun pays développé n'a encore ratifié cette convention qui protège les droits de migrants, y compris des travailleurs en situation irrégulière. Il y a donc objectivement un manque de volonté politique qui ralentit le processus.

**A. H. – L'imbrication récente du militaire et de l'humanitaire dans l'opération de sauvetage Mare Nostrum (100 000 vies sauvées par les bateaux de la Marine militaire italienne en 2014) a fait dire à certains que « les migrants ainsi interceptés deviennent de potentiels naufragés à sauver et ne sont plus considérés comme des sujets porteurs de droits internationa-**

**cially in view of the conditions imposed on these individuals in many countries, like Canada. We must also salute the African Union's so-called Kampala Convention that you mentioned, which demonstrates the ability of front-line players to give themselves the legal means to obtain respect for a population that now represents twice the number of refugees worldwide<sup>7</sup>.**

Ideas are brewing among academics for the development of an instrument to protect the rights of irregular migrants, but given the current political and economic context - especially the emphasis on security and borders - I do not think this is a possibility in the short term. It must be said that the UN has adopted various provisions for the protection of all migrant workers and their families - the UNHCR speaks of "mixed flows" - but once again, no developed country has yet ratified the convention that protects the rights of migrants, including workers in irregular situations. So objectively, there is a lack of political will that slows down the process.

**H. A. – *The recent interweaving of military and humanitarian action during the Mare Nostrum rescue operation (100,000 lives saved by Italian Navy ships in 2014) has led some to say that "migrants thus intercepted become potential shipwrecked individuals who must be rescued and are no longer considered as holders of internationally recognised rights"*<sup>8</sup>. What do you think? Could this be the emergence of a new paradigm on the issue of migration?**

**I. A. – I think that the priority for States must be to save lives, which is both a**

— 6. La Convention concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, a été adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail en juin 2011 et est entrée en vigueur en 2013 [NDLE].

— 7. Le UNHCR n'a commencé à recenser les statistiques de personnes déplacées qu'à compter de 1994 [NDLE].

— 7. The UNHCR only started collecting statistics on displaced persons in 1994 [ed.].

— 8. Alessandra Sciurba and Filippo Furri, "Au-delà de la frontière: la Charte de Lampedusa, un exemple de réécriture des droits contre la logique de l'enfermement" [Beyond the border: the Charter of Lampedusa, an example of rights being rewritten against the logic of confinement], *Éthique publique* [online], vol. 17, no. 1, Para. 25, 2015, posted on June 18, 2015, viewed on September 26, 2016. <https://ethiquepublique.revues.org/1746>

lement reconnu<sup>8</sup> ». Qu'en pensez-vous ? Est-ce là la naissance d'un nouveau paradigme sur la question des migrations ?

I. A. – Je pense que la priorité des États doit être de sauver des vies, ce qui est une obligation autant morale que juridique, en l'espèce en vertu du droit de la mer. Mais j'admets aussi qu'il y a une ligne très fine entre les opérations de sauvetage organisées par *Mare Nostrum* ou *Frontex* et des opérations d'interception. Toute personne qui fait l'objet d'un sauvetage en mer doit avoir la possibilité de faire une demande d'asile et être traitée conformément aux obligations relatives aux droits de l'Homme. La Cour européenne des droits de l'Homme a rendu un arrêt très important en 2012 dans l'affaire *Hirsi Jamaa* contre l'Italie. Il s'agissait d'une opération en Méditerranée relative à une vingtaine de personnes de Somalie et d'Érythrée, en 2009. Ces migrants ont été interceptés, puis transférés dans des bateaux de la Marine italienne. Certains avaient l'intention de déposer des demandes d'asile, mais n'en ont pas eu la possibilité ; évidemment, il n'y avait ni interprètes, ni conseils juridiques ou tout autre moyen qui leur aurait permis de faire ces demandes. Et ils ont été directement refoulés vers la Libye, d'où ils étaient partis. La Cour européenne a dit que l'Italie a porté atteinte aux droits humains des migrants, protégés par la Convention européenne des droits de l'Homme. Donc, quand un État membre du Conseil de l'Europe est impliqué dans une affaire de sauvetage, par le biais de ses agents, il doit assumer une juridiction pleine et entière même si l'opération se déroule en haute mer.

En ce qui concerne la responsabilité des bateaux de *Frontex* durant l'été 2016, il n'y a pas encore eu de jugements de la

moral and a legal obligation, under the law of the sea in this instance. But I also admit that there is a very fine line between rescue operations organised by *Mare Nostrum* or by *Frontex* and interception operations. Anyone who is rescued at sea must have the opportunity to apply for asylum and be treated in accordance with human rights obligations. The European Court of Human Rights set a very important legal precedent in 2012 with the case of *Hirsi Jamaa* versus

**« Toute personne qui fait l'objet d'un sauvetage en mer doit avoir la possibilité de faire une demande d'asile et être traitée conformément aux obligations relatives aux droits de l'Homme. »**

**"Anyone who is rescued at sea must have the opportunity to apply for asylum and be treated in accordance with human rights obligations."**

Italy. It concerned an operation in the Mediterranean that involved around twenty individuals from Somalia and Eritrea in 2009. These migrants were intercepted and transferred to ships from the Italian Navy. Some of them were intending to apply for asylum, but did not have the opportunity to do so: naturally, there were no interpreters, no legal advisors or any other means that would have allowed them to submit their application. And they were directly sent back to Libya, where they had come from. The European Court ruled that Italy violated the migrants' human rights, which are protected by the European Convention on Human Rights. So, when a Member State of the Council of Europe is involved in a rescue through its own officials, it must assume full jurisdiction even if the operation takes place in high seas.

Regarding the responsibility of *Frontex* vessels during the summer of 2016, no ruling has yet been made by the European Court of Human Rights. But the *Hirsi Jamaa* case clarifies the law in terms of

— 8. Alessandra Sciarba et Filippo Furri, « Au-delà de la frontière : la Charte de Lampedusa, un exemple de réécriture des droits contre la logique de l'enfermement », *Éthique publique* [En ligne], vol. 17, n° 1, para. 25, 2015, mis en ligne le 18/06/2015, consulté le 26/09/2016. <https://ethiquepublique.revues.org/1746>

**« Si des représentants étatiques sont impliqués dans des opérations menées par Frontex, ces États membres sont responsables des atteintes aux droits. »**

***“If state officials are involved in operations led by Frontex, the Member States are responsible for the violations of rights.”***

part de la Cour européenne des droits de l'Homme. Mais l'affaire Hirsi Jamaa précise le droit en matière de juridiction et de responsabilité de protéger les droits humains : si des représentants étatiques sont impliqués dans des opérations menées par *Frontex*, ces États membres sont responsables des atteintes aux droits. Ce sera intéressant de voir ce que dira le premier jugement en la matière.

**A. H. –** *Et qu'en est-il des bateaux humanitaires privés – par exemple ceux d'ONG – qui sauvent des réfugiés en mer : que se passe-t-il après ?*

**I. A. –** Théoriquement, en vertu du droit de la mer, ils ont l'obligation de transporter ces personnes vers le port le plus proche et, dans tous les cas, les naufragés doivent avoir la possibilité de faire une demande d'asile. Ils ont également le droit de ne pas être détenus arbitrairement, de ne pas être soumis à de mauvais traitements, et de ne pas être refoulés. On sait que Médecins Sans Frontières, par exemple, fait un travail remarquable en la matière pour porter secours aux naufragés en les informant de leurs droits.

**A. H. –** *Il existe aujourd'hui différents régimes de détermination du statut de réfugié en Turquie. Les réfugiés syriens – qui sont plus de 2,5 millions – sont des « invités ». Les autres nationalités sont déterminées par le HCR – et non pas par le gouvernement – à l'instar d'autres pays (Jordanie, Liban, Malaisie). La multiplication des statuts particuliers peut-elle affecter la préservation des droits et intérêts fondamentaux des réfugiés et requérants d'asile dans des dynamiques de plus en plus nationales ? Peut-on*

jurisdiction and responsibility to protect human rights: if state officials are involved in operations led by *Frontex*, the Member States are responsible for the violations of rights. It will be interesting to see what the first ruling says on that matter.

**H. A. –** *And what about private humanitarian aid vessels - for example those of NGOs - which are used to save refugees at sea: what happens afterwards?*

**I. A. –** Theoretically, under the law of the sea, they have an obligation to transport these people to the nearest port and, in any case, shipwrecked individuals must be given the opportunity to apply for asylum. They also have the right not to be arbitrarily detained, not to be subjected to ill-treatment and not to be turned away. It is known that Doctors Without Borders (MSF), for example, are doing remarkable work in this field to provide assistance to shipwrecked individuals by informing them of their rights.

**H. A. –** *There are now different refugee status determination systems in place in Turkey. Syrian refugees - who are more than 2.5 million - are “guests”. Other nationalities are determined by the UNHCR - not by the government - as is the case in other countries (Jordan, Lebanon, Malaysia). Can the multiplication of special statuses affect the preservation of the fundamental rights and interests of refugees and asylum seekers in dynamics of an increasingly national nature? Can one imagine having “à la carte” refugees and, after the migrant crisis of 2015, is this not what is somehow currently happening in Europe?*

**I. A. –** Yes, you are right regarding Turkey. The issue is extremely complicated and the existence of these different statuses also opens the way for the arbitrary. It must be said that Turkey ratified the 1951 Convention with a geographical limitation, whereby it does not recognise as refugees individuals coming from Syria, for example, but only individuals

*imaginer avoir des réfugiés « à la carte » et, suite à la crise migratoire de 2015, est-ce que ce n'est pas un peu cela qui est en train de se passer en Europe ?*

**I. A.** – Oui, vous avez raison en ce qui concerne la Turquie. C'est extrêmement compliqué et l'existence de ces différents statuts ouvre la voie à l'arbitraire aussi. Il faut dire que la Turquie a ratifié la Convention de 1951 avec une limitation territoriale, ce qui fait qu'elle ne reconnaît pas comme réfugiées des personnes en provenance, par exemple, de la Syrie, mais seulement celles en provenance de l'Europe, ce qui est évidemment très rare, comme dans le cas des réfugiés bosniaques dans les années 1990. Il faut cependant reconnaître que les autorités turques ont été très généreuses en ce qui concerne l'accueil (santé, éducation, droit au travail) sur leur territoire de près de 3 millions de réfugiés syriens. De fait, même si le gouvernement turc n'a pas signé le Protocole de 1967 (qui étend la portée géographique – à la planète entière – et temporelle de la Convention de 1951, NDLE), il a mis en application *de facto* les dispositions légales de la Convention de 1951. Le droit de travailler pour les réfugiés syriens s'est fait sous la pression des organismes humanitaires et par l'action de la société civile.

from Europe, which is obviously very rare, as evidenced by the case of the Bosnian refugees in the 1990s. Yet, it must be acknowledged that Turkish authorities have been very generous in their reception of nearly three million Syrian refugees on their territory (health, education, right to work). In fact, although the Turkish government did not sign the 1967 Protocol (which extends the coverage of the 1951 Convention both geographically - the whole world - and temporally, ed.), it implemented *de facto* legal provisions of the 1951 Convention. The right to work for Syrian refugees has been achieved thanks to pressure from humanitarian organizations and the action of civil society.

**« L'exception turque » : vers un régime de réfugiés « à la carte » ?**

Le Code des étrangers et de protection internationale, adopté par la République turque en juin 2014, distingue différentes catégories de personnes sous protection internationale, à savoir :

- le réfugié : reconnu comme tel « en raison des événements survenus dans les pays européens » (art. 61), ce qui a été le cas de réfugiés bosniaques ou tchétchènes ;
- le réfugié conditionnel : reconnu comme tel « en raison des événements survenus en dehors des pays européens » (art. 62), ce qui est le cas des Afghans, Irakiens, etc. ;
- le bénéficiaire d'une protection auxiliaire : c'est un étranger « non caractérisé comme réfugié ou réfugié conditionnel », mais qui serait « condamné à la peine de mort [...], soumis à une peine ou des actes de tortures », ou « rencontrerait la menace grave envers sa personne en raison de mouvements de violence ne faisant aucune distinction dans les situations d'affrontement armé international ou sur l'ensemble du pays » (art. 63). Cette situation est celle des « invités » syriens ;
- l'apatride (art. 50).

Yvan Conoir

**"The Turkish exception": towards an "à la carte" refugee system?**

The Law on foreigners and international protection, adopted by the Turkish Republic in June 2014, distinguishes different categories of persons under international protection, namely:

- Refugees: recognised as such "as a result of events occurring in European countries" (Art. 61), which was the case of Bosnian and Chechen refugees;
- Conditional refugees: recognised as such "as a result of events occurring outside European countries" (art. 62), which is the case of Afghans, Iraqis, etc.
- Beneficiaries of subsidiary protection: these are foreigners "not characterised as refugees or conditional refugees", but who would "face the execution of a death penalty, [...], be imprisoned or face torture or "serious threat to himself or herself by reason of indiscriminate violence in situations of international or nationwide armed conflict" (art. 63). This situation is that of Syrian "guests".
- Stateless persons (art. 50).

Yvan Conoir

**A. H. – Mais est-ce que la multiplication des statuts particuliers n'est pas en train de fragmenter complètement le droit des réfugiés et le droit d'asile ?**

**I. A. –** Oui ! On voit en Europe une tendance similaire à ce qui se passe en Turquie : dans le cadre de sa politique commune d'asile, l'Union européenne a adopté depuis les années 2000 des instruments juridiques dans le but d'harmoniser les politiques et les pratiques des États membres de l'UE en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile, la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, et le statut conféré aux réfugiés ainsi que les droits qui vont

**H. A. – But is the multiplication of special statuses not leading to a complete fragmentation of the rights of refugees and the right of asylum?**

**I. A. –** Yes ! In Europe, we are observing a trend similar to what is happening in Turkey : since the turn of the millennium, the EU has adopted legal instruments as part of its common asylum policy, with a view to harmonising the policies and practices of EU Member States regarding the reception of asylum seekers, the refugee status determination procedure as well as the status granted to refugees and the rights that go with it (for example the length of detentions, pro-

avec (par exemple la durée des détentions, les garanties procédurales, etc.). Ces instruments ont progressivement été incorporés par les États dans leur droit interne et ont été mis en œuvre. Cependant, il y a toujours des failles<sup>9</sup> dans les systèmes de protection : les normes appliquées diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre. Ce qui a amené l'UE à une nouvelle réforme des instruments il y a quelques années. Le processus de mise en œuvre de ces instruments révisés, dans le but de disposer de normes, principes et pratiques communs, s'avère long et compliqué. Sur le terrain, on voit une fragmentation du statut de réfugié et une application qui n'est pas du tout uniforme de ces principes et normes qui se veulent pourtant communs.

**A. H. –** *Vous menez actuellement des recherches sur les relations entre sécurité, migrations irrégulières et asile. Quelles sont les principales conclusions auxquelles vous êtes arrivée ?*

**I. A. –** Je mène un projet de cinq ans concernant la sécurisation des migrations. Il s'agit de mesures prises par les États (Canada et certains États européens comme la France et la Grande-Bretagne) contre les migrants « indésirables ». La première conclusion est que les mesures engagées (détention, biométrie, militarisation des frontières, changements législatifs sur l'immigration et l'asile) ont pour conséquence de criminaliser des populations qui n'ont rien à voir avec « le crime ». Par exemple, traverser une frontière internationale sans les papiers nécessaires n'est pas un crime. La deuxième conclusion concerne le

cedural guarantees, etc.). These instruments have been gradually incorporated by States into their national law, and subsequently implemented. However, there are still loopholes<sup>9</sup> in the protection systems: the standards applied differ significantly from one Member State to another. This has led the EU to further reform the instruments a few years ago. The process for implementing these revised instruments, with a view to having common standards, principles and practices, is proving long and complex. On the ground, we see the fragmentation of the refugee status and an application of principles and standards designed to be common that is however not at all harmonised.

**« On voit une fragmentation du statut de réfugié et une application qui n'est pas du tout uniforme de ces principes et normes qui se veulent pourtant communs. »**

**"We see the fragmentation of the refugee status and an application of principles and standards designed to be common that is however not at all harmonised."**

**H. A. –** *You are currently doing research on the relationship between security, irregular migration and asylum. What are your main conclusions?*

**I. A. –** I am leading a five-year project on the securitisation of migration. It concerns the measures taken by States (Canada and some European countries like France and the United Kingdom) against "undesirable" migrants. The first conclusion is that the measures taken (detention, biometrics, border militarisation, changes in legislation on immigration

— 9. Sur ce sujet, voir Idil Atak, « Mesures d'interception en Europe et au Canada : Le droit d'asile en péril », *Revue Droits et Libertés*, vol. 35, n° 1, printemps 2016, p. 17-20, <http://liguedesdroits.ca/?p=3689> ; et Idil Atak et François Crépeau, "Managing migration at the external borders of the European Union : Meeting the human rights challenges" [« La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne : relever le défi des droits de l'homme »], *European Journal of Human Rights*, n° 5, 2014, p. 591-622.

— 9. On that subject, see Idil Atak, "Mesures d'interception en Europe et au Canada: Le droit d'asile en péril" [Interception measures in Europe and Canada: the right of asylum in jeopardy] *Revue Droits et Libertés*, vol. 35, no. 1, Spring 2016, p.17-20, <http://liguedesdroits.ca/?p=3689> and Idil Atak and François Crépeau, "Managing migration at the external borders of the European Union: Meeting the human rights challenges" *European Journal of Human Rights*, n° 5, 2014, p. 591-622.

droit d'accès à l'asile, un droit fondamental. En raison de la criminalisation croissante de la migration irrégulière et de toute aide associée, les personnes persécutées ont difficilement accès à ce droit tant en Europe qu'au Canada.

**« Traverser une frontière internationale sans les papiers nécessaires n'est pas un crime. »**

***“Crossing an international border without the necessary papers is not a crime.”***

Lorsqu'elles réussissent à déposer une demande d'asile, il leur est plus difficile d'obtenir le statut de réfugié en raison de nouvelles techniques législatives, comme l'accélération des procédures d'examen ou les clauses de pays sûrs qui sont mises en œuvre. Donc, en plus de contrôles aux frontières de plus en plus musclés, les personnes qui fuient les persécutions n'ont plus accès, ou un accès de plus en plus limité, à l'asile. Troisièmement, le but de ces mesures c'est d'abord la dissuasion par la criminalisation, le message que l'on envoie aux demandeurs d'asile étant : « Ne venez pas parce que vous serez interceptés, détenus, et renvoyés ». Or notre recherche montre que ces mesures-là n'ont pas d'effet dissuasif. Elles ont des conséquences inattendues – ou non voulues – à savoir une augmentation de l'immigration irrégulière, de la criminalité liée aux trafics de migrants et de la traite d'êtres humains (les deux devenant de plus en plus liés). Donc les migrants deviennent encore plus vulnérables, ils doivent payer des sommes d'argent sans cesse plus élevées à leurs trafiquants. Il faut aussi souligner que ces mesures censées être dissuasives sont très coûteuses. Mais plus généralement, ce sont les atteintes aux droits humains des migrants qui représentent le coût le plus élevé, car elles sont bien sûr contraires aux obligations des États qui découlent de leurs constitutions et des instruments internationaux.

and asylum) have the effect of criminalising populations that have nothing to do with “crime”. For example, crossing an international border without the necessary papers is not a crime. The second conclusion concerns the right of access to asylum, which is a fundamental right. Due to the increasing criminalisation of irregular migration and any associated assistance, persecuted individuals have very limited access to this right, both in Europe and in Canada. When they manage to apply for asylum, it is more difficult for them to obtain the status of refugee because of new legislative techniques, such as expedited review procedures or the implementation of safe country clauses. So in addition to tighter border controls, people who are fleeing persecution have no access or increasingly limited access to asylum. Thirdly, the purpose of these measures is primarily deterrence through criminalisation, the message sent to asylum seekers being: “Do not come because you will be intercepted, detained and sent back”. However, our research shows that these measures have no deterrent effect. They have unintended - or unwanted - consequences, namely an increase in irregular immigration and in crime related to the smuggling of migrants and trafficking in human beings (both of which are becoming increasingly interconnected). Migrants therefore become even more vulnerable, and must pay ever larger amounts of money to their smugglers. It is also worth noting that these supposedly deterrent measures are very costly. But more generally, the violations of migrants' human rights represent the highest cost, since they are obviously contrary to the obligations of States under their constitutions and international instruments.

**H. A. – *In this constrained and increasingly restrictive, oppressive and arbitrary environment, what role can humanitarian NGOs play: are they capable of changing the stakeholders' roles or attitudes?***

**I. A. –** I think that humanitarian NGOs play a very important role. They are at

**A. H. – Dans cet environnement restreint, de plus en plus limitatif, oppressif et arbitraire, quel peut être le rôle des ONG humanitaires: sont-elles capables de changer les rôles ou attitudes des acteurs?**

**I. A. –** Je pense que les ONG humanitaires jouent un rôle très important. Elles sont au premier plan pour apporter une aide humanitaire essentielle, de première nécessité, en termes de sauvetage ou de nourriture. Je suis actuellement impliquée dans un projet de recherche intitulé « Toronto, ville sanctuaire », traitant de la protection que la ville de Toronto offre aux migrants irréguliers. On voit aujourd'hui dans cette ville non seulement des travailleurs sans-papiers, mais aussi un nombre grandissant d'enfants – dont certains ne sont pas scolarisés, de peur d'être repérés et expulsés du Canada. On trouve aussi des personnes âgées en situation irrégulière qui ont vécu presque toute leur vie au Canada et qui habitent dans des abris financés par la ville. Dans tous ces cas, ce sont des organisations humanitaires à Toronto qui leur viennent en aide, même si la ville intervient mais à une échelle limitée. Un peu comme ce qu'a fait à l'été 2016 la ville de Paris, en appui à des migrants irréguliers, sur le modèle organisé par MSF dans la « jungle » de Calais. Les ONG développent aussi une expérience que les agents du gouvernement n'ont pas: elles jouent un rôle de « guides » tout en captant la confiance des migrants irréguliers. Comme on l'a constaté au travers de nos entrevues, c'est une population très marginalisée qui ne fait pas confiance à la police. Certains ne veulent même pas aller à la bibliothèque parce que, pour eux, ces institutions représentent l'État. Les organismes associatifs communautaires ont su, eux, surmonter cette barrière psychologique.

**Propos recueillis par Yvan Conoir**

Chaire Raoul Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'UQAM/Montréal Membre du conseil d'orientation de la revue *Alternatives Humanitaires*.

the forefront for the provision of essential emergency humanitarian aid in terms of rescue or food. I am currently involved in a research project entitled

**« Les ONG humanitaires jouent un rôle très important. »**

***"Humanitarian NGOs play a very important role."***

"Toronto, sanctuary city", which concerns the protection that the City of Toronto is providing to irregular migrants. In this city, we now see not only undocumented workers but also a growing number of children - some of whom do not go to school for fear of being caught and deported from Canada. There are also elderly people without papers who have lived most of their lives in Canada, housed in shelters funded by the city. In all these cases, the support they receive comes from humanitarian organizations in Toronto, even if the city is involved, but only to a limited extent. This is similar to what the city of Paris did during the summer of 2016 in support of illegal migrants, based on the model organized by MSF in the "jungle" of Calais. NGOs also develop an experience that government officials do not have: they act as "guides" while gaining the trust of illegal migrants. As evidenced by our interviews, this is a highly marginalised population that does not trust the police. Some do not even want to go to the library because, for them, these institutions represent the state. Voluntary community organizations have been able to overcome this psychological barrier.

**Interview by Yvan Conoir**

Raoul Dandurand Chair in Strategic and Diplomatic Studies at UQAM/Montreal, Member of the Steering council of the *Humanitarian Alternatives* review.

*Translated from the French by Marc Duc*

### Détention des migrants: ce qu'en dit le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR)

Le HCR est à l'évidence concerné par la détention<sup>1</sup> des personnes fuyant leur pays pour cause de persécution. Il a donc développé une Stratégie globale de lutte contre la détention<sup>2</sup> dont les trois objectifs sont de : mettre un terme à la détention des enfants ; s'assurer que des alternatives à la détention sont inscrites dans les différents régimes législatifs et de mise en œuvre, et s'assurer que les conditions de détention, là où elle est nécessaire et inévitable, satisfont aux standards internationaux, particulièrement en autorisant le HCR et/ou ses partenaires à visiter les centres de détention.

« Trop de réfugiés et de demandeurs d'asile, y compris des enfants, sont forcés de rester dans des centres de détention ; alors qu'ils devraient se trouver dans un environnement où ils peuvent obtenir des informations et un soutien, où leur intimité peut être préservée et où ils peuvent exercer leurs droits légaux<sup>3</sup> », a déclaré Volker Türk, le Haut-commissaire assistant du HCR

— 1. Note de la rédaction : Les Principes directeurs du HCR emploient le terme générique de détention, mais il faut noter qu'en droit français, on parle de « rétention » (administrative) s'agissant d'adultes comme d'enfants migrants retenus en attente d'exécution d'une décision d'éloignement intervenue, faute pour la personne concernée de pouvoir bénéficier du droit d'asile. Pour autant, de nombreuses ONG françaises dénoncent le régime de la détention administrative qui s'apparente, dans les faits, à de la détention. Pour plus de précisions, voir les éclaircissements apportés par le HCR dans l'encadré qui suit.

— 2. UNHCR, *Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees*. 2014-2019, UNHCR, juin 2014, <http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf>

— 3. Centre d'actualités de l'ONU, « La détention des enfants réfugiés est en baisse dans 12 pays étudiés, selon le HCR », 18 août 2016, [http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=37872#.V-jt\\_mLSUK](http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=37872#.V-jt_mLSUK)

### Detention of migrants: the view of the United Nations Commissioner for Refugees (UNHCR)

The UNHCR is evidently concerned by the detention<sup>1</sup> of people who are fleeing their countries because of persecution. It has developed a global strategy against detention<sup>2</sup> the three objectives of which are: ending the detention of children, ensuring that alternatives to detention are available in law and implemented in practice, and ensuring that conditions of detention where detention is necessary and unavoidable meet international standards by, inter alia, securing access to places of immigration detention for the UNHCR and/or its partners.

"Too many refugees and asylum seekers, including children, are forced to stay in detention centres; when they should be in an environment where they can get the information, support, privacy, and access to their legal rights"<sup>3</sup>, said UNHCR's Assistant High Commissioner for Protection Volker Türk, adding that asylum seekers and refugees accounted for 17 per cent of all people detained for immigration-re-

— 1. Editor's note: The Guiding Principles of the UNHCR use the generic term "detention", but it should be noted that under French law, the term "(administrative) retention" is used for both adult and child migrants who are retained pending the enforcement of a deportation ruling, when the person concerned does not qualify for asylum. Even so, many French NGOs condemn the administrative detention system which is, in fact, akin to detention. For more information, see the clarification provided by the UNHCR in the boxed text below.

— 2. UNHCR, *Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees*. 2014-2019, UNHCR, June 2014, <http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf>

— 3. UN News Centre, "Drop in the total number of refugee children detained in 12 focus countries, according to the UNHCR", 2016, [http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54705#.V\\_LHPZN96Rs](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54705#.V_LHPZN96Rs)

responsable de la protection, ajoutant que les demandeurs d'asile et les réfugiés représentaient 17 % de toutes les personnes détenues pour des raisons liées à l'immigration en 2015 dans 12 pays du Nord comme du Sud<sup>4</sup> au sein desquels a été mise en place la stratégie, contre 12 % en 2013. En revanche, sur la base du principe de meilleur intérêt de l'enfant et d'un dialogue constant avec les pays participants, on a assisté à une baisse significative de 14 % du nombre d'enfants détenus par rapport à 2014.

Les « alternatives à la détention » prônées par le HCR désignent toute législation, pratique ou politique qui autorise les demandeurs d'asile à résider au sein de la communauté sous certaines conditions ou restrictions de leur liberté de mouvement. Les alternatives à la détention ne devraient pas être imposées quand il n'y a pas lieu ou matière à détention et devraient respecter le principe de l'intervention minimale tout en portant une attention toute particulière à la situation des groupes particulièrement vulnérables. Conformément aux standards internationaux, la liberté de mouvement pour les requérants d'asile devrait toujours demeurer la première option. À titre d'exemple, en Indonésie, le ministère des Affaires politiques, légales et de sécurité a ouvert – avec l'appui de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) – de nouveaux logements pour abriter 130 enfants de sexe masculin non accompagnés et séparés. Aux États-Unis, le département des Douanes et de l'Immigration<sup>5</sup> a lancé en 2015 un programme d'appui aux cas de familles vulnérables, avec pour objectif de relâcher de prison 800 familles de demandeurs d'asile présentant des critères de

lated purposes in 2015 in 12 countries, both northern and southern<sup>4</sup>, in which the strategy was implemented, up from 12% in 2013. However, based on the principle of the child's best interests and on a constant dialogue with participating countries, there has been a significant drop of 14% in the number of children detained compared to 2014.

The "alternatives to detention" advocated by the UNHCR designate any law, practice or policy that allows asylum seekers to reside in the community subject to a number of conditions or restrictions on their freedom of movement. Alternatives to detention should not be imposed when there is no reason or ground for detention and should respect the principle of minimum intervention while paying close attention to the specific situation of particularly vulnerable groups. In accordance with international standards, freedom of movement for asylum seekers should always be the first option. For example, in Indonesia, the Ministry of Political, Legal and Security Affairs opened - with the support of the International Organization for Migration (IOM) - new accommodation to house 130 unaccompanied and separated male children. In 2015, the US Customs and Immigration Enforcement Department<sup>5</sup> launched a program in support of vulnerable families, aimed at releasing from prison 800 families of asylum seekers who presented vulnerability criteria, under the direction of local NGOs in five major US cities, while hosting communities were in charge of helping to identify the resources necessary for health care or housing.

— 4. Les 12 pays faisant l'objet de l'étude: Canada, États-Unis d'Amérique, Hongrie, Indonésie, Israël, Lituanie, Malaisie, Malte, Mexique, Royaume-Uni, Thaïlande, Zambie.  
— 5. Immigration and Customs Enforcement (ICE).

— 4. The 12 focus countries: Canada, United States of America, Hungary, Indonesia, Israel, Lithuania, Malaysia, Malta, Mexico, United Kingdom, Thailand, Zambia.  
— 5. ICE

vulnérabilité sous la direction d'ONG locales au sein de cinq grandes villes américaines, charge aux communautés d'accueil d'appuyer l'identification des ressources nécessaires pour les soins de santé ou de logement.

Dans le cadre de la lutte contre la détention des enfants migrants, les mesures les plus significatives ont tourné autour de l'adoption de mesures législatives contre la détention des enfants, la mise en œuvre de mesures autour du « meilleur intérêt de l'enfant », le développement de programmes de recherches de familles et de procédures de réunification, l'accès prioritaire aux procédures de demande d'asile, tout comme la nomination de représentants légaux et de garde qualifiés.

Yvan Conoir

As part of the fight against the detention of migrant children, the most significant measures revolved around the adoption of legislative measures against the detention of children, the implementation of measures relating to the "child's best interests", the development of family search programs and reunification procedures, priority access to asylum procedures, as well as the appointment of qualified legal representatives and guardians.

Yvan Conoir

**« Détention » ou « rétention » : les précisions du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés**

Dans ses Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention de 2012 ([http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y & docid = 520cc0ea4](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4)), le HCR a défini la « détention » comme « la privation de liberté ou le confinement dans un lieu fermé qu'un demandeur d'asile n'est pas libre de quitter, y compris – mais pas seulement – les prisons ou les centres de détention, d'accueil fermé, de rétention et les établissements construits à cet effet. Le lieu de détention peut être géré soit par des autorités publiques soit par des entreprises privées; le confinement peut être autorisé par une procédure administrative ou judiciaire, mais la personne peut aussi avoir été enfermée sans base légale ».

**"Detention" or "Retention": clarification from the United Nations High Commissioner for Refugees**

In its Guiding Principles on the criteria and standards applicable to detention of asylum seekers and alternatives to detention of 2012 (<http://www.unhcr.org/505b10ee9.pdf>), the UNHCR defined "detention" as the "deprivation of liberty or confinement in a closed place which an asylum-seeker is not permitted to leave at will, including, though not limited to, prisons or detention centres, closed reception or holding centres or specific facilities. The place of detention may be administered either by public authorities or private contractors; the confinement may be authorised by an administrative or judicial procedure, or the person may have been confined without "legal basis."

Retention is therefore encompassed within the broader terminology of

La rétention est donc englobée dans la terminologie plus large de détention. Il est important de la qualifier comme « détention », car ce terme réfère à un état de privation de liberté. Les personnes en France en rétention sont en effet privées de leur liberté. La nature de la décision les ayant privées de leur liberté (décision administrative) n'y change rien.

Dans le contexte francophone, la France est un des seuls pays à utiliser la terminologie « rétention ». Ce faisant, le risque est présent de diminuer la portée de cette atteinte à la liberté et que les garanties procédurales applicables à toute privation de liberté ne soient pas appliquées : réexamen de la décision de détention (idéalement dans un délai de 24-48 heures), contrôle périodique et régulier de la nécessité de prolonger la détention, droit de contester la légalité de la détention à tout moment devant une cour de justice, etc.

Enfin, il est intéressant de noter que François Crépeau, rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants, a également fait le choix terminologique de « détention » lorsqu'il s'exprime sur cette question (interview: <http://www.unmultimedia.org/radio/french/2016/05/migration-plaidoyer-pour-une-politique-douverture-controlee-en-europe/#.V8giEvI9671>).

*La rédaction remercie vivement le HCR pour ses précisions juridiques.*

detention. It is important for it to be qualified as "detention" since this term refers to a state of deprivation of liberty. Individuals in retention in France are indeed deprived of their liberty. The nature of the ruling that led them to be deprived of their liberty (administrative ruling) does not change anything.

In the context of French-speaking countries, France is one of the only countries to use the term "retention". In doing so, there is risk of diminishing the extent of this violation of liberty and for the procedural safeguards applicable to any deprivation of liberty to be overlooked: review of the detention ruling (ideally within 24-48 hours), periodic and regular review of the necessity to extend detention, right to challenge the legality of detention at any time before a court of law, etc.

Finally, it is interesting to note that François Crépeau, Special Rapporteur on the human rights of migrants, also chose to use the term "detention" when speaking about this issue (interview: <http://www.unmultimedia.org/radio/french/2016/05/migration-plaidoyer-pour-une-politique-douverture-controlee-en-europe/#.V8giEvI9671>).

*The editor would like to sincerely thank the UNHCR for its legal clarifications*

## Biographie | Biography



### IDIL ATAK

Docteure (Ph. D) en droit de l'université de Montréal, Idil Atak a complété son post-doctorat au Centre pour le pluralisme juridique et les droits humains de l'Université McGill, et enseigne actuellement au Département de criminologie de l'Université Ryerson. Elle est membre du comité exécutif de l'Association canadienne pour l'étude des réfugiés et des migrations forcées (ACERMF) et chercheuse associée à la Chaire Hans et Tamar Oppenheimer en Droit international public (Université McGill). Ses domaines de recherche intègrent les migrations irrégulières, la protection des réfugiés, ainsi que les régimes international et européen des droits de l'Homme. Elle concentre actuellement ses recherches sur l'intersection entre la sécurité, les migrations irrégulières et l'asile. Elle a aussi œuvré comme experte juridique au ministère turc des Affaires étrangères à Ankara et en tant qu'adjointe au représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe (Strasbourg, France).

After having received her Ph.D. from the Université de Montréal's Faculty of Law, Idil Atak completed her post-doctorate at the Centre for Human Rights and Legal Pluralism, McGill University, and is currently a professor at Ryerson University's Department of Criminal Justice and Criminology. She is a member of the Executive Committee of the Canadian Association for Refugee and Forced Migration Studies (CARFMS) and a research associate at Hans and Tamar Oppenheimer Chair in Public International Law (McGill University). Her research fields include irregular migration, refugee protection, and international and European human rights law. Her research currently focuses on the intersection of security, irregular migration and asylum. She also served as a legal expert for the Turkish Ministry of Foreign Affairs in Ankara, then as deputy to the Permanent Representative of Turkey to the Council of Europe in Strasbourg, France.

# Réfugiés et déplacés au Nigeria et au Myanmar : repenser les synergies

## Refugees and Displaced Persons in Nigeria and Myanmar: rethinking the synergy

Marie-Alice Torr  • Chef de mission de Solidarités International au Myanmar

Thierry Benlahsen • Responsable de l'équipe d'urgence de Solidarités International

# D

e nombreuses crises liées aux migrations forcées se développent à travers le monde, « dans l'ombre des centres de gravité humanitaire que sont la crise

syrienne et ses corollaires en Europe », pour reprendre la formule forte des deux auteurs, membres de Solidarités International. Suivant en parallèle les contextes du Nigeria et du Myanmar où l'ONG française est présente auprès de déplacés, naviguant entre critique et autocritique, Marie-Alice Torr  et Thierry Benlahsen d roulent une réflexion qui va du terrain aux instances de décision.

A number of crises linked to forced migration are developing throughout the world, "in the shadow of the humanitarian centres of gravity that are the Syrian crisis and its consequences in Europe", to quote the two authors, members of Solidarités International. Following the parallel contexts of Nigeria and Myanmar, where the French NGO is operating alongside displaced persons, Marie-Alice Torr  and Thierry Benlahsen deliver a reflection midway between criticism and self-criticism, which emerges from the field and extends to the decision making bodies.



MARIE-ALICE  
TORR 



THIERRY  
BENLAHSEN

Les conséquences des crises auxquelles les organisations internationales tentent de répondre à travers le monde ont presque toutes un d nominateur commun: les populations en mouvement. Chaque crise étant différente et sa résolution soumise aux agendas politiques et financiers, le positionnement des acteurs de l'aide, notamment ceux

The consequences of the crises to which international organizations are attempting to respond throughout the world nearly all have a common denominator: people in movement. Each crisis is different and each resolution subject to political and financial agendas, so the positioning of aid actors, especially those midsize organizations often reputed for being efficient in the field, is a complex but necessary task. Classic material and

de taille moyenne souvent reconnus pour leur efficacité sur le terrain, est un travail complexe mais nécessaire. Les réponses matérielles et financières classiques aux mouvements de populations ne sont plus adaptées et nécessitent d'être repensées.

### **Un double changement: la réalité contemporaine du déplacement et le microcosme humanitaire**

Le nombre de réfugiés et de déplacés à travers le monde n'a jamais été aussi important depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale: 60 millions en 2014, plus de 65 millions en 2015. Malgré la professionnalisation, les changements en termes de réponses et de mandat des ONG sur les crises « classiques » ces dix dernières années, le monde humanitaire s'accorde sur l'inadéquation des réponses imaginées jusqu'alors et la nécessité d'adapter les pratiques. Nous

**« Le monde humanitaire s'accorde sur l'inadéquation des réponses imaginées jusqu'alors et la nécessité d'adapter les pratiques. »**

***"The humanitarian sector as a whole recognises the incompatibility of the responses developed up to now, and the pressing need to adapt their practices."***

avons fait le choix de rendre compte ici de la réalité de l'action et du contexte d'intervention d'une ONG comme Solidarités International (SI) sur deux crises malheureusement « classiques », afin de mieux comprendre ses contraintes et, parfois, son impossibilité d'apporter l'aide pourtant nécessaire.

### **Myanmar, Nigeria: historique et contexte**

Tandis que depuis plusieurs mois l'attention se focalise sur la transition démocratique au Myanmar, la situation humanitaire du pays reste très fragile. Si depuis 1994 la plupart des 135 ethnies du pays – reconnues officiellement comme telles –, longtemps opposées à

financial responses to population movements are no longer adapted and need to be rethought.

### **Two-Fold Change: the modern reality of displacement and the humanitarian microcosm**

The number of refugees and displaced persons throughout the world has never been so high since the end of the Second World War: 60 million in 2014, over 65 million in 2015. In spite of NGO professionalisation and changes in terms of response and mandates in "classic" crises over the last ten years, the humanitarian sector as a whole recognises the incompatibility of the responses developed up to now, and the pressing need to adapt their practices. We have chosen here to report on the reality of the action and contexts of intervention of an NGO like Solidarités International (SI) relative to two unfortunately "classic" crises, in order to better understand the constraints and sometimes the impossibility it encounters in bringing the aid required.

### **Myanmar, Nigeria: history and background**

Whilst attention has focused for the last few months on democratic transition in Myanmar, the country's humanitarian situation remains very fragile. Whilst most of the country's 135 officially recognised ethnic groups, opposed for a long time to the government's centralising policy, have been living under a ceasefire since 1994, tensions have increased since 2011 between the armed Kachin ethnic group (KIA) and the Burmese army, leading to the displacement of 100,000 people. Clashes with the Burmese army have been intensifying, lessening the likelihood of a peace agreement (KIA not having signed the ceasefire in 2015), and leading to further population displacements.

In Nigeria, the humanitarian crisis in the North-East of the country is also the latest in a long series of power struggles, this time between secular institutions and fundamentalist movements, appearing long before Boko Haram existed,

la politique centralisatrice du gouvernement, ont connu une période de cessez-le-feu, les tensions se sont accrues depuis la reprise du conflit en 2011, entre le groupe ethnique armé kachin (KIA) et l'armée du Myanmar, aboutissant au déplacement de 100 000 personnes. Alors que les perspectives d'un accord de paix s'éloignent (le KIA n'étant pas signataire du cessez-le-feu d'octobre 2015), les combats avec l'armée du Myanmar s'intensifient, entraînant de nouveaux déplacements de population.

Au Nigeria, la crise humanitaire dans le nord-est du pays s'inscrit également dans une longue histoire de rapports de force, cette fois-ci entre institutions séculaires et mouvements fondamentalistes, bien plus ancienne que la seule existence de Boko Haram, et remontant jusqu'au califat de Sokoto d'Usman dan Fodio au XIX<sup>e</sup> siècle. De manière plus contemporaine, il aura fallu attendre mi-2016 pour que l'étendue de la catastrophe humanitaire dans les États de Yobe, d'Adamawa et de Gombe, mais plus particulièrement encore dans les districts nouvellement sécurisés de Borno, soit exposée : 2,7 millions de déplacés internes ayant trouvé plus ou moins refuge dans des camps informels n'ayant bénéficié d'aucune assistance pendant dix-huit mois et connaissant des taux de malnutrition jamais vus depuis les années 1990. Dans l'ombre des centres de gravité humanitaire que sont la crise syrienne et ses corollaires en Europe, le Nigeria est silencieusement entré dans le top 3 des plus grosses crises de déplacés au monde, malgré les alertes d'organisations comme Action contre la Faim (ACF) ou Médecins Sans Frontières (MSF).

Si les besoins, tant au Myanmar qu'au Nigeria, sont immenses et l'urgence de la réponse humanitaire imminente, une contrainte s'impose de fait aux ONG : l'accès aux populations. Et celui-ci est malheureusement de plus en plus complexe.

and going back as far as Sokoto d'Usman dan Fodio's 19<sup>th</sup> century caliphate. More recently, it took until mid-2016 for the extent of the humanitarian catastrophe to be exposed in the Yobe, Adamawa and Gombe States, and particularly in the newly-secured districts of Borno. 2.7 million internally displaced persons who more or less found refuge in informal camps and were left without assistance for 18 months, experiencing rates of malnutrition unequalled since the 1990s. In the shadow of the humanitarian centres of gravity which are the Syrian crisis and its consequences in Europe, Nigeria silently entered into the top 3 greatest displacement crises in the world, in spite of alerts issued by organizations such as Action Contre la Faim (ACF) or Médecins Sans Frontières (MSF).

Whilst needs in Myanmar and Nigeria are immense, and the urgency of the humanitarian response imminent, access to populations constitutes a de facto constraint for NGOs. This constraint is unfortunately becoming more and more complex.

### Adapting intervention logics by working with local organizations with freedom of movement

In the State of Kachin, the main issue is the difficulty of access to displaced persons living in camps situated in zones

**« Le Nigeria est silencieusement entré dans le top 3 des plus grosses crises de déplacés au monde. »**

**"Nigeria silently entered into the top 3 greatest displacement crises in the world."**

which are controlled by KIA. In these areas, and in spite of international humanitarian law, the Burmese government imposes restrictions on the transport and delivery of humanitarian assistance by international organizations, resulting in unequal and insufficient humanitarian access to populations. In an attempt

### **Adapter les logiques d'intervention en travaillant avec des organisations locales libres de leurs mouvements**

Dans l'État du Kachin, la problématique majeure réside dans la difficulté d'accès aux populations déplacées vivant dans les camps situés en zones contrôlées par le KIA. Sur ces territoires, et en dépit du droit international humanitaire, le gouvernement du Myanmar impose des restrictions de déplacement et d'acheminement de l'assistance humanitaire aux organisations internationales ayant pour conséquence un accès humanitaire inégal et insuffisant aux populations.

**« Le gouvernement du Myanmar impose des restrictions de déplacement et d'acheminement de l'assistance humanitaire aux organisations internationales ayant pour conséquence un accès humanitaire inégal et insuffisant aux populations. »**

***"The Burmese government imposes restrictions on the transport and delivery of humanitarian assistance by international organizations, resulting in unequal and insufficient humanitarian access to populations."***

Pour tenter de pallier cette contrainte, les ONG doivent adapter leur logique d'intervention, en travaillant via des organisations locales libres de leur mouvement au Kachin ou en transformant leur programme d'assistance matérielle en appui financier. Les limites de ces approches sont nombreuses: manque de capacité et de compétence des organisations locales, neutralité, indépendance et transparence de l'acheminement de l'aide humanitaire. À cette entrave politique à l'accès s'ajoute l'insécurité des déplacements liée aux mines anti-personnel, massivement utilisées ces dernières années tant par les armées gouvernementales que rebelles. Si cette dissémination d'armes mortelles obère les déplacements humanitaires, elle rend également incertaine la possibilité d'un retour des déplacés.

to get around these restrictions, NGOs must adapt their intervention logics, by working through local organizations which have freedom of movement in Kachin, or by transforming their material assistance programmes into financial support. The limits of these approaches are manifold: lack of capacity and skills of local organizations, neutrality, independence and transparency of humanitarian aid delivery. This political hindrance to access is compounded by the insecurity of transport and delivery due to anti-personnel mines, used extensively in recent years by both governmental and rebel armies. Whilst this dissemination of deadly weapons hampers humanitarian movement, it also introduces uncertainty concerning the possibility of displaced persons returning.

In Nigeria, the challenge of negotiating access to military authorities is compounded by the insecurity created by Boko Haram. This "war", and its impact on Borno State, led most large organizations to focus their response on the city of Maiduguri until mid-2016. Recourse to local partners remains a real issue in Nigeria, given the weight of suspicion of corruption in local civil society, whose members have little training in humanitarian principles. At the same time, certain UN agencies' distrust of international NGOs is no secret. A number of sponsors and UN agencies complained of their international non-governmental partners' incapacity to gather information on needs in the most isolated districts. It is nevertheless surprising to note that it was not until mid-2016, with the deployment of NGOs in the field, that the alarming figures began to stack up. Yet for nearly 18 months, the United Nations - freed from constraints applied to unarmed convoys - would have been in a position to negotiate sending in diagnosis teams, short of helicoptering in Tobi Lanzer, United Nations Assistant Secretary-General and Regional Humanitarian Coordinator for the Sahel... Today, conversely, there is a rush on zones considered to be uncovered, in districts which have fallen back

Au Nigeria, au défi de négociations de l'accès auprès des autorités militaires s'ajoute l'insécurité créée par Boko Haram. Cette « guerre » et son impact dans l'État de Borno ont amené jusqu'à mi-2016 la plupart des grandes organisations à concentrer leur réponse sur la ville de Maiduguri. Le recours à des partenaires locaux demeure une réelle problématique au Nigeria, tant les soupçons de corruption pèsent sur la société civile locale, peu formée aux principes humanitaires. Dans le même temps, la défiance de certaines agences des Nations unies envers les ONG internationales n'est un secret pour personne. De nombreux bailleurs et des agences onusiennes se plaignaient de l'incapacité de leurs partenaires non gouvernementaux internationaux à récupérer de l'information sur les besoins dans les districts les plus isolés. Il est néanmoins étonnant de s'apercevoir qu'il aura fallu attendre mi-2016 et le déploiement d'ONG sur le terrain pour que des chiffres alarmants remontent. Depuis près de dix-huit mois, les Nations unies – libérées des contraintes de convois non armés – auraient pourtant été en mesure de négocier l'envoi d'équipes de diagnostic, à défaut d'y hélicopter Tobi Lanzer, Sous-Secrétaire général des Nations unies et Coordinateur humanitaire régional pour le Sahel... Aujourd'hui, à l'inverse, dans les districts retombés sous contrôle gouvernemental, on assiste à une ruée sur les zones considérées comme non couvertes, faisant parfois fi du pragmatisme sécuritaire qui avait caractérisé la présence des mêmes acteurs. Pour un acteur entrant comme SI, il est alors difficile d'isoler ce qui répond à une vraie analyse de l'accès des mouvements de positionnement non réfléchis. Sur le terrain, la problématique principale rencontrée par SI ne réside plus tant dans les caractéristiques contextuelles de ses pays d'intervention, que dans l'évolution du système humanitaire lui-même.

### **Jouer de sa reconnaissance d'acteur de terrain pour influencer les agendas politiques**

Dans l'État du Kachin, où le gouvernement birman exerce en partie sa souveraineté

under government control, flouting the pragmatic security approach which had characterised the presence of the same actors. For a recently arrived organization such as SI, it is therefore difficult to isolate what pertains to a real analysis of access to positioning movements

**« Au Nigeria, au défi de négociations de l'accès auprès des autorités militaires s'ajoute l'insécurité créée par Boko Haram. »**

***"In Nigeria, the challenge of negotiating access to military authorities is compounded by the insecurity created by Boko Haram."***

that have not been thought out. In the field, the main issue encountered by SI was not so much the contextual characteristics of its countries of intervention, but the development of the humanitarian system itself.

### **Using recognition as actors in the field to influence political agendas**

In the State of Kachin, where the Burmese government partly exerts its sovereignty by controlling or even obstructing NGOs' work, SI is seeking the best impact for its response. In order to do so, it balances its interventions, between direct assistance action with populations and advocacy action with United Nations agencies, sponsors and diplomats. In this way, SI pleads for the respect of international law in terms of access to populations and for the search of sustainable political solutions. Even if its influence is not always sufficient, the organization uses its recognition as an actor in the field to try and influence political agendas.

The crisis in North-East Nigeria, far removed from Lagos' economic issues, seems for its part to be relatively spared by international political contingencies, and on the contrary suffers from disinterest which obviously is not going to reverse itself very soon, given the small number of emergency humanitarian actors who are actually operating in the area.

en contrôlant voire en obstruant le travail des ONG, SI recherche le meilleur impact pour ses réponses. Pour cela, elle pondère ses interventions, entre action directe de secours auprès des populations et action de plaidoyer auprès des agences des Nations unies, des bailleurs de fonds et des diplomates. En ce sens, SI plaide pour le respect du droit international en matière d'accès aux populations et la recherche de solutions politiques durables. Même si sa capacité d'influence n'est pas toujours suffisante, l'organisation joue de sa reconnaissance d'acteur de terrain pour tenter d'influencer les agendas politiques.

La crise du nord-est nigérian, bien

**« SI plaide pour le respect du droit international en matière d'accès aux populations et la recherche de solutions politiques durables. »**

***"SI pleads for the respect of international law in terms of access to populations and for the search of sustainable political solutions."***

éloignée des enjeux économiques de Lagos, semble quant à elle relativement épargnée par les contingences politiques internationales, et souffre au contraire d'un désintérêt qui tarde manifestement à s'inverser, au vu du faible nombre d'acteurs humanitaires d'urgence réellement actifs sur la zone.

### **Inventer de nouveaux modèles de partenariats plus fluides entre acteurs internationaux**

Trois mois après l'arrivée de ses premières équipes sur Maiduguri, une question taraude le siège de SI : comment, en 2016, une ONG internationale ayant plus de trente-cinq ans d'expérience arrive-t-elle avec autant de retard, alors que les organisations présentes dénoncent le manque d'acteurs ? La question reste en suspens en interne, et doit interroger notre capacité à nous projeter en dehors des « autoroutes » de l'aide. Plus globalement, les instances de coordination de l'Inter-Agency Standing

### **Inventing new, more fluid models of partnership between international actors**

Three months after its first teams' arrival in Maiduguri, one question was making the rounds at the SI headquarters: how, in 2016, had an international NGO with 35 years of experience arrived so late, whilst organizations on the ground were denouncing the lack of actors? The question remained unanswered internally, and must serve to call into question our capacity to think outside of the "motorways" of aid. More globally, given that the coordination bodies of IASC (*Inter-Agency Standing Committee*) send weak signals concerning this kind of crisis, we could also consider that an inter-NGO communication platform, more fluid and operational than those that exist already, following the example of the British START initiative<sup>1</sup> would be necessary. Even if an NGO like SI was on the ground from the very beginning of a crisis, its near-total dependence on institutional funding would lead it only to emergency response. There again, whilst a handful of organizations which share non-earmarked funds admit in private having difficulty spending their budgets, more fluid partnership models between international actors deserve to be considered. In the State of Kachin in Myanmar, SI teams respond to urgent population needs thanks to the development of multi-sectorial tools for analysis. Whilst the relevance of these interventions has been proved, their sustainability remains subject to the yearly allocation of institutional funds which, in the context of a protracted and under-reported crisis, seems more and more illusory.

### **Asserting differences and encouraging a return to the fundamentals of humanitarianism**

Whilst for a long time the major grievance which an actor such as SI could

— 1. Formerly CBHA (Consortium of British Humanitarian Agencies), the START network, comprising around 20 organizations, aims in particular to optimise deployment and coordination delays of Humanitarian NGOs in crisis areas.

Committee (IASC) envoyant sur ce type de crise des signaux faibles, on pourrait également s'interroger sur la nécessité d'une plate-forme de communication inter-ONG plus fluide et opérationnelle que celles déjà existantes, à l'instar du START<sup>1</sup> britannique. Quand bien même une ONG comme SI était présente dès le début d'une crise, sa dépendance quasi exclusive à des fonds institutionnels l'amènerait à répondre seulement en urgence. Là encore, alors qu'une poignée de grandes organisations, concentrant les fonds propres non dédiés, admettent en privé peiner à dépenser leurs budgets, des modèles de partenariats plus fluides entre acteurs internationaux mériteraient d'être réfléchis. Dans l'État du Kachin au Myanmar, les équipes de SI – grâce au développement d'outils d'analyse multisectorielle – répondent en urgence aux besoins des populations. Alors que la pertinence de ces interventions est prouvée, leur pérennité reste assujettie à l'obtention annuelle de fonds institutionnels qui, dans un contexte de crise prolongée peu médiatisée, s'avère de plus en plus illusoire.

### **Faire valoir sa différence et cultiver un retour aux fondamentaux de l'humanitaire**

Si pendant longtemps le grief majeur qu'un acteur comme SI pouvait adresser au « système humanitaire » était la charge de plus en plus importante de la redevabilité auprès des bailleurs dans le travail humanitaire, force est de constater que ces exigences ne vont plus en s'accroissant. Désormais, c'est le poids des normes et des méthodologies d'intervention qui vient grever la réactivité des actions. Suite à une première phase (nécessaire) de transparence financière accrue, une phase également nécessaire de normalisation des interventions humanitaires est en cours. Mais tout est question de mesure... Si les acteurs

level at the "humanitarian system" was the growing weight of accountability vis à vis the sponsors in humanitarian work, it must be admitted that these demands are no longer on the increase. Nowadays, it is the weight of norms and intervention methods which puts a strain on the reactivity of NGOs' actions. Following a first

**« Alors qu'une poignée de grandes organisations, concentrant les fonds propres non dédiés, admettent en privé peiner à dépenser leurs budgets, des modèles de partenariats plus fluides entre acteurs internationaux mériteraient d'être réfléchis. »**

**"Whilst a handful of organizations which share non-earmarked funds admit in private having difficulty spending their budgets, more fluid partnership models between international actors deserve to be considered."**

(necessary) phase of increased financial transparency, an equally necessary phase of normalisation of humanitarian interventions is currently underway. Yet it is all a question of degree... Humanitarian actors must be capable of working together more efficiently, by means of common methods and approaches, yet the appropriation of these requires a significant mobilisation of resources for an often mitigated result, and especially tends to curb the creativity that is essential in order to respond to the challenges of an unprecedented global humanitarian situation.

To adapt itself to these challenges, SI must assert certain differences and encourage a return to humanitarian fundamentals, whilst simultaneously integrating its latest codes and practices. The proximity to populations is therefore a fundamental condition for the respect of humanitarian principles for SI. This proximity in no way precludes equal proximity with civil society, but actions in partnership are only considered in post-crisis situations for resum-

— 1. Anciennement le CBHA (Consortium des agences humanitaires britanniques), le START network est un réseau d'une vingtaine d'organisations visant notamment à optimiser les délais de déploiement et de coordination des ONG humanitaires sur les terrains de crise.

humanitaires doivent être capables de travailler plus efficacement ensemble via des méthodes et des approches communes, l'appropriation de celles-ci demande la mobilisation de ressources importantes pour un résultat parfois mitigé, mais surtout tend à brider une créativité indispensable pour répondre aux défis d'une situation humanitaire mondiale inédite.

Pour s'adapter à ces défis, SI doit faire valoir certaines différences et cultiver un retour aux fondamentaux de l'humanitaire tout en intégrant ses derniers codes et pratiques. Ainsi, la proximité auprès des populations est pour SI la condition fondamentale du respect des principes humanitaires. Cette proximité est loin d'en exclure une avec la société civile, mais les actions en partenariat sont uniquement envisagées en sortie de crise pour des reprises d'activités, en renforcement de capacités de réponse d'urgence et très rarement pour résoudre ponctuellement des problématiques d'accès. Ce positionnement d'acteur de première ligne doit pouvoir s'accompagner de la capacité de monter en puissance tout en préservant l'authenticité de l'action et en fournissant des informations de première main aux décideurs.

De cette façon, le rôle d'ONG comme SI est fondamental pour maintenir l'humain, sinon au cœur, au moins au plus près de la définition des stratégies de réponses humanitaires globales. Une part de plus en plus importante du financement humanitaire transite par l'ONU pour répondre aux soucis de facilité de gestion et l'efficience de ces fonds qui tendent à fondre face aux coûts de fonctionnement des Nations unies, sans parler de leur dépendance aux enjeux politiques internationaux. Afin de pallier cette dérive, la participation à des consortiums ou à des initiatives comme le Start Network, apparaît comme une solution pour proposer des interventions pertinentes aux bailleurs institutionnels, tout en proposant une montée en puissance conséquente des interventions.

ing activities, as emergency capacity reinforcement, and very occasionally for temporarily resolving access issues. The positioning of an actor on the front line should be accompanied by the capacity to grow in power, whilst preserving the authenticity of the action and providing first-hand information to decision-makers.

In this way, the role of an NGO such as SI is fundamental in order to maintain the human factor, if not at the heart, at least close to the definition of strategies in global humanitarian response. An increasing percentage of humanitarian funding passes through the UN to address management concerns and the efficiency of these funds tends to dissolve in the face of the United Nations' operating costs and their dependency on international political issues. In order to mitigate the effects of this slippage, participation in initiatives such as the START Network seems to be a solution to propose relevant interventions for institutional sponsors, whilst simultaneously proposing a significant scaling of said interventions.

*Translated from the French by Juliet Powys*

**« Désormais, c'est le poids des normes et des méthodologies d'intervention qui vient grever la réactivité des actions. »**

**"Nowadays, it is the weight of norms and intervention methods which puts a strain on the reactivity of NGOs' actions."**

## Biographies



### MARIE-ALICE TORRÉ

Marie-Alice Torr  travaille depuis dix ans sur les terrains d'intervention de Solidarité International, où elle a progressivement assumé des responsabilités de gestion logistique et administrative, de programmes et de direction de missions. Par ses expériences en République démocratique du Congo, en République centrafricaine, au Tchad, au Bangladesh et en Haïti, elle est particulièrement sensibilisée aux problématiques d'espaces humanitaires en zone de conflit et post catastrophes naturelles. Depuis mars 2015, Marie-Alice Torr  est la chef de mission de Solidarité International au Myanmar.

Marie-Alice Torr  has been working for 10 years in Solidarité International's fields of intervention, gradually taking on logistical and administrative responsibilities, project management and mission leadership duties. As a result of her experiences in the Democratic Republic of Congo, the Central African Republic, Chad, Bangladesh and Haiti, she is particularly sensitised to issues of humanitarian spaces in conflict zones and in the wake of natural disasters. Marie-Alice Torr  is Head of Mission in Myanmar for Solidarité International since March 2015.

### THIERRY BENLAHSEN

Après plusieurs années de déploiement sur le terrain pour plusieurs organisations (SI, Handicap International, Triangle Génération Humanitaire...), Thierry Benlahsen devient en 2015 le responsable de l'équipe Urgences de SI. Il supervise le déploiement des équipes de l'organisation sur les nouveaux pays d'intervention, ainsi que la veille des crises émergentes. C'est au Moyen-Orient qu'il a commencé à s'intéresser aux problématiques de négociation d'accès auprès des groupes armés.

After several years of deployment in the field for a number of organizations (SI, Handicap International, Triangle Génération Humanitaire...), Thierry Benlahsen became the head of the Emergency SI team in 2015. He supervises the deployment of the organization's teams in new countries of intervention, as well as monitoring of emerging crises. He started to investigate access issues for negotiations with armed groups whilst in the Middle East.

# Déplacés et réfugiés au Cameroun : une hydre silencieuse

## Refugees and displaced persons in Cameroon: the silent Hydra

*Achille Valery Mengo • Agent de développement, animateur du blog « Afrik Humanitaires »*

L

oin de la crise migratoire en Europe, le Cameroun, à l'instar de nombreux autres pays du Sud, connaît une problématique migratoire complexe, au cœur

des soubresauts que connaît l'Afrique centrale. Observateur privilégié et connaisseur du tissu associatif local, Achille Valery Mengo lève le voile sur une crise humanitaire à bas bruit, souligne les difficultés des acteurs internationaux et milite pour une reconnaissance plus forte des acteurs locaux, à même d'apporter leur expertise.

In the midst of upheavals in Central Africa, and far removed from the refugee crisis in Europe, Cameroon, like numerous countries in the Global South, is undergoing complex migratory issues. Achille Valery Mengo, a privileged observer familiar with the local associative landscape, sheds light on this lesser known humanitarian crisis, highlighting the difficulties for international actors and campaigning for the greater recognition of local actors who are capable of providing their expertise.

Over the last few years, Cameroon has been confronted with a complex humanitarian crisis affecting the East, the Adamaoua region, the North and the far North. Political instability in neighbouring countries led hundreds of thousands of people to seek refuge there. These population movements, which increased in 2014 with the worsening of the crisis in the Central African Republic, were further exacerbated by flooding, droughts, and the rise of the terrorist sect Boko Haram. The Central African, Nigerian and Cameroonian populations are currently



ACHILLE  
VALERY  
MENGO

Le Cameroun est confronté depuis plusieurs années à une crise humanitaire complexe dans ses régions de l'Est, l'Adamaoua, du Nord et de l'Extrême-Nord. L'instabilité politique dans les pays voisins a conduit des centaines de milliers de personnes à s'y réfugier. Ces mouvements de populations, qui se sont accrus en 2014 avec la dégradation de la crise en République centrafricaine, ont été exacerbés par les inondations, la sécheresse et la montée en puissance

de la secte terroriste Boko Haram. Les populations centrafricaines, nigériennes et camerounaises sont aujourd'hui durablement affectées. L'observation de la réponse apportée à cette situation, de l'augmentation du nombre de réfugiés et des enjeux socio-économiques autour de la question humanitaire soulève des préoccupations sur la problématique des réfugiés au Cameroun. Dans la perspective d'y répondre, cette réflexion porte sur l'état des lieux humanitaire, la réponse apportée, les difficultés rencontrées et des propositions pour la rendre plus efficace.

### **La situation des réfugiés et des déplacés internes au Cameroun**

L'accueil des étrangers est une valeur culturelle que l'État camerounais a institutionnalisée en ratifiant des conventions internationales relatives aux réfugiés. La loi du 27 juillet 2005 portant statut des réfugiés au Cameroun légalise cette tradition au plan national et justifie la présence au Cameroun de plusieurs centaines de milliers de personnes fuyant les exactions et les violences dans leurs pays. On rencontre trois grandes catégories de populations affectées : des réfugiés centrafricains, des réfugiés nigériens et des déplacés internes.

Les premières vagues de réfugiés centrafricains au Cameroun sont enregistrées à partir de 2002. La dégradation définitive du contexte sécuritaire en République centrafricaine (RCA) survient en 2014 avec les affrontements entre les milices dites « Séléka » et « antibalaka » qui entraînent la fuite des centaines de milliers de Centrafricains vers les pays d'Afrique centrale. Le Cameroun en accueille la majorité, soit 253 000 personnes.

Les mouvements de réfugiés nigériens vers le Cameroun sont eux dus aux exactions de la secte terroriste Boko Haram. Ce groupe semant la désolation au sud-est du Nigeria a causé la fuite de plusieurs milliers de personnes. Les offensives militaires de ses membres sur le territoire camerounais ayant été

badly affected. An observation of the response to this situation, of the increase in the number of refugees and of the socio-economic issues surrounding the humanitarian question raises concerns about the problem of refugees in Cameroon. With a view to addressing these concerns, this contribution examines the humanitarian state of affairs, the response given, the difficulties encountered and proposals to render the former more efficient.

### **The situation of refugees and internally displaced persons in Cameroon**

The reception of foreigners is a cultural value which the Cameroonian State has institutionalised by ratifying international conventions concerning refugees. The law of July 27<sup>th</sup> 2005 on the status of refugees in Cameroon legalises this tradition at the national level and justifies the presence of several hundreds of thousands of people in Cameroon fleeing abuses and violence in their own countries. There are three main categories of affected people: Central African refugees, Nigerian refugees, and internally displaced persons.

**« On rencontre trois grandes catégories de populations affectées : des réfugiés centrafricains, des réfugiés nigériens et des déplacés internes. »**

***“There are three main categories of affected people: Central African refugees, Nigerian refugees, and internally displaced persons.”***

The first waves of Central African refugees arriving in Cameroon were registered in 2002. In 2014, the definitive deterioration of the security context in the Central African Republic, with clashes between so-called “Séléka” and “antibalaka” militias, led to hundreds of thousands of Central African citizens fleeing to countries of Central Africa. Cameroon hosted some 253,000 people, which is to say the majority.

repoussées par l'armée du pays, ils procèdent par des attentats kamikazes qui accentuent l'arrivée des réfugiés. Les ressortissants nigériens se trouvent pour la plupart dans le camp de Minawao qui accueille 54 806 personnes sur les 70 658 réfugiés nigériens enregistrés au Cameroun.

Les déplacements des populations camerounaises enfin se concentrent dans la région de l'Extrême-Nord en grande partie du fait des catastrophes naturelles et de l'insécurité. En effet, cette région se caractérise par un niveau de pauvreté élevé, et les populations y sont très vulnérables. Depuis 2012<sup>1</sup>, des milliers de familles ont été délocalisées par les autorités sur des sites d'accueil aménagés où les conditions de vie demeurent préoccupantes. Déjà très affectées, ces populations ont été replongées dans l'horreur par l'insurrection du groupe Boko Haram à partir de 2014. Dans un contexte sécuritaire volatile, elles ont été victimes de toutes sortes d'exactions. Les déplacements des populations dans cette région se sont accrus ces derniers mois : en avril dernier, l'OIM<sup>2</sup> dénombrait 190 591 personnes déplacées. Elles se retrouvent majoritairement dans des familles d'accueil, en location pour certains et en plein air pour une minorité.

### Quelle réponse humanitaire ?

L'État du Cameroun est le premier acteur concerné. Des mesures militaires ont été prises pour sécuriser non seulement les frontières avec la RCA et le Nigeria, mais des camps ont également été aménagés pour les réfugiés. De nouvelles unités ont été créées au sein de l'armée en 2013 et un important dispositif matériel et humain a été déployé dans les régions de l'Est, du Nord et de l'Extrême-Nord.

The influx of Nigerian refugees in Cameroon, for its part, is due to abuses by the terrorist sect Boko Haram. Spreading desolation in the south-east of Nigeria, the group caused several thousand people to flee. The military offensives of its members on Cameroonian soil having been countered by the Cameroonian army, the group proceeded to carry out kamikaze attacks which contributed to the increase in refugee arrivals. Nigerian nationals ended up, for the most part, in the Minawao camp, which hosts 54,806 out of the 70,658 registered Nigerian refugees in Cameroon.

Finally, population movements amongst Cameroonians are concentrated in the far North region, caused in large part by natural disasters and insecurity. Indeed, the region is characterised by high levels of poverty, and the inhabitants are extremely vulnerable. Since 2012<sup>1</sup>, thousands of families have been re-localised by authorities to dedicated reception sites, where living conditions remain a source of concern. These people, already profoundly affected, were plunged back into horror from 2014 onwards by the Boko Haram insurrection. In a volatile security context, they were victims of all kinds of abuses. Population movements in this region have been on the rise over the last few months. Last April, the IOM<sup>2</sup> counted 190,591 displaced persons. They ended up mainly in host families, some as tenants and without shelter for a minority.

### Which humanitarian response?

The State of Cameroon is the main actor concerned. Military measures have been taken to secure the borders with the Central African Republic and Nigeria, and camps have also been converted for refugees. New units were created in the

— 1. En septembre 2012, les pluies diluviennes ont causé l'inondation de la ville de Maga par les eaux du fleuve Logone ; 7 000 personnes ont dû fuir pour se réfugier dans des villes voisines.

— 2. Organisation internationale pour les migrations - Mali, *Rapports de matrice de suivi des déplacements (DTM)*, n° 3, avril 2016, [http://mali.iom.int/sites/default/files/CMP%20reports/DTM\\_Avril\\_2016.pdf](http://mali.iom.int/sites/default/files/CMP%20reports/DTM_Avril_2016.pdf)

— 1. In September 2012, torrential rains caused flooding in the village of Maga when the Logone river burst its banks. 7000 people were forced to flee to neighbouring villages.

— 2. International organization for migration - Mali, *Rapports de matrice de suivi des déplacements (DTM)*, n° 3, April 2016, [http://mali.iom.int/sites/default/files/CMP%20reports/DTM\\_Avril\\_2016.pdf](http://mali.iom.int/sites/default/files/CMP%20reports/DTM_Avril_2016.pdf)

L'armée veille sur les frontières et couvre toute la zone pour neutraliser les insurgés islamistes. Une Force multinationale mixte (FMM) est opérationnelle dans la zone du bassin du lac Tchad<sup>3</sup>. Sur le plan humanitaire, les superficies nécessaires pour l'aménagement des camps de réfugiés ont été octroyées. Un comité interministériel *ad hoc* chargé de la gestion des situations d'urgence concernant les réfugiés au Cameroun a été mis en place. Les ressources gouvernementales sont également impliquées dans tous les clusters mis en œuvre.

Les capacités techniques des organisations humanitaires internationales réparties au sein de ces différents clusters couvrent l'essentiel de la réponse humanitaire. Sous l'autorité du HCR et des organisations onusiennes, une vingtaine d'ONG comme Action contre la Faim, Médecins Sans Frontières, Solidarités International, International Medical Corps, mais aussi la Croix-Rouge française ont déployé leurs équipes dans les quatre régions concernées par la crise. Ces partenaires internationaux effectuent un travail de renforcement des capacités des acteurs locaux, des aspects capitaux de la dynamique humanitaire (l'information, la planification de la réponse, les financements des actions).

D'après l'Office de coordination des affaires humanitaires (OCHA), six ONG nationales sont engagées dans la réponse humanitaire, en situation de sous-traitance auprès des organisations onusiennes. Ces acteurs locaux œuvrent dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la sanitation et sont déployés dans les quatre régions affectées. Cette présence reste néanmoins insuffisante et interroge la politique humanitaire du Cameroun. Selon nous, il s'agit moins d'une question de capacité des acteurs locaux que de l'illustration d'une politique nationale qui ne tient pas compte

army in 2013 and a significant material and human effort deployed in the eastern, northern and far northern regions. The Army watches over the borders and covers the entire zone in order to neutralise Islamist insurgents. A Multinational Joint Task Force (MNJTF) is operating in the Lake Chad basin zone<sup>3</sup>. On the humanitarian front, land was allocated for refugee camps. An *ad hoc* inter-ministerial committee has been put in place to manage emergency situations concerning refugees in Cameroon. Governmental resources have also been distributed to all of the clusters at work.

The technical capacities of the international humanitarian organizations distributed throughout these different clusters cover the essentials of the humanitarian response. Under the authority of the HCR and UN organizations, twenty NGOs including Action Contre la Faim, Médecins Sans Frontières, Solidarités International, International Medical Corps, and the French Red Cross have deployed their teams in the four regions affected by the crisis. These international partners carry out capacity reinforcement actions with local actors, and work on crucial aspects of the humanitarian dynamic (information, response planning, funding).

**« Six ONG nationales sont engagées dans la réponse humanitaire, en situation de sous-traitance auprès des organisations onusiennes. »**

***“Six national NGOs are engaged in the humanitarian response, sub-contracting for UN organizations.”***

According to the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), six national NGOs are engaged in the humanitarian response, sub-contracting for UN organizations. These local actors

— 3. Mise en place sous l'égide de l'Union africaine, la FMM est composée de 8 500 soldats mis à disposition par le Tchad, le Nigeria, le Cameroun, le Niger et le Bénin [NDLR].

— 3. Implemented under the auspices of the African Union, the MNJTF is made up of 8,500 soldiers from Chad, Nigeria, Cameroon, Niger and Benin [Editor's note].

du rôle que peut jouer la société civile dans une crise de cette ampleur. Reste que les conditions d'intervention sont périlleuses à différents niveaux.

Il en va, bien sûr, des difficultés liées à l'insécurité. La région de l'Extrême-Nord est la cible des exactions de la secte Boko Haram au Cameroun depuis 2013. Malgré l'efficacité de la réponse militaire, cette région demeure la plus dangereuse du Cameroun. De même, l'instabilité en République centrafricaine influence la réponse humanitaire, les Centrafricains réfugiés au Cameroun n'ayant aucune voie de retour dans un pays où ils seraient difficilement protégés. Cette situation maintient la pression sur les ressources disponibles. Les attaques perpétrées en territoire camerounais par des groupes armés centrafricains ne facilitent pas le travail des humanitaires. Il est difficile en effet pour ces derniers de couvrir les zones en proie à des combats. Les insurgés étant mêlés aux populations, le risque est grand d'être pris dans une embuscade ou entre deux feux, même si l'armée travaille à protéger les acteurs humanitaires.

L'insécurité alimentaire aggrave la situation. L'extrême pauvreté des populations hôtes ne permet pas à ces zones de supporter la pression exercée sur les ressources disponibles. La réponse humanitaire ne concerne dès lors plus seulement les réfugiés et les déplacés internes uniquement : elle doit tenir

**« La réponse humanitaire nécessiterait 282,2 millions de dollars pour l'année 2016. Or OCHA faisait savoir qu'au 19 juillet 2016, le financement s'élevait à 62,4 millions. »**

**"The humanitarian response required 282.2 million dollars in 2016. Yet OCHA confirmed on July 19<sup>th</sup> 2016 that funding amounted to 62.4 million."**

compte des populations locales qui consentent à partager leurs très maigres ressources. Souvent incapables de culti-

work in the sectors of health, education and sanitation and are deployed in the four affected regions. Nevertheless, this presence remains insufficient and calls Cameroon's humanitarian policy into question. In our view, it is less a question of local actors' capacity than an illustration of a national policy which does not take into account the role that can be played by civil society in a crisis of this magnitude. The fact remains that conditions of intervention are perilous on a number of levels.

There are, of course, difficulties linked to insecurity. The Far North region has been the target of acts of violence by Boko Haram in Cameroon since 2013. Despite the efficacy of the military response, the region remains the most dangerous part of Cameroon. In the same way, instability in the Central African Republic influences the humanitarian response, since Central African refugees in Cameroon have no way of returning to a country where they would be difficult to protect. This situation maintains the pressure on available resources. The attacks perpetrated on Cameroonian soil by armed Central African groups do not make humanitarian professionals' work easier. It is indeed difficult for them to cover all the zones undergoing periods of combat. Since the insurgents are mixed in with the inhabitants, there is a high risk of getting ambushed or caught in cross-fire, even though the army is working to protect humanitarian actors.

Food insecurity also aggravates the situation. The extreme poverty of the host regions does not allow them to withstand the pressure exerted on the resources which are available. The humanitarian response there not only concerns refugees and internally displaced persons, but must also take into account the local inhabitants who consent to sharing their very meagre resources. Often incapable of cultivating their fields due to acts of violence by Boko Haram terrorists, a number of them are exposed to famine.

ver leurs champs à cause des exactions des terroristes de Boko Haram, certaines sont exposées à la famine. Les financements, enfin, sont notoirement insuffisants. La réponse humanitaire nécessiterait 282,2 millions de dollars pour l'année 2016. Or OCHA faisait savoir qu'au 19 juillet 2016, le financement s'élevait à 62,4 millions. Des appels à la mobilisation internationale ont été lancés par Stephen O'Brien, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence d'OCHA, et Najat Rochdi, la Coordonnatrice du Système des Nations unies au Cameroun, pour interpellier les bailleurs de fonds sur l'impératif de soutenir la réponse humanitaire.

L'analyse de la question des réfugiés au Cameroun pose le problème de l'implication des acteurs locaux à côté des acteurs internationaux. Face à l'impératif d'améliorer cette réponse humanitaire, des initiatives devraient être prises tant par l'État que par la société civile pour consolider l'architecture humanitaire locale.

### **Des mesures incitatives pour susciter davantage l'implication de la société civile dans la réponse humanitaire**

Le cadre institutionnel au Cameroun est régi par les lois du 19 décembre 1990 portant liberté d'association et du 22 décembre 1999 régissant les organisations non gouvernementales. Certaines dispositions jouent néanmoins un rôle de verrous, limitant l'accès à des ressources financières et affaiblissant d'autant les organisations et leur capacité à entreprendre des initiatives constructives. Par ailleurs, et comme nous l'avons déjà évoqué, les organisations locales recensées par OCHA sont en situation de sous-traitance auprès des organisations onusiennes : octroyer à certaines d'entre elles le statut d'utilité publique s'inscrirait dans une logique de pérennisation des acquis, de valorisation des expériences et de construction progressive d'une dynamique de réponse humanitaire nationale.

Finally, funding is notoriously insufficient. The humanitarian response required 282.2 million dollars in 2016. Yet OCHA confirmed on July 19<sup>th</sup> 2016 that funding amounted to 62.4 million. Calls for international mobilisation were issued by Stephen O'Brien, Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator for OCHA, and Najat Rochdi, Coordinator of the UN System in Cameroon, to engage sponsors to recognise the imperative of supporting the humanitarian response. The analysis of the refugee question in Cameroon raises the issue of local actors' implication alongside international actors. Faced with the imperative of improving this humanitarian response, both the State and civil society must take initiatives to consolidate the local humanitarian architecture.

### **Incentives to further encourage the implication of civil society in the humanitarian response**

The institutional framework in Cameroon is regulated by the Freedom of Association Act of December 19<sup>th</sup> 1990 and by the regulations concerning non-governmental organizations of December 22<sup>nd</sup> 1999. Certain dispositions nevertheless act as barriers limiting access to financial resources and thereby weakening organizations and their capacity to undertake constructive initiatives. In addition, as we have already mentioned, local organizations identified by OCHA are in a sub-contracting position relative to UN organizations. Granting some of them recognition as associations of public interest would contribute to sustainably consolidating knowledge, granting value to experience, and gradually building up the dynamics of a national humanitarian response.

Civil society is therefore not considered as a potential humanitarian actor, despite what authorities sometimes declare. Faced with the urgency of consolidating a local humanitarian response alongside the international deployment, it is imperative that civil society group together into collectives. A representa-

De fait, et contrairement à ce qui est parfois proclamé par les autorités, la société civile n'est pas perçue comme un potentiel acteur humanitaire. Un regroupement au sein d'un collectif est impératif face à l'urgence de consolider un tissu humanitaire national, à côté du déploiement international. Une organisation porte-parole devrait pouvoir mener un plaidoyer pour davantage de visibilité et une réelle prise en compte des organisations de la société civile dans la réponse humanitaire. Le système humanitaire international reste encore trop hermétique, à tel point qu'il est presque impossible pour des organisations locales de s'exprimer individuellement. Cette dispersion d'énergies ne valorise pas les efforts fournis par ces organisations de première ligne.

**« De fait, et contrairement à ce qui est parfois proclamé par les autorités, la société civile n'est pas perçue comme un potentiel acteur humanitaire. Un regroupement au sein d'un collectif est impératif face à l'urgence de consolider un tissu humanitaire national, à côté du déploiement international. »**

***"Civil society is therefore not considered as a potential humanitarian actor, despite what authorities sometimes declare. Faced with the urgency of consolidating a local humanitarian response alongside the international deployment, it is imperative that civil society group together into collectives."***

De leur côté, les organisations locales doivent réviser leurs stratégies de mobilisation des ressources. Le volontariat et le bénévolat, qui permettent aux citoyens de mettre leurs capacités au service des causes d'intérêt général, sont des outils très efficaces. Or les organisations de la société civile ne reposent pas sur une logique d'adhésion populaire. Il appartient donc aux entrepreneurs sociaux d'attirer l'attention des citoyens,

active organization should conduct advocacy in order to gain greater visibility and a real taking into account of civil society organizations in the humanitarian response. The international humanitarian system remains too hermetic, to the extent that it is almost impossible for local organizations to express themselves individually. The dispersion of the sector does not optimise the efforts of these front line organizations.

For their part, local organizations must revise their resource mobilisation strategies. Volunteering is a very efficient tool, which allows citizens to put their skills at the service of general interest causes. Yet civil society organizations do not operate according to the logic of popular support. It is therefore up to social entrepreneurs to attract citizens' attention and establish a framework allowing them to accommodate volunteers. This process would contribute towards consolidating crisis response capacity and giving credibility to local actors.

The question of refugees and internally displaced persons in Cameroon is a silent Hydra, revealing both the magnitude of an unsung crisis and the absence of links between national and international organizations. Slowly but surely, it has engendered the worst humanitarian crisis that Cameroon has ever known. The entirety of Cameroonian society is implicated, since the legendary culture of hospitality now comes at a very high price. Despite the weight of this human and cultural duty, our society has an obligation to help all of those who seek refuge there. It is essential to build up a framework which will act as a greater incentive for local action. National capacity-building for the response concerns each and every citizen. It is the condition for sustainable and efficient international support and contributions.

*Translated from the French by Juliet Powys*

d'aménager un cadre qui leur permette d'accueillir des adhérents bénévoles ou volontaires. Cette démarche contribuera à consolider une capacité de réponse aux crises et à crédibiliser les acteurs locaux.

Hydre silencieuse, la question des réfugiés et déplacés internes au Cameroun révèle tout à la fois l'ampleur d'une crise méconnue et l'absence de liens entre les organisations internationales et nationales. Très lentement, mais sûrement, elle a généré la crise humanitaire la plus sévère que le Cameroun ait jamais connue. Toute la société camerounaise est interpellée car la culture d'accueil légendaire de ce pays a aujourd'hui un coût très élevé. Malgré le poids de ce devoir culturel et humain, notre société a l'obligation de secourir tous ceux qui viennent y chercher refuge. Il est impératif d'aménager un cadre plus incitatif pour les volontés locales. La construction d'une capacité de réponse nationale repose sur tous les citoyens. C'est la condition pour que le soutien et toutes les contributions internationales soient efficaces et pérennes.

**« Toute la société camerounaise est interpellée car la culture d'accueil légendaire de ce pays a aujourd'hui un coût très élevé. Malgré le poids de ce devoir culturel et humain, notre société a l'obligation de secourir tous ceux qui viennent y chercher refuge. »**

*"The entirety of Cameroonian society is implicated, since the legendary culture of hospitality now comes at a very high price. Despite the weight of this human and cultural duty, our society has an obligation to help all of those who seek refuge there."*

## Biographie | Biography

### ACHILLE VALERY MENGO

Diplômé de l'université de Yaoundé I (master en Histoire des relations internationales), de l'Institut régional des études en sécurité sociale (formation de cadre de développement) et de l'Institut des relations internationales du Cameroun (IRIC) où il a obtenu un master en Coopération internationale, action humanitaire et développement durable. Achille Valery Mengo a travaillé plusieurs années comme consultant indépendant en management organisationnel et stratégique des associations de solidarité nationale et internationale. Il est actuellement consultant pour France Volontaires Cameroun et administrateur du blog « Afrik Humanitaires » (<http://achillemengo.blogspot.fr/>), un espace d'échanges, de débats et d'informations sur les problématiques humanitaires.

Graduated from the University of Yaoundé I (Masters in History and International Relations), from the Regional Institute in Social Studies (Development Executive training), and from the Cameroon Institute of International Relations (IRIC), where he completed a Masters in International Cooperation, Humanitarian Action and Sustainable Development. Achille Valery Mengo worked for several years as an independent consultant in organizational and strategic management for national and international solidarity associations. He is currently a consultant for France Volontaires, Cameroon and administrator of the *Afrik Humanitaires* blog (<http://achillemengo.blogspot.fr/>), a platform for exchange, debate and information on humanitarian issues.

# Migrations environnementales : perspectives d'avenir

## Environmental Migrations: future prospects

*Paul Chiron • Master 2 de droit international et comparé à l'université Toulouse 1 Capitole, spécialisé en droit humanitaire et droit des réfugiés*

# A

vec l'expression « réfugiés climatiques », ce sont deux actualités qui se télescopent. Celle des migrants et celle du changement climatique. Elles

convergent pour étendre la problématique des mouvements forcés de population à un niveau jamais atteint et relancent, s'agissant de ces migrants d'un nouveau type, la question de leur reconnaissance juridique.



PAUL  
CHIRON

Avec le changement climatique et l'écho médiatique de ce sujet, les migrations environnementales font la Une des journaux. Il existe de très nombreuses raisons pour une personne de migrer et les déplacements du fait du climat ne sont pas un phénomène nouveau. Cependant, les effets du changement climatique font du facteur environnemental la première cause de déplacement. Entre stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique et facteur de vulnérabilité, les migrations environnementales restent un phénomène flou et difficilement perceptible dans

With the expression "climate refugees" two recurrent headlines are brought together: migrants and climate change. They converge to bring the issue of forced population movements to a level never attained and recall, concerning these migrants of a new type, the question of their legal recognition.

With climate change and the media echo around the subject, environmental migrations are making the headlines. There are numerous reasons for a person to migrate, and movements due to climate are not a new phenomenon. Nevertheless, the effects of climate change have made the environmental factor the leading cause for displacements. Environmental migrations remain a blurred phenomenon that is hard to grasp in its entirety, viewed as it is both under the angle of strategies of adaptation and as a factor of vulnerability. These multifaceted and sometimes invisible displacements complicate the evaluation of the situation as well as the elaboration of a global response, in law as well as in the field.

son ensemble. Ces déplacements multi-formes et parfois invisibles compliquent l'évaluation de la situation ainsi que l'élaboration d'une réponse globale en droit comme sur le terrain.

### L'ampleur des migrations climatiques

Chercheur spécialisé dans les liens entre écologie et économie, Norman Myers lançait en 1995 un chiffre qui sera par la suite repris dans de nombreux discours : 200 millions de réfugiés climatiques en 2050<sup>1</sup>. De l'aveu même de Myers, cette estimation représentait une extrapolation d'une situation à un moment donné, sans prise en compte de la capacité d'adaptation et de résilience des populations touchées, ni des mesures qui seraient éventuellement prises pour endiguer le changement climatique et ses conséquences. Cependant, il est vrai que le nombre de déplacés climatiques ne cesse d'augmenter, l'environnement devenant un des facteurs de migration les plus importants. Plus de 41 millions de personnes auraient été déplacées du fait du changement climatique et des catastrophes naturelles en 2015<sup>2</sup>. Néanmoins, il est difficile, voire impossible, d'avoir des chiffres fiables. Le changement climatique amplifie les facteurs déjà existants et il est impensable de le déconnecter des facteurs économiques, politiques ou sociaux. Les seuls chiffres fiables sur les mouvements de population dus au climat demeurent le nombre de déplacés suite aux catastrophes naturelles qui

### The scope of migrations caused by climate change

Norman Myers, a researcher specialised in the links between environmental matters and the economy, evoked a figure in 1995 which would later be taken up in a number of discourses: 200 million climate refugees by 2050<sup>1</sup>. On Myers's own admission, this estimation represented an extrapolation of a situation at a given point in time, without taking into account affected populations' capacities for adaptation and resilience, nor the measures that might potentially be taken to contain climate change and its consequences. Nevertheless, it is true that the number of people displaced by climate change continues to increase, with the environment becoming the leading factor of migration. More than 41 million people

**« Le nombre de déplacés climatiques ne cesse d'augmenter, l'environnement devenant un des facteurs de migration les plus importants. »**

***"The number of people displaced by climate change continues to increase, with the environment becoming the leading factor of migration."***

were reportedly displaced because of climate change and natural disasters in 2015<sup>2</sup>. Nonetheless, it is difficult if not impossible to get reliable figures. Climate change amplifies pre-existing

— 1. Voir notamment *Environmental refugees: an emergent security issue*, 13<sup>th</sup> Economic Forum, Prague, 23-27 May 2005, <http://www.osce.org/eea/14851?download=true> et *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21<sup>st</sup> century*, The Royal Society, 19 octobre 2001, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1692964/pdf/12028796.pdf>

— 2. Pour plus de détails sur ces déplacements voir l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques de l'Initiative Nansen <https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/aktuell/agenda/The-Nansen-Initiative-fr.pdf>, ainsi que le Global Report On Internal Displacement 2016 publié par The Internal Displacement Monitoring Centre <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>

— 1. See for example *Environmental refugees: an emergent security issue*, 13<sup>th</sup> Economic Forum, Prague, 23-27 May 2005, <http://www.osce.org/eea/14851?download=true> and *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21<sup>st</sup> century*, The Royal Society, 19 octobre 2001, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1692964/pdf/12028796.pdf>

— 2. For more details on these displacements, see the Nansen Initiative's Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change <https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/aktuell/agenda/The-Nansen-Initiative-fr.pdf>, as well as the Global Report On Internal Displacement 2016 published by The Internal Displacement Monitoring Centre <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>

ne donnent, bien sûr, qu'un aperçu tronqué de la réalité. Par ailleurs, la plupart des migrations dues au climat se font sur de petites distances, à l'intérieur des frontières. Un peu plus de 19 millions de personnes se sont ainsi déplacées dans leurs propres pays du fait de catastrophes naturelles en 2015, plus de deux fois le nombre de déplacés internes dus à des violences ou à des conflits armés. En outre, il existe des déplacements invisibles ; souvent successifs, causés par des catastrophes soudaines comme des inondations mais également par la dégradation lente de l'environnement. Ces migrations « hors radars » ne peuvent pas être comptabilisées rendant une quelconque réponse difficile. De même, nous n'avons aucune donnée sur le nombre de personnes qui s'implantent et renoncent à retourner dans leur région d'origine. Cette impossibilité d'un état des lieux clair et précis sur les migrations climatiques actuelles explique l'absence de projection sur leurs évolutions.

**« L'ampleur des migrations dues au climat est difficilement quantifiable. »**

*“The scope of migrations caused by climate change is difficult to quantify.”*

Si l'ampleur des migrations dues au climat est difficilement quantifiable, cinq scénarios de déplacements ont été identifiés par Walter Kälin<sup>3</sup> ; les déplacements dus aux catastrophes hydrométéorologiques (inondations, ouragans, glissements de terrain, etc.), à la qualification par les gouvernements de zones comme étant à haut risque pour l'habitat humain, aux dégradations de l'environnement et les catastrophes à déclenchement lent, à la hausse du niveau des mers et le risque de sub-

factors and it is unbelievable to dissociate it from economic, political or social factors. The only reliable figures on population movements caused by climate change are the numbers of people displaced in the wake of natural disasters, which of course give only a partial overview of reality. Moreover, most migrations due to climate change take place over short distances, inside of national borders. A little over 19 million people moved in this way in their own country as a result of natural disasters in 2015, more than double the number of internally displaced persons fleeing violence or armed conflict. Additionally, there are invisible, often successive displacements caused by sudden disasters like floods, but also by the slow deterioration of the environment. These “off the radar” migrations cannot be tallied, complicating any possible response. In the same way, we have no data concerning the number of people who establish themselves elsewhere and renounce ever returning to their native region. The impossibility of getting a clear picture of the state of affairs explains the absence of forecasts regarding their development.

Though the scope of migrations caused by climate change is difficult to quantify, Walter Kälin<sup>3</sup> has identified five displacement scenarios: displacements due to hydrometeorological disasters (floods, hurricanes, landslides, etc.), to government declarations of zones being high risk for human habitation, to environmental deterioration and slow-impact disasters, to rising sea levels and the risk of flooding, and displacements due to armed conflicts triggered by resource scarcity. Models of displacements differ in the face of these different hypotheses. Confronted with a sudden natural disaster, people will migrate en masse, over a short period and over limited distances. A slow deterioration of their environment

— 3. The Climate Change. Displacement Nexus présenté par le Pr W. Kälin, disponible sur <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-climate-change-displacement-nexus/>

— 3. The Climate Change. Displacement Nexus presented by Pr W. Kälin, available at <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-climate-change-displacement-nexus/>

mersion, et les déplacements dus aux conflits armés amorcés par la raréfaction des ressources. Les modèles de déplacement des populations face à ces différentes hypothèses diffèrent. Ainsi, confrontées à une catastrophe naturelle soudaine, les personnes migreront en masse, sur une courte période et dans un rayon restreint. Une dégradation lente de leur environnement engendrera quant à elle un déplacement plus diffus, sur une période longue et des distances variables avec de possibles franchissements de frontières.

Nous assistons donc, et ce phénomène devrait s'amplifier, à un accroissement des migrations internes et régionales du fait de la multiplication des catastrophes naturelles, particulièrement en Asie du Sud-Est, en proie aux inondations et aux tempêtes. De même, les sécheresses et la raréfaction des ressources naturelles produisent une migration invisible et diffuse. L'élévation du niveau des mers engendrera également de nombreux déplacements. Du fait du coût économique, mais également social, élevé de la migration, la majorité des déplacements se fera à une échelle régionale. Si les pays en développement sont les premiers « producteurs » de migrants environnementaux, ils sont également les premiers à accueillir les populations déplacées. Ces migrations incommensurables entraînent davantage de vulnérabilités, enravent le développement économique et empêchent le pays de remplir son devoir de protéger sa population. Ce constat illustre la nécessité de ne pas considérer les pays en développement uniquement comme des victimes du changement climatique, mais également comme des acteurs de la lutte et de l'adaptation à ses effets. Et ceci explique l'importance d'une justice climatique entre pays développés et en développement. Du fait de cette multitude de causes et de formes des migrations environnementales, apporter une réponse englobante semble néanmoins impossible.

will lead, for its part, to a more diffuse movement, over a long period of time and over variable distances, with possible border crossings.

We are therefore witnessing, and this phenomenon will no doubt continue to develop, an increase in internal and regional displacements due to the proliferation of natural disasters, particularly in South East Asia, which is in the grip of flooding and storms. At the same time, droughts and increasing resource scarcity produces invisible and diffuse migrations. Rising sea levels will also lead to numerous displacements.

**« Si les pays en développement sont les premiers "producteurs" de migrants environnementaux, ils sont également les premiers à accueillir les populations déplacées. »**

***"Whilst developing countries are the leading 'producers' of environmental migrants, they are also the first to receive displaced populations."***

Owing to the high economic and social costs of migration, the majority of displacements will take place on a regional scale. Whilst developing countries are the leading "producers" of environmental migrants, they are also the first to receive displaced populations. These incommensurable migrations lead to greater vulnerability, slow down economic development and prevent countries from carrying out their duty of protecting their population. This observation illustrates the necessity of considering developing countries not only as victims of climate change, but also as actors in the struggle against it and in the adaptation to its effects. And this explains the importance of climate justice between developed and developing countries. Owing to the multitude of forms and causes of environmental migration, it nevertheless seems impos-

### La chimère de la réponse juridique

L'expression « réfugié climatique » est aujourd'hui utilisée fréquemment. Mais il est important de rappeler que le statut de réfugiés répond aux critères de la Convention de Genève de 1951, convention qui ne prévoit en aucun cas la reconnaissance de ce statut pour ceux qui auraient fui du fait du climat<sup>4</sup>. La conception même de la Convention de Genève s'oppose à la reconnaissance d'un tel statut : porteuse d'une approche individualiste, la détermination du statut de réfugié se fait sur la crainte objective et personnelle du demandeur d'asile. Or cette approche ne peut convenir aux migrations environnementales qui appellent au contraire à une vision

**« Le statut de réfugiés répond aux critères de la Convention de Genève de 1951, convention qui ne prévoit en aucun cas la reconnaissance de ce statut pour ceux qui auraient fui du fait du climat. »**

***"The status of refugees is determined by the 1951 Geneva Convention, which makes no provision for inclusion in this status of people fleeing climate change."***

collective. La reconnaissance *prima facie* – c'est-à-dire, une détermination du statut de réfugié sur la base de circonstances apparentes et objectives dans le pays d'origine motivant l'exode<sup>5</sup> –, utilisée en réponse aux situations exceptionnelles, semblerait plus adéquate. Faut-il par conséquent amender ou renégocier la Convention

sible to conceive an all-encompassing response.

### The fantasy of a legal response

The term "climate refugee" is currently widely used. Yet it is important to note that the status of refugees is determined by the 1951 Geneva Convention, which makes no provision for inclusion in this status of people fleeing climate change<sup>4</sup>. The very concept of the Geneva Convention is opposed to recognising such a status. Following an individualistic approach, the determination of refugee status is made on the basis of the asylum seeker's objective and personal concerns. This approach cannot accommodate environmental migrations, which rest, on the contrary, on a collective vision. *Prima facie* recognition - that is to say a determination of refugee status on the basis of apparent and objective circumstances in the country of origin and motivating the exodus<sup>5</sup> -, used in response to exceptional situations, seems more adequate. Should the 1951 Convention therefore be amended or renegotiated? The world is experiencing large-scale population movements, leading to border reinforcements and calling the right to asylum into question, which explains that a majority of people are opposed to modifying the Convention, fearing a regression of international.

The European Union, which for several years has been seeking to undertake a community approach of the right to asylum, is silent as to the question of climate refugees. The only possibility resides in reception and temporary protection in the case of massive influxes, for which provision is made in Directive

— 4. En 2013, puis en 2015, un avocat a défendu le cas emblématique d'un demandeur d'asile demandant le statut de réfugié climatique en Nouvelle-Zélande du fait de la montée des eaux menaçant l'archipel des Kiribati. Il a argué que le changement climatique et donc le risque de submersion de l'archipel étaient une conséquence des actions de l'homme, justifiant de ce fait une persécution. Par deux fois, les magistrats n'ont pas suivi son argumentation et ont rejeté la demande.

— 5. Selon la définition du HCR.

— 4. In 2013, and again in 2015, a lawyer defended the emblematic case of an asylum seeker requesting the status of climate refugee in New Zealand, as a result of rising water levels threatening the Kiribati archipelago. He argued that climate change, and the attendant risk of flooding in the archipelago, was a consequence of human action, which justified its qualification as persecution. His argument was not accepted by the magistrates and the request was denied in both cases.

— 5. As defined by the UNHCR.

de 1951 ? Le monde connaît aujourd'hui des déplacements de populations de grande ampleur entraînant un renforcement des frontières et une remise en cause du droit d'asile, ce qui explique qu'une opinion largement majoritaire est opposée à une modification de la Convention de peur d'une régression de la protection internationale.

L'Union européenne qui, depuis quelques années, a entrepris une communautarisation du droit d'asile est muette sur la question des réfugiés climatiques. La seule possibilité résiderait dans l'accueil et la protection temporaire en cas d'afflux massif prévu par la Directive 2001/55/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2001. Cependant, cette possibilité semble inadaptée, notamment du fait du caractère temporaire de la protection<sup>6</sup>. Certains textes régionaux ouvrent pour leur part une plus grande place à la reconnaissance d'un statut de réfugié climatique. La Convention d'Addis-Abeba de l'Union africaine de 1969 et, dans une certaine mesure, la Déclaration de Carthagène de 1984 définissent notamment le terme « réfugié » comme s'appliquant à toute personne ayant été obligée de fuir en raison « d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité<sup>7</sup> ». Nous pouvons imaginer que le trouble grave à l'ordre public dont il est fait question pourrait inclure les conséquences du changement climatique et des catastrophes naturelles. Cependant, une telle interprétation n'a jamais été admise pour le moment. De son côté, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification établit un lien entre la désertifi-

2001/55/CE ratified by the European Union Council on July 20<sup>th</sup> 2001. Yet this possibility appears ill-adapted, namely

**« L'Union européenne qui, depuis quelques années, a entrepris une communautarisation du droit d'asile est muette sur la question des réfugiés climatiques. »**

**"The European Union, which for several years has been seeking to undertake a community approach of the right to asylum, is silent as to the question of climate refugees."**

because of the temporary nature of the protection<sup>6</sup>. Certain regional texts, for their part, give more prominence to the recognition of a climate refugee status. The African Union's Addis Ababa Convention of 1969, and to an extent the Cartagena Convention of 1984, notably define the term of "refugee" as applying to any person having had to flee as a result of "events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or in that of which this person is a national"<sup>7</sup>. One might assume that events seriously disturbing public order might include consequences of climate change and natural disasters. However, such an interpretation has yet to be admitted. For its part, the United Nations Convention to Combat Desertification establishes a link between desertification and soil impoverishment and causes of migration, without actually offering protection to environmental migrants.

Status and protection for climate refugees is therefore not set out in any

— 6. L'article 4 de la directive prévoit que la protection est attribuée pour une durée initiale d'un an. Une prolongation maximale et exceptionnelle peut porter cette protection à trois ans.

— 7. Article premier de la Convention de l'UA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique adoptée le 10 septembre 1969 ainsi que III, 3, de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée le 22 novembre 1984

— 6. Article 4 of the directive makes provision for protection attributed for the duration of one year. A maximum and exceptional prolongation can extend this protection up to three years.

— 7. The first article of the AU Convention regulating aspects pertaining to refugee concerns in Africa was adopted on September 10<sup>th</sup> 1969, along with III, 3 of the Cartagena Declaration on Refugees, adopted on November 22<sup>nd</sup> 1984.

cation et l'appauvrissement des terres avec les causes de migrations, sans pour autant offrir de protection aux migrants environnementaux.

Aucun texte international n'offre donc de statut et de protection aux déplacés du climat. Cependant, ce vide juridique est suppléé, en partie, par le mandat large du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR). Nous l'avons vu, le phénomène migratoire est un phénomène sous-tendu par de nombreux facteurs, et les conséquences du changement climatique se font ressentir également de différentes manières. Ainsi, l'élément climatique a pu entrer en ligne de compte dans la décision des réfugiés de fuir la Somalie ; la montée du niveau des mers et les risques de submersion de certains États insulaires peuvent produire des apatrides, et nous l'avons vu, la majorité des déplacements environnementaux se font à l'intérieur des frontières d'un pays. Pourraient-ils donc, à l'instar des réfugiés, apatrides et déplacés internes « classiques », relever du mandat de protection du HCR et bénéficier donc d'une potentielle assistance et d'un statut ?

**« Le caractère multifactoriel de la migration rend impossible la déconnexion des raisons économiques, sociales ou politiques du facteur climatique et donc complexifie la définition des critères pour le statut de réfugié climatique. »**

***“The multitude of factors involved in migration makes it impossible to dissociate economic, social or political reasons from the climate factor, and therefore makes the definition of criteria for the status of climate refugees more complex.”***

À de nombreuses reprises, l'idée de créer un statut de réfugié climatique a été évoquée. Il semble cependant que la mise en place d'un tel statut soit

international text. However, this legal vacuum is compensated for, in part, by the broad mandate of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). As we have seen, there are a number of factors underlying the migratory phenomenon, and the consequences of climate change are also felt in different ways. The climate element may therefore have come into play in refugees' decision to flee Somalia. Rising sea levels and risks of flooding in certain insular states can produce stateless persons, and as we have seen, the majority of environmental displacements take place within a country's borders. Could “climate refugees” therefore fall within the scope of the HCR's protection mandate and thereby benefit, like refugees, stateless persons and “classic” internally displaced persons, from potential assistance and a status?

The idea of creating a status for climate refugees has been evoked on many occasions. However, it appears that the implementation of such a status is not an option. As we have mentioned, the multitude of factors involved in migration makes it impossible to dissociate economic, social or political reasons from the climate factor, and therefore makes the definition of criteria for the status of climate refugees more complex. The term “refugee” refers to a person who has been compelled to flee. How can coercion be defined in the case of a slow deterioration of the environment or rising sea levels? Likewise, the individual approach to asylum, which as we have seen, does not correspond to climate migration needs, requires to be reviewed. International law is also ill-adapted, whilst non-interference and state sovereignty are proclaimed and defended by a number of international texts. The status would have to apply without distinction to internally displaced persons as well as refugees. In fine, the protection granted to “classic” refugees is temporary, since it can stop if the reasons which motivated the recognition of the status disappear. Given the climate question, this

inenvisable. Comme déjà évoqué, le caractère multifactoriel de la migration rend impossible la déconnexion des raisons économiques, sociales ou politiques du facteur climatique et donc complexifie la définition des critères pour le statut de réfugié climatique. Le terme « réfugié » désigne une personne qui a été contrainte de fuir : comment définir la coercition du départ dans le cas d'une dégradation lente de l'environnement ou de la montée du niveau de la mer ? De même, il faudrait repenser notre approche individualiste de l'asile qui, nous l'avons vu, ne correspond pas aux besoins des migrations climatiques. Le droit international est lui aussi inadapté, alors que la non-ingérence et la souveraineté des États sont proclamées et défendues par de nombreux textes internationaux : il serait donc nécessaire que ce statut s'applique sans distinction aux déplacés internes comme aux réfugiés. *In fine*, la protection accordée aux réfugiés « classiques » est temporaire, puisqu'elle peut cesser si les raisons qui ont motivé la reconnaissance du statut disparaissent ; or au vu de la question climatique, il faudrait que cette protection puisse être permanente et développer la réinstallation des migrants dans des pays qui ne sont pas touchés par les effets du changement climatique.

Il est impossible à l'heure actuelle de proposer un statut de réfugié climatique, ni en renégociant la Convention de Genève, ni en espérant l'adoption d'une convention spécifique, qui au vu du contexte actuel de repli sur soi, semble hors de propos.

### Quelles pistes, quels espoirs ?

Plusieurs projets et initiatives montrent cependant la prise de conscience politique de la nécessité et de l'urgence d'une protection. L'Initiative Nansen, processus lancé par les gouvernements suisse et norvégien, a produit en octobre 2015, suite à des consultations régionales, l'Agenda de protection à mettre en œuvre par les gouvernements afin de répondre aux besoins des

protection ought to be permanent and develop the relocation of migrants in countries unaffected by the effects of climate change.

It is currently impossible to propose a status for climate refugees, be it by renegotiating the Geneva Convention or by hoping for the adoption of a specific convention, which in light of the prevailing inward-looking trend seems to be out of the question.

**« Certaines législations et pratiques nationales, telles que le non-refoulement des migrants environnementaux ou le refus de renvoi vers un pays touché par les effets du changement climatique démontrent l'importance croissante de la question. »**

***"The growing significance of the question is also demonstrated by certain legislation and national practices, such as the non-expulsion of environmental migrants or non-return to countries affected by climate change."***

### What leads, what hopes?

Several projects and initiatives nevertheless show political awareness of the necessity and urgency of protection. The Nansen Initiative, a process launched by the Swiss and Norwegian governments following regional consultations, produced the Protection Agenda in October 2015, to be put in place by governments in order to meet the needs of displaced persons. The growing significance of the question is also demonstrated by certain legislation and national practices, such as the non-expulsion of environmental migrants or non-return to countries affected by climate change. Finally, a number of NGOs have begun to address the issue, putting in place programmes for Disaster Risk Reduction (DRR), like Action Contre la Faim in Bangladesh. Since 2007, the

personnes déplacées. De même, certaines législations et pratiques nationales, telles que le non-refoulement des migrants environnementaux ou le refus de renvoi vers un pays touché par les effets du changement climatique démontrent l'importance croissante de la question. Enfin, de nombreuses ONG se sont emparées de la question, mettant en place des programmes de réduction des risques de désastres (RRD), à l'image d'Action Contre la Faim au Bangladesh. Depuis 2007, l'ONG travaille, en partenariat avec une ONG locale, à renforcer la capacité des communautés, des partenaires locaux et des autorités gouvernementales à lutter contre les effets du changement climatique et à se préparer aux catastrophes naturelles.

Si ce n'est donc par le droit et les instances internationales responsables de sa production, c'est peut-être sur le terrain, au plus près des populations, que se joue leur protection pour les quelques années à venir. Jusqu'à ce que le droit prenne enfin le relais lorsque le changement climatique aura rendu visibles tous ces réfugiés en devenir ?

NGO has been working in partnership with a local NGO to reinforce the capacities of communities, local partners and governmental authorities to combat the effects of climate change and prepare themselves for natural disasters.

If the answer is not to be found in the law, or in the international bodies in charge of defining it, it is perhaps in the field, in proximity to populations, that protection will play out in the years to come, until the law finally take up the reins when climate change will have given visibility to all of these refugees-to-be.

*Translated from the French by Juliet Powys*

## Biographie | Biography



### PAUL CHIRON

Diplômé d'un master 2 de droit international et comparé à l'université Toulouse 1 Capitole, et spécialisé en droit humanitaire et droit des réfugiés. Depuis 2007, Paul Chiron est engagé aux côtés d'Action Contre la Faim. D'abord délégué départemental du Calvados, il endosse, de juin 2014 à juin 2016, à 21 ans, des responsabilités nationales en qualité de délégué à la Vie associative adjoint auprès du conseil d'administration de l'ONG. Il est membre du comité éthique de l'association pour l'exercice 2014-2016. Début 2016, il a également effectué une mission de détermination du statut de réfugié pour le Haut-Commissariat pour les réfugiés à Rabat.

He has a Masters degree in International and Comparative Law from the University of Toulouse 1 Capitole, and is specialised in humanitarian law and refugee rights. Since 2007 Paul Chiron has been working with Action Contre La Faim. Initially a departmental delegate in Calvados, he took on, at the age of 21, national responsibilities between June 2014 and June 2016 as Deputy Delegate for relations with (other) associations on the NGO's board of directors. He is a member of the association's Ethical Committee 2014-2016. In early 2016, he also carried out a refugee status determination mission for the High Commission for Refugees in Rabat, Morocco.

# La crise migratoire européenne : tentative de prospective à l'horizon 2018

## The European Refugee Crisis: forecasting for 2018

Michel Maietta • Directeur de recherche à l'IRIS  
(Institut de relations internationales et stratégiques)

**L**a crise migratoire en Europe, et plus largement la situation des personnes en mouvement dans le monde, devient l'une des questions majeures du siècle. Elle ne sera pas résolue si les décideurs, les opinions et les ONG ne se projettent pas pour anticiper les évolutions à venir. C'est à un exercice de prospective, toujours difficile, que se livre ici Michel Maietta, rendant compte des travaux de l'IARAN, un nouveau réseau d'analystes œuvrant de Yangon à Dakar et couvrant cinq grandes régions du globe.



MICHEL  
MAIETTA

S'interroger sur les enjeux liés à la crise migratoire à l'horizon 2018 ne revient bien évidemment pas à s'aventurer dans l'art divinatoire. Partant de l'idée que le futur n'est pas mesurable et que nous ne pouvons pas le prévoir avec exactitude, la démarche de l'Inter-Agency Regional Analysts Network (IARAN) consiste à s'y préparer à travers l'exploration de scénarios possibles. Une telle approche consiste à comprendre ce qui pourrait *advenir* pour en préempter l'impact. Il s'agit en quelque sorte de confisquer le futur pour mieux l'an-

The refugee crisis in Europe, and more generally, the movement of people throughout the world, is becoming one of the century's main questions. It will not be resolved if deciders, public opinion and NGOs do not project themselves to anticipate the developments to come. Michel Maietta attempts to forecast these developments in the following article, reporting on research from IARAN, a new network of analysts working from Yangon to Dakar and covering five major regions of the globe.

Wondering about the issues linked to the refugee crisis by 2018 is obviously not a divinatory exercise. Starting from the premise that the future is not measurable, and that we cannot predict it with accuracy, the Inter-Agency Regional Analysts Network (IARAN)'s process consists of preparing for it through the exploration of possible scenarios. Such an approach consists in understanding what might *occur* in order to preempt the impact. It is a matter, in a way, of confiscating the future to better anticipate it and to bring to it a pro-active and adapted response.

tipicer et y apporter une réponse proactive adaptée.

### Une vision préemptive du futur

Cette vision est au centre de la méthode de l'IARAN. Portée par l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) et Action Contre la Faim (ACF), cette initiative vise à accompagner les mutations du secteur humanitaire en contribuant à faire évoluer les acteurs de la position de tacticiens vers celle de stratégies. Cette démarche peut paraître très ambitieuse, mais elle n'a d'autre objectif que de sortir l'action humanitaire de la réaction et de permettre aux professionnels de devenir de véritables architectes du changement, capables d'apporter une réponse proactive aux crises encore en gestation. Pour effectuer ce basculement, l'IARAN a conçu un outil d'investigation de l'avenir, adapté aux spécificités du secteur<sup>1</sup>. Appliquée à une problématique concrète, cette méthode devient un puissant outil de programmation stratégique permettant de dépasser les apories du continuum URD<sup>2</sup> et de renforcer par anticipation la résilience des personnes en situation de vulnérabilité potentielle.

### A Pre-Emptive Vision of the Future

This vision is at the centre of the IARAN method. Carried by the Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) and Action Contre la Faim (ACF), the initiative aims to accompany changes in the humanitarian sector by contributing to help decision makers evolve from tactical to strategic positions. This approach may seem ambitious, but its only objective is to move humanitarian action away from simple reaction, and to enable professionals to become real architects of change, capable of bringing a pro-active response to crises that are still evolving. To operate this shift, IARAN came up with

**« Cette démarche peut paraître très ambitieuse, mais elle n'a d'autre objectif que de sortir l'action humanitaire de la réaction et de permettre aux professionnels de devenir de véritables architectes du changement. »**

**“This approach may seem ambitious, but its only objective is to move humanitarian action away from simple reaction, and to enable professionals to become real architects of change.”**

a tool to investigate the future, adapted to the specificities of the sector<sup>1</sup>. Applied to a concrete issue, this method becomes a powerful tool for strategic programming, to overcome the URD continuum<sup>2</sup> contradictions, and to reinforce the resil-

— 1. La méthode spécifique de l'IARAN a été élaborée à partir de différentes approches issues de la prospective stratégique, de la futurologie et des techniques d'analyse structurale. Elle s'inscrit en droite ligne des travaux réalisés par Michel Godet (*Prospective et planification stratégique*, Economica, 1985 et *Manuel de prospective stratégique* (2 tomes), Tome 1 *L'indiscipline intellectuelle*, Tome 2 *L'art et la méthode*, 3<sup>e</sup> édition, Dunod, 2007) et par le cabinet Futuribles.

— 2. Urgence-Réhabilitation-Développement. Les relations entre l'urgence et le développement posent régulièrement des problèmes méthodologiques auxquels les approches intégrées ne répondent pas forcément. La nature des programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement engendre une finalité différente de leurs objectifs. Cependant, sur nombre de terrains d'intervention, notamment lors de conflits qui durent, les deux approches doivent cohabiter. La complexification des crises oblige également les acteurs à développer de nouveaux cadres méthodologiques permettant de réconcilier ces deux approches.

— 1. IARAN's specific method was elaborated using different approaches from the strategic perspective, from futurology and from structural analysis techniques. It is in the same line as work carried out by Michel Godet (*Prospective et planification stratégique*, Economica, 1985 and *Manuel de prospective stratégique* (2 tomes), Tome 1 *L'indiscipline intellectuelle*, Tome 2 *L'art et la méthode*, 3<sup>rd</sup> edition, Dunod, 2007), and by the Futuribles cabinet.

— 2. Urgency-Rehabilitation-Development. The relationship between relief and development regularly gives rise to methodological problems, which integrated approaches are not necessarily equipped to resolve. The nature of humanitarian and development cooperation programmes have outcomes which differ from their objectives. Nevertheless, the two approaches must coexist in many areas of intervention, particularly in the case of protracted conflicts. The complexification of crises also requires actors to develop new methodological frameworks which can reconcile these two approaches.

La présente synthèse de cette étude de l'IARAN<sup>3</sup>, consacrée à la réponse à la crise migratoire européenne à l'horizon 2018, donne un aperçu des produits de ce réseau et du potentiel de cette méthode pour nourrir la programmation stratégique des ONG humanitaires.

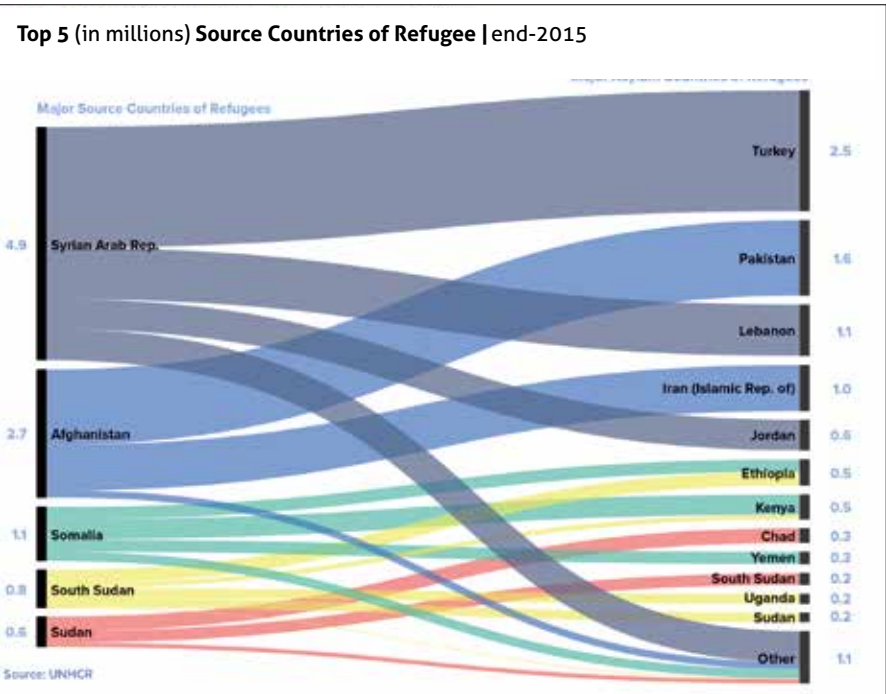
**Juin 2016 : état de la crise migratoire européenne**

Le 20 juin 2016, Journée mondiale des réfugiés, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) publiait son rapport annuel sur les tendances mondiales enregistrées en 2015. Il souligne que les déplacements de populations ont atteint un niveau record. Fin 2015, les personnes déplacées de force dans le monde étaient au nombre de 65,3 millions, soit une augmentation de 50 % par rapport à 2011, et 41 % de cette population était en situation de

ience of people in situations of potential vulnerability through anticipation. The present summary of the IARAN study<sup>3</sup>, dedicated to a search for the response to the European refugee crisis by 2018, provides an overview of the products of that network and the potential of this method to feed the strategic programming for humanitarian NGOs.

**June 2016: the state of the European refugee crisis**

On June 20<sup>th</sup> 2016, World Refugee Day, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) published its yearly report on global trends recorded in 2015. It emphasised that population displacements have reached a record high. At the end of 2015, displaced people throughout the world numbered 65.3 million, which represents a 50% increase compared to 2011, and 41%



© Rapport UNHCR Global trends 2015, p. 21

© UNHCR Report, Global trends 2015, p. 21

— 3. Inter-Agency Regional Analysts Network, *Responding to the Migrants Crisis. Europe at a Juncture*, IARAN/ACF/IRIS, Global Report, juin 2016, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/07/RAN-Responding-to-the-Migrant-Crisis-FINAL.pdf>

— 3. Inter-Agency Regional Analysts Network, *Responding to the Migrants Crisis. Europe at a juncture*, IARAN/ACF/IRIS, Global Report, June 2016, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/07/RAN-Responding-to-the-Migrant-Crisis-FINAL.pdf>

déplacement prolongé pour une durée moyenne de vingt-six ans<sup>4</sup>.

Depuis 2014, la « crise migratoire européenne » est au centre de l'attention du public, devenant une priorité dans l'agenda politique de tous les pays membres. Il ne s'agit pas de discuter ici de la volonté et des moyens mis en œuvre pour la prendre en charge. Si l'eurocentrisme sur la question masque la véritable ampleur du phénomène des migrations au niveau mondial, notamment le fait que la majorité des flux s'observe entre pays du Sud, on ne peut nier que la pression migratoire sur le continent européen est aujourd'hui sans précédent. Pour preuve, la Turquie est devenue en 2014 le premier pays d'accueil de réfugiés, titre détenu depuis une décennie par le Pakistan. Au niveau européen, le nombre de personnes déplacées est au plus fort depuis la Seconde Guerre mondiale. Depuis 2015, plus de 1 224 000 migrants sont arrivés en Europe, la majorité d'entre eux fuyant les conflits de Syrie, d'Irak ou d'Afghanistan. Mais les causes sous-jacentes de leur déplacement ne diffèrent pas de celles des autres migrants et relèvent de quatre principaux facteurs :

- l'insécurité induite et multipliée par l'intervention armée d'acteurs non étatiques;
- l'incapacité gouvernementale à assurer un développement économique et à satisfaire les besoins fondamentaux;
- les catastrophes naturelles aux conséquences exacerbées par un manque de résilience;
- la répression politique et l'autoritarisme.

of these were in situations of protracted displacement, the average length of which was 26 years<sup>4</sup>.

Since 2014, the "European refugee crisis" has been at the centre of public attention and has become a priority in the political agendas of all member States. It is not a question here of discussing the will and means put in place to manage it. Whilst the Eurocentrism of the question does mask the real magnitude of the mi-

**« L'eurocentrisme sur la question masque la véritable ampleur du phénomène des migrations au niveau mondial, notamment le fait que la majorité des flux s'observe entre pays du Sud. »**

***"The Eurocentrism of the question does mask the real magnitude of the migratory phenomenon on a global scale, and principally the fact that the majority of flows take place between developing countries."***

gratory phenomenon on a global scale, and principally the fact that the majority of flows take place between developing countries, it cannot be denied that the pressure of migration on the European continent is without precedent today - as evidenced by Turkey, which became the leading host country for refugees, a title held for over a decade by Pakistan. The number of displaced persons in Europe is at its highest since the Second World War. Since 2015, more than 1,224,000 migrants have arrived in Europe, the majority of them fleeing conflicts in Syria, Iraq or Afghanistan. Yet the underlying causes of their displacements do not differ from those of other migrants and refer to four main factors:

- the insecurity induced and multiplied by the armed intervention of non-state actors;
- the incapacity of governments to en-

— 4. UNCHR Global Trends Report. Forced Displacement in 2015, UNHCR, <http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

— 4. UNCHR Global Trends Report. Forced Displacement in 2015, UNHCR, <http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

Pour rejoindre l'Europe, les populations empruntent essentiellement trois voies de transit dont chacune varie en dangerosité en fonction de la nationalité des migrants<sup>5</sup>:

- la Méditerranée orientale: de la côte turque à l'Allemagne via la Grèce, la Macédoine, la Serbie, la Croatie, la Hongrie, la Slovénie et l'Autriche;
- la route occidentale des Balkans: de la zone frontalière turco-bulgare ou gréco-turque à la Hongrie via les pays des Balkans occidentaux;
- la Méditerranée centrale: de la Libye à l'Italie ou à Malte par voie maritime.

Ces voies de transit induisent des problématiques complexes de gestion des flux pour les pays qu'elles traversent. Les États comme l'Italie, la Macédoine ou la Hongrie sont confrontés à la gestion d'infrastructures d'accueil surchargées, inadéquates et à la prolifération de réseaux mafieux spécialisés dans le trafic d'êtres humains. À l'échelle européenne, le manque de coordination de la réponse détériore les conditions de sécurité et réduit l'accès aux bénéficiaires potentiels de l'aide, au niveau des passages frontaliers les plus risqués. Ces phénomènes se sont amplifiés après le renforcement des frontières terrestres et maritimes, consécutif à la suspension de l'accord de Schengen<sup>6</sup>.

**« À l'échelle européenne, le manque de coordination de la réponse détériore les conditions de sécurité et réduit l'accès aux bénéficiaires potentiels de l'aide. »**

***"On a European-wide scale, lack of coordination in the response worsens security conditions and reduces access for potential beneficiaries of aid."***

— 5. Voir la carte reproduite dans Barbara Tasch et Mike Nudelman, "This map shows how much the refugee crisis is dividing Europe", *Business Insider UK*, 1<sup>er</sup> mars 2016, <http://uk.businessinsider.com/map-refugees-europe-migrants-2016-2>

— 6. À partir de septembre 2015, plusieurs pays de l'UE ont rétabli les contrôles d'identité aux frontières pour tenter de freiner l'arrivée de migrants (Italie, Allemagne, République tchèque, Slovaquie...).

sure economic development and satisfy fundamental needs;

- natural disasters whose effects are exacerbated by a lack of resilience;
- political repression and authoritarianism.

To get to Europe, people essentially take three transit routes, each dangerous in varying degrees according to the nationality of the migrants<sup>5</sup>:

- the eastern Mediterranean: from the Turkish coast to Germany via Greece, Macedonia, Serbia, Croatia, Hungary, Slovenia and Austria;
- the western Balkan route: from the Turkish-Bulgarian or Greek-Turkish border to Hungary via the western Balkan countries;
- the central Mediterranean: from Libya to Italy or Malta by sea.

These transit routes lead to complex issues in the management of the stream of migrants for the countries which they cross through. States like Italy, Macedonia or Hungary are confronted with the management of overwhelmed, ill-adapted reception centres and the proliferation of mafia networks specialised in human trafficking. On a European-wide scale, lack of coordination in the response worsens security conditions and reduces access for potential beneficiaries of aid, at the level of the riskiest border-crossings. These phenomena were amplified following the land and sea border reinforcement decreed after the suspension of the Schengen agreement<sup>6</sup>.

### **The main factors powering the refugee crisis in Europe**

In an unfavourable socio-economic context, the refugee crisis currently affecting Europe is reinforced by political, legal and cultural dynamics which

— 5. See the map reproduced in Barbara Tasch and Mike Nudelman, "This map shows how much the refugee crisis is dividing Europe", *Business Insider UK*, March 1<sup>st</sup> 2016, <http://uk.businessinsider.com/map-refugees-europe-migrants-2016-2>

— 6. Since September 2015, a number of EU countries have reestablished border identity checks in an attempt to stem the flow of migrants (Italy, Germany, Czech Republic, Slovakia...).

## Les principaux moteurs de la crise migratoire en Europe

Dans un contexte socio-économique défavorable, la crise migratoire qui affecte actuellement l'Europe est renforcée par des dynamiques politiques, juridiques et culturelles qui accentuent les aspects problématiques inhérents au phénomène migratoire. Depuis 2010, les partis d'extrême droite des pays de l'Union européenne (UE) ont progressé en s'appuyant sur un discours nationaliste et europhobe, stigmatisant les politiques d'immigration et d'austérité<sup>7</sup>. Cette progression est plus marquée au sein des pays accueillant un contingent important de demandeurs d'asile comme l'Autriche, l'Allemagne ou la Suède. Dans les discours extrêmes, le phénomène migratoire est stigmatisé comme une menace sécuritaire directe et lutter contre deviendrait l'enjeu du double impératif visant à préserver l'intérêt national (préoccupations économiques) et l'intégrité nationale (préoccupations identitaires). La résonance de ces thèses racistes influencera fortement la gestion future de l'UE.

Le manque de coordination dans la gestion des frontières offre une apparence d'anarchie. En réaction, les pays impactés cherchent à reprendre le contrôle, de lourdes mesures de sécurité ayant été mises en place le long des frontières des pays des Balkans. Mais la création de ces nouveaux obstacles ne réduit en rien les flux : elle ne fait que les réorienter vers de nouvelles routes plus dangereuses.

D'un point de vue juridique, l'UE peine à mettre en place les structures d'accueil des demandeurs d'asile exigées par le droit international. En 2015, elle a également créé une liste ouverte de pays d'origine « sûrs », permettant de faciliter les expulsions de réfugiés en cas de trop forte pression des flux migratoires.

accentuate the problematic aspects inherent to the migratory phenomenon.

Since 2010, extreme-right parties from EU member countries have progressed, drawing on nationalist and Euro-phobic rhetoric and stigmatising immigration policy and austerity measures<sup>7</sup>. This progression is even more pronounced in countries hosting a significant contingent of asylum seekers, such as Austria,

**« Les partis d'extrême droite des pays de l'Union européenne (UE) ont progressé en s'appuyant sur un discours nationaliste et europhobe, stigmatisant les politiques d'immigration et d'austérité. »**

***"Extreme-right parties from EU member countries have progressed, drawing on nationalist and Euro-phobic rhetoric and stigmatising immigration policy and austerity measures."***

Germany or Sweden. In the extremist rhetoric, the migratory phenomenon is stigmatised as a direct security threat, and fighting against it gives rise to the dual imperative aiming to preserve national interests (economic concerns) and national integrity (concern for identity). The resonance of this racist rhetoric will have a strong influence on the future management of the EU.

The lack of coordination in border management offers an appearance of anarchy. In response, affected countries seek to regain control, heavy security measures having been put in place along the borders of the Balkan countries. Yet the creation of these new obstacles does nothing to reduce the flow, it only re-directs it towards new, more dangerous routes.

— 7. Voir Gregor Aisch, Adam Pearce et Bryant Rousseau, "How Far Is Europe Swinging to the Right?", *The New York Times*, 5 juillet 2016, [http://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html?\\_r=3](http://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html?_r=3)

— 7. See Gregor Aisch, Adam Pearce and Bryant Rousseau, "How Far Is Europe Swinging to the Right?", *The New York Times*, July 5<sup>th</sup> 2016, [http://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html?\\_r=3](http://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html?_r=3)

L'iniquité dans la répartition des migrants au sein des pays de l'UE catalyse également la crise. En 2015, l'UE a fait face à plus de 2 millions de demandeurs d'asile. Cette même année, elle a con-

**« L'UE peine à mettre en place les structures d'accueil des demandeurs d'asile exigées par le droit international. »**

***"The EU is struggling to put in place the reception centres for asylum seekers which are required by international law."***

venu de réaffecter 160 000 réfugiés entre les différents États sur une période de deux ans. En juin, on dénombrait seulement 1 500 réinstallations, soit à peine 1 % de l'objectif initial. Face à ces déséquilibres importants, la logique de quotas est fortement contestée, et à bon compte, par des pays comme la Pologne, la Slovaquie ou l'Espagne qui refusent précisément de recevoir des réfugiés.

### **Scénarios à l'horizon 2018**

Les quatre scénarios ci-dessous dessinent l'évolution *possible* de la crise migratoire européenne à l'horizon 2018. Aucun d'entre eux ne se veut prophétique, mais tous cherchent à explorer les futurs possibles en s'appuyant sur une analyse des principales dynamiques et incertitudes clés du système. Malgré leur multiplicité, ces déterminants peuvent être organisés selon une matrice articulant les niveaux de coordination et de confinement des États européens face aux flux. Ce travail a donc permis de construire ces quatre scénarios d'évolution possible de la crise migratoire à l'horizon juin 2018.

#### **Désaccord européen : faible coordination/confinement fort**

Dans ce premier scénario, l'UE a des difficultés à développer une réponse intégrale et coordonnée, celle-ci devenant imprévisible et relativement inefficace. Partagée entre la pression sécuritaire européenne et l'impératif humanitaire, l'acceptation des migrants

From a legal point of view, the EU is struggling to put in place the reception centres for asylum seekers which are required by international law. In 2015, it also established an open list of "safe" countries of origin, allowing for facilitated expulsion of refugees in the case of excess pressure from migratory influxes.

Iniquity in the distribution of migrants amongst European countries also acted as a catalyst for the crisis. In 2015, the EU was faced with more than 2 million asylum seekers. In the same year, it agreed to reassign 160,000 refugees between different states over a period of two years. In June, there had only been 1,500 relocations, barely 1% of the initial goal. Faced with these significant imbalances, the logic of quotas remains very controversial, and quite easily, in countries such as Poland, Slovakia or Spain, which specifically refuse to accept refugees.

### **Scenarios for 2018**

The four following scenarios sketch the *possible* developments of the European refugee crisis by 2018. None of them pretend to be prophetic, but each seeks to explore possible futures based on an analysis of the system's main dynamics and key uncertainties. Despite their diversity, these factors can be organised according to a matrix which articulates levels of coordination and containment of the European States faced with the flow of migrants. This research has therefore allowed us to construct these four scenarios of possible developments in the refugee crisis by June 2018.

#### **European Discord: weak coordination/strong containment**

In this first scenario, the EU has difficulties developing an integral and coordinated response, which becomes unpredictable and relatively inefficient as a result. Divided between European security concerns and the humanitarian imperative, the acceptance of migrants varies enormously, strongly affected by changes in public opinion and different elections.

varie énormément, fortement affectée par les changements de l'opinion publique et les différentes élections.

### **Principales caractéristiques du scénario**

- Au niveau mondial, le nombre de réfugiés en situation de déplacement prolongé reste supérieur à 10 millions.
- Une légère diminution des conflits prolongés engendre un flux migratoire stabilisé vers l'Europe.
- Une augmentation du financement international pour des accords bilatéraux ne permet que la mise en œuvre de solutions à court terme.
- Les pays de transit n'arrivent pas à limiter le passage à travers leur territoire et les réseaux mafieux continuent de proliférer.
- Le nombre de migrants sous protection subsidiaire<sup>8</sup> chute en proportion des demandes d'asile acceptées.
- Les aspects sécuritaires et humanitaires continuent de diviser les États et les opinions publiques.
- Les pays d'hébergement du Sud deviennent plus vigilants : contrôles des camps de réfugiés et restriction de mouvements sont imposés.
- Dans les pays en périphérie de l'UE, les migrants sont accueillis dans des conditions de plus en plus déplorable et développent frustrations et violences, entraînant un renforcement de la surveillance.
- L'UE a une faible croissance économique et n'arrive pas à produire une politique commune d'asile. Les réformes au règlement de Dublin III<sup>9</sup> échouent.

— 8. Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié, mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : peine de mort ou exécution ; torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants ; pour les civils, une menace grave et individuelle contre la vie ou la personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international est requise (article L.712-1 du CESEDA, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

— 9. Règlement européen du 23 juin 2013 déterminant l'État membre de l'UE responsable d'examiner une demande d'asile en vertu de l'article 51 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951.

### **Defining characteristics of this scenario**

- On a global scale, the number of refugees in situations of protracted displacement remains greater than 10 million.
- A slight decrease in protracted conflicts engenders a stabilisation of the flow of migrants towards Europe.
- An increase in international funding for bilateral agreements only allows for the implementation of short-term solutions.
- Transit countries do not manage to limit passage through their borders and mafia networks continue to proliferate.
- The number of migrants under subsidiary protection<sup>8</sup> plummets in proportion to the number of accepted asylum seekers.
- Security and humanitarian concerns continue to divide states and public opinion.
- Host countries in the Global South become more vigilant: refugee camp inspections and restrictions to movements are imposed.
- In countries peripheral to the EU, migrants are received in increasingly deplorable conditions and develop frustration and violence, leading to a reinforcement of surveillance measures.
- The EU experiences weak economic growth and does not manage to produce a common asylum policy. Reform of the Dublin III Regulation<sup>9</sup> fails. Following Brexit, and encouraged by right-wing parties, other member countries consider leaving the EU. The latter closes in on itself, hoping to keep hold of its member countries.

— 8. The benefits of subsidiary protection are granted to all persons whose situation does not correspond to the definition of refugee status, but for whom there is serious and recognised reason to believe that they run a real risk in their home countries of undergoing one of the following: the death penalty or execution, torture or inhuman or degrading treatment, a serious and individual risk against life or person due to blind violence resulting from internal or international armed conflict (article L.712-1 of CESEDA, Code for Entry and Residence of Foreigners and Right of Asylum (CESEDA)).

— 9. European regulation of June 23<sup>rd</sup>, 2013 determining the Member state of the EU responsible for examining an application for asylum by virtue of the article 51 of the 1951 Geneva Conventions relative to the status of refugees.

Après le Brexit, encouragés par les partis d'extrême droite, d'autres pays membres songent à quitter l'UE. Elle se replie sur elle-même, espérant ainsi retenir ses membres.

### **La forteresse européenne : forte coordination/confinement fort**

Dans ce deuxième scénario, l'UE construit une approche coordonnée, mais uniquement sur une base protectionniste. Elle aborde la question migratoire presque exclusivement sous l'angle sécuritaire, sans action sur les causes sous-jacentes. Les solutions durables ne sont pas explorées. Les discours et financements restent centrés sur les problématiques proprement européennes.

### **Principales caractéristiques du scénario**

- La majorité des migrants arrivant en Europe ne sont pas à proprement parler « nouveaux ». Ils ont déjà été enregistrés dans les camps au sein de leur pays d'arrivée.
- L'UE limite le financement à une réponse immédiate. Elle investit dans des solutions durables, mais toutes orientées vers un renfort des contrôles dans les pays de transit et une militarisation des frontières.
- Les obstacles érigés pour dissuader les migrants modifient leur composition démographique : ce sont désormais presque tous des hommes jeunes.
- En Europe, le débat sur les migrations est dominé par le discours sécuritaire d'extrême droite, articulant migration, criminalité et terrorisme. Malgré la baisse des arrivées, l'UE ferme ses frontières.
- Le taux de premières demandes d'asile chute. Pour accélérer le processus de réorientation des flux migratoires, la liste des pays sûrs est élargie.
- Les camps de réfugiés augmentent en périphérie de l'UE ou dans les pays d'origine.
- En Europe, la vie des migrants devient plus compliquée. Les avantages sociaux diminuent et l'intégration devient plus difficile. Les retours volontaires augmentent.
- Les affrontements entre les communautés européennes et migrants

### **European Fortress: strong coordination/strong containment**

In this second scenario, the EU develops a coordinated approach, but solely on a protectionist basis. It broaches the migratory question almost exclusively from the point of view of security, without addressing the underlying causes. Sustainable solutions are not explored. Rhetoric and funding remain centred on strictly European issues.

### **Defining characteristics of this scenario**

- The majority of migrants arriving in Europe are not technically "new". They have already been registered in camps in their country of arrival.
- The EU limits financing for direct response. It invests in sustainable solutions, but which are all orientated towards reinforced inspection in transit countries and a militarisation of all borders.
- The obstacles put in place to deter migrants alter their demographic composition: they are now nearly all young men.
- In Europe, the debate on migration is dominated by extreme-right security rhetoric, associating migration, crime and terrorism. In spite of the decrease in arrivals, the EU closes its borders.
- The number of first asylum applications plummets. To speed up the process of redirection, the list of "safe" countries is expanded.
- Refugee camps proliferate on the EU periphery or in countries of origin.
- Life for migrants becomes more complicated in Europe. Social benefits decrease and integration becomes more difficult. The number of voluntary returns increases.
- Clashes between European communities and migrants become more frequent and more violent.

### **Uncontrolled Influx: weak coordination/weak containment**

In this third scenario, transit countries and those in proximity to crises are subjected to so much pressure that they are no longer able to contain the migratory flow. The EU response is not coordinated, which further increases

deviennent plus fréquents et plus violents.

**Un afflux incontrôlé: faible coordination/confinement faible**

Dans ce troisième scénario, les pays de transit et voisins des crises sont soumis à une pression telle qu'ils ne sont plus à même de contenir le flux migratoire. La réponse de l'UE n'est pas coordonnée, ce qui augmente encore le flux de personnes vulnérables.

**Principales caractéristiques du scénario**

- En raison d'une série de catastrophes naturelles et de problèmes politiques, les conditions de vie dans les pays d'origine se dégradent et induisent une hausse des déplacements.
- Les pays du Sud ne cherchent pas à empêcher les départs en masse vers l'UE. Ce phénomène soulage leur propre société et engendre un trafic d'êtres humains.
- En Europe, la répartition par quotas n'est jamais réalisée. La pression augmente sur les pays de transit, les conduisant à adopter des mesures autoritaires.
- L'accord de Schengen est suspendu. Les référendums répétés sur le maintien des pays membres au sein de l'UE affaiblissent son autorité. Les partis nationalistes demandent davantage de protectionnisme.
- Les ONG qui gèrent la crise deviennent de plus en plus importantes du fait de financements accordés par les bailleurs institutionnels et par le poids qu'elles représentent auprès de l'opinion publique.
- Les droits et allocations sociales accordés aux migrants sont réduits.
- Au niveau global, les mouvements de personnes sont sans précédent. La situation dégénère en crise mondiale.

**Consensus solidaire: forte coordination/confinement faible**

Dans ce quatrième et dernier scénario, la pression de l'opinion publique pousse l'UE vers une approche solidaire. Un nouvel accord est entériné, développant des solutions durables. Une réelle collaboration avec les pays de premier asile est

the flow of vulnerable people.

**Defining characteristics of this scenario**

- As a result of a series of natural disasters and political problems, living conditions in countries of origin deteriorate, leading to increased displacements.
- Countries in the Global South no longer seek to stop mass departures to the EU. The phenomenon relieves their own societies and engenders human trafficking.
- In Europe, distribution through quotas is never accomplished. Pressure grows in transit countries, leading them to adopt authoritarian measures.
- The Schengen agreement is suspended. Repeated referendums putting into question EU membership weaken its authority. Nationalist parties call for more protectionism.
- NGOs managing the crisis expand thanks to funding allocated by institutional sponsors, and to the weight they carry in public opinion.
- Welfare rights and benefits allocated to migrants are reduced.
- On a global scale, population movement is unprecedented. The situation degenerates into a global crisis.

**Unified Consensus: strong coordination/weak containment**

In this fourth and last scenario, the weight of public opinion pushes the EU towards a unified approach. A new agreement is ratified, developing sustainable solutions. A real collaboration with countries of first asylum is put in place, allowing for the appropriate management of migrants (admission and relocation).

**Defining characteristics of this scenario**

- The deterioration of the situation in Afghanistan and Pakistan, the death of President Bachir in South Sudan, the alliance of Daesh with armed non-state actors in West Africa, and the destabilisation of Algeria and Libya trigger new waves of migrations.
- More and more people choose the central Mediterranean route, leading to an increase in migrant mortality.

mise en œuvre, permettant une gestion appropriée des migrants (admission et réinstallation).

### **Principales caractéristiques du scénario**

- L'aggravation de la situation en Afghanistan et au Pakistan, la mort du président Bachir au Sud-Soudan, l'alliance de Daesh avec des groupes armés non étatiques d'Afrique de l'Ouest et la déstabilisation de l'Algérie et de la Libye entraînent de nouvelles vagues de migrations.
- La fréquentation de la route Méditerranée centrale augmente, induisant une hausse de la mortalité des migrants.
- Daesh et les groupes affiliés d'Afrique utilisent cette voie pour infiltrer le territoire européen et planifier des attaques terroristes.
- L'importance du problème et l'attention du public entraînent une augmentation des fonds alloués à la lutte contre les causes sous-jacentes et à la mise en œuvre de solutions durables.
- La sortie du Royaume-Uni de l'UE entraîne une simplification des processus décisionnels. Les négociations post-Brexit sont longues et dissuadent les autres membres de quitter l'UE.
- L'UE va au-delà de la politique commune d'asile et adopte la mise à jour du règlement de Dublin III, permettant la répartition efficace et équitable des migrants.
- L'UE crée un nouvel accord sur le déplacement de personnes et reste solidaire avec les autres pays d'accueil du Sud.
- Le progrès des ODD sont ralentis en raison de la crise migratoire globale, qui devient le principal problème humanitaire d'une génération.

### **De la prospective à l'action**

L'UE est à un moment charnière dans la gestion de ses flux migratoires. Elle peut donner l'exemple en apportant une réponse coordonnée et ouverte, ou s'affaiblir en se refermant sur elle-même. Si elle choisit la seconde option, elle devra en supporter les effets négatifs induits.

- Daesh and affiliated groups in Africa use this route to infiltrate European territory and plan terrorist attacks.
- The scope of the problem and public opinion lead to an increase in funding allocated to the struggle against the underlying causes, and to the search for sustainable solutions.
- The United Kingdom's exit from the EU brings about a simplification of decision-making processes. Post-Brexit negotiations are protracted and dissuade other members from leaving the EU.
- The EU goes beyond common asylum policy and adopts an updated Dublin III Regulation, allowing for a fair and efficient distribution of migrants.
- The EU creates a new agreement on population movements and continues to stand by the other host countries in the Global South.
- The progress of Sustainable Development Goals is slowed down due to the global migratory crisis, which becomes the primary humanitarian problem of a whole generation.

### **From Forecasting to Action**

The EU is at a critical point in the management of its migratory flows. It can be an example by bringing a coordinated and open response, or weaken itself by withdrawing and closing in on itself. If it chooses the second option, it will have to suffer the induced negative consequences.

None of the three usual solutions applied to displacement<sup>10</sup> can be put into place if the flow of migrants towards the EU remains constant. We have to commit treating the deeper causes of the phenomenon. The four possible scenarios for the development of the situation by 2018, as drawn up by IARAN, do not aim to bring a definite response, but some

— 10. Refugees are generally proposed three lasting solutions: freely consented, secure and dignified repatriation devoid of physical, psychological or material pressure, local integration in the host country (a complex process which must lead to acquiring the host country's nationality), and relocation to a third country, if it is impossible for the refugee to return to his or her country of origin and equally impossible to remain in the host country.

Aucune des trois solutions habituelles apportées au déplacement<sup>10</sup> ne pourra être mise en œuvre si le flux migratoire vers l'UE reste constant. Il faut donc s'attacher à traiter les causes profondes du phénomène. Les quatre scénarios d'évolution possible de la situation à horizon 2018, tels que dressés par l'IARAN, n'ont pas pour ambition d'apporter une réponse figée, mais bien une aide aux décideurs afin de penser des solutions proactives et efficaces à partir d'un outil de prospective adapté aux spécificités du secteur.

— 10. Trois solutions durables sont généralement proposées aux réfugiés : le rapatriement librement consenti dans la sécurité et la dignité, dépourvu de pressions physiques, psychologiques ou matérielles ; l'intégration locale dans le pays d'asile, processus complexe qui doit aboutir à l'acquisition de nationalité du pays d'asile ; la réinstallation dans un pays tiers, s'il est impossible pour le réfugié de rentrer dans son pays d'origine aussi bien que de rester dans le pays d'accueil.

help to decide to imagine pro-active and efficient solutions based on a forecasting tool adapted to the specificities of the sector.

*Translated from the French by Juliet Powys*

**« L'UE est à un moment charnière dans la gestion de ses flux migratoires. Elle peut donner l'exemple en apportant une réponse coordonnée et ouverte, ou s'affaiblir en se refermant sur elle-même. »**

***"The EU is at a critical point in the management of its migratory flows. It can be an example by bringing a coordinated and open response, or weaken itself by withdrawing and closing in on itself."***

## Biographie | Biography



### MICHEL MAIETTA

Directeur de recherche à l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques) où il dirige le département Humanitaire et Développement. Michel Maietta est spécialiste des questions de géopolitique du développement et des problématiques de solidarité internationale. Il est également responsable pédagogique du diplôme « Manager humanitaire » d'IRIS Sup'.

Après avoir créé et développé une unité d'analyse et stratégie au sein de Save the Children International, il est à la tête du développement de l'IARAN (Inter-Agency Regional Analysts Network), consortium créé à l'initiative d'Action Contre la Faim et de l'IRIS, dédié à l'intelligence stratégique dans le secteur humanitaire. Michel Maietta possède une importante expérience des secteurs de l'humanitaire et du développement. Il a notamment été chef de mission pour Action Contre la Faim, puis responsable géographique pour Solidarités International. De 2008 à 2012, il a également développé puis géré pour Sidaction un programme innovant de renforcement des capacités d'organisations de lutte contre le VIH/sida en Afrique sub-saharienne.

Head of research at IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques), where he directs the Humanitarian and Development department. Michel Maietta is a specialist in the geopolitics of development and issues of international solidarity. He is also the supervisor of IRIS Sup's "Humanitarian Manager" diploma. Having created and developed an Analysis and Strategy unit at Save the Children International, he is at the head of the development of IARAN (Interagency Regional Analysts Network), a consortium created on the initiative of Action Contre la Faim and IRIS, dedicated to strategic intelligence in the humanitarian sector. Michel has significant experience in sectors of humanitarian action and development. He was namely head of mission for Action Contre la Faim, and then regional manager for Solidarités International. From 2008 to 2012, he also developed and ran for Sidaction an innovative programme for capacity reinforcement of organizations fighting HIV/AIDS in sub-Saharan Africa.

# ÉTHIQUE | ETHICS





ÉTHIQUE | ETHICS

# Éthique humanitaire et relations internationales: contradictions ou (ré)conciliations ?

## Humanitarian ethics and international relations: Contradictions or (re)conciliations?

*Virginie Troit • Fonds Croix-Rouge française*



Dans le prolongement des travaux de Jean-François Mattei et de Pierre Le Coz notamment, dont les deux précédents numéros de la revue se sont fait l'écho, Virginie Troit s'attache ici à frayer un chemin à l'éthique dans le champ humanitaire. L'auteure, déléguée générale du Fonds Croix-Rouge française, le fait en prenant en compte aussi bien le contexte des relations internationales que les exigences de la pratique humanitaire. Deux contraintes qui, bien souvent, empêchent les ONG de donner à l'éthique la place qui doit sans doute être la sienne.

Continuing the theme developed by Jean-François Mattei and Pierre Le Coz in the last two issues of our review, Virginie Troit attempts here to clear the way for ethics in humanitarian action. In doing so, the author - general delegate to the French Red Cross Fund - considers both the context of international relations and the demands of humanitarian practices. Two constraints that, quite often, prevent NGOs from giving ethics the place that undoubtedly must be theirs.





VIRGINIE  
TROIT

L'éthique est consubstantielle à la finalité humanitaire. Pourtant, elle est peu mentionnée dans les réflexions sur l'aide internationale. Dans un secteur qui s'est structuré autour du droit international humanitaire (DIH) dès la création du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 1864, nous nous interrogeons sur le fait qu'une démarche éthique n'émerge pas explicitement, contrairement à d'autres secteurs en proximité avec l'humain depuis la Seconde Guerre mondiale (médecine, recherche médicale, anthropologie, etc.). En œuvrant à « préserver des vies » jusqu'à « restaurer les capacités de choix<sup>1</sup> », sa mission peut-elle se passer d'une démarche éthique structurée, garde-fou des principes fondamentaux? Certes, depuis quelques années, l'éthique semble gagner du terrain. Plusieurs publications récentes<sup>2</sup> et séminaires de réflexion sur le sujet en attestent. Cet engouement récent relève-t-il d'un effet ponctuel ou répond-il à un besoin plus profond qui émergerait dans une période plus favorable? La dimension Nord-Sud de l'humanitaire, sa connexion à l'économie globale et la complexité de ses missions sont autant de facteurs générant contradictions, dilemmes et ambiguïtés. Des facteurs qui, paradoxalement, auraient fait obstacle à l'institutionnalisation de la démarche éthique dans les organisations, alors même que ces réflexions se posent quotidiennement au sein des

**« Réinscrire l'éthique appliquée à l'humanitaire dans les rapports de force propres aux relations internationales. »**

**"Introduce humanitarian ethics into the balance of power specific to international relations."**

— 1. Rony Brauman, *L'Action humanitaire*, Flammarion, 2000.

— 2. Jean-François Mattei, *L'Humanitaire à l'épreuve de l'éthique*, Les Liens qui libèrent, 2014. Hugo Slim, *Humanitarian Ethics: A Guide to the Morality of Aid in War and Disaster*, Hurst & Co Publishers Ltd, 2015. Janusz Salamon, *Solidarity Beyond Borders: Ethics in a Globalising World*, Bloomsbury Academic, 2015.

Ethics are consubstantial with the purpose of humanitarian aid. Yet there is little mention of it in reflections on international aid. Why is it that - in a sector built on international humanitarian law (IHL) since the creation of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in 1864, and unlike in other human-centred sectors since the Second World War (medicine, medical research, anthropology) - no specific ethical approach has emerged. In working to "preserve lives" and even to "restore people's ability to choose"<sup>1</sup>, can humanitarian action really do without a structured ethical approach to safeguard its fundamental principles? Although ethics seems to have gained ground over the last few years, as evidenced by the number of recent publications<sup>2</sup> and seminars on the subject, is this new-found enthusiasm a passing phenomenon or a response to a deeper need waiting to emerge at a more propitious time? The North-South dimension of humanitarian aid, its links with the global economy and the complexity of its missions are all factors generating contradictions, dilemmas and ambiguities - factors which, paradoxically, may have prevented organizations from institutionalising an ethical approach, despite the fact that these are everyday preoccupations for the NGOs now calling for one. This article endeavours to introduce humanitarian ethics into the balance of power specific to international relations. It sets out to categorise the so-called "ethical" problems encountered by NGOs so that practical solutions can be found through an extended dialogue in which those countries most vulnerable to crises must have a stronger voice.

— 1. Rony Brauman, *L'Action humanitaire*, Flammarion, 2000.

— 2. Jean-François Mattei, *L'humanitaire à l'épreuve de l'éthique*, Les Liens Qui Libèrent, 2014. Hugo Slim, *Humanitarian Ethics: A Guide to the Morality of Aid in War and Disaster*, Hurst & Co Publishers Ltd, 2015. Janusz Salamon, *Solidarity Beyond Borders: Ethics in a Globalising World*, Bloomsbury Academic, 2015.

ONG qui la réclament aujourd'hui ? Cet article vise à réinscrire l'éthique appliquée à l'humanitaire dans les rapports de force propres aux relations internationales. Il propose de catégoriser les problèmes dits « éthiques » au sein des ONG pour dessiner des solutions pratiques dans un dialogue élargi au sein duquel les pays les plus vulnérables aux crises doivent prendre davantage leur place.

### **Les questions humanitaires dites éthiques**

Le questionnement éthique vécu par les ONG en contexte de crise se heurte à deux grands défis. Le premier tient dans les contradictions inhérentes à la mission humanitaire qui apparaissent dès que des activités cherchent à panser des blessures sans avoir pour mission d'en empêcher la cause, tentent de mettre de l'ordre là où il y a le chaos, effacent les frontières là où les rapports de force mènent la danse. Il nous semble que les paradoxes auxquels les humanitaires sont confrontés en permanence sont liés en grande partie à leur inscription sur la scène internationale et expliquent sans doute la difficulté à positionner le débat sur l'éthique au sein des ONG. Le second défi est la diversité des problèmes que rencontrent l'humanitaire et la confusion conséquente entre les dilemmes, se référant directement à l'éthique, les difficultés d'ordre plus managérial ou déontologique et les tabous persistants.

#### **L'humanitaire, une intention en contradiction**

Qu'il s'agisse de la démarche d'Henry Dunant, négociant avec les États et les hommes d'affaires pour développer le mandat de la Croix-Rouge, de la création de Médecins Sans Frontières dont l'embryon se forme lors du conflit biafrais – là où une multitude d'intérêts étatiques et transnationaux convergeaient –, ou encore de la crise syrienne qui puise ses origines dans la géopolitique du Moyen-Orient et conduit les communes de pays traditionnellement bailleurs à ouvrir des camps de réfugiés, on ne peut dissocier l'humanitaire de son inscription

### **So-called "ethical" humanitarian issues**

There are two major challenges to address in the ethical questions raised by NGOs. The first lies in the contradictions inherent to humanitarian action which become apparent as soon as it seeks to treat wounds without being missioned to prevent the cause, to bring order to chaos and to bring down borders that are shored up by power relations. It seems to us that the main cause of these paradoxes that aid workers have to deal with every day is their presence on the international stage - which probably goes a long way towards explaining the difficulty NGOs have with ethical positioning and debate. The second challenge resides in the diversity of the problems encountered by aid workers and the consequential confusion between dilemmas that are directly related to ethics, difficulties of a more managerial or deontological nature and persistent taboos.

#### **Humanitarian aid, a contradicting intention**

Whether we take Henry Dunant's approach when negotiating with governments and businessmen to develop the mandate of the Red Cross, or the creation of Médecins Sans Frontières, born in the wake of the Biafran conflict in which a multitude of state and transnational interests converged, or even the current crisis in Syria, a product of Middle Eastern geopolitics that has led municipalities in countries that are traditionally donors to open their own refugee camps, we cannot dissociate humanitarian assistance from its profound implication in the events played out on the world stage. If humanitarian action is an attempt to put a human approach back into crisis situations, the ethical aspects of its international deployment in places where state interests prevail raise a number of questions: "At the heart of humanitarian action are contradictions. They form its very essence and make it a source of paradoxical injunctions"<sup>3</sup>.

— 3. Christiane Vollaire, *Humanitaire, le cœur de la guerre*, L'Insulaire, 2007.

profonde dans les enjeux de l'échiquier international. Si l'action humanitaire est bien une tentative de remettre de l'humanité dans les contextes de crises, la dimension éthique de son déploiement international là où la raison d'État prévaut pose d'emblée question : « Le cœur de l'humanitaire, ce sont d'abord les contradictions qui constituent son essence, et le construisent comme un lieu d'injonctions paradoxales<sup>3</sup>. » C'est cette dualité entre le principe d'uma-

**« Si l'action humanitaire est bien une tentative de remettre de l'humanité dans les contextes de crises, la dimension éthique de son déploiement international là où la raison d'État prévaut pose d'emblée question. »**

***"If humanitarian action is an attempt to put a human approach back into crisis situations, the ethical aspects of its international deployment in places where state interests prevail raise a number of questions."***

nité lié à l'idée de solidarité universelle et la réalité de la politique internationale qui réactive en quelque sorte les frontières. Cette situation n'a de cesse de se complexifier avec le retrait de l'État, l'émergence de nouvelles nations et la montée en puissance d'acteurs transnationaux de plus en plus difficiles à contrôler. L'action humanitaire, plus que jamais prise en étau entre les « risques d'instrumentalisation par les pouvoirs publics » et les « risques de contestation » au Sud<sup>4</sup> vit une période de malaise<sup>5</sup>. Cette impasse s'explique par le risque de voir les organisations du Nord devenir des sous-traitants des grands bailleurs, les partenariats plus ou moins assumés qu'elles nouent (avec des entreprises, des États ou autres groupes

In a way, it is the duality between the principle of humanity linked to the idea of universal solidarity and the reality of international politics that re-establishes the boundaries. The complexity of the situation is heightened by the withdrawal of the State, the emergence of new nations and the rise in power of transnational actors that are increasingly difficult to control. Indeed, humanitarian action, caught between the "risks of instrumentalization by public authorities" and the "risks of controversy" in the South<sup>4</sup>, is going through a period of uneasiness.<sup>5</sup> This deadlock in which it finds itself is caused firstly by northern organizations at risk becoming little more than subcontractors of major donors, secondly by the somewhat uneasy partnerships they enter into with companies, governments or other private groups in order to ensure an increasing amount and quality of activity and finally by the "erosion of the ideological context" <sup>6</sup> and thus of its symbolic attractiveness. In the South, it is reflected in the desire by states to regain control of discourse and actions concerning them<sup>7</sup>, and the desire by populations to measure the effects of real change after years and billions of dollars' worth of international aid (US\$ 2,000 billion spent by rich countries on poor countries in 50 years)<sup>8</sup>. The humanitarian adventure is therefore in an embarrassing situation as far as ethics are concerned. Although consubstantial in its intentions, the problem lies in its international implementation, with its attitudes, practices and "behind the scenes" activities. According to the political scientist Ariel Colonomos, "Ethics and the theory of international relations are

— 3. Christiane Vollaire, *Humanitaire, le cœur de la guerre*, L'Insulaire, 2007.

— 4. Christian Troubé, *L'Humanitaire, un business comme les autres ?*, Larousse, 2009, p. 121.

— 5. Tara R. Gingerich et Marc J. Cohen, « Turning the Humanitarian System on Its Head », Oxfam America, juillet 2015.

— 4. Christian Troubé, *L'humanitaire, un business comme les autres ?*, Larousse, 2009, p. 121.

— 5. Tara R. Gingerich et Marc J. Cohen, « Turning the Humanitarian System on Its Head », Oxfam America, juillet 2015.

— 6. Christian Troubé, *L'humanitaire...*, op. cit., p. 120.

— 7. Jean-François Mattei et Virginie Troit, « La transition humanitaire », *Médecine/sciences*, n° 32, 2016, p. 211-216.

— 8. Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is Another Way for Africa*, Penguin, 2010, p. 28.

privés) pour assurer des volumes et une qualité d'intervention croissante, et enfin par une « érosion du contexte idéologique<sup>6</sup> » et donc de son attractivité symbolique. Du côté des pays du Sud, elle se traduit par une volonté des États de reprise en main des discours et des actions qui les concernent<sup>7</sup>, et une volonté des populations de mesurer les effets d'un véritable changement après des années et des milliards d'aide internationale dépensés (2 000 milliards USD des pays riches aux pays pauvres en cinquante ans<sup>8</sup>). L'aventure humanitaire ne peut donc s'inscrire que dans une relation d'embarras envers l'éthique. Si elle lui est consubstantielle dans ses intentions, c'est sa mise en œuvre internationale avec ses attitudes, ses pratiques ou ses « coulisses » qui dérange. A priori, « tout sépare l'éthique de la théorie des relations internationales », rappelle le politiste Ariel Colonomos<sup>9</sup>. Une barrière pour l'éthique humanitaire, née sur les champs de bataille ? Même le réalisme, pilier le plus « pessimiste » des relations internationales, n'exclut pas une démarche éthique en ce qu'il incite, non pas à l'agression, mais à une approche pragmatique de la responsabilité<sup>10</sup> : il n'y aurait donc pas d'incompatibilité théorique. La théorie libérale, plus proche du cadre juridique dans le lequel s'inscrit le DIH, « contrat social » entre États pour protéger la vie et la dignité humaine<sup>11</sup> et squelette de l'éthique humanitaire selon Slim<sup>12</sup>, est également à l'épreuve. Encore faut-il se donner les moyens d'un regard critique sur la construction

worlds apart"<sup>9</sup>. A barrier to humanitarian ethics, born in the battle field? Even realism, the most "pessimistic" pillar of international relations, does not exclude an ethical approach in that it incites, not aggression, but a pragmatic approach of

**« Même le réalisme, pilier le plus "pessimiste" des relations internationales, n'exclut pas une démarche éthique en ce qu'il incite, non pas à l'agression, mais à une approche pragmatique de la responsabilité. »**

**"Even realism, the most 'pessimistic' pillar of international relations, does not exclude an ethical approach in that it incites, not aggression, but a pragmatic approach of responsibility."**

responsibility<sup>10</sup>: so, *a priori*, there is no theoretical incompatibility. As for liberalism - closer to the legal framework incorporating IHL and seen as forming both a "social contract" between states to protect life and human dignity<sup>11</sup> and, according to Slim, the "backbone of humanitarian ethics"<sup>12</sup>-, it is also being put to the test. For these reasons it appears necessary to gather the means required for a critical look at the construction of this international law, at its non-compliance and the fact that it is becoming obsolete. Humanitarian contradictions also include the ambiguities created by the sector's financing structure. Its complexity exacerbates operational difficulties, obliging aid operators to adapt to the very divergent cultures of its different funding agencies, which is often a source of tension. It is encumbered by requirements for standards and figures from funding sources, emotional rhetoric

— 6. Christian Troubé, *L'Humanitaire...*, *op. cit.*, p. 120.

— 7. Jean-François Mattei et Virginie Troit, « La transition humanitaire », *Médecine/sciences*, n° 32, 2016, p. 211-216.

— 8. Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is Another Way for Africa*, Penguin, 2010, p. 28.

— 9. Ariel Colonomos. « Éthique et théories des relations internationales », in Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Ryoa Chung (dir.), *Éthique des relations internationales*, Puf, 2013, p. 39.

— 10. *Ibid.*

— 11. Vincent Bernard, « Il est temps de prendre la prévention au sérieux », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, Sélection française 2014/3 et 4.

— 12. Hugo Slim, *Humanitarian Ethics...*, *op. cit.*

— 9. Ariel Colonomos. « Éthique et théories des relations internationales », in Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Ryoa Chung (dir.), *Éthique des relations internationales*, PUF, 2013, p. 39.

— 10. *Ibid.*

— 11. Vincent Bernard, « Il est temps de prendre la prévention au sérieux », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, Sélection française 2014/3 et 4.

— 12. Hugo Slim, *Humanitarian Ethics...*, *op. cit.*

de ce droit international, son non-respect ou sur le fait qu'il devienne obsolète. Les contradictions humanitaires conduisent enfin aux ambiguïtés créées par la structure financière du secteur. Sa complexité se juxtapose aux difficultés opérationnelles et oblige l'humanitaire à s'adapter aux cultures très divergentes de ses différents financeurs qui sont souvent créatrices de tensions. Il s'agit des impératifs des normes et des chiffres côté bailleurs, de la rhétorique des émotions et de l'image côté donateurs, celle de la communication et du *reporting* côté entreprises. Des parties prenantes auxquelles il devient en conséquence plus risqué de s'opposer. Enfin, ces activités du don, longtemps cantonnées aux pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont de moins en moins cloisonnées avec celles des bénéficiaires qui s'expriment plus directement à travers les nouveaux médias. Des contradictions à mieux comprendre et à partager pour mieux faire entrer l'éthique ?

### Le dilemme opérationnel

Les dilemmes sont relevés dans tous les contextes opérationnels et qualifient « une situation concrète, un conflit éthique dans un cas donné<sup>13</sup> ». Certes, les principes dunantistes, le DIH et les outils normatifs développés depuis les Conventions de Genève cadrent l'action et le comportement de l'agent humanitaire, mais peuvent-ils en résumer l'éthique ? Alex de Waal<sup>14</sup> évoque la « cruauté » de devoir enfreindre presque systématiquement des principes si structurants de l'action humanitaire et pourtant si complexes à respecter dans les réalités de terrain face à des demandes contradictoires ou à des situations posant des cas de conscience. C'est pour trouver des réponses que la délibération éthique s'est imposée dans le secteur de la santé mondiale autour

ric and image from private donors and communication and reporting from companies. And it is becoming increasingly risky to say no to these stakeholders. Finally, donation activity, long confined to the donor countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), is no longer so clearly sectioned off from that of beneficiaries who now use new media to express themselves more directly. Contradictions to be understood more clearly and to be shared if we are to succeed in bringing ethics into the humanitarian equation.

### The operational dilemma

Dilemmas occur in all operational contexts and describe "a concrete situation, an ethical conflict in a given case"<sup>13</sup>. Although Dunantist principles, IHL and all the normative tools developed since the Geneva Conventions of course provide a framework for the action and conduct of aid workers, do they add up to ethics? Alex de Waal<sup>14</sup> refers to the "cruelty" of having almost systematically to transgress the principles of humanitarian action which are so defining and yet so difficult to adhere to on the ground when faced with contradictory demands or crises of conscience. It was to find answers to such dilemmas that the global health sector first engaged in ethical deliberation with regard to the AIDS epidemic. Aid workers are thus faced with a number of challenges: adjusting to the time-frame of an emergency; prioritising ethical "alerts", coping with rapid staff turnover (six weeks for French Red Cross staff on Ebola missions in Guinea, three months for MSF staff in the refugee camps in Sudan, etc.) and positioning themselves between ethics of conviction and ethics of responsibility.

Furthermore, channels of communications are less clear in INGOs than in transnational companies. In seeking to

— 13. Michael Schloms, « Le dilemme inévitable de l'action humanitaire », *Cultures & Conflits*, 60/2005, p. 85-102, para. 15.

— 14. Alex de Waal, "The Humanitarians' tragedy: escapable and inescapable cruelties", *Disasters*, vol. 34, avril 2010, p. 130-137.

— 13. Michael Schloms, « Le dilemme inévitable de l'action humanitaire », *Cultures & Conflits*, 60/2005, p. 85-102, para. 15.

— 14. Alex De Waal, "The Humanitarians' tragedy: escapable and inescapable cruelties", *Disasters*, vol. 34, avril 2010, p. 130-137.

de l'épidémie de sida. Plusieurs défis se posent alors à l'humanitaire : s'adapter au temps de l'urgence ; hiérarchiser les « alertes » éthiques, intégrer les contraintes des ressources humaines en rotation (six semaines pour les expatriés de la Croix-Rouge française en Guinée sur les missions Ebola, trois mois pour les personnels MSF dans les camps de réfugiés au Soudan...), se positionner entre éthique de conviction et éthique de responsabilité.

Qui plus est, les circuits de communication restent plus vagues dans les ONG que dans les entreprises transnationales. Pour partager ses dilemmes, le collaborateur peut être perdu entre sa hiérarchie sur le terrain, la gouvernance associative et la direction au siège. Selon Michael Schloms, un dilemme ne peut être résolu « de manière qui éradique tout conflit moral et toute ambivalence<sup>15</sup> ». Il existe néanmoins nombre d'organisations qui, se trouvant face à des missions particulièrement difficiles, vont choisir l'éthique comme guide avec, certes, une diversité des approches remettant en cause « la cohérence de l'action humanitaire<sup>16</sup> ». Mattei propose l'élaboration d'une charte dédiée à l'éthique humanitaire comme socle commun pour guider les démarches éthiques propres à chaque organisation. MSF utilise la notion de compromis pour rappeler qu'aucune décision ne peut être idéale, et pose le défi éthique pour les acteurs en termes de capacité à « négocier les compromis les plus équilibrés possible entre leurs intérêts et ceux des acteurs politiques avec lesquels ils sont inéluctablement appelés à composer<sup>17</sup> » et à s'assurer la liberté de prendre de telles décisions. C'est certainement sur cette cohérence que les organisations doivent se concerter.

share their dilemmas, staff can lose their way between their line-management in

**« Plusieurs défis se posent alors à l'humanitaire : s'adapter au temps de l'urgence ; hiérarchiser les "alertes" éthiques, intégrer les contraintes des ressources humaines en rotation. »**

**"Aid workers are thus faced with a number of challenges: adjusting to the time-frame of an emergency; prioritising ethical 'alerts', coping with rapid staff turnover."**

the field, their organization's governance and their executive management at headquarters. According to Michael Schloms, a dilemma cannot be resolved in such a way as to "eradicate all moral conflict and all ambivalence"<sup>15</sup>. Many organizations, when faced with particularly difficult missions choose ethics to guide them, but as they use a wide variety of approaches, "the coherency of humanitarian action"<sup>16</sup> is undermined. Mattei suggests drafting a humanitarian ethics charter as a common foundation on which each organization could base its specific ethical approach. MSF uses the notion of compromise as a reminder that no decision can be ideal, and defines the ethical challenge for actors as the "ability to negotiate the best compromise between their interests and those of the various political and military powers they have to compromise with"<sup>17</sup>. It is clearly on this issue of coherency that organizations need to consult.

— 15. Michael Schloms, « Le dilemme inévitable... », art. cit., p. 85-102, para. 32.

— 16. *Idem*.

— 17. Fabrice Weissman, « L'éthique de l'action humanitaire », in Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Ryoa Chung (dir.), *Éthique...*, op. cit., p. 222

— 15. Michael Schloms, « Le dilemme inévitable... », art. cit., p. 85-102, para. 32.

— 16. *Idem*.

— 17. Fabrice Weissman, « L'éthique de l'action humanitaire », in Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Ryoa Chung (dir.), *Éthique...*, op. cit., p. 222

### Les tabous de la croissance

Lorsque l'éthique est abordée dans l'humanitaire, des études de cas sur la collecte, les partenariats et la communication sont spontanément citées. S'agit-il vraiment d'éthique ? Nous parlons plus volontiers de chocs de cultures et de choix de positionnement. Nous assistons en effet à un écartèlement entre logiques de croissance et logiques de solidarité qui, dans le cas de l'humanitaire, s'opposent en des extrêmes.

**« Nous assistons en effet à un écartèlement entre logiques de croissance et logiques de solidarité qui, dans le cas de l'humanitaire, s'opposent en des extrêmes. »**

***"We are currently seeing a gulf develop between logics of growth and logics of solidarity which, in the field of humanitarian assistance, are at opposite ends of the spectrum."***

L'éthique et le non-éthique deviennent une question de point de vue entre des personnels très engagés auprès des bénéficiaires sur le terrain et des collaborateurs sous tension au siège pour optimiser les retours sur investissement en marketing, « bien loin d'un idéal de non-profitabilité<sup>18</sup> ». Au sein des missions, l'échelle des programmes, la professionnalisation engagée depuis les années 1990 et les normes imposées par les bailleurs<sup>19</sup> peuvent générer de nombreux questionnements. « Le couple professionnalisation/ONG ne va pas nécessairement de soi pour le profane, d'où la curieuse impression qui se dégage lors du premier contact avec le terrain. D'emblée s'impose une réalité moins marquée par le geste altruiste (celui qui nourrit les imaginaires) que par un énorme déploiement logistique

— 18. Christian Troubé, *L'Humanitaire...*, op. cit., p. 120.

— 19. Sylvie Ayimpam et Jacky Bouju, « Ethnocentrisme et partenariat : la violence symbolique de l'aide humanitaire », *Les Papiers du Fonds, Fonds Croix-Rouge française*, n° 1, décembre 2015.

### The taboos of growth

When discussing ethics and humanitarian action, case-studies on fundraising, partnerships and communication are always cited as examples. But are they really about ethics? We consider the issues they raise more as shocks between cultures and positioning choices. Indeed, we are currently seeing a gulf develop between logics of growth and logics of solidarity which, in the field of humanitarian assistance, are at opposite ends of the spectrum. Ethics and non-ethics are becoming a matter of opinion between field personnel working alongside the beneficiaries and headquarters staff under pressure to optimise the return on marketing investments, "far removed from the not-for-profit" ideal<sup>18</sup>. On missions, the scale of the programmes, the professionalization underway since the 1990s and the norms and standards imposed by funding agencies<sup>19</sup> can bring forward a lot of questioning. "For those unfamiliar with the topic, the co-existence of professionalization and NGOs is not necessarily self-evident and creates a curious impression when arriving in the field for the first time. One is immediately brought face-to-face with a reality that is less about the altruistic acts of one's imagination and more about massive logistical and operational deployment"<sup>20</sup>. Ironically, this gap between the professional realities of the field and the imaginary world of aid is perpetuated by the communication of the NGOs themselves, trapped into using whatever representations work best. Queinnec talks about the "logic of institutional entrepreneurship, based on an intense production of meaning as part of a strategy of ambiguity developed for

— 18. Christian Troubé, *L'humanitaire...*, op. cit., p. 120.

— 19. Sylvie Ayimpam et Jacky Bouju, « Ethnocentrisme et partenariat : la violence symbolique de l'aide humanitaire », *Les papiers du Fonds, Fonds Croix-Rouge française*, n° 1, décembre 2015.

— 20. Pascal Dauvin, « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé », *Revue Tiers Monde*, n° 180, janvier 2012, p. 825-840, et p. 826 for this quotation.

et organisationnel<sup>20</sup>. » Ce décalage entre réalités professionnelles de terrain et imaginaire est paradoxalement entretenu par la communication des ONG qui se retrouvent piégées par des représentations qui fonctionnent mieux que d'autres. Queinnec parle d'une « logique d'entrepreneuriat institutionnel, assise sur une production de signification intense, relevant d'une stratégie de l'ambiguïté à l'usage externe<sup>21</sup> ». C'est en grande partie sur les représentations construites par elles que les donateurs privés et les volontaires participent à « l'aventure ». Ce piège du cercle vicieux des représentations est rarement évoqué. Le Coz<sup>22</sup> interroge ce difficile mélange des émotions et du commercial au sujet du don d'organes au point de demander si l'on ne pourrait pas parler de « manipulation éthique ». Les États du Sud expriment une saturation des représentations fabriquées au Nord et qui leur collent à la peau ; quant aux bénéficiaires, longtemps icônes victimaires du marketing associatif de masse, ils commencent à diffuser eux-mêmes des images autrement plus positives depuis leurs smartphones, en s'appuyant sur les médias et les réseaux sociaux.

Alors, comment lever le voile sur la professionnalisation en attirant toujours autant les bénévoles, les volontaires et les dons ? Comment faire le tri entre questions éthiques et réflexions aux risques liés à la marque de l'organisation ? Des enjeux qui pèsent sur l'image des ONG au Nord mais aussi sur les perceptions d'indépendance et d'impartialité au sein des missions. Enfin, croissance et contexte de crises ne font pas bon ménage. Les ONG humanitaires sont ainsi particulièrement vulnérables

external purposes" <sup>21</sup>. Indeed it is largely as a result of the representations developed by NGOs that private donors and volunteers take part in the "adventure". The fact of being trapped in a vicious circle of representation is rarely mentioned. Le Coz<sup>22</sup> queries this difficult mix of emotions and business with reference to organ donations, suggesting that it could be interpreted as "ethical manipulation". States in the South claim to be saturated by representations manufactured in the North that they are unable to shake off. As for the beneficiaries, those long-standing icons of suffering featured in the mass marketing campaigns of non-profits, they are beginning to dis-

**« Les États du Sud expriment une saturation des représentations fabriquées au Nord et qui leur collent à la peau. »**

**"States in the South claim to be saturated by representations manufactured in the North that they are unable to shake off."**

seminate much more positive images of themselves with their smartphones and via social media and networks.

So how do we raise the veil on professionalization while continuing to attract as many voluntary workers, field volunteers and donations? How do we distinguish between ethical issues and reflections on risks linked to the organization's brand? These are stakes that weigh heavily on the image of northern NGOs, as well as on perceptions of independence and impartiality within the missions. Finally, growth and crisis contexts do not sit well together. Humanitarian NGOs are particularly vulnerable to the risks of bribery, corruption and in-

— 20. Pascal Dauvin, « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé », *Revue Tiers Monde*, n° 180, janvier 2012, p. 825-840, et p. 826 pour cette citation.

— 21. Erwan Queinnec, « La croissance des ONG humanitaires. Une innovation devenue institution », *Revue française de gestion*, 2007/8, n° 177, p. 83-94, para. 25.

— 22. Pierre Le Coz, *Le Gouvernement des émotions*, Albin Michel, 2014, p. 79.

— 21. Erwan Queinnec, « La croissance des ONG humanitaires. Une innovation devenue institution », *Revue française de gestion*, 2007/8, n° 177, p. 83-94, para. 25.

— 22. Pierre Le Coz, *Le gouvernement des émotions*, Albin Michel, 2014, p. 79.

aux risques de fraude, de corruption et d'infractions<sup>23</sup>. Nul doute qu'elles devraient adopter une posture critique et une approche pragmatique, mais les codes déontologiques sont-ils suffisamment développés et promus pour parer à ces risques et accompagner les questionnements ?

### L'éthique en pratique

Répondre aux questionnements dits « éthiques » au sein des ONG humanitaires passe par cette phase de catégorisation des problèmes car nombreux sont ceux qui, nous l'avons vu, ne relèvent pas de l'éthique en tant que telle et trouveront des solutions dans différents types de mesures. Trois pistes se dessinent alors : renforcer l'élaboration et le respect de codes déontologiques, développer les collaborations entre démarches éthique, juridique et scientifique, et mettre en place une institutionnalisation de la concertation éthique au sein des organisations.

### La systématisation de la déontologie

La déontologie<sup>24</sup> conduit à l'élaboration de codes pour répondre à des situations bien identifiées. Dans le cas de l'humanitaire, il revient à chaque organisation

fractions<sup>25</sup>. They must of course adopt a critical stance and a pragmatic approach, but are deontological codes sufficiently well-developed and widely-enough promoted to stave off these risks and address the questions raised?

### Ethics in practice

In order to address the so-called "ethical" questions of humanitarian NGOs, the first phase is to categorise the problems because, as we have seen, many of them are not in fact related to ethics and their solution must be sought elsewhere. We suggest three priorities: strengthening the development and respect of deontological codes, developing collaboration between ethical, legal and scientific approaches and institutionalising ethical consultation within organizations.

### Systematisation of deontology

Deontology<sup>24</sup> involves the development of codes for addressing clearly-identified situations. In the case of humanitarian action, it is up to each organization to gain a clearer understanding of the questions raised by its different professions (medicine, research, communication, advocacy, etc.), according to its fields of intervention and the contexts in which it works, and to examine them in the light of deontological codes existing in similar sectors. NGOs are then able to free themselves from their "founding myth"<sup>25</sup> and fully assume a process of successful professionalization that takes them closer to the private sector in terms of the means and certain methods of working, while preserving the characteristics that differentiate them from this sector, i.e. engagement and non-profit-making. It is, however, essential to place a strong focus on preventing bribery and corruption. NGOs are particularly exposed to

**« Il revient à chaque organisation de mieux comprendre les questions soulevées par ses différents métiers. »**

***"It is up to each organization to gain a clearer understanding of the questions raised by its different professions."***

de mieux comprendre les questions soulevées par ses différents métiers (médecine, recherche, communication, plaidoyer, etc.) en fonction de ses champs d'intervention, des contextes

— 23. Lire dans ce numéro l'article de Malika Aït-Mohamed Parent.

— 24. Définie comme l'« ensemble des règles et des devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et leurs clients et le public » dans le *Dictionnaire Larousse*.

— 23. Read the article by Malika Aït-Mohamed Parent in this issue.

— 24. Defined in *Dictionnaire Larousse* as "all the rules and obligations governing a profession, the conduct of those who exercise it and the relationships between their clients and the public".

— 25. Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, Éditions Charles Léopold Mayer, novembre 2015.

dans lesquels elle intervient et de les confronter aux codes déontologiques existants dans les secteurs similaires. Les ONG sont désormais capables de se libérer de leur « mythe fondateur<sup>25</sup> », et d'assumer pleinement une professionnalisation réussie qui les rapproche du secteur privé dans les moyens et certaines méthodes de travail, tout en conservant ce qui fait leur spécificité par rapport à ce dernier, à savoir leur engagement et leur désintéressement. Il est ainsi primordial d'insister sur la prévention des fraudes et de la corruption. Les ONG y sont particulièrement exposées dans les situations caractérisées par un affaiblissement ou une inexistence des services de l'État. En dehors des grands scandales, une attention particulière doit viser la corruption au quotidien qui affecte les ONG et, surtout, en dernier ressort, les plus vulnérables<sup>26</sup>. L'introduction de mesures déontologiques devrait s'adresser en premier lieu aux fonctions les plus confrontées aux fraudes : la chaîne logistique étendue, les ressources humaines sur les opérations, la gestion des missions. Force est de constater que, « malheureusement, au-delà des déclarations d'intentions, des constats apitoyés ou exaspérés, et des condamnations moralisatrices, les mécanismes sociaux de la corruption restent peu analysés », souligne Olivier de Sardan<sup>27</sup>. Rappelons enfin que la norme humanitaire fondamentale de « qualité et de redevabilité » s'est imposée en 2015. Ce nouveau référentiel définit une série de neuf engagements que les organisations et les individus impliqués dans la réponse humanitaire peuvent prendre pour améliorer la qualité de l'assistance qu'ils fournissent, et faciliter une redevabilité accrue envers

this in situations where state-run services are failing or absent. Major scandals aside, it is essential to target the kind of day-to-day corruption that affects NGOs and, most of all - in the final analysis -

**« L'introduction de mesures déontologiques devrait s'adresser en premier lieu aux fonctions les plus confrontées aux fraudes : la chaîne logistique étendue, les ressources humaines sur les opérations, la gestion des missions. »**

***"Deontological measures should be aimed first and foremost at the functions in the front line of fraud and corruption: the extended supply chain, human resources in operations and mission management."***

the most vulnerable<sup>26</sup>. Deontological measures should be aimed first and foremost at the functions in the front line of fraud and corruption: the extended supply chain, human resources in operations and mission management. As highlighted by Olivier de Sardan, "apart from declarations of intent, self-pitying or exasperated observations and moralising condemnations, unfortunately there has been little analysis of the social mechanisms of corruption"<sup>27</sup>. Let us recall that the core humanitarian standard on "quality and accountability" was only introduced in 2015. This new guideline offers a set of nine commitments that organizations and individuals involved in humanitarian action can adopt in order to improve the quality of the assistance they provide and increase their accountability towards populations. Structured as performance indicators and accompanied by quality and evaluation criteria, these commitments also raise a number of questions: are they management tools

— 25. Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, Éditions Charles Léopold Mayer, novembre 2015.

— 26. Esther Duflo, *La Politique de l'autonomie. Lutter contre la pauvreté*, tome 2, Seuil, 2010.

— 27. Cité dans Didier Fassin et Samuel Lézy, *La Question morale. Une anthologie critique*, Puf, Paris, 2013. On complètera avantageusement ces développements sur le thème de la corruption en se reportant à l'article de Malika Aït-Mohamed Parent dans le présent numéro.

— 26. Esther Duflo, *La politique de l'autonomie. Lutter contre la pauvreté*, tome 2, Seuil, 2010.

— 27. Cited in Didier Fassin et Samuel Lézy, *La question morale: Une anthologie critique*, PUF, Paris, 2013. The article by Malika Aït-Mohamed Parent in this issue offers a useful complement to these reflections on corruption.

les populations. Structurés comme des indicateurs de performance, assortis de critères de qualité et évaluations, ces engagements posent néanmoins question à leur tour : outils de gestion ou codes déontologiques, clés pour une meilleure éthique ou nouvelle norme juridique contraignante ? La discussion est ouverte.

### **Le cercle vertueux éthique-droit-recherche**

Quelle place alors pour la démarche éthique face à la déontologie et au labyrinthe des normes, lois et standards dont l'humanitaire foisonne ? Alors que la déontologie répond aux problèmes bien circonscrits de la profession, l'éthique vient la compléter sans y interférer, face à des situations nouvelles, à travers un

**« Alors que la déontologie répond aux problèmes bien circonscrits de la profession, l'éthique vient la compléter sans y interférer, face à des situations nouvelles, à travers un processus de dialogue ou de concertation qui mène à une délibération. »**

***“While deontology addresses the clearly-defined problems of the profession, ethics complements this, without interfering, in order to deal with new situations through a process of dialogue or consultation leading to a deliberation.”***

processus de dialogue ou de concertation qui mène à une délibération. Ensuite, l'éthique permet d'enrichir le droit dès que des réponses ou comportements se répètent. La crainte d'une redondance entre démarche éthique (guidée par ses quatre principes), principes humanitaires et DIH – que certains pourraient opposer – n'est pas fondée puisque ces trois types d'approche (déontologique, juridique et éthique) ont besoin d'interagir pour s'adapter et évoluer. Une interaction que la recherche peut en partie assurer. Les publications les plus récentes prônent l'instauration d'un cercle vertueux entre droit et

or deontological codes, keys for a more ethical approach or a new and constraining legal standard? The debate is open.

### **The virtuous circle of ethics, law and research**

So, between deontology and all the norms, laws and standards with which the humanitarian aid sector abounds, where do ethics fit in? While deontology addresses the clearly-defined problems of the profession, ethics complements this, without interfering, in order to deal with new situations through a process of dialogue or consultation leading to a deliberation. Ethics then serves to inform law when answers or behaviours are recurrent. The fear of redundancy between an ethical approach (guided by its four principles), humanitarian principles and IHL – that some may oppose – is unfounded, as these three types of approach (deontological, legal and ethical) must interact in order to adapt and evolve. Research has a role to play in this interaction. The most recent publications promote the establishment of a virtuous circle between law and research so they can interact to change behaviours and avert the causes of suffering. This is also true of ethics. Slim says the same thing when, in studying the legal frame of humanitarian ethics, he affirms that legal responses are not enough on their own. Ethical deliberation is also necessary<sup>28</sup>. Together they raise the question of moral responsibility, decisive in contexts where many lives are at stake, such as the bombing of civilians, generalised sexual violence, insecurity in health centres. New research is positioned at the crossroads of law, ethics and morality, with a focus on aspects such as the analysis of “moral disengagement” from violent acts<sup>29</sup> or the place of empathy and the fact of replacing it by standards<sup>30</sup>. Another idea worth exploring is

— 28. Hugo Slim, *Humanitarian Ethics...*, op. cit.

— 29. Naz K. Modirzadeh, « Période sombre pour le droit international applicable aux conflits armés : un appel à l'engagement », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, Sélection française 2014/3 et 4.

— 30. *Ibid.*

recherche afin qu'ils interagissent pour faire évoluer les comportements et prévenir les motifs des souffrances. Il en est de même avec l'éthique. Slim ne dit pas autre chose lorsque, étudiant l'ossature juridique de l'éthique humanitaire, il affirme que les réponses juridiques seules ne suffisent plus. La délibération éthique s'avère donc nécessaire<sup>28</sup>. Ces derniers renvoient à la question de la responsabilité morale, décisive dans des contextes où de nombreuses vies sont en jeu : bombardements de civils, violences sexuelles en masse, insécurité dans les structures de santé. De nouvelles recherches se situent à la frontière entre droit, éthique et morale, comme l'analyse du « désengagement moral » lors d'actes violents<sup>29</sup>, ou de la place de l'empathie et le fait de la remplacer par des normes<sup>30</sup>. Une autre piste serait de renforcer la recherche en sciences sociales sur l'humanitaire, de la relier de manière plus systématique aux résultats de la recherche-action, aux tendances dessinées par la prospective tout en continuant à interroger les dilemmes rencontrés au sein des programmes. Une collaboration plus étroite avec les universités des pays du Sud, les mouvements citoyens, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG locales devraient apporter également beaucoup.

### La concertation éthique au sein des ONG : vers des solutions de l'individu au global

Institutionnaliser la concertation éthique au sein des ONG revient donc à instaurer un processus interne complémentaire à la déontologie, et sans prétendre offrir des réponses « toutes faites ». Mattei propose de transposer la démarche éthique médicale au secteur humanitaire<sup>31</sup> en la déconnectant de la pratique

to strengthen social science research into humanitarian action and link it more systematically to the results of action research and the trends identified in prospective research, while continuing

**« Une autre piste serait de renforcer la recherche en sciences sociales sur l'humanitaire, de la relier de manière plus systématique aux résultats de la recherche-action. »**

**"Another idea worth exploring is to strengthen social science research into humanitarian action and link it more systematically to the results of action research."**

to examine the dilemmas encountered on the programmes. Closer collaboration with universities in southern countries, citizen movements, the national societies of the Red Cross and the Red Crescent and local NGOs could also be a welcome contribution.

### Ethical consultation within NGOs: from individual cases to global solutions

In order to institutionalise ethical consultation within NGOs, an internal process must be developed that is complementary to deontology, but does not attempt to produce "ready-made" answers. Mattei suggests transposing the medical ethics approach to the humanitarian sector<sup>31</sup>, disconnecting it from medical practice as such and preserving the essential aspect: the relationship with people in distress. However, two major dissimilarities between the two sectors need to be mentioned. Firstly, on an individual level, the relationship is not always a medical one. It exists over a limited time period and is linked to a state of crisis which may be latent, chronic or urgent. To the individual case, which may already be complex, we need to add the multi-dimensionality of the crisis from

— 28. Hugo Slim, *Humanitarian Ethics...*, *op. cit.*

— 29. Naz K. Modirzadeh, « Période sombre pour le droit international applicable aux conflits armés : un appel à l'engagement », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, Sélection française 2014/3 et 4.

— 30. *Ibid.*

— 31. Jean-François Mattei, *L'Humanitaire à l'épreuve...*, *op. cit.*

— 31. Jean-François Mattei, *L'humanitaire à l'épreuve...*, *op. cit.*

médicale au sens strict et en conservant l'essentiel : le rapport à l'homme en souffrance. Il semble cependant nécessaire de noter deux dissemblances majeures entre les deux secteurs. D'abord, sur le plan individuel, la relation n'est pas toujours d'ordre médical. Elle s'inscrit dans une temporalité limitée et liée à un état de crise (qui peut être latent, chronique ou d'urgence). Au cas individuel, qui peut s'avérer complexe, se rajoute la multidimensionnalité de la crise de laquelle ni la personne en besoin, ni l'acteur humanitaire ne peuvent s'extraire. Ensuite, sur le plan du dispositif, alors que le secteur médical national – en tout cas dans les pays suffisamment stables – est structuré, encadré par des lois et normes strictes et des responsabilités clairement établies, l'humanitaire est plus hétérogène. Il est composé d'organisations privées, très mouvantes dans un système où s'imbriquent des acteurs sur de nombreuses strates du local au global, sans une définition toujours claire des circuits de décisions et des

**« L'éthique appliquée à l'humanitaire peut donc décliner l'éthique médicale à son avantage. »**

***"Ethics applied to the humanitarian sector can therefore shape medical ethics to its advantage."***

responsabilités, ni les mêmes obligations et principes de précaution.

Sur le modèle d'autres secteurs, l'éthique appliquée à l'humanitaire peut donc décliner l'éthique médicale à son avantage. L'apport théorique des quatre principes d'autonomie, de bienfaisance, de non-malfaisance et de justice définis par Beauchamp et Childress, reste non seulement valable, jouant « un rôle de repère<sup>32</sup> », mais se prête aussi particulièrement bien aux analyses d'une scène internationale où « nous ne sommes

which neither the person in need nor the humanitarian actor can escape. Secondly, whereas the national medical sector – at least in countries which are sufficiently stable – is structured, with laws, strict standards and clearly established responsibilities, the humanitarian action sector is more heterogeneous. It is composed of private organizations, which can shift considerably within a system where actors overlap with each other at many levels, from the local to the global, and where there are not always clearly-defined decision-making channels and responsibilities, or even the same obligations and principles of precaution.

Drawing on the model of other sectors, ethics applied to the humanitarian sector can therefore shape medical ethics to its advantage. The theoretical contribution of the four principles of autonomy, beneficence, non-maleficence and justice defined by Beauchamp and Childress, is not only still valid, playing a crucial "benchmark role"<sup>32</sup>, it is also particularly useful for analysing an international situation in which "we are no longer the only ones in the world"<sup>33</sup>. The ethical approach must also be integrated into NGO management methods. Decision-making channels and partnership modalities must be revised, taking into account both the stakeholders map to which these NGOs belong and the distribution of responsibilities. They must learn - from their dilemmas and with the consent of the people concerned (when possible) - to organize discussions (or consultations). And they must comply with certain rules<sup>34</sup> and cancel asymmetries (of knowledge and standards of living), authorities and discourse. A recent report establishes a clear link between ethics and the future of humanitarian action, whether in emergency situations or chronic crises, asserting that

— 32. *Ibid.*

— 33. Bertrand Badie, *Nous ne sommes plus seuls au monde. Un autre regard sur l'ordre international*, La Découverte, 2016.

— 34. See Pierre Le Coz, "Ethical deliberation at the service of humanitarian action", *Alternatives Humanitaires*, n° 2, mai 2016, p. 94-109.

— 32. *Ibid.*

plus seuls au monde<sup>33</sup> ». Encore faut-il inscrire concrètement la démarche éthique dans les modes de gestion associatifs en revisitant ses circuits de décisions et ses modalités partenariales en tenant compte des jeux d'acteurs dans lesquels elle s'inscrit et de la répartition des responsabilités. Il s'agit alors pour les ONG d'apprendre, autour de ses dilemmes et avec le consentement des personnes concernées (quand cela est possible), d'organiser les discussions (ou concertations). Elles veilleront à respecter certaines règles<sup>34</sup> et à annihiler les asymétries (de savoir, de niveau de vie), les autorités et les discours. Un récent rapport établit clairement le lien entre l'éthique et le futur de l'humanitaire, que ce soit dans les situations d'urgence ou les crises chroniques, en affirmant que la reformulation de l'humanitaire doit s'écarter des idéaux en faveur d'une « réponse plus honnête et éthique vis-à-vis des personnes dans le besoin<sup>35</sup> ».

Pour s'engager dans cette démarche éthique, deux « entrées » nous paraissent pertinentes. L'introduction de l'éthique dans la santé publique mondiale provoquée notamment par l'épidémie de sida<sup>36</sup> – et d'ailleurs en grande partie suscitée par des associations de malades – a permis de faire surgir les écarts des seules bonnes intentions et de pointer les dérives d'un système mondial inégalitaire dans la prise en charge des patients: en cela, il est un décalque utile des dilemmes de l'humanitaire. Très vite en effet, la *global health* dut emprunter aux médecines

in remodelling humanitarian action we must set aside ideals and be "more honest, realistic and ethical in responding to people's needs" <sup>35</sup>.

We see two pertinent ways of engaging in this ethical approach. The introduction of ethics into global public health - brought about by the AIDS epidemic<sup>36</sup> and spurred by patients associations - brought to light the dangers of relying on good intentions alone and the weaknesses of a world system that is unequal in its care and treatment of patients. In these respects, it usefully reproduces the dilemmas of humanitarian action. Indeed "global health" was very rapidly obliged to borrow processes from national medical systems to organize consultation and lead deliberations. Global health presents transnational perspectives similar to humanitarian action, making it possible to place the affected person at the centre while not being drawn into a solely care person/victim-based relationship. This distance is necessary for broadening the spectrum of ethical debate and understanding where the real issues lie: in the field, behind the scenes in international

**« Sensibiliser sur l'éthique, former les personnels, constituer des comités d'éthique, établir des responsabilités, capitaliser sur les cas débattus seraient autant d'opportunités de rebondir sur ces questionnements nouveaux pour faire évoluer l'organisation. »**

**"Raising awareness to ethics, training staff, setting up ethical committees, establishing responsibilities and learning lessons from the cases discussed would all provide opportunities for addressing these new issues, moving organizations forward."**

— 33. Bertrand Badie, *Nous ne sommes plus seuls au monde. Un autre regard sur l'« ordre international »*, La Découverte, 2016.

— 34. Voir Pierre Le Coz, « La délibération éthique au service de l'action humanitaire », *Alternatives Humanitaires*, n° 2, mai 2016, p. 94-109.

— 35. Christina Bennett, Matthew folley et Sara Pantuliano (dir.), *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*, Groupe de politique humanitaire, Overseas Development Institute, Londres, avril 2016. Traduit de l'anglais par l'auteure.

— 36. Ruth Macklin, *Ethics in Global Health. Research, Policy and Practice*, Oxford University Press, 2012.

— 35. Christina Bennett, Matthew Folley and Sara Pantuliano (ed.), *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London, April 2016. Translated from the English by the author.

— 36. Ruth Macklin, *Ethics in Global Health. Research, Policy and Practice*, Oxford University Press, 2012.

nationales les processus qui organisent la concertation et mènent à la délibération. La santé mondiale présente des perspectives transnationales similaires à l'humanitaire qui permettent de placer la personne affectée au centre, tout en se détachant de la seule relation soignant/victime. C'est là une prise de distance nécessaire pour élargir le spectre des débats éthiques et comprendre où se situent les enjeux véritables : sur le terrain, dans les coulisses des institutions internationales ou les conseils d'administration des grandes entreprises (voir le débat sur le prix des médicaments)? L'autre entrée est représentée par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Avec des actions encadrées en temps de guerre par le CICR et des actions tournées vers la santé, la précarité et le secourisme en temps de paix, le mouvement pourrait se positionner de manière innovante sur la manière d'introduire la concertation éthique au sein d'un réseau associatif transnational et d'en valider la portée universelle. Sensibiliser sur l'éthique, former les personnels, constituer des comités d'éthique, établir des responsabilités, capitaliser sur les cas débattus seraient autant d'opportunités de rebondir sur ces questionnements nouveaux pour faire évoluer l'organisation et la préparer à l'avenir. Allons-nous donc vers un nouvel humanitaire? « Ce nouvel humanitarisme réunit deux approches qui visent à éviter les situations de dilemmes et d'ambiguïté : le pragmatisme et la politisation<sup>37</sup>. » L'éthique, centrée sur la personne vulnérable et en connexion avec le dispositif mondial de l'aide, se dessine en fil rouge pour guider les réflexions, réformes et mesures indispensables. Sans oublier d'interroger les dilemmes d'une perspective locale.

— 37. Michael Schloms, « Le dilemme inévitable... », art. cit., p. 85-102, para. 8.

institutions or within the boards of major companies (see the debate on the price of medicines)? The other way-in to an ethical approach is through the International Movement of the Red Cross and the Red Crescent. With actions overseen by the ICRC in wartime and actions focused on health, precarity and first aid in peacetime, the movement could adopt an innovative position on how best to introduce ethical consultation into the transnational NGO network and validate its universal scope. Raising awareness to ethics, training staff, setting up ethical committees, establishing responsibilities and learning lessons from the cases discussed would all provide opportunities for addressing these new issues, moving organizations forward and preparing them for the future. So, are we heading towards a new form of humanitarian action? "This new humanitarianism combines two approaches for avoiding situations of dilemma and ambiguity: pragmatism and politicization"<sup>37</sup>. Ethics, centred on vulnerable people and connected to the global aid system, is becoming the guiding principle for essential reflection, reform and measures - while remembering to examine dilemmas from a local perspective.

*Translated from the French by Mandy Duret*

— 37. Michael Schloms, « Le dilemme inévitable... », art. cit., p. 85-102, para. 8.

## Biographie | Biography

### VIRGINIE TROIT

Après un parcours de huit ans dans la gestion de projets internationaux (biotechnologies), Virginie Troit s'engage en 2004 dans l'humanitaire en lançant le partenariat avec les entreprises au sein du réseau Handicap International. En 2007, elle rejoint la plateforme régionale de Médecins Sans Frontières à Dubaï puis à Abu Dhabi, comme responsable des partenariats et du *fundraising*. En 2011, elle reprend des études en science politique. Ses recherches l'amènent à effectuer une mission pour l'Agence française du développement. Puis elle participe à la création du Fonds Croix-Rouge française, structure dédiée à la recherche, sous la présidence de Jean-François Mattei. Elle en devient la déléguée générale en 2014. Virginie est titulaire d'un master en management (École supérieure de commerce), d'un master en science politique (Panthéon-Sorbonne) et d'un diplôme d'éthique (faculté de Médecine d'Aix-Marseille). Elle est administratrice de Handicap International France, membre du Conseil d'UFR Sociétés et Territoires (Paris 8) et membre du Conseil d'orientation de la revue *Alternatives Humanitaires*.

After spending eight years managing international projects (biotechnology), Virginie Troit joined the world of humanitarian action in 2004 when she launched corporate partnership within the Handicap International network. In 2007, she joined Médecins Sans Frontières' regional platform in Dubai and then Abu Dhabi, as head of partnerships and fundraising. In 2011, she resumed her studies in political science. Her research led her to carry out a mission for the "Agence française du développement" (French Development Agency). She went on to help create the French Red Cross Fund, an entity devoted to research, under the chairmanship of Jean-François Mattei and became its general delegate in 2014. Virginie holds a Masters in Management (Higher School of Business), a Masters in Political Science (Panthéon-Sorbonne) and a diploma in ethics (Faculty of Medicine, Aix-Marseille). She sits on Handicap International France's Board of Trustees and is a member of the Council of the UFR (Unit for training and research) "Sociétés et Territoires" (Paris 8) and of the Steering Council of *Humanitarian Alternatives*.

# TRANSITIONS





TRANSITIONS

# Un regard sur les ONG en Chine

## A look at NGOs in China

*Verena Richardier* • Doctorante en sociologie à l'École  
normale supérieure de Lyon (France)



Comme sur beaucoup de questions, la simplification est monnaie courante lorsqu'il s'agit d'aborder la société chinoise. Le champ des associations n'y échappe pas, ce qui amène souvent à nier l'idée même d'organisations non gouvernementales dans un pays perçu comme centralisé et méfiant envers tout ce qui peut concurrencer l'État. Verena Richardier nous aide à entrer dans la complexité de la société chinoise pour mieux comprendre la place qu'y occupent les ONG.

As is the case for a number of issues, simplification is commonplace when describing Chinese society. The field of organizations is not exempt from this, which often leads some to deny the very idea of non-governmental organizations in a country which is perceived as centralised and suspicious about anything that could be in competition with the State. Verena Richardier helps us to enter into the complexity of Chinese civil society, the better to understand the place occupied by NGOs.





VERENA  
RICHARDIER

Définir la société civile chinoise à l'aide de notions forgées en Occident se révèle une gageure soulevée par de nombreux auteurs. La seule question de la traduction est déjà un bon indice de la complexité de l'exercice. Comment dit-on « organisation non gouvernementale » en chinois ? En réalité, on peut trouver plus de huit termes différents. Si certains sont loin de correspondre à ce que nous pouvons entendre en Europe par « ONG », d'autres renvoient à des réalités a priori plus proches mais aussi plus délicates à nuancer. Quelle est la différence par exemple entre 民间组织 (*minjian zuzhi*) et 非政府组织 (*feizhengfu zuzhi*) ? Le premier terme pourrait être traduit par « organisation du peuple », tandis que le second est la traduction littérale de « non gouvernemental ». Le premier est préféré par les associations au second qui se comprend parfois comme « contre » ou « anti » gouvernemental. Nos propres représentations induisent une définition de l'autonomie qu'on n'observe pas en Chine, limitant notre compréhension des nuances entre ces deux termes. En effet, l'espace de manœuvre et de négociation d'une société civile indépendante existe en Chine, mais de façon contingente, contextualisée, sans cesse en évolution et sur le fil. Les ONG sont-

**« L'espace de manœuvre et de négociation d'une société civile indépendante existe en Chine, mais de façon contingente, contextualisée, sans cesse en évolution et sur le fil. »**

***"Space does exist in China for the negotiation and manoeuvring of an independent civil society, but in a contingent, contextual way, that is continuously evolving and on the edge."***

elles une catégorie à part, facilement identifiables par leur statut ? Comment les différencier des autres associations ? Peut-on considérer les ONG comme des organisations représentatives de leurs membres et non de l'État ? Pour répondre

Définir Chinese civil society according to Western notions is a major challenge raised by a number of authors. The issue of translation alone hints at the complexity of the exercise. How do you say "non-governmental organization" in Chinese? In truth, there are more than eight different terms. Whilst some of them are very far from the European notion of "NGOs", others are based on realities which are closer in principle, but also harder to qualify. What is the difference, for example, between 民间组织 (*minjian zuzhi*) and 非政府组织 (*feizhengfu zuzhi*)? The first term could be translated as "the people's organization", whereas the second is the literal translation of "non-governmental organization". The former is preferred by the associations to the latter, which is sometimes understood as "against" or "anti" government. Our own representations induce a definition of autonomy that is not observed in China, limiting our understanding of the nuances between these two terms. As a matter of fact, space does exist in China for the negotiation and manoeuvring of an independent civil society, but in a contingent, contextual way, that is continuously evolving and on the edge. Are NGOs a separate category, easily identifiable by their status? How to distinguish them from other associations? Can we consider NGOs as organizations which are representative of their members, and not of the State? Thinking in terms of situations, rather than types of organizations, seems to be an interesting approach in answering these questions. The creation of "situations" is indeed the consequence of historical and legal developments that have shaped part of Chinese civil society. The balance between the need for NGOs and the wariness of them on behalf of government actors also helps to grasp the place of NGOs. Some are necessary partners for a State which is far from monolithic, whilst others embody a rapidly expanding international presence.

à ces questions, réfléchir en termes de situations et non de types d'organisation se révèle une piste intéressante. La construction des « situations » est en effet la conséquence d'évolutions historiques et légales ayant façonné une partie du paysage de la société civile chinoise. L'équilibre entre besoin et méfiance des ONG de la part des acteurs gouvernementaux aide également à saisir la place des ONG. Certaines sont des partenaires nécessaires pour un État qui n'a rien de monolithique quand d'autres incarnent un rayonnement international en pleine expansion.

### **Saisir la société civile chinoise : les dates clés d'une reconfiguration des relations entre l'État et sa société**

De manière générale, le lien entre société civile et ONG semble évident si nous comprenons la société civile comme l'ensemble des organisations de « citoyens » incarnant la société en dehors de l'État. Les ONG étant « non gouvernementales », elles seraient les éléments principaux de cette société civile. Les ONG s'inscrivent cependant dans un mouvement plus large de tensions et de reconfigurations entre un État et les individus composant sa société. C'est encore plus vrai en Chine et c'est la raison pour laquelle je propose un détour par son histoire pour saisir ces reconfigurations à travers quelques dates clés.

Tout d'abord, la réforme menée par Deng Xiaoping à partir de 1980 a ouvert la Chine à l'économie de marché, créant pour la première fois depuis des décennies un espace entre l'État et la société, investi par le capitalisme. Suite à ce tournant majeur, une multitude d'organisations se créent, demandant à l'État de s'engager sur la voie de ce qui était présenté comme l'ultime progrès, la « cinquième modernisation<sup>1</sup> », c'est-à-dire la démocratie. Ces organisations sont

### **Grasping Chinese Civil Society: key dates in the reconfiguration of the relationship between State and society**

By and large, the link between civil society and NGOs seems clear, if civil society is understood as being the sum of "citizen" organizations which embody society outside the State. NGOs being "non-governmental", they would make up the main elements of this civil society. Yet NGOs are part of wider dynamics of tension and reconfiguration between the State and the individuals who make up its society. This is especially true in China, which is why I suggest an historical detour in order to grasp these reconfigurations by means of a few key dates.

First of all, the reform led by Deng Xiaoping from 1980 onwards opened China up to the market economy, creating a space between State and society for the first time in decades, which was invested by capitalism. Following this major turning point, a multitude of organizations were created, asking the State to take the path of what was presented as being the ultimate progress, the "fifth modernisation"<sup>1</sup>, that is to say, democracy. These organizations were considered at the time to be the expressions of a burgeoning Chinese civil society, benefiting from a permissive climate which would prove short-lived. Indeed, the clampdown on student demonstrations in Beijing on June 4<sup>th</sup> 1989 marked a violent turning point. From this point on, economic growth and social peace became the central focus of the new social contract, which left little room for individual rights. Incidentally, the Regulations for Registration and Management of Social Organizations were announced in the same year of 1989<sup>2</sup>. Two main obligations for their legal existence have since contributed to shaping the landscape of official organiza-

— 1. Les quatre modernisations officielles de Deng Xiaoping concernent les réformes dans l'agriculture, l'industrie, la science et la défense nationale.

— 1. Deng Xiaoping's four official modernisations concerned reforms in agriculture, industry, science, and national defence.

— 2. He Jianyu, « Comprendre les ONG chinoises », *La Vie des Idées*, 2013.

considérées à l'époque comme l'émanation d'une « société civile » chinoise naissante, bénéficiant d'un climat permissif qui sera de courte durée. En effet, la répression à Beijing des manifestations étudiantes du 4 juin 1989 marque un tournant violent. Enrichissement économique et paix sociale deviennent désormais les éléments centraux d'un nouveau contrat social laissant peu de place aux droits individuels. Le Règlement de l'enregistrement et de l'administration des associations est d'ailleurs promulgué en cette même année 1989<sup>2</sup>. Deux obligations principales à leur existence légale contribuent désormais à construire le paysage des organisations officielles : le double enregistrement et le principe de non-compétition. Le double enregistrement signifie que les organisations doivent être enregistrées auprès du ministère des Affaires civiles et bénéficier du soutien d'une organisation étatique « tutelle ». La non-compétition correspond à l'impossibilité d'enregistrer deux organisations travaillant dans le même domaine dans une même zone administrative. Cette loi favorise les

**« À partir de l'arrivée au pouvoir de Hu Jintao en 2002, l'État chinois amorce une nouvelle politique transformant à nouveau les liens entre État, individus et société pour mettre "l'Humain au centre" »**

***"Since Hu Jintao came to power in 2002, the Chinese State has begun a new policy which has again changed the links between State, individuals and society, to place 'the human at the Centre'"***

organisations paragouvernementales, héritières des organisations de masse communistes, mais empêche l'enregistrement légal de nombreuses autres. Les organisations étatiques « tutelles » limitent le nombre d'organisations qu'elles acceptent de patronner car

tions: dual registration and the principle of non-competition. Dual registration means that organizations must be registered with the Ministry of Civil Affairs and have the support of a "supervisory" State organization. Non-competition refers to the impossibility of registering two organizations working in the same sector in the same administrative area. This law favours para-governmental organizations, successors of mass communist organizations, but prevents the legal registration of many others. Supervisory State organizations limit the number of organizations they agree to sponsor because they become accountable to the State. This first law was completed and clarified in 1998<sup>3</sup>.

Nevertheless, since Hu Jintao came to power in 2002, the Chinese State has begun a new policy which has again changed the links between State, individuals and society, to place "the human at the Centre"<sup>4</sup>. In September 2004, the expression "harmonious society" was launched during a plenary session of the Communist Party's Central Committee. At the heart of this new approach are individual well-being and the resolution of social tension brought on by the opening up to capitalism. Social organizations are therefore considered as contributing to collective harmony, and as service providers. In 2008, the Sichuan earthquake also paved the way for new organizations, on the population's own initiative, geared towards assistance and care for the victims of the catastrophe. Xi Jinping, the PRC's new President since 2013, has continued with this policy launched by his predecessor, but the events in Hong Kong

— 2. He Jianyu, « Comprendre les ONG chinoises », *La Vie des idées*, 2013.

— 3. Qiyusha Ma, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?*, Routledge, 2005, p. 94.

— 4. Amandine Monteil, "La Chine en quête d'une 'société harmonieuse'", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012, consulted on 20/09/2016, <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/la-chine-en-quete-dune-societe-harmonieuse>

elles en deviennent responsables devant l'État. Cette première loi est complétée et précisée en 1998<sup>3</sup>.

Cependant, à partir de l'arrivée au pouvoir de Hu Jintao en 2002, l'État chinois amorce une nouvelle politique transformant à nouveau les liens entre État, individus et société pour mettre « l'Humain au centre<sup>4</sup> ». L'expression « société harmonieuse » est lancée en septembre 2004 lors d'une session plénière du comité central du Parti communiste. Le bien-être individuel et la résolution des tensions sociales issues de l'ouverture au capitalisme sont au cœur de cette nouvelle approche. Les organisations sociales sont alors considérées comme des contributrices à l'harmonie collective et des pourvoyeuses de services. Le tremblement de terre du Sichuan en 2008 ouvre également la voie à de nouvelles organisations, émanant directement de la population, tournées vers l'assistance et le soin aux victimes de la catastrophe. Xi Jinping, le nouveau président de la République populaire de Chine depuis 2013 continue cette politique amorcée par son prédécesseur, mais les événements de Hong Kong en 2014 (la « Révolution des Parapluies<sup>5</sup> ») participent à crispier la position gouvernementale vis-à-vis des structures associatives. L'État renégocie la participation de l'individu et de la société vers plus d'encadrement. La ligne de faille entre organisations légalement enregistrées et les autres doit être comblée grâce aux nouvelles lois sur les ONG internationales et sur la « Charité » promulguées en 2016. Cependant, ces lois encadrent l'enregistrement des organisations et la collecte de fonds sans modifier le prin-

in 2014 (the "Umbrella Revolution"<sup>5</sup>) contributed to rendering the government's position with regard to community-based associations more inflexible. The State renegotiated individual and social participation, subjecting both to tighter control. The fault-line between legally registered organizations and the others should be bridged thanks to the new laws on international NGOs and on "charity" announced in 2016. Nevertheless, the laws regulate the registering and fundraising processes for organizations, without amending the basic principle: in order to exist legally, an organization must be "sponsored" by a State institution, commonly known as the "mother-in-law"<sup>6</sup>. This restriction contributes to the polyphony of social organizations in China, due for example to the desire to escape these administrative constraints.

**« Pour exister légalement, une organisation doit être "patronnée" par une institution de l'État, familièrement appelée la "belle-mère". »**

**"In order to exist legally, an organization must be 'sponsored' by a State institution, commonly known as the 'mother-in-law'."**

### Some examples of the polyphonic variety of associations

Categorising associations in China is rarely exempt from moral judgement. Many authors divide them into formal and informal organizations, or according to their degree of dependence towards the State. Aside from the fact that they imply that there are "good" and "false" civil societies, these two approaches mask a basic principle: no organization

— 3. Qiyusha Ma, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?*, Routledge, 2005, p. 94.

— 4. Amandine Monteil, « La Chine en quête d'une "société harmonieuse" », *CERISCOPE Pauvreté*, 2012, consulté le 26/09/2016, <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/la-chine-en-quete-d-une-societe-harmonieuse>

— 5. La révolution des parapluies a démarré en 2014 en réaction à la restriction de la portée du droit de vote des Hongkongais par le gouvernement chinois. Elle s'est achevée avec le retrait du projet de loi.

— 5. The Umbrella Revolution began in 2014 as a reaction to the restrictions by the Chinese government on the Hong Kong population's right to vote. It ended with the bill's withdrawal.

— 6. Zi Jin Dong, "Five Considerations Regarding the Charity Law", *China Development Brief*, 2016, <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/five-considerations-regarding-the-charity-law/>, consulted on 26/09/2016

cipe de base : pour exister légalement, une organisation doit être « patronnée » par une institution de l'État, familièrement appelée la « belle-mère<sup>6</sup> ». Cette restriction participe à la polyphonie d'organisations sociales en Chine, due par exemple à la volonté d'échapper à ces contraintes administratives.

### **Quelques exemples d'une variété polyphonique d'associations**

Catégoriser les associations en Chine est rarement exempt d'un jugement moral. De nombreux auteurs les rangent entre organisations formelles et informelles, ou bien selon leur degré de dépendance vis-à-vis de l'État. Ces deux approches, outre qu'elles peuvent induire l'idée qu'il y a de « bonnes » et de « fausses » sociétés civiles, masquent un principe de base : aucune organisation en Chine ne peut exister sans être liée à l'État. Mais

**« Aucune organisation en Chine ne peut exister sans être liée à l'État »**

***"No organization in China can exist without being linked to the State"***

l'État n'est pas toujours un bloc homogène de politiques et de pratiques. La réforme, la décentralisation forte de l'administration et les diverses tensions évoquées précédemment ont contribué à façonner une polyphonie d'organisations œuvrant parfois ensemble, séparément ou en compétition... Je fais le choix dans cette partie de présenter les principaux types d'organisations du domaine de l'action sociale travaillant par exemple dans l'éducation, le soin, l'aide aux personnes âgées... Pour plus de clarté, je différencie toutefois les organisations dont la naissance – mais pas forcément le fonctionnement – est marqué par un lien fort avec l'État, de celles nées sans intervention étatique.

— 6. Zi Jin Dong, "Five Considerations Regarding the Charity Law", *China Development Brief*, 2016, <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/five-considerations-regarding-the-charity-law/>, consulté le 26/09/2016.

in China can exist without being linked to the State. Yet the State is not always a homogenous block of policies and practices. The reform, along with significant administrative decentralisation and the various tensions evoked above, contributed to shaping a polyphony of organizations who work either together, separately, or in competition... I have made the choice in this section to present the main types of organizations in the field of social action, working for example in education, care, help for the aged... To be clear, I nevertheless distinguish between organizations whose origins - but not necessarily their functioning - are marked by a strong link to the State, and those born without State intervention.

The organizations which the State is directly responsible for, historically as well as financially, are the eight mass organizations<sup>7</sup>, sometimes called "government-organized non-governmental organizations" (GONGOs), direct successors of Maoism. Other GONGOs fall outside of this group, though their way of functioning is similar. This is the case of the China Disabled Persons' Federation, an important organization present at all levels of the administration, from local to regional. The first president of this Federation was none other than Deng Xiaoping's son, Deng Pufang, who was injured during the Cultural Revolution and became a paraplegic as a result of his injuries.

The second type of structure includes the organizations that are legally registered as associations or foundations, but whose creation was not the result of State initiative. Each of these organizations is sponsored by a supervisory organization, a ministry or a GONGO, following the principle of dual registration<sup>8</sup>. *One Foundation and China Foundation for Poverty Alleviation* are

— 7. Mass organizations served as relays between the State and the Chinese population, principally for propaganda purposes. They are now considered as social organizations.

— 8. Qiusha Ma, *Non-Governmental Organizations...*, op. cit., p. 79.

Les organisations dont l'État est directement responsable, tant historiquement que financièrement, sont les huit organisations de masse<sup>7</sup>, parfois appelées les « organisations gouvernementales non gouvernementales » (GONGO en anglais), héritières directes du maoïsme. D'autres GONGO ne font pas partie de ce groupe, même si leur fonctionnement est similaire. C'est le cas de la Fédération chinoise des personnes handicapées, organisation importante présente à tous les échelons administratifs, du niveau local au niveau régional. Le premier directeur de cette Fédération n'est autre que le fils de Deng Xiaoping, Deng Pufang, blessé durant la révolution culturelle et devenu paraplégique suite à ses blessures.

Viennent ensuite, deuxième type de structure, les organisations légalement enregistrées comme associations et comme fondations, mais dont la naissance n'est pas à l'initiative de l'État. Chacune de ces organisations est parrainée par une organisation de tutelle, un ministère ou bien une GONGO selon le principe du double enregistrement<sup>8</sup>. *One Foundation* et *China Foundation for Poverty Alleviation* sont deux fondations très connues. La première, fondée par l'acteur Jet Li, est la pionnière à avoir été enregistrée en tant que fondation. D'abord liée à la Croix-Rouge chinoise, elle a rapidement pris ses distances avec cette dernière, notamment suite au scandale Guo Meimei<sup>9</sup>.

Les organisations non enregistrées sont un troisième type d'organisation. Fondées sans aucune participation de l'État, elles

two very well known foundations. The former, founded by the actor Jet Li, was the first to register as a foundation. Initially linked to the Chinese Red Cross, it quickly distanced itself from the latter, particularly in the wake of the Guo Meimei scandal<sup>9</sup>.

Unregistered organizations make up a third category. Founded without any State participation, they work under the status of for-profit organizations, or without any legal status, which does not mean that they do not maintain ties with the State. The choice not to register may be made freely (lack of interest in registering as an association), or under duress (inability to find sponsorship). These are mainly "local" organizations, created for example following the earthquake in Sichuan in 2008 and in Yunnan in 2014. The members of these organizations are often volunteers, relatives, and are organized for example in "clubs"<sup>10</sup>.

Finally, a fourth type of organization is made up of social companies, linked to a relatively new phenomenon in China.

**« Les entreprises sociales sont un dernier type d'organisations, relié à un phénomène relativement nouveau en Chine. À mi-chemin entre le lucratif et le non-lucratif, ces organisations sont une voie médiane entre la société civile et le marché »**

**"A fourth type of organization is made up of social companies, linked to a relatively new phenomenon in China. Midway between for-and non-profit, these organizations represent a middle ground between the market and civil society."**

— 7. Les organisations de masses servent de relais entre l'État et la population chinoise, notamment pour la propagande. Elles sont aujourd'hui considérées comme des organisations sociales.

— 8. Qiusha Ma, *Non-Governmental Organizations...*, op. cit., p. 79.

— 9. Guo Meimei, une starlette de Weibo, le Facebook chinois, s'est fait passer pour une responsable de la Croix-Rouge et a publié des photographies d'elle-même, portant vêtements et sacs de luxe. Ce train de vie lié à son prétendu poste a choqué l'opinion publique. La Croix-Rouge chinoise a par la suite tenté d'expliquer que Guo Meimei n'avait jamais travaillé pour l'organisation, mais le mal était fait.

— 9. Guo Meimei, a Weibo star (Chinese Facebook), passed herself off as a Red Cross official and posted photographs of herself with designer clothes and handbags. This lifestyle given her supposed position, shocked public opinion. The Chinese Red Cross subsequently tried to explain that Guo Meimei had never worked for the organization, but the damage was done.

— 10. Yi Yi Lu, *Non-Governmental Organizations in China*, 2008, Routledge, p. 46.

œuvrent sous le statut d'organisations à but lucratif ou sans statut légal, mais cela ne veut pas dire qu'elles n'entretiennent pas de liens avec l'État. Ce choix peut être contraint (impossibilité de trouver un parrainage) ou libre (absence d'intérêt à l'enregistrement comme association). Ce sont des organisations majoritairement « locales », nées par exemple à l'occasion des séismes au Sichuan en 2008 et au Yunnan en 2014. Les membres de ces organisations sont souvent des bénévoles, des parents, et sont organisés par exemple en « clubs<sup>10</sup> ».

Enfin, les entreprises sociales sont un dernier type d'organisations, relié à un phénomène relativement nouveau en Chine. À mi-chemin entre le lucratif et le non-lucratif, ces organisations sont une voie médiane entre la société civile et le marché. Issues de négociations entre acteurs de différents domaines, elles sont une réponse originale aux tensions du secteur. Leur futur reste pour le moment toujours flou car malgré leur succès, elles n'ont pas encore un statut légal très bien fixé. « L'État nous observe et attend », m'a par exemple dit une entrepreneuse lors d'un entretien. Malgré toutes ces tensions à l'enregistrement des organisations, l'autoritarisme de l'État laisse apparaître, selon les situations, des occasions de défendre certains droits.

### **Des organisations dans les interstices d'un « autoritarisme démocratique »**

Au-delà du cas de la Chine, la critique d'une « transitologie démocratique<sup>11</sup> » est devenue nécessaire face à la stabilité des régimes dits autoritaires. L'idée d'une évolution naturelle des régimes autoritaires vers un fonctionnement plus démocratique est donc battue en brèche. C'est pourquoi analyser ces régimes de « l'intérieur » devient nécessaire pour

Midway between for-and non-profit, these organizations represent a middle ground between the market and civil society. Borne of negotiations between actors from different domains, they constitute an original answer to tensions in the sector. Their future remains still fuzzy for the moment because despite their success, they do not have a very secure legal status. "The state is watching us and is waiting," said an entrepreneur during an interview. Despite these tensions for the registration of organizations, the authoritarianism of the state reveals, according to the situations, opportunities to defend certain rights.

### **Organizations in the interstices of a "democratic authoritarianism"**

Beyond the case of China, a critique of "democratic transitology"<sup>11</sup> has become necessary in the face of the stability of so-called authoritarian regimes. The idea of a natural evolution of such regimes towards a more democratic way of functioning has therefore been undermined. That is why it is becoming increasingly important to analyse these regimes in order to grasp the different spaces for mobilisation and the grey areas between authoritarianism and democracy. If democratic regimes can function in spite of pockets of authoritarianism, the same is true for authoritarian regimes which can create democratic spaces in their interstices<sup>12</sup>. Social organizations embody these spaces for individual participation in the political life of the country. Spire's idea of "contingent symbiosis"<sup>13</sup> is a possible analytical proposal. The author uses this notion to explain the persistence of local, unregistered, illegal

— 10. Yiyi Lu, *Non-Governmental Organizations in China*, 2008, Routledge, p. 46.

— 11. Caroline Dufy et Thiriot Céline, « Les apories de la transitologie : quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2014, p. 19-40.

— 11. Caroline Dufy et Thiriot Céline, « Les apories de la transitologie : quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2014, p. 19-40.

— 12. Olivier Dabène, Vincent Geisser et Gilles Massardier (ed.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI<sup>e</sup> siècle : convergences Nord-Sud. Mélanges offerts à Michel Camau*, La Découverte, 2008.

— 13. Anthony Spire, "Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs", *American Journal of Sociology*, 2011, p. 1-45.

saisir les différents espaces de mobilisation et les zones grises entre autoritarisme et démocratie. Si un régime démocratique peut fonctionner malgré des poches d'autoritarisme, il en va de même pour les régimes autoritaires qui peuvent dans leurs plis fabriquer des espaces démocratiques<sup>12</sup>. Les organisations sociales incarnent ces espaces de participation des individus à la vie politique de leur pays. L'idée de « symbiose contingente » développée par Spires<sup>13</sup> est par exemple une proposition d'analyse. L'auteur utilise cette notion pour expliquer la persistance des organisations non gouvernementales locales, non enregistrées, illégales et pourtant en croissance constante. Comment ces organisations survivent-elles dans un contexte autoritaire ? Pourquoi, malgré leur présence, l'État n'est-il pas influencé et ne cherche-t-il pas à s'ouvrir ? Spires explique la « symbiose contingente » par deux séries de facteurs. D'un côté, la gouvernance fragmentée de la République populaire de Chine, due notamment à l'importante décentralisation<sup>14</sup> du pouvoir, ainsi que les différences d'application de la loi, conséquences de cette fragmentation. De l'autre, un besoin et une méfiance réciproques des acteurs entre eux. Au niveau local, en effet, les ONG répondent à des besoins forts tandis que les dirigeants locaux sont sommés de préserver la paix sociale, particulièrement auprès de leurs supérieurs desquels dépend leur avancement. Ces circonstances contri-

non-governmental organizations, and their continued growth. How do these organizations survive in an authoritarian context? Why, in spite of their presence,

**« Si un régime démocratique peut fonctionner malgré des poches d'autoritarisme, il en va de même pour les régimes autoritaires qui peuvent dans leurs plis fabriquer des espaces démocratiques. »**

***"If democratic regimes can function in spite of pockets of authoritarianism, the same is true for authoritarian regimes which can create democratic spaces in their interstices."***

is the State not influenced, and does not try to open up? Spires explains "contingent symbiosis" by two series of factors. On the one hand, he places the fragmented governance of the PRC, due in particular to the significant decentralisation of power<sup>14</sup>, as well as the different applications of the law resulting from this fragmentation. On the other hand, he notes a reciprocal need for and a wariness of the actors towards each other. At the local level, indeed, NGOs respond to strong needs, whilst local leaders are charged with preserving social peace, especially with regard to their superiors, on whom their promotions depend. These circumstances contribute to creating a symbiosis between NGOs and leaders, though the relationship is unequal, since local leaders obviously have the power to stop an organization's activities. Nevertheless, as long as the organizations remain small enough and do not seek any political rights, they can operate in peace. The whole problem lies in standing in for and influencing the State, without this being considered as a cri-

— 12. Olivier Dabène, Vincent Geisser et Gilles Massardier (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI<sup>e</sup> siècle : convergences Nord-Sud. Mélanges offerts à Michel Camau*, La Découverte, 2008.

— 13. Anthony Spires, "Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs", *American Journal of Sociology*, 2011, p. 1-45.

— 14. Le premier « niveau » administratif est un bon exemple de cette fragmentation. Il est divisé entre vingt-deux provinces, cinq régions autonomes, quatre municipalités, deux régions administratives spéciales (Hong Kong et Macao). Les provinces jouissent d'une indépendance importante, maîtrisent une partie de leur fiscalité tandis que les quatre « municipalités » (Pékin, Shanghai, Tianjin, Chongqing) sont sous le contrôle de l'État central et non des provinces dans lesquelles elles se trouvent.

— 14. The first "level" of the administration is a good example of this fragmentation. It is divided between 22 provinces, 5 autonomous regions, 4 municipalities, 2 special administrative regions (Hong Kong and Macao). The provinces have a certain degree of independence, manage some of their taxes while the four "municipalities" (Beijing, Shanghai, Tianjin, Chongqing) are under the control of the central government and not the provinces in which they are located.

buent à construire une symbiose entre ONG et dirigeants bien que leur relation soit inégale, car les dirigeants locaux ont évidemment le pouvoir de stopper les activités d'une organisation. Cependant, tant que cette dernière reste suffisamment petite et ne réclame aucun droit politique, elle peut travailler en toute quiétude. Toute la difficulté réside dans la frontière floue qu'il y a à suppléer et influencer l'État sans que cela soit considéré comme une critique de sa défaillance. Considérant le peu de moyens que l'État central fournit au niveau local et compte tenu de ses exigences de paix sociale, le besoin mutuel est fort. De plus, les ONG sont un vecteur d'information dont les autorités profitent en l'absence de médias indépendants pouvant pointer les difficultés quotidiennes et ordinaires. L'importante fragmentation administrative est aussi un vecteur fort de plis démocratiques. Par exemple, la

**« Les ONG sont un vecteur d'information dont les autorités profitent en l'absence de médias indépendants pouvant pointer les difficultés quotidiennes et ordinaires »**

*"In the absence of independent media to point out daily, ordinary difficulties, authorities benefit from NGOs as conduits for information."*

notion de plaidoyer prend en Chine une tournure très particulière. Les exigences sont rarement frontales mais vont passer par des contacts personnels entre autorités et membres d'ONG, en faisant jouer les niveaux administratifs ou les services les uns contre les autres.

Bien qu'il se situe à l'extrême opposé de ce niveau très local, le fonctionnement des ONG chinoises à l'international est similaire. En effet, celles qui s'internationalisent participent à renforcer l'image d'une Chine puissante, image dont l'État chinois est friand. La tenue en 1995 à Beijing de la quatrième conférence mondiale sur les femmes organisée par les Nations unies a entraîné l'arrivée de

tique of its shortcomings. Considering the limited resources which the State supplies on a local level, and given its demands for social peace, the mutual need is great. Moreover, in the absence of independent media to point out daily, ordinary difficulties, authorities benefit from NGOs as conduits for information. The significant administrative fragmentation is also an important factor enabling democratic interstices. For example, the notion of advocacy has taken a very particular turn in China. Demands are rarely explicit, but they pass by personal contact between authorities and members of NGOs, playing off services or levels of the administration against each other.

The functioning of Chinese NGOs abroad is similar, though situated at the extreme opposite of this very local level. Indeed, NGOs which become international in scope contribute to reinforcing the image of a powerful China, which the Chinese State is partial to. As a result of the UN's fourth World Conference on Women, which took place in Beijing in 1995, a number of foreign international NGOs began arriving in the country. It was also during this period that the term "non-governmental" became popular. Following the conference, and through the actions of international NGOs like *Asia Foundation*<sup>15</sup>, Chinese social organizations began operating beyond their national borders. The phenomenon remains undeveloped compared to the inter-governmental cooperation widely practiced by the government. Chinese NGOs with international scope intervene in the wake of this cooperation, favouring China's traditional zones of influence. A significant number of organizations therefore intervened in Nepal in 2015 after the earthquake. Interventions also favour China's economic interests in certain African countries, such as Ethiopia. This new phenomenon of internationalisation raises a major question. Should we consider that Chinese

— 15. An American organization operating in Asia since 1954.

nombreuses ONG internationales étrangères dans le pays. C'est également à cette époque que le terme « non gouvernemental » est devenu populaire. À la suite de cette conférence, et par l'action d'ONG internationales comme *Asia Foundation*<sup>15</sup>, les organisations sociales chinoises ont commencé à intervenir hors de leurs frontières. Le phénomène reste faible par rapport à la coopération intergouvernementale largement pratiquée par le gouvernement. Les ONG chinoises qui s'internationalisent interviennent dans le sillage de cette coopération, favorisant les zones d'influences traditionnelles de la Chine. Un nombre conséquent d'organisations sont ainsi intervenues au Népal en 2015 après le tremblement de terre. Les interventions favorisent également les intérêts économiques de la Chine dans certains pays d'Afrique comme l'Éthiopie. Ce phénomène nouveau d'internationalisation pose une question principale. Doit-on considérer que les ONG chinoises « s'internationalisent » ou bien « qu'elles vont à l'étranger » ? La nuance est de taille car elle pose la question de la standardisation ou non de ces ONG dans un milieu humanitaire qui reste pour le moment largement façonné par des organisations occidentales. Les ONG chinoises internationales s'adaptent-elles à ce modèle, ou proposent-elles un nouveau langage ? Cette question pourrait mériter à elle seule un article entier.

Ce court voyage au pays des associations et des organisations « non gouvernementales » chinoises semble poser plus de questions qu'il n'apporte véritablement de réponses. Cependant, appréhender la complexité d'une société et d'un fonctionnement administratif parfois loin de nos référentiels est incontournable pour travailler en Chine. Si cette complexité est maîtrisée par la plupart des ONG occidentales présentes aujourd'hui en Chine, ses conséquences pour les futures coopérations à l'international restent encore à découvrir.

NGOs are "internationalising", or that they are "going abroad"? The nuance is important since it raises the issue of the standardisation, or otherwise, of these NGOs in the humanitarian field, which remains broadly shaped by Western organizations. Do international Chinese NGOs adapt themselves to this model, or do they propose a new language? This question alone deserves an article to itself.

**« Les organisations sociales chinoises ont commencé à intervenir hors de leurs frontières. »**

***"Chinese social organizations began operating beyond their national borders."***

This short journey to the land of Chinese associations and "non-governmental" organizations seems to bring forward more questions than answers. However, understanding the complexity of a society and the operational mode of its administration, sometimes far from our standards, is essential to work in China. If this complexity is mastered by most Western NGOs in China today, its consequences for future cooperation abroad remain to be discovered.

*Translated from the French by Juliet Powys*

— 15. Organisation américaine intervenant en Asie depuis 1954.

## Biographie | Biography



### VERENA RICHARDIER

Doctorante à l'École normale supérieure (ENS) de Lyon, Triangle UMR 5206. Elle a commencé en 2014 une thèse de sociologie intitulée « Décentrement de la raison humanitaire et nouvelles souverainetés mouvantes », dirigée par Laurence Roulleau-Berger, directrice de recherche au CNRS, Triangle, ENS Lyon et directrice française du LIA (Laboratoire International Associé) CNRS/Académie des Sciences Sociales de Chine « Sociologies post-occidentales en France et en Chine ». Verena étudie le décentrement d'une action de plus en plus partagée entre des ONG internationales d'origine occidentale et les ONG de leurs pays d'intervention. Elle bénéficie d'une bourse doctorale CIFRE (Conventions industrielles de formation par la recherche) à Handicap International où elle occupe également un poste de chargée d'étude Partenariat. Ses recherches portent sur les gouvernements humanitaires et la conséquence de l'évolution. Verena travaille régulièrement en Chine depuis 2012, après avoir suivi un master de recherche sur l'Asie orientale contemporaine à l'ENS.

Doctoral student at the École Normale Supérieure (ENS) in Lyon, Triangle UMR 5206. In 2014 she began a thesis in sociology entitled "De-Westernisation of the Humanitarian Government and the shift towards new sovereignties", supervised by Laurence Roulleau-Berger, research director at the CNRS, Triangle, ENS Lyon and French director of IAL (International Associated Laboratory) CNRS/ Académie des Sciences Sociales de Chine, "Post-Western Sociologies in France and China". Verena is studying the evolution of an action increasingly shared among international NGOs of western origin and NGOs in their countries of intervention. She holds a CIFRE doctoral scholarship at Handicap International, where she also works as a Partnership research analyst. Verena has been working regularly in China since 2012, after completing a research Masters on contemporary East Asia at ENS.



# INNOVATIONS





INNOVATIONS

# La corruption : un défi auquel n'échappe pas le secteur humanitaire

**Corruption: a challenge that doesn't escape the humanitarian sector**

*Malika Aït-Mohamed Parent • Sous-Secrétaire général à la FICR, spécialiste de l'anticorruption*



La corruption. Un mot tabou que l'on croirait réservé aux marchés publics, au croisement de la politique, des entreprises peu scrupuleuses et des pieuvres mafieuses. Pourtant, dans les pays fragiles ou déstabilisés dans lesquels ils interviennent, les humanitaires y sont souvent confrontés. Parce qu'ils l'ont parfois intégrée comme un mal nécessaire pour remplir leur mission, ils en oublient que la corruption entretient des systèmes nocifs pour les pays eux-mêmes et les ampute d'une partie des moyens mis à leur disposition. En rappelant les termes de ce dilemme, Malika Aït-Mohamed Parent ouvre également des pistes pour le résoudre. Au profit des bénéficiaires de l'aide.

Corruption. A taboo word thought to be associated with public contracts, political dealings, unscrupulous businesses, and mafia clans. Yet humanitarian agencies often find themselves having to grapple with corruption in the fragile and destabilized countries where they deliver aid. And because they sometimes assimilate corruption as a necessary evil to carry out their mission, they fail to consider that it supports harmful systems for the countries themselves and deprives them of some of the resources put at their disposal. In reviewing the features of this dilemma, Malika Aït-Mohamed Parent presents ways to resolve it. All for the benefit of aid recipients.





**MALIKA  
AÏT-MOHAMED  
PARENT**

À une époque où la transparence résonne autant comme un leit-motif que comme une injonction, et où toutes les actions, y compris solidaires, sont revisitées à la lumière des valeurs et de l'éthique, il est étonnant de ne voir mentionné le mot corruption dans pratiquement aucun article relatif aux questions humanitaires. Et pourtant, Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations unies, annonçait publiquement en 2012, lors des travaux de clôture du « Panel de haut niveau relatif à la redevabilité, la transparence et le développement durable » que, du fait de la corruption, 30 % de l'assistance n'atteignait pas sa destination finale<sup>1</sup>.

Cet électrochoc n'a pourtant pas été suffisant pour réveiller les consciences et inciter les États, les agences des Nations unies ainsi que les ONG nationales et internationales, à mieux faire face aux risques de corruption: les débats sur les risques de corruption dans le secteur de l'aide sont tout simplement inexistantes. Les 17 Objectifs de Développement Durable des Nations unies pour 2030 en parlent à peine. Le Sommet humanitaire mondial qui s'est tenu à Istanbul les 23 et 24 mai derniers n'en a même pas fait écho<sup>2</sup>. Peu de recherches académiques en rendent compte, et rares sont les statistiques sérieuses disponibles. Mais les risques sont pourtant bien là. En effet, le volume financier des transactions gérées par les ONG se calcule en sept ou huit chiffres et constitue, pour les acteurs de la corruption, une « opportunité ». Alors, pourquoi un tel silence? S'agit-il d'ignorance ou d'incompréhension de la réelle problématique et de ses risques? S'agit-il d'incompétence des acteurs, ou plutôt de leur peur de faire face au problème? Lorsqu'il y a corruption avérée

At a time when transparency re-sounds as much as a leitmotif as an injunction, and when all types of action, including those promoting solidarity, come under scrutiny in terms of their values and their ethics, it is remarkable that the word "corruption" is practically nowhere to be found in articles on humanitarian action. And yet, Ban Ki-moon, Secretary-General of the United Nations, publicly announced in 2012, during the closing session of the "High-level Panel on Accountability, Transparency and Sustainable Development" that 30% of developmental aid failed to reach its final destination owing to corruption<sup>1</sup>.

This astounding statement was however insufficient to arouse awareness and drive States, UN agencies, and national and international NGOs to better tackle corruption. Discussions on the risks of corruption in the humanitarian sector simply do not take place, and the 17 UN Sustainable Development Goals of the United Nations for 2030 barely mention them. The World Humanitarian Summit held in Istanbul last May 23<sup>rd</sup> and 24<sup>th</sup> did not even breathe a word about it<sup>2</sup>. There is little academic research and few reliable statistics available on the subject. But corruption is indeed present. In fact, the financial volume of transactions managed by NGOs comes to seven- or eight-digit figures and represents, for instigators of corrupt practices, an "opportunity". If this is so, then why such silence? Does it stem from unawareness or a misunderstanding of the real issues at stake and the risks involved? Are humanitarians incompetent, or rather, do they dread having to tackle with the problem? When corruption is demonstrated (for instance, during an NGO intervention), are we looking at the scheme of a private individual or at an or-

— 1. Nations unies, « Secretary-General's closing remarks at High-Level Panel on Accountability, Transparency and Sustainable Development », 9 juillet 2012, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2012-07-09/secretary-generals-closing-remarks-high-level-panel-accountability>

— 2. Voir le dossier spécial que notre revue a consacré à cet événement: « Sommet humanitaire mondial: des questions en suspens », n° 2, mai 2016, <http://alternatives-humanitaires.org> [NDLR].

— 1. United Nations, "Secretary-General's closing remarks at High-Level Panel on Accountability, Transparency and Sustainable Development", July 9<sup>th</sup>, 2012, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2012-07-09/secretary-generals-closing-remarks-high-level-panel-accountability>

— 2. See the special report on this event in our prior issue: "World Humanitarian Summit: questions remaining to be answered", n° 2, May, 2016, <http://alternatives-humanitaires.org> [Editor's note].

(par exemple dans le cadre d'une opération menée par une ONG) s'agit-il d'initiative individuelle ou de système organisé? L'absence de débat est-elle due à une forme de tabou ou à une question de facilité? Mais en fait, de quoi s'agit-il vraiment?

### Corruption : quels mots pour un mal ?

Tout d'abord, il nous faudrait convenir d'une définition commune. On pourrait penser que cela serait chose faite depuis que 114 États ont signé la Convention des Nations unies contre la corruption en 2003<sup>3</sup>. Certes, ils ont réussi à se mettre d'accord sur un cadre théorique, des dispositions générales, des mesures préventives, des processus d'incrimination, de détection et de répression, des modalités de coopération internationale, de recouvrement des avoirs, d'assistance technique et d'échange d'informations, des mécanismes d'application et des dispositions finales (voir chapitres I à VIII de la Convention). Mais aucune définition commune de la notion de corruption ne figure dans le texte final de la Convention qui, à ce jour, a été ratifiée par 178 États et signée par 140<sup>4</sup>.

Cela signifie-t-il que, même sans définition, tout le monde, au fond, comprend ce dont il s'agit? Au-delà des traités et des conventions, la définition souvent partagée et utilisée par la société civile en général est celle proposée par l'organisation Transparency International, à savoir : « L'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées. La corruption peut être classifiée en "grande", "petite" ou "politique", dépendant du volume financier concerné et du contexte<sup>5</sup>. » En fait, au même titre que le secteur privé ou public,

ganized system? Is the lack of any debate on corruption a part of this taboo? Or is keeping silent simply a way of evading the question? But in fact, what is this all about?

**« Le volume financier des transactions gérées par les ONG se calcule en sept ou huit chiffres et constitue, pour les acteurs de la corruption, une "opportunité". »**

**"The financial volume of transactions managed by NGOs comes to seven-or eight-digit figures and represents, for instigators of corrupt practices, an 'opportunity'."**

### Corruption: what words to define it?

We first must agree on a common definition. One might expect that a definition was actually adopted when 114 States signed the UN Convention against Corruption in 2003<sup>3</sup>. It is true that they did manage to agree on a theoretical framework, general provisions, preventive measures, criminalization and law enforcement, international cooperation arrangements, asset recovery, technical assistance and information exchange, mechanisms for implementation, and final provisions (see Chapters I to VIII of the Convention). But no common definition for the meaning of corruption appeared in the final version of the Convention, which has now been ratified by 178 States and signed by 140<sup>4</sup>.

Does this mean that even without a definition, corruption is nonetheless understood by everyone? Aside from treaties and conventions, the often-shared general definition put forward by civil society is the one suggested by Transparency International, namely: "the abuse of entrusted power for private gain. Corruption can be

— 3. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Convention des Nations unies contre la corruption*, 2004, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027\\_F.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf)

— 4. UNODC, « United Nations Convention against Corruption, Signature and Ratification Status as of 1 December 2015 », <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

— 5. <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>

— 3. United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention against Corruption*, 2004, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027\\_F.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf)

— 4. UNODC, "United Nations Convention against Corruption, Signature and Ratification Status as of December 1<sup>st</sup> 2015", <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

le monde des ONG est tout aussi à risque, dans ces trois types de contextes (petite corruption, grande corruption, corruption politique).

**« Au même titre que le secteur privé ou public, le monde des ONG est tout aussi à risque, dans ces trois types de contextes (petite corruption, grande corruption, corruption politique). »**

***“Just like the private and the public sectors, the NGO world is exposed to these three types of risk (grand corruption, petty corruption, political corruption).”***

Dans son fameux « Glossaire anticorruption<sup>6</sup> », Transparency International décline 60 notions satellites de la corruption, donnant plus de clarté aux termes utilisés par les mouvements anticorruption. En fait, tout cadre d'ONG, qu'il soit responsable des finances ou non, devrait avoir ce glossaire sous la main, comme un document de travail, outil stratégique à la réflexion, prévention et contrôle de la fraude et de la corruption dans son organisation.

### **Ce qu'il en est dans le monde des ONG, en particulier dans le secteur de l'aide**

Un mythe est colporté qui veut que, pendant longtemps, le mot corruption était tellement tabou dans le secteur des ONG qu'on ne le prononçait pas. Même à la très prestigieuse et officielle Banque mondiale, le mot n'était ni énoncé, ni même écrit, à tel point que, en lieu et place du terme, on parlait du « mot C », en référence au fameux rapport « The C..... word. The World Bank's exposure and how to address it »<sup>7</sup>, publié officiellement le 8 novembre 1995. Et pourtant, vingt ans après, d'intéressants articles postés sur le blog de la Banque

classified as grand, petty, and political, depending on the amount of money lost and the sector where it occurs<sup>5</sup>. In fact, just like the private and the public sectors, the NGO world is exposed to these three types of risk (grand corruption, petty corruption, political corruption).

In its well-known *Anti-Corruption Glossary*<sup>6</sup>, Transparency International lists 60 categories of corruption that better clarify the terms employed by the anti-corruption movement. In fact, any NGO officer, finance manager or not, should use this handy glossary as a working document, that is to say, a strategic tool to reflect upon, prevent, and control fraud and corruption in the organization.

### **Its place in the NGO world, especially in the aid sector**

It has been said for quite some time up to now that the very word “corruption” had become so taboo that NGOs dared not pronounce it. Even at the very prestigious and official World Bank, the word has not been uttered, let alone put on paper, to the point that its substitute, “the C word”, was used to refer to it in the eminent report, “The C..... word. The World Bank's exposure and how to address it”<sup>7</sup>, officially published on 8 November 1995. And yet now, twenty years later, the thought-provoking articles posted on the World Bank's website continue to use this ironic term that is kept as an open secret<sup>8</sup>.

Humanitarian actors, meanwhile, have long had to face corruption pragmatically, privately, discreetly, with little to say and write about it. Speaking of “zero tol-

— 6. Transparency International, *Anti-Corruption Glossary*, <https://www.transparency.org/glossary>

— 7. <http://documents.worldbank.org/curated/en/913141467991045359/pdf/100640-WP-Box393233B-OUO-9-CTRPV-The-C-Word-the-WB-Exposure-and-how-to-address-it-November-8-1995.pdf>

— 5. <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>

— 6. Transparency International, *Anti-Corruption Glossary*, <https://www.transparency.org/glossary>

— 7. <http://documents.worldbank.org/curated/en/913141467991045359/pdf/100640-WP-Box393233B-OUO-9-CTRPV-The-C-Word-the-WB-Exposure-and-how-to-address-it-November-8-1995.pdf>

— 8. See for example, Duncan Green, “The C Word: How should the aid business think and act about Corruption?”, August 7th, 2015, <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/c-word-how-should-aid-business-think-and-act-about-corruption>

mondiale utilisent encore cette formule faussement et ironiquement secrète<sup>8</sup>.

Les acteurs humanitaires ont, quant à eux, fait face depuis longtemps à la corruption selon des approches pragmatiques, confidentielles, discrètes et peu commentées, pour ne pas dire faiblement documentées. Parlant d'une « tolérance zéro » mais aussi « du prix à payer », les contradictions sont nombreuses. La rumeur, les non-dits, les accords tacites (et donc non-écrits) entre donateurs et acteurs de terrain semblent offrir, à ce jour, le principal *modus operandi* permettant de traiter des problèmes et risques de corruption dans le contexte de l'aide.

Pourtant, des *think tanks* prestigieux comme le U4 Anti-Corruption Resource Centre<sup>9</sup>, The Overseas Development Institute<sup>10</sup>, ou le Basel Institute on Governance<sup>11</sup> publient régulièrement, depuis de nombreuses années, des réflexions, suggestions de bonnes pratiques, modalités de prévention, de contrôle et d'évaluation pour une lutte contre la corruption applicable au monde des ONG. Si le monde anglo-saxon a donc ouvert le débat de la prévention et de la lutte contre la corruption dans le secteur des ONG depuis plus de deux décennies, il est plus difficile de trouver les mêmes outils dans le monde francophone. Ceci explique certainement pourquoi le *Daily Brief d'Oxford Analytica* annonçait récemment que « les agences de l'aide en France, Italie, Japon font partie des moins performantes [en matière de transparence]<sup>12</sup> ».

— 8. Voir par exemple, Duncan Green, « The C Word: How should the aid business think and act about Corruption? », 7 août 2015, <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/c-word-how-should-aid-business-think-and-act-about-corruption>

— 9. <http://www.u4.no/>

— 10. <https://www.odi.org/about-odi>

— 11. <https://www.baselgovernance.org/>

— 12. Daily Brief, « NGOs will be slow to address global corruption risk » [« Les ONG seront lentes à faire face au risque global de corruption »], *Oxford Analytica*, 5 mai 2016, <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB210933/NGOs-will-be-slow-to-address-global-corruption-risk>

erance", while acknowledging that there is "a price to pay", is contradictory from many viewpoints. Rumors, hearsay, tacit agreements (hence, unwritten) between

**« Les acteurs humanitaires ont, quant à eux, fait face depuis longtemps à la corruption selon des approches pragmatiques, confidentielles, discrètes et peu commentées, pour ne pas dire faiblement documentées. »**

**"Humanitarian actors, meanwhile, have long had to face corruption pragmatically, privately, discreetly, with little to say and write about it."**

donors and humanitarian agencies have constituted until now the main *modus operandi* for addressing problems and risks of corruption in the context of providing relief.

Yet prestigious think tanks like the U4 Anti-Corruption Resource Centre<sup>9</sup>, The Overseas Development Institute<sup>10</sup> and the Basel Institute on Governance<sup>11</sup> have regularly issued, over the years, ideas for thought, proposals for good practices, and suggestions to prevent, control, and measure corruption for the benefit of NGOs in their fight against this practice. Whereas the English-speaking world has been debating over the prevention of and the fight against corruption in the NGO sector for over two decades, francophone agencies have had a more difficult time in developing a similar approach. This certainly explains why *The Oxford Analytica Daily Brief* recently reported that "relief agencies in France, Italy and Japan are among the worst performing [in terms of transparency]"<sup>12</sup>.

— 9. <http://www.u4.no/>

— 10. <https://www.odi.org/about-odi>

— 11. <https://www.baselgovernance.org/>

— 12. Daily Brief, "NGOs will be slow to address global corruption risk", *Oxford Analytica*, May 5<sup>th</sup>, 2016, <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB210933/NGOs-will-be-slow-to-address-global-corruption-risk>

**« Si le monde anglo-saxon a donc ouvert le débat de la prévention et de la lutte contre la corruption dans le secteur des ONG depuis plus de deux décennies, il est plus difficile de trouver les mêmes outils dans le monde francophone.. »**

***"Whereas the English-speaking world has been debating over the prevention of and the fight against corruption in the NGO sector for over two decades, francophone agencies have had a more difficult time in developing a similar approach."***

### **Les raisons de la fraude et de la corruption massives dans le secteur de l'aide**

Le journal anglais *The Guardian* publiait récemment un article qui fit grand bruit dans le secteur de l'aide<sup>13</sup>. Son auteur, ancien responsable de la lutte contre la fraude à Oxfam-UK, y affirme que 2 à 5 % des revenus d'une organisation se perdent dans la fraude. Les chiffres qu'il avance peuvent être d'autant plus facilement contestés qu'ils sont difficiles à prouver, mais la tendance se confirmerait bel et bien au fil du temps. Les risques de fraude et de corruption dans le secteur de l'aide sont tels que les bailleurs mettent en place des mesures de plus en plus strictes en matière de programmation, de contrôle, de conformité à des standards, exigeant des ONG la mise en place de procédures plus techniques, plus transparentes et plus efficaces, couvrant le large spectre de la lutte

**« 2 à 5 % des revenus d'une organisation se perdent dans la fraude. »**

***"2-5% of an organization's income is lost owing to fraud."***

— 13. Oliver May, « It's time to talk about fraud in aid agencies » [« Il est temps de parler de la fraude dans les agences de l'aide »], *The Guardian*, 25 août 2016, [https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/aug/25/fraud-aid-agencies-upset-public?CMP=share\\_btn\\_tw](https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/aug/25/fraud-aid-agencies-upset-public?CMP=share_btn_tw)

### **Reasons for massive fraud and corruption in the aid sector**

The British newspaper, *The Guardian*, recently published an article that caused a big stir in the humanitarian sector<sup>13</sup>. Its author, the former head at Oxfam-GB in charge of the fight against fraud, affirmed that 2-5% of an organization's income is lost owing to fraud. These figures can be easily challenged because difficult to prove, but over time, a trend is emerging. The risk of fraud and corruption in the aid sector has become such that benefactors are placing increasingly stringent requirements in programming, control, and compliance with existing standards. They are demanding that NGOs implement more technical, more transparent, and more effective procedures against all types of corruption. Some of the means to accomplish this are found through dissemination of information, education, preventive measures, internal and external audits, use of exposure and inquiry, and policy guidelines governing informants, witness protection, and procedures for sanctions.

To better appreciate the actual extent of corruption risks that NGOs are exposed to, several factors need to be considered. First, a culture of trust and good faith is deeply engrained in the mindset not only of humanitarian workers (be they employees, volunteers, officers, or officials of governing bodies), but also of individual donors. The concept termed "value-driven", as opposed to "money-driven" is part of a complex system of prioritization of values ("save lives" versus "pay a bribe"). Oliver May raises this point in his book when he speaks of the "hierarchy of values"<sup>14</sup>.

Another consideration is that NGO governance systems are usually fashioned

— 13. Oliver May, "It's time to talk about fraud in aid agencies", *The Guardian*, August 25, 2016, [https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/aug/25/fraud-aid-agencies-upset-public?CMP=share\\_btn\\_tw](https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/aug/25/fraud-aid-agencies-upset-public?CMP=share_btn_tw)

— 14. Oliver May, *Fighting Fraud and Corruption in the Humanitarian and Global Development Sector*, Routledge, 2016.

contre la corruption. Cela passe entre autres par l'information, l'éducation, la prévention, des audits internes et externes, des mécanismes de détection et d'enquête, des procédures pour les lanceurs d'alerte et de protection des témoins ou encore des procédures de sanction.

Plusieurs explications peuvent être apportées qui permettent de mieux comprendre la magnitude du risque de corruption auquel les ONG font face. Tout d'abord, une certaine culture de la confiance et de la bonne intention est profondément ancrée dans les mentalités des travailleurs humanitaires (qu'ils soient salariés, bénévoles, cadres ou membres des instances en charge de la gouvernance), mais aussi des donateurs particuliers. Cette notion dite « *value driven versus money driven* » [ dirigé par les valeurs » *versus* « dirigé par l'argent », NDLA ] s'inscrit ensuite dans un système complexe de priorisation des valeurs (« sauver des vies » *versus* « payer un pot-de-vin »). À ce titre, Oliver May, dans le livre qu'il a consacré à la question, parle de « hiérarchie des valeurs<sup>14</sup> ». D'autre part, les systèmes de gouvernance des ONG sont plus souvent calqués sur des modèles associatifs qu'entrepreneuriaux. Les commissions d'audit et de gestion des risques ont rarement un droit d'initiative. Les unités opérationnelles d'audit et de contrôle interne ont quant à elles souvent peu de moyens, notamment en termes de collaborateurs qualifiés. Rares sont les ONG qui ont un « registre des risques » mis à jour régulièrement, une politique antifraude et corruption ou même une idée précise des risques réels auxquels elles sont confrontées. Dans un souci d'alignement avec les directives du secteur, certaines ONG ont rédigé des plans de transparence, des chartes de redevabilité ou des « livres blancs » après certaines opérations humanitaires importantes. Malheureusement, ces

more often on the basis of associative models than on business models. Their audit and risk management committees seldom have a right of initiative. As for operational audit and internal control divisions, they are often short of adequate resources, especially of qualified staff.

**« Une certaine culture de la confiance et de la bonne intention est profondément ancrée dans les mentalités des travailleurs humanitaires. »**

***"A culture of trust and good faith is deeply engrained in the mindset not only of humanitarian workers."***

Few NGOs have a regularly updated risk register, or an anti-fraud and anti-corruption policy, or yet even a clear idea of the real risks they face. To stay aligned with sector guidelines, some NGOs, following a major humanitarian intervention, have indeed drafted policies on transparency or have come up with accountability charters or white papers. Unfortunately, such documents seldom present a set of detailed instructions or training guidelines for staff members ranging from volunteers to governing officers.

### **Corruption risk areas and the means to secure them**

The areas where many NGOs are the most exposed to the risk for corruption are the same as those of the private and the public sectors. These include, but are not limited to, purchasing and supply management, false or inflated invoicing, all operations requiring cash transfers, foreign exchange transactions (Forex), false claims and insurance fraud, bribes and kickbacks, cybercrime, misuse of public contributions by diverting donations, etc. Risks of corruption expressly associated with NGOs do exist, and among these (non-exhaustive), we find fabricated beneficiaries who receive imaginary or overstated amounts of relief, bogus volunteers who receive fictitious per diems, unclear or nonexistent policy guidelines relative to the acceptance of so-called

— 14. Oliver May, *Fighting Fraud and Corruption in the Humanitarian and Global Development Sector*, Routledge, 2016.

documents font rarement l'objet d'un programme détaillé d'information et de formation des collaborateurs, depuis les bénévoles jusqu'aux instances chargées de la gouvernance.

### **Les domaines à risque de corruption et les moyens d'y parer**

Les domaines à risque de corruption pour les ONG sont pour beaucoup d'entre eux les mêmes que ceux du secteur privé ou du secteur public. Sans que cette liste soit exhaustive, on peut citer le secteur des achats et approvisionnements, les facturations fictives ou exagérées, toutes les opérations nécessitant l'utilisation d'espèces, toutes les transactions nécessitant des changements de devises (dites *ForEx*), les déclarations de faux et fraudes aux assurances, les dessous-de-table ou pots-de-vin (dits *kickback*), le risque de cybercriminalité et de détournement des financements des appels à la générosité publique par captation des dons...

**« Au-delà de la prise de conscience individuelle, un devoir de débat quant aux risques de corruption s'impose dans le secteur des ONG. »**

***"Beyond individual awareness, there is an essential need to thoroughly examine the risks of corruption in the NGO sector."***

Des risques de corruption plus spécifiques au contexte des ONG existent et recouvrent, de manière tout aussi peu exhaustive: les « bénéficiaires fantômes » faisant l'objet de fausses distributions ou de distributions exagérées, les « volontaires fantômes » recevant des per diem non justifiés, des procédures ambiguës ou inexistantes relatives au traitement des « cadeaux », des pratiques de népotisme institutionnel, le recours à des services intermédiaires en général et, en particulier pour les formalités douanières, les paiements dits de facilité pour le passage des *check points*, le blanchiment d'argent par donation anonyme, le recours à la technique du

"gifts", institutional nepotism, the general use of intermediary services, so-called facilitation payments to ensure ease of passage during customs clearance, money laundering via anonymous donations, use of the technique referred to as "double dipping" (charging the same expense to two sources of funding), etc.

Beyond individual awareness, there is an essential need to thoroughly examine the risks of corruption in the NGO sector. Exchanging experiences of real life situations as a way to better share suggestions for best practices is imperative. Learning what already works (gleaned from publications by English-speaking think tanks on best practices in the private sector) would be an important first step to objectively assess the current state of affairs. Tapping into the remarkable freely accessible toolboxes developed by many institutions, such as the UN Office on Drugs and Crime mentioned earlier, is another practical approach. Also available are interactive e-learning tools, such as the UNODC Certificate Course, "The Fight against Corruption"<sup>15</sup>. Many videos offering courses in preventive actions are readily accessible on YouTube. Checklists are available in various publications<sup>16</sup>. Finally, International Anti-Corruption Day, observed annually on December 9th<sup>17</sup>, is an opportunity for each of us, whether as individuals or as institutions, to launch discussions, to speak out, to chart the way forward in the fight against corruption. In doing so, our work, through the missions of our respective organizations, will gain in efficiency to better serve people, those who are victims and those who are the most vulnerable.

*Translated from the French by Alain Johnson*

— 15. <http://thefightagainstcorruption.unodc.org/>

— 16. "Thirty-two questions for International Non-Governmental Organizations for holistic resilience against fraud", in Oliver May, *Fighting Fraud...*, op. cit., p. 158-160. Samira Lindner, *Assessing anti-corruption policies of non-governmental organizations*, November 6th, 2014, <http://www.u4.no/publications/assessing-anti-corruption-policies-of-non-governmental-organisations/>

— 17. <http://www.un.org/en/events/anticorruptionday/>

*double dipping* (affecter un même coût à deux sources de financement).

Au-delà de la prise de conscience individuelle, un devoir de débat quant aux risques de corruption s'impose dans le secteur des ONG. Dialoguer sur les situations vécues pour mieux échanger des propositions de bonnes pratiques est incontournable. S'inspirer de ce qui existe déjà (des publications des *think tanks* anglo-saxons aux pratiques du secteur privé) serait un premier pas pertinent pour évaluer objectivement la situation actuelle. Profiter de l'incroyable boîte à outils mise à disposition gratuitement par de nombreuses institutions, comme l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime déjà évoqué, est aussi une approche concrète. Des formations interactives en ligne, et en français, sont disponibles, comme le Certificat UNODC de « lutte contre la corruption<sup>15</sup> ». De nombreuses vidéos de formations et d'actions de prévention sont accessibles tout simplement sur YouTube. Des *check-lists* sont proposées dans diverses publications<sup>16</sup>. Enfin, la Journée internationale contre la corruption, tous les 9 décembre<sup>17</sup>, doit être l'occasion pour chacun d'entre nous, individu et institution, d'ouvrir le débat, de prendre la parole et de tracer la route de la lutte contre la corruption. Chemin faisant, nous œuvrerons plus efficacement, selon les missions respectives de nos organisations, au service des populations, des victimes et des plus vulnérables.

— 15. <http://thefightagainstcorruption.unodc.org/>

— 16. « Trente-deux questions pour les Organisations non gouvernementales internationales pour une résilience holistique contre la fraude », in Oliver May, *Fighting Fraud...*, op. cit., p. 158-160. Samira Lindner, *Assessing anti-corruption policies of non-governmental organisations* [« Évaluer les politiques anticorruption des organisations non-gouvernementales »], 6 novembre 2014, <http://www.u4.no/publications/assessing-anti-corruption-policies-of-non-governmental-organisations/>

— 17. <http://www.un.org/en/events/anticorruptionday/>

## Biographie | Biography

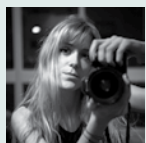
### MALIKA AÏT-MOHAMED PARENT

Sous-Secrétaire général à la FICR, spécialisée dans l'anticorruption. Elle est actuellement en congé professionnel pour participer à un programme à l'Académie internationale de l'anticorruption de Vienne et être certifiée en synergologie. Elle est membre du Humanitarian Affairs Think Tank à l'IRIS (Institut des Relations Internationales et Stratégiques, Paris) et du Comité scientifique international du Fonds de la Croix-Rouge française. Auparavant, elle a passé 10 ans au sein de la Croix-Rouge française successivement en tant que bénévole, puis membre élu et membre du personnel. Militante dans la lutte contre la corruption, Malika s'investit dans le développement d'un cadre institutionnel dédié à la redevabilité et à la prévention et le contrôle de la fraude et de la corruption. Forte de ses 25 ans d'expérience dans l'humanitaire à travers 91 pays sur tous les continents, elle participe activement en tant que responsable au développement stratégique, à la création et la mise en œuvre de la politique, au lancement de réseaux d'autonomisation et au respect de la conformité.

*Under-Secretary-General at the IFRC specializing in Anti-Corruption, she is currently on leave to attend a program at the International Anti-Corruption Academy in Vienna and to qualify for certification in synergology. She is member of the Humanitarian Affairs Think Tank at IRIS (Institute for International Relations and Strategies, Paris) and of the International Scientific Committee at the French Red Cross Fund. She previously spent 10 years with the French Red Cross as a volunteer, an elected officer, and a staff member. As an activist in the fight against corruption, Malika is committed to developing an institutional framework dedicated to promoting accountability and preventing and controlling fraud and corruption. With her 25 years of experience in the humanitarian sector that has had her travel to 91 countries on all continents, she has actively contributed, at a senior management level, to strategic development, policy creation and implementation, network empowerment, and enforcement of compliance.*



REPORTAGE



LAURENCE  
GEAI

# Ni sains ni saufs : les enfants non-accompagnés dans le Nord de la France

*Laurence Geai* • Grand reporter



© Laurence Geai / UNICEF France

Un mineur non-accompagné de nationalité afghane dans le bidonville de Calais. Les MNA (mineurs non-accompagnés) de nationalité afghane représentent le groupe le plus important sur le littoral. On peut estimer qu'entre 100 et 200 enfants afghans non-accompagnés étaient présents dans cette zone en mars 2016.

*An unaccompanied Afghan minor in the slum of Calais.*

*Unaccompanied Afghan minors are the largest group on this coastline. In March 2016, between 100 and 200 unaccompanied Afghan children were estimated to be present in the area..*

Toutes les photos :

© Laurence Geai / UNICEF France

*Les prénoms des enfants ont été changés*

All pictures:

© Laurence Geai / UNICEF France

*The children's names have been changed*

## Neither safe nor sound: unaccompanied children in the North of France

Dans la crise des réfugiés et des migrants en Europe, une personne sur trois en quête de refuge est un enfant. Parmi ces enfants, des mineurs non accompagnés<sup>1</sup>. Aucun recensement exhaustif de ces enfants n'existe. De par leur grande mobilité, les chiffres évoluent constamment. On estime qu'ils sont en permanence environ 500, présents sur l'ensemble du littoral de la Manche depuis début 2016. Ces enfants fragiles ne sont pourtant pas protégés. Les réponses proposées par les pouvoirs publics en France sont limitées et inadaptées. Ils vivent ainsi dans des conditions indignes (manque de nourriture et d'accès à l'eau, déscolarisation). À la merci des passeurs et des adultes, ils sont exposés à des dangers permanents : accidents, blessures, violences dont des situations de violences sexuelles.

— 1. « Les mineurs non-accompagnés sont des enfants âgés de moins de 18 ans, qui ont été séparés de leurs deux parents et d'autres membres proches de leur famille, et ne sont pas pris en charge par un adulte investi de cette responsabilité par la loi ou la coutume », selon la définition du Conseil de l'Europe issue de la Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non-accompagnés en date du 12 juillet 2007. <http://infomie.net/spip.php?article189>



|↑|

Deux jeunes réfugiés qui vivent dans le bidonville, consultent leur téléphone portable. Le bidonville de Calais, la « jungle », jouxte le CAP (Centre d'accueil provisoire) construit début 2016. Ces 125 containers peuvent accueillir 1 500 personnes : des adultes et des familles. Pour obtenir une place dans le CAP, un mineur doit être accompagné par un « tuteur ». Il n'existe pas d'espace destiné spécifiquement aux enfants isolés.

Two young refugees living in the slum, are checking their mobile phones. The Calais slum, the "jungle", is adjacent to the temporary accommodation center (CAP in French) constructed at the beginning of 2016.



|↑|

Ahmed, 16 ans, Soudan. Ahmed a quitté ses parents restés au Darfour et a emprunté la route migratoire passant par la Libye. Il vit dans le bidonville de Calais depuis cinq mois.

Son objectif: rejoindre l'Angleterre « pour étudier les sciences ».

Ahmed, 16, Sudan. Ahmed left his parents who remained in Darfur and took the migration route passing through Libya. He has been living in the slum of Calais since five months.

His goal: arrive in England "to study science".

In the European refugee and migrant's crisis, one in three people seeking for refuge is a child. Among these children, there are unaccompanied children<sup>1</sup>. There is no existing census of these children. Due to their great mobility, numbers are constantly evolving. We estimate that they are around 500, permanently present on the entire Channel coastline since the beginning of 2016. Still, these fragile children are not protected. The solutions suggested by public authorities in France are limited and inadequate. They live in unacceptable conditions (lack of food, no access to water, non-attendance to school). At the mercy of smugglers and adults, they are exposed to permanent dangers: accidents, injuries, and violence including sexual abuse.

---

— 1. "Unaccompanied minors are children aged of less than 18 years, that were separated from both of their parents and other close relatives and who are not taken care of by an adult invested with this responsibility by law or custom", according to the definition of the European Council upon the Recommendation CM/Rec(2007)9 by the Committee of Ministers to the Member States on life projects for unaccompanied migrant minors, 12 July 2007. <http://infomie.net/spip.php?article189>



|↑|

1<sup>er</sup> mars 2016. Démantèlement de la partie Sud de la « jungle » de Calais. Cette décision prise par les pouvoirs publics d'évacuer une partie du camp fragilise encore un peu plus les enfants non-accompagnés. Conséquence du démantèlement sans réponse appropriée : le lien avec un certain nombre de ces enfants est perdu.

March 1<sup>st</sup>, 2016. Dismantling of the southern part of Calais' "jungle". This decision taken by public authorities to evacuate a part of the camp weakens even more unaccompanied children. The consequence of the dismantling without an appropriate solution: the relation with a certain number of these children is lost.

La photographe Laurence Geai s'est rendue à Calais entre février et mai 2016 et a enquêté dans le bidonville, auprès de ces jeunes isolés décidés à rejoindre l'Angleterre. Ses photographies nous engagent à reconnaître la rudesse de l'existence de ces enfants, les risques qu'ils encourent, et l'urgence à leur venir en aide. Elles nous rappellent que ce sont avant tout des enfants, et que la façon de les accueillir dans nos pays est une responsabilité partagée.

Son reportage, associé à l'enquête sociologique menée par l'association Trajectoires pour l'UNICEF France<sup>2</sup>, entend documenter la situation de ces jeunes : les rendre visibles pour que cesse le déni et que soient adoptées des mesures appropriées à leur situation, à leur âge et à leur fragilité.

---

— 2. Olivier Peyroux, Alexandre Le Clève et Evangéline Masson Diez, *Ni sains ni saufs. Enquête sur les enfants non-accompagnés dans le Nord de la France*, Unicef et Trajectoires, juin 2016, [https://www.unicef.fr/sites/default/files/atoms/files/ni-sains-ni-saufs\\_mna\\_france\\_2016\\_0.pdf](https://www.unicef.fr/sites/default/files/atoms/files/ni-sains-ni-saufs_mna_france_2016_0.pdf)

The photographer Laurence Geai went to Calais between February and May 2016 and investigated in the slum, with these isolated young persons decided to go to England. Her pictures make us recognize the harshness of the existence of these children, the risk they take and the urgent necessity of help. They remind us that they are children above all, and that the way we welcome them in our countries is a shared responsibility.

Her coverage, associated to the sociological survey conducted by the association Trajectoires for UNICEF France<sup>2</sup>, wants to document the situation of these young people: make them visible, to end the denial and to take appropriate measures according to their situation, their age and their fragility.

---

— 2. Olivier Peyroux, Alexandre Le Clève and Evangéline Masson Diez, *Ni sains ni saufs. Enquête sur les enfants non-accompagnés dans le Nord de la France*, Unicef et Trajectoires, June 2016, [https://www.unicef.fr/sites/default/files/atoms/files/ni-sains-ni-saufs\\_mna\\_france\\_2016\\_0.pdf](https://www.unicef.fr/sites/default/files/atoms/files/ni-sains-ni-saufs_mna_france_2016_0.pdf)

La « jungle » de Calais abrite des commerces, des restaurants et ici, l'échoppe d'un coiffeur.

The Calais jungle shelters shops, restaurants, and here, the stall of a hairdresser.

|↓|





|↑|

Anouar (à gauche), 16 ans, Égypte. Les Égyptiens représentent une minorité des migrants présents dans la « jungle » de Calais : entre 20 et 50, mineurs pour la plupart. Anouar vit à Calais depuis quatre mois avec une dizaine d'autres mineurs. Il n'a pas de famille en Angleterre mais veut passer. Des associations de bénévoles proposent des activités aux jeunes, comme la fabrication de masques que portent ici les deux garçons.

Anouar (on the left), 16 years-old, from Egypt. Egyptians are a minority of migrants present in the Calais "jungle": there are between 20 or 50, and most of them are minors. Anouar has been living in Calais since four months with around ten other minors. He doesn't have family in England but he wants to go there. Associations of volunteers offer activities to these young people, like the creation of masks that the two boys are wearing here.



|<|

Mars 2016. Bahman, 17 ans, Afghanistan. Bahman a accepté une place dans un container du CAP (Centre d'accueil provisoire) construit début 2016 et qui jouxte le bidonville.

March 2016. Bahman, 17 years-old, from Afghanistan. Bahman accepted a space in a container of the temporary accommodation center (CAP in French) constructed at the beginning of 2016, adjacent to the slum.

lyad, 11 ans, Syrie. lyad est originaire du Golan. Il est arrivé à Calais il y a environ six mois. Il est seul, ses parents sont réfugiés au Liban. Des syriens originaires eux aussi du Golan, s'occupent de lui. Un oncle attendrait lyad en Angleterre et l'enfant cherche donc à passer. Depuis, il semblerait que son frère aîné, perdu un temps lors du périple, ait lui aussi rejoint Calais. Pour les enfants de Calais, la vie quotidienne se passe presque toujours dehors et en groupe, qu'il s'agisse de jouer, de manger ou se laver.

lyad, 11 years-old, from Syria. lyad is from the Golan. He arrived in Calais, around six-months ago. He is alone; his parents are refugees in Lebanon. Other Syrians, also from the Golan, take care of him. An uncle might be expecting him in England and so the child is seeking to pass through. Since then, it would seem that his older brother, lost for a time during the journey, also arrived in Calais. For these Calais' children, everyday life is almost always spent outside and in groups, whether for playing, eating or showering

|↓| →|.







## |↑|

Des mineurs, accompagnés de jeunes adultes, vont tenter de passer en Angleterre en montant à bord d'un camion. Leur stratégie : se cacher dans un parc, couper des branches avec lesquelles bloquer l'autoroute pour forcer les camions à s'arrêter et tenter de monter à bord de la remorque. La majorité d'entre eux seront probablement débarqués mais il arrive qu'un ou deux réfugiés parviennent à se cacher dans la marchandise. Cela fait plus de cinq mois que les jeunes essaient de passer presque tous les jours. Les blessures dues à ces tentatives de passage sont nombreuses. Lorsqu'elles ne sont pas soignées, elles peuvent s'infecter et laisser de lourdes séquelles. Le 16 septembre dernier, un jeune homme dont l'âge était estimé entre 16 et 20 ans est mort, percuté par un véhicule sur la rocade portuaire de Calais. Le journal *La Voix du Nord* rappelait le lendemain qu'il « s'agit du huitième décès de migrants sur la rocade portuaire de Calais ou l'autoroute A16 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ».

Minors, accompanied by young adults, will try to go to England by hopping on a lorry. Their strategy: to hide in a park, cut branches to block the motorway and force lorries to stop so they can get on the trailer. Most of them will probably disembark but it happens that one or two refugees can hide with the merchandise. Since more than five months young boys try to pass almost everyday. The injuries due to their crossing attempts are numerous. When they are not taken care of, they can get infected and leave important wounds. On September 16 2016, a young man, aged between 16 and 20 years old died struck by a vehicle on the harbour ring road. The newspaper *La Voix du Nord* reminded "it is the eighth death of migrants on the Calais harbour ring road or the A16 motorway since January 1<sup>st</sup>, 2016".

Le bidonville de Calais, la « jungle », jouxte le CAP (Centre d'accueil provisoire) construit début 2016.

Calais slum, the "jungle", is adjacent to the temporary accommodation center (CAP in French) constructed at the beginning of 2016.

|↓|



La « jungle de Calais » a été entièrement démantelée par l'État français le 24 octobre 2016, malgré l'opposition de nombreuses associations, inquiètes du sort réservé aux migrants, transportés dans différents centres répartis sur le territoire français.

The "Calais jungle" has been completely dismantled by the French State on 24 October 2016, despite the opposition of many associations, worried about the fate of migrants, carried in different centers located on the French territory.

*La rédaction remercie Juliette Chevalier, directrice du Plaidoyer et de la communication de l'UNICEF France, et Émilie Monod, documentaliste multimédia au sein de la même direction.*

*The Editor thanks Juliette Chevalier, Communication and Advocacy Director at UNICEF France, and Émilie Monod, multimedia librarian within the same directorate.*

### Pour aller plus loin : les enfants migrants bloqués en Grèce

51 % : c'est la proportion d'enfants de moins de 18 ans composant la population des réfugiés dans le monde en 2015, soit une augmentation de plus de 41 % par rapport à 2009. Plus de 98 400 enfants non-accompagnés ou séparés ont présenté des demandes d'asile dans 78 pays en 2015, essentiellement des enfants d'origine afghane, érythréenne, somalienne et syrienne, soit le nombre le plus important depuis le début du recensement de ces données en 2006\*.

Au printemps 2016, à l'heure où les réfugiés et les migrants bloqués sur les îles grecques commençaient à regagner la Turquie en vertu de l'accord conclu entre Ankara et l'Union européenne, l'UNICEF rappelait aux États leur obligation de prendre soin et de protéger tous les enfants et de leur donner la possibilité de s'exprimer lorsque leur avenir est en cause. La nouvelle loi grecque, entrée en vigueur le 4 avril dernier, exempte certains groupes vulnérables tels que les enfants non-accompagnés ou séparés, les enfants porteurs de handicap, victimes de traumatismes ou en détresse, les femmes enceintes ou récemment accouchées, de retours forcés ou de procédures frontalières exceptionnelles. Ceci même s'il reste davantage à faire.

Il y avait au printemps dernier plus de 22 000 enfants réfugiés et migrants bloqués en Grèce, confrontés à un avenir incertain et même à des formes diverses de détention depuis la mise en application de l'accord. L'UNICEF souhaite la mise en place d'une procédure bien coordonnée afin d'établir l'intérêt supérieur des enfants et de satisfaire les besoins de chacun d'entre eux, entendant par là un logement décent, des soins de santé, une protec-

### To go further: migrant children blocked in Greece

51%: this is the proportion of children aged less than 18, composing the refugee population in the world in 2015, representing a 41% increase compared to 2009. More than 98,400 unaccompanied or separated children asked for asylum in 78 countries in 2015, most of them are Afghan, Eritrean, Somali or Syrian, this is the highest number since this data started to be analysed in 2006\*.

In the spring 2016, when refugees and migrants blocked on the Greek islands, started to arrive in Turkey following the agreement between Ankara and the European Union, UNICEF reminded States of their obligation to take care of and protect all children while giving them the possibility to express themselves when their future is at risk. The new Greek law, entered into force last April 4<sup>th</sup>, excludes forced return or exceptional border procedures for some vulnerable groups such as unaccompanied or separated children, children with disabilities, victims of trauma or distress, pregnant women or women who have recently given birth. There is still a lot remaining to do.

During last spring, more than 22,000 refugees and migrant children blocked in Greece were confronted to an uncertain future and even to diverse types of detention since the application of the agreement. UNICEF wants the implementation of a coordinated procedure to protect the best interests of children and to satisfy their needs, meaning decent housing, health care, protection against human trafficking and sexual exploitation, according to international and European law. Due to their situation, children have particular reasons to benefit from international protection, in particular to escape forced marriage and the

tion contre le trafic d'êtres humains et l'exploitation conformément aux lois internationales et européennes. De par leur situation, les enfants ont des raisons particulières de pouvoir bénéficier d'une protection internationale, notamment pour échapper au mariage forcé et au recrutement dans des forces armées. La Commission européenne a bien stipulé que les retours devaient s'effectuer conformément au droit international européen.

**Yvan Conoir**  
Chaire Raoul Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'UQAM/ Montréal, Membre du conseil d'orientation de la revue *Alternatives Humanitaires*

\* UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, UNHCR, 20 juin 2016, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

recruitment in armed forces. The European Commission has clearly stipulated that returns had to comply with international European law.

**Yvan Conoir**  
Raoul Dandurand Chair in strategic and diplomatic studies, University of Quebec (UQAM) Montreal, Member of the Steering council of *Humanitarian Alternatives*

\*UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, UNHCR, 20 June 2016, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

CULTURE

COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

**Les nouveaux damnés de la Terre**  
**The new wretched of the Earth**

173

LIVRES | BOOKS

*J. Müller*

**La réforme des Nations unies. Une chronologie**  
**Reforming United Nations. A Chronology**

174

*P. Ryfman*

**Une histoire de l'humanitaire**  
**A Story of Humanitarian Aid**

*M. Neuman  
et F. Weissman*

**Secourir sans périr**  
**Saving lives and staying alive**

*F. Charhon*

**Vive la philanthropie!**  
**Long live philanthropy!**

*T. Fouquet*

**Transition humanitaire au Sénégal**  
**Humanitarian Transition in Senegal**

*C. Torracinta*

**Rosette, pour l'exemple**  
**Rosette, for the Example**

*O. Frérot*

**Métamorphose de nos institutions publiques**  
**The Metamorphosis of our Public Institutions**

TRIBUNE

*B. Hendricks*

**La Grèce est un exemple de solidarité pour l'Europe!**  
**Greece is an example of solidarity for Europe!**

188

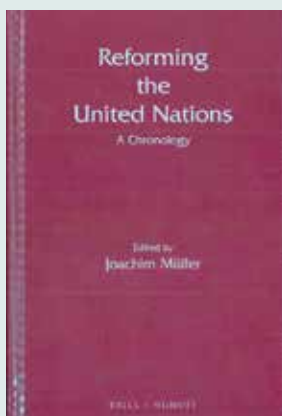




\* The new wretched of the Earth



## Du serpent de mer de la réforme des Nations unies



*Reforming the United Nations.  
A Chronology*

Un livre dirigé par Joachim Müller

Brill/Nijhoff

Juin 2016

*Reforming the United Nations.  
A Chronology*

A book edited by Joachim Müller

Brill/Nijhoff

June 2016

**L**a bibliothèque de l'Office des Nations unies à Genève organise régulièrement les bien-nommées « Rencontres de la bibliothèque » sur des sujets clés pour l'Organisation des Nations unies (ONU) et la communauté internationale. *Alternatives Humanitaires* a assisté en septembre dernier à la présentation du livre (disponible uniquement en anglais) *La Réforme des Nations unies. Une chronologie*, dirigé par Joachim Müller et publié en juin 2016. Au directeur de l'ouvrage, par ailleurs directeur de la gestion et des finances à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et ancien directeur pour la gestion des ressources à l'Organisation météorologique mondiale (OMM), s'étaient joints John Burley, ancien directeur de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et chargé d'affaires de l'Organisation internationale du droit du développement (OIDE), ainsi que Khalil Hamdani, conseiller auprès de plusieurs organisations multilatérales et ancien directeur de la division de l'investissement, de la technologie et du développement des entreprises de la CNUCED, dans un débat modéré par Kathleen Cravero-Kristofferson, présidente de The Oak Foundation, ancienne Secrétaire générale adjointe du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et directrice de l'ONUSIDA, programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida.

Décrit comme « un dictionnaire » par John Burley, l'ouvrage détaille les initiatives de réformes allant de l'élargissement du Conseil de sécurité à l'établissement des mécanismes de protection des droits de l'Homme, en passant par l'amélioration de l'efficacité de l'aide, le renforcement du maintien de la paix, l'approbation des Objectifs de Développement Durable et la réforme des pratiques de gestion des Nations unies.

Le livre, septième d'une série de publications<sup>1</sup> lancée sur le même thème par les éditions Brill et Nijhoff, est structuré en quatre parties: la chro-

— 1. Retrouvez également dans la même série : Joachim Müller, *Reforming the United Nations: The Struggle for Legitimacy and Effectiveness*, Éditions Brill et Nijhoff, août 2006 ou Joachim Müller, *Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together*, Éditions Brill et Nijhoff, avril 2010.

nologie des principales initiatives de réformes élaborées par chaque Secrétaire général; une chronologie détaillée des réformes écrite au jour le jour; une introduction au système des Nations unies et les récentes réformes effectives de l'ONU. Le directeur de l'ouvrage illustre les confrontations politiques, le soutien et les contraintes de chaque réforme majeure et la dynamique de la prise de décision au sein de l'ONU.

Lors de cette présentation, les participants au débat ont souligné que l'une des difficultés de l'aboutissement des réformes de l'ONU réside principalement dans la définition même du terme « réforme »: « Pour certains gouvernements, cela signifie la mise en œuvre d'une meilleure gestion, pour d'autres c'est une question de représentativité dans la gouvernance et pour la société civile c'est une question d'autonomisation et de pouvoir apporter des solutions concrètes à des crises majeures », a souligné Khalil Hamani.

Un peu plus de soixante-dix ans après sa création, l'ONU est aujourd'hui confrontée à de nouvelles réalités et à des crises complexes qui ne correspondent plus à la structure actuelle de l'organisation. Cette publication permettra sans nul doute de capitaliser les expériences passées pour mieux envisager les futures réformes. On regrettera cependant que la diffusion et l'accès à cette riche source d'information soient de fait limités par un prix de vente exorbitant (159 €). Ce n'est sans doute pas le meilleur moyen d'intéresser le plus grand nombre à cette question cruciale, véritable serpent de mer.

**Audrey Sala**

Coordinatrice de la revue *Alternatives Humanitaires*

## The never-ending reform of the United Nations



The Library of the United Nations Office at Geneva hosts on a regular basis the well-named "Library Talks" on key subjects for the United Nations and the international community. Last September Humanitarian Alternatives attended the presentation of the book (only available in English) "Reforming the UN: A Chronology" by Joachim Müller published in June 2016. The book editor, also Director for Management and Finance at the organization for security and co-operation in Europe (OSCE), and former Director for Resource Management, World Meteorological Organization (WMO); gathered with John Burley Former Director, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), and Chargé d'affaires of the international Development Law Organization; and Khalil Hamdani, Advisor to several multilateral organizations and former Director of the division of Investment, Technology and Enterprise Development, UNCTAD, in a debate moderated by Kathleen Cravero-Krifstofferson, President of the Oak Foundation, former Assistant Secretary-General (ASG) of the United Nations Development Program (UNDP) and Director of the United Nations Program on HIV/Aids (UNAIDS).

Described as "a dictionary" by John Burley, the book, details reform initiatives from enlarging the Security Council to establishing mechanisms to protect Human Rights, passing through improving aid efficiency, strengthening peacekeeping, approving the Sustainable Development Goals and reforming UN management practices.

The book, seventh issue of a series of publications<sup>2</sup> launched on the same subject by the Brill and Nijhoff editions, is structured in four parts: the chronology of main reforms initiatives developed by each Secretary-General; a detail chronology of reforms written on a day-to-day basis; an introduction to the UN system and the recent and effective UN reforms. The editor illustrates political confrontations, the support and constraints of each major reform and the dynamics of decision-making within the UN.

During the presentation, the panelists stressed that one of the difficulties of achieving UN reforms mainly lies in the definition of the term "Reform" itself: "For some governments it means implementing better management, for others it is a matter of representative governance and for civil society it is a matter of empowerment and being able to tackle major issues", stressed Khalil Hamdani.

Slightly more than seventy years after its creation, the UN is now facing new realities and is confronted with complex crises that no longer correspond to the current structure of the organization. This publication will, beyond doubt, allow capitalizing on past experiences to better engage in future reforms. However, we regret that the dissemination and access to this rich source of information are in fact limited by an exorbitant sale's price (159 €). This is probably not the best way to interest a wide range of people in this crucial but never-ending issue.

**Audrey Sala**

Coordinator of the review *Humanitarian Alternatives*

*Translated from the French by Audrey Sala*

— 2. Also find in the same series of publication: Joachim Müller, *Reforming the United Nations: The struggle for Legitimacy and Effectiveness*, Brill & Nijhoff Editions, August 2006 or Joachim Müller, *Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together*, Brill & Nijhoff Editions, April 2010.



## Une histoire de l'humanitaire



*Une histoire de l'humanitaire*

Un livre de Philippe Ryfman

La Découverte

Nouvelle édition | 2016

*A Story of Humanitarian Aid*

Philippe Ryfman

(Published in French)

La Découverte

New edition | 2016

## Le mot de l'éditeur

« Trop de visions segmentées occultent la réalité composite de l'humanitaire, facteur déterminant pourtant de la survie, du soin, du rétablissement des droits, ainsi que de la dignité de dizaines de millions de personnes, et espace d'engagement de centaines de milliers d'autres. Pour mieux en saisir les enjeux, spécificités et dynamiques, il faut revisiter d'abord sa généalogie. Puis en montrer les émergences successives, les principes fondateurs, la pluralité des acteurs, la continuité des mutations.

La démarche se veut en miroir, afin de comprendre le présent en le reliant à son épaisseur historique. Dans un contexte international où conflictualités inédites, catastrophes et pandémies surviennent sur une planète interconnectée, urbanisée et peuplée, le besoin d'humanitaire ne devrait pas décroître de sitôt. En même temps, y répondre se révèle plus complexe, entre difficultés d'accès, insécurité, durcissement des souverainetés et retour d'idéologies excluantes, tandis que transitions organisationnelles et technologiques sont en cours. »

# A Story of Humanitarian Aid



## Publisher's comments

"Too many segmented visions hide the multifaceted reality of humanitarian aid, despite being a crucial factor for survival, care and restoring rights and dignity of tens of millions of people, and a space of commitment of hundreds of thousand others. To better understand its issues, specificities and dynamics, we must first reexamine its genealogy. And then, show the successive emergences, the founding principles, the diversity of actors, and the continuity of mutations.

The approach has to be mirrored in order to understand the present by linking it to its historical depth. In an international context where unprecedented conflicts, catastrophes and pandemics arise on our interconnected, urbanized and populated planet, the humanitarian need won't decrease any time soon. At the same time, responding to it is becoming every time more complex, between the difficulties of access, the insecurity, the tightening of sovereignties and the return of excluding ideologies; the whole while organizational and technologic transitions are underway."



## Secourir sans périr



*Secourir sans périr - La sécurité humanitaire à l'ère de la gestion des risques*

Sous la direction de Michael Neuman  
et Fabrice Weissman  
CNRS Éditions | 2016

*Saving lives and staying alive.  
Humanitarian Security in the Age  
of Risk Management*

Michael Neuman and Fabrice  
Weissman (eds.)  
Hurst and Co. | 2016

### Le mot de l'éditeur

« Vécue comme inhérente à l'aventure humanitaire, l'exposition au danger tend aujourd'hui à être encadrée par des normes, des procédures, des indicateurs développés par des professionnels de la gestion des risques. Cette évolution suscite de nombreuses interrogations, y compris à MSF. L'insécurité est-elle réellement en augmentation comme le prétendent les spécialistes? Peut-on analyser et prévenir les risques de manière scientifique? Quel est l'impact de la gestion des risques sur l'équilibre des pouvoirs entre le terrain et le siège, les volontaires et l'institution qui les emploient? Existe-il des alternatives aux modèles dominants inspirés du monde de l'entreprise?

Telles sont les interrogations à l'origine de cet ouvrage, qui réunit chercheurs et praticiens. Il analyse le diagnostic et les recommandations des experts avant de les confronter à l'expérience de MSF dans des situations particulièrement dangereuses en Syrie, en République centrafricaine et dans le Caucase. »



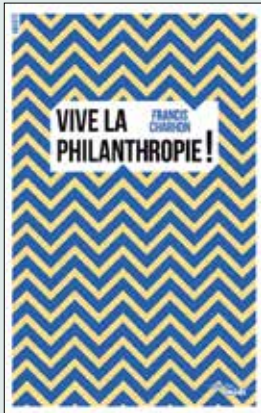
## Saving lives and staying alive

### Publisher's comments

“Experienced as being inherent to the humanitarian adventure, exposure to risk tends to be framed by standards, procedures and indicators developed by risk management professionals. This evolution raises many questions,

including at MSF. Is insecurity really rising as it is claimed by specialists? Can we analyze and prevent risk in a significant way? What is the impact of risk management on the balance of power between the field and headquarters, between volunteers and their employing institutions? Are there alternatives to the dominant models influenced by the corporate world? Such are the questions that are at the origins of this book, bringing together academics and practitioners. It analyses the diagnosis and the expert recommendations before confronting them to MSF experiences' in particularly dangerous situations like Syria, the Central African Republic and the Caucasus."

# Vive la philanthropie !



*Vive la philanthropie !*  
Un livre de Francis Charhon  
Cherche-Midi | 2016

*Long live philanthropy!*  
Francis Charhon  
(Published in French)  
Cherche-Midi | 2016

## Le mot de l'éditeur

« Pourquoi la philanthropie est-elle vitale ? À quelles urgences fait-elle face ? Comment agir ? Avec qui ? Les crises se succèdent, les États n'ont plus les moyens de leurs ambitions, et les vies, bouleversées par l'évolution brutale de nos sociétés, affrontent une multitude d'aléas. La philanthropie est l'une des réponses positives face à ce monde qui néglige l'humanité. En France, la culture du don se généralise, la collecte se professionnalise, les Français, toutes générations confondues, s'investissent davantage. Individus, familles, associations, entreprises, la philanthropie nous concerne tous. C'est un engagement profond qui se vit au quotidien. Ses formes étant multiples, chacun, selon ses moyens, ses valeurs et ses convictions, peut trouver son élan. Il n'y a pas de "petits philanthropes", il y a des philanthropes ! Nourri de nombreux témoignages, ce livre dresse un panorama de la philanthropie et montre combien la valeur affective d'un don et la satisfaction ressentie à s'engager sont supérieures à son montant nominal. »



# Long live philanthropy!

**Publisher's comments**

---

“Why is philanthropy vital? To which emergencies is it confronted? How to act? With whom? Crises succeed each other, States no longer have the means required to fulfill their ambitions, and lives, disrupted by the sudden evolution of our societies, face a multitude of hazards. Philanthropy is one of the positive responses to this world that neglects humanity. In France, the culture of giving becomes widespread; fund-raising is ever more professional; and the French - all generations considered - are more and more committed. Individuals, families, associations, businesses: philanthropy concerns us all. It is a deep commitment that is lived out each day. Its forms being manifold, each and every one of us - according to our means, our values and our beliefs - can find what drives us. There are no ‘small philanthropists’; there are philanthropists! Nurtured from many testimonies, this book provides an overview of philanthropy and shows how the emotional value of a donation and the satisfaction felt when committing exceed its nominal amount.”



# Transition humanitaire au Sénégal



*Transition humanitaire au Sénégal*  
Sous la direction de Thomas Fouquet  
Édition bilingue français/anglais  
Karthala | 2016

*Humanitarian Transition in Senegal*  
Thomas Fouquet  
Bilingual edition French/English  
Karthala | 2016

## Le mot de l'éditeur

« Le premier volume de la collection “Devenir humanitaire” est consacré à la *Transition humanitaire au Sénégal*. Il est le fruit de la rencontre d'universitaires, d'acteurs non gouvernementaux et d'institutionnels, réunis à Dakar les 5 et 6 novembre 2014 par le Fonds Croix-Rouge française pour débattre collectivement de leurs pratiques, des principes qui les sous-tendent et des enjeux plus larges qui se rapportent à l'humanitaire.

La première partie de l'ouvrage propose de “penser le tissu humanitaire sénégalais (et au-delà), de la recherche à l'action”. Un panorama général des évolutions de l'aide au Sénégal est dressé, sous l'angle notamment des rapports entre “société civile” et État, puis sont examinées les possibilités et modalités concrètes d'une recherche au service d'un humanitaire en transition. La seconde partie s'intéresse aux interactions entre valeurs (culturelles, morales, citoyennes, etc.) et interventions sociales et humanitaires. Soulignant la nécessité de prendre en compte les “visions du monde” des individus et/ou populations destinataires de l'aide, les auteurs contribuent à la réflexion sur le sens de l'humanitaire et sur ce qui peut accompagner ses transformations contemporaines. »

# Humanitarian Transition in Senegal



## Publisher's comments

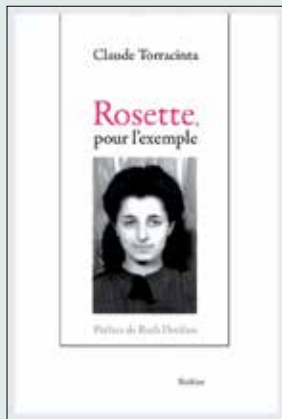
“The first volume of the collection ‘Humanitarian aid's future’ is dedicated to the *Humanitarian transition in Senegal*. It is the outcome of discussions between academics, non-governmental actors, and institutional stakeholders, gathered in Dakar on November 5<sup>th</sup> and 6<sup>th</sup> 2014 by the French Red Cross Fund, to discuss collectively about their practices, their underlying principles and other issues relating to humanitarian aid.

The first part of the book proposes to ‘think about the Senegalese humanitarian sector (and beyond) from research to action’. It establishes a general overview of the evolution of humanitarian aid in Senegal, mainly from the standpoint of relations between ‘civil society’ and the government. The possibilities and specific modalities of research serving the humanitarian transition are also examined. The second part focuses on the interactions between values (cultural, moral, civic, etc.) and social and humanitarian interventions. Stressing the need to take into account the ‘world views’

of individuals and/or populations receiving aid, the authors contribute to the reflection on the meaning of humanitarian aid and the quest for support to its contemporary transformations.”



## Rosette, ou l'histoire de ceux qui n'ont pas d'histoire



*Rosette, pour l'exemple*  
Claude Torraccinta  
Préface de Ruth Dreifuss  
Éditions Slatkine | 2016

*Rosette, for the example*  
Claude Torraccinta  
Preface by Ruth Dreifuss  
(Published in French)  
Slatkine | 2016

### Le mot de l'éditeur

« Menacée d'arrestation en France, Rosette Wolczak franchit la frontière suisse le 24 septembre 1943. En raison de son âge et conformément aux directives fédérales, cette adolescente juive doit être accueillie. Or, le 16 octobre, elle est refoulée pour raison disciplinaire et avoir "outragé les mœurs". Arrêtée par les Allemands, elle est déportée à Auschwitz. Elle n'en reviendra pas. Que s'est-il passé à Genève? Qu'a-t-elle commis de particulièrement grave pour être renvoyée en France alors que les Allemands multiplient les arrestations? Qu'a fait cette adolescente de quinze ans et demi pour justifier une mesure aussi cruelle à une époque où les militaires en poste à Genève n'ignoraient pas que les Juifs arrêtés étaient déportés vers l'Est? Claude Torraccinta a voulu comprendre les raisons d'une décision arbitraire que rien ne justifiait. Il a mené l'enquête en Suisse, en France et en Allemagne. Il a retrouvé dans les archives les fragments d'une vie dont le destin tragique s'est joué à Genève en octobre 1943. Victime de l'antisémitisme de certains militaires et de la rigueur avec laquelle était appliquée la politique fédérale à l'égard de ceux qui tentaient de trouver refuge en Suisse, Rosette a droit à réparation. Septante-deux ans après sa disparition, ce livre lui rend justice. »

**R**osette pour l'exemple est un petit livre de 80 pages. Sans prétention. Un reportage de Claude Torracinta, journaliste au journal *Le Temps* de Genève, qui a voulu rendre hommage à cette jeune fille de 15 ans dont le portrait illustre la page de couverture. La sortir de l'oubli. Raconter sobrement les derniers mois de la vie d'une victime de fonctionnaires suisses sourcilieux, moralistes et parfois antisémites, comme Daniel Odier qui était responsable de la politique de Berne à Genève pour les programmes de migrations. Ce livre ne nous apprend rien que nous ne sachions déjà sur cette période. Il donne simplement une dimension individuelle réelle à l'aide de documents administratifs et de procès-verbaux. La froideur des registres. Bref, un livre où l'humain, une jeune femme, est le centre d'intérêt.

*Rosette pour l'exemple* décrit le parcours d'une jeune juive que ses parents font passer en 1943 en Suisse pour fuir la France afin d'éviter la déportation. Rosette ne fut pas une exception et la Suisse accueillit plusieurs milliers d'enfants selon un parcours presque toujours identique. Genève fut la ville de Suisse où l'on enregistra le plus grand nombre d'arrivées.

Rosette franchit la frontière franco-suisse le 24 septembre 1943. Dès son arrivée, elle est conduite au centre d'accueil des Cropettes. La politique de Berne vis-à-vis des Juifs est claire : « Les juifs français doivent être refoulés sans exception étant donné qu'ils ne courent pas de danger dans leur pays, sauf les personnes non accompagnées de moins de 16 ans. » Rosette a 15 ans. Elle peut donc passer et elle est autorisée à rester en Suisse. Mais le 16 octobre, elle sera refoulée et reconduite à la frontière. Quel événement a pu justifier une telle décision ? Les autorités savaient parfaitement que Rosette serait envoyée dans un camp en Allemagne et probablement à la mort. Les archives répondent partiellement. Rosette a été surprise en train de faire l'amour avec un jeune réfugié. Elle est aussi accusée de conduite indécente vis-à-vis de soldats chargés de la garde du centre d'accueil, le 29 septembre, lors de la fête de Rosh Hashana. La sanction tombe alors : refoulement. C'est le fonctionnaire Odier qui plaide pour cette décision car « il faut faire un exemple, arriver à des sanctions contre des réfugiés qui ne méritent pas l'accueil que nous leur réservons ».

Le 16 octobre, Rosette est donc reconduite à la frontière. Nous savons qu'elle sera arrêtée trois jours plus tard et conduite par les Allemands à l'hôtel Pax à Annemasse. Que furent ces trois jours d'errance à 15 ans pour une jeune femme dans la campagne savoyarde ? Nous ne le saurons jamais. De là, elle rejoint Drancy d'où elle repartira le 20 novembre pour Auschwitz où elle arrivera le 23 novembre 1943 et sera gazée le jour même.

En novembre 1944, les parents de Rosette et son frère qui se cachaient en Isère et avaient échappé à la déportation partiront en Suisse à sa recherche. Ce n'est qu'en juillet 1945 qu'ils apprendront son terrible destin.

À l'heure où l'Europe en paix vit sa plus grande crise humanitaire depuis la Seconde Guerre mondiale, ce livre nous rappelle que derrière les événements il y a toujours un visage, une femme ou un homme et que la souffrance est d'abord individuelle. Mais nous comprenons aussi que la responsabilité par rapport à l'histoire est l'affaire de chacun et pas seulement de celles et ceux qui entreront en monstre ou en héros dans le Grand Larousse.

Rosette est l'histoire de ceux qui n'ont pas d'histoire. C'est aussi celle d'une responsabilité en chaîne. Personne n'est responsable de ce qui a pu arriver dans le centre d'accueil de Genève et pourtant la décision sans appel a conduit une jeune fille à la mort. Aujourd'hui plus que jamais, ce livre nous oblige à nous interroger sur la situation des migrants et la responsabilité de chacun dans cette terrible crise. À lire impérativement tant il est d'actualité.

**Francisco Rubio**

Professeur associé à Webster University Genève



## Rosette, for the Example

### Publisher's comments

"Threatened with arrest in France, Rosette Wolczak crossed the Swiss border on September 24<sup>th</sup> 1943. Due to her age and according to the federal legislation, this Jewish teenager had to be welcomed. But on October 16<sup>th</sup>, she is deported for disciplinary reasons and for an alleged affront to public decency. Arrested by the Germans, she is deported to Auschwitz. She will never return. What happened in Geneva? What did she exactly do that was so serious for her to be sent back to France where Germans were multiplying arrests? What did this fifteen-year-old teenager do that could justify such a cruel measure at a time when military in Geneva were aware that the Jews were arrested and deported to the East? Claude Torracinta wanted to understand the reasons of such an arbitrary and unjustified decision. He carried out an investigation in Switzerland, France and Germany. He found in archives fragments of a life whose tragic fate was played in Geneva in October 1943. Victim of anti-Semitism from some military personnel and of the severe application of federal law to those who wanted to find refuge in Switzerland, Rosette has a right to compensation. Seventy-two years after her disappearance, this book has done her justice."

**R**osette for the example, is an 80 page short book. Humble. A story by Claude Torracinta, journalist for the Geneva newspaper Le Temps, who wanted to pay tribute to this fifteen-year-old young girl, portrayed on the book cover. Take her out of oblivion. With sobriety the author wanted to tell the story of the last months of a victim of Swiss haughty, moralist and sometimes anti-Semitic officials, like Daniel Odier who was responsible for the application of the Bern legislation in Geneva regarding migration programs. We don't learn anything new from that time with this book. It only gives an individual and realistic dimension using administrative documents and the minutes of proceedings. The coldness of records. In a few words, a book where the focus is the person, the focus is the young woman.

Rosette for the example describes the course of a young Jew whose parents made her pass, in 1943 through Switzerland to flee France and avoid deportation. Rosette wasn't an exception and Switzerland welcomed several thousands of children following almost the same path. Geneva was the city in Switzerland where the highest number of arrivals was registered.

Rosette crossed the Swiss-French border on September 24<sup>th</sup> 1943. On arrival she is taken to the Cropettes reception center. Bern's policy regarding Jews is clear: "French Jews have to be sent away, as they aren't in greater risk in their country, except for unaccompanied persons of less than 16 years old." Rosette is fifteen. She can therefore pass and is authorized to stay in Switzerland. But on October 16<sup>th</sup>, she is deported and escorted

to the border. What event could have justified such a decision? The authorities knew perfectly that Rosette would be sent to a camp in Germany and probably die. Archives provide only a partial answer to this. Rosette was caught making love to a young refugee. She is also accused of indecent behaviour towards the soldiers in charge of guarding the reception center, on September 29<sup>th</sup>, during the celebration of Rosh Hashanah. The sanction is taken: deportation. It is Odier, the official who calls for this decision "to make an example and take measures towards refugees that don't deserve the welcoming we give them".

On October 16<sup>th</sup>, Rosette is escorted to the border. We know that she will be arrested three days later and taken by the Germans to the Pax hotel in Annemasse. What happened during those three days of wandering of this fifteen year-old young woman in the Savoy countryside? We will never know. From there she was taken to the Drancy camp where she left on November 20<sup>th</sup> to arrive at Auschwitz on November 23<sup>rd</sup> 1943, where she was gassed the same day.

In November 1944, Rosette's parents and her brother who were hiding in Isère and had escaped deportation went to Switzerland looking for her. Only in July 1945 they will learn her terrible fate.

Now that Europe in peace is experiencing its biggest humanitarian crisis since the Second World War, this book reminds us that behind events there is always a face, a woman or a man, and that suffering is first of all individual.

We also understand that responsibility with respect to history concerns everyone and not only those who will enter the Encyclopedia as monsters or heroes.

Rosette is the story of those who don't have one but also the story of chain responsibility. No one is responsible for what could of happened in the reception center in Geneva and yet, the unquestioned judgment led a young girl to death. Today more than ever, this book makes us think about the migrant situation and our responsibility in this crisis. To be read now, as it is relevant to the news of today.

**Francisco Rubio**

Associated Professor at the Webster University of Geneva



# Métamorphose de nos institutions publiques



*Métamorphose de nos institutions publiques*  
*Quand l'altérité renouvelle la fraternité*

Un livre de Olivier Frérot  
Chronique sociale | 2016

*The Metamorphosis of our Public Institutions. When Otherness Renews Fraternity*

Olivier Frérot  
(Published in French)  
Chronique sociale | 2016

## Le mot de l'éditeur

« Nos institutions publiques se sont édifiées sur les fondations philosophiques de la science et la raison. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, elles se fissurent sous l'effet de l'effondrement de la croyance au Progrès, des catastrophes environnementales, ainsi que de la découverte progressive de l'incomplétude radicale des mathématiques, donc de toute science et par conséquent de toute modélisation. Le problème est structurellement insurmontable, nos institutions publiques s'essoufflent irrémédiablement.

La thèse défendue dans ce livre consiste à affirmer que la croyance en la puissance opératoire de la science et de la raison non contradictoire, autrefois efficace, est désormais épuisée. Nos institutions publiques sont-elles réformables? La réponse est ici négative, car leur sève est tarie. Mais de nouvelles germinations, capables d'accueillir l'incertitude structurelle et structurante du quotidien, apparaissent au cœur de notre société, et annoncent son basculement vers un monde plus ouvert, permettant de reprendre confiance en l'avenir. Leur émergence est basée sur l'altérité qui devient le nouveau nom de la fraternité, là où s'épanouit le désir du risque de la rencontre non maîtrisable. L'auteur interroge ici les fondements de nos institutions publiques au croisement de plusieurs disciplines, la science, la technologie, la philosophie et l'économie.

Au-delà de son expertise d'ingénieur nourrie de philosophie, il adopte le parti pris du citoyen, qui dénonce les dérives de la suprématie de la techno-science menaçant nos démocraties, et accueille les changements à la marge de notre société comme autant de signes qu'une ère nouvelle s'ouvre à nous. »

# The Metamorphosis of our Public Institutions



## Publisher's comments

"Our public institutions are built on the philosophical fundamentals of science and reason. In the early twenty-first century, they are breaking up under the effects of the belief that progress is bygone, environmental disasters and the gradual discovery of the radical incompleteness of mathematics, and therefore of all science and thus of any modeling. The problem is structurally insurmountable; our public institutions are irreparably running out of breath.

The position defended in this book is to assert that belief in the operating power of science and of non-controversial reason, once effective, is now exhausted. Is it possible to reform our public institutions? The answer here is no, because their sap is dried up. But new sprouts, able to welcome the structural and structuring daily uncertainty, appear at the heart of our society, and announce its shift to a more open world, allowing to regain confidence in the future. Their emergence is based on otherness becoming the new name of fraternity, where the desire for the risk of meeting others without knowing the outcome flourishes. The author questions here the foundations of our public institutions at the intersection of several disciplines: science, technology, philosophy and economics. Beyond his engineering experience nourished from philosophy, he adopts the citizen standpoint in denouncing the excesses of techno-scientific supremacy threatening our democracies, and welcomes the changes at the margins of our society as many signs of a new era opening before us."



# La Grèce est un exemple de solidarité pour l'Europe !

Par Barbara Hendricks



|<|

Barbara Hendricks  
in Greece

**A**près vingt ans d'engagement pour la défense des réfugiés dans le monde, la cantatrice Barbara Hendricks a été nommée ambassadrice honoraire à vie du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, un titre unique dans l'histoire de l'institution. En 1991 et en 1993, durant la guerre en ex-Yougoslavie, elle a donné deux concerts de solidarité à Sarajevo et à Dubrovnik. En 1998, elle crée la Fondation Barbara Hendricks pour la Paix et la Réconciliation, afin de prolonger son combat pour la prévention des conflits. Le texte qui suit est un extrait du discours qu'elle a prononcé le 20 juin 2016, à l'occasion de la Journée mondiale du réfugié. Un plaidoyer qui devrait résonner le 18 décembre prochain pour la Journée internationale des migrants.

La Grèce a vu une augmentation dramatique des réfugiés et migrants risquant leur vie pour gagner l'Europe et plus de 10 000 d'entre eux auraient péri, noyés en Méditerranée depuis 2014. Après la fermeture des routes et des frontières dans les pays de l'ouest des Balkans, après l'accord entre l'Union européenne et la Turquie et malgré les sévères difficultés économiques et sociales de ces six dernières années, la société civile grecque continue pourtant de montrer une solidarité exemplaire et une volonté d'aider les réfugiés<sup>1</sup> en appui au gouvernement.

Il y a quinze ans, l'Assemblée générale des Nations unies a désigné le 20 juin « Journée mondiale du réfugié ». Mais que peut signifier cette date pour les plus de 65 millions de personnes dans le monde qui sont forcées de fuir les conflits, la violence et la persécution dans leur pays pour sauver leurs vies ? Derrière ce chiffre, ce sont des êtres humains avec une histoire, parfois effrayante mais toujours touchante. Ce sont des mères et des filles, des pères et des fils : 60 % sont des femmes et des enfants.

Je suis allée à leur rencontre. J'ai visité le camp de Diavata près de Thessalonique, où j'ai rencontré Diyar Uren, un jeune musicien du nord de l'Irak

— 1. Comme l'illustre l'attribution conjointe le 6 septembre dernier, par le Haut-Commissaire aux Réfugiés, de la distinction Nansen 2016 à l'Équipe hellénique de Secours et à la bénévole Efi Latsoudi : <http://www.unhcr.ca/fr/news/la-distinction-nansen-pour-les-refugies/>

qui chante et joue le saz admirablement. Il m'a raconté sa fuite de Mossoul, le trajet périlleux en bateau... Des amis grecs lui ont fourni un nouvel instrument et j'ai pu l'écouter lors d'un concert de solidarité pour les réfugiés. Les yeux de Nada Habbadi se remplissaient de larmes en parlant de la séparation de sa famille, l'absence d'école depuis trois ans pour ses enfants, Mohammed, 14 ans et Haya, 16 ans dont les blessures au visage n'ont pas réussi à effacer le beau sourire. Une bombe a détruit leur appartement en Syrie. Aujourd'hui, leur père et leurs deux sœurs aînées sont en Allemagne.

Le camp de Schisto près d'Athènes héberge des réfugiés afghans qui représentent 25 % des réfugiés en Grèce. J'y ai rencontré Fatima, 22 ans, jeune mère de deux enfants, et Madia, 27 ans, porte-parole d'un groupe de jeunes femmes. Elles m'ont parlé de leurs angoisses et de leurs espoirs; de tout ce qui manque dans le camp, de la difficulté d'y vivre en tant que femme seule. Mais le plus accablant pour elles était le fait que les Afghans ne soient pas éligibles pour une relocalisation. Madia m'a dit: « Nous avons vécu avec des conflits et une violence horrible, surtout pour nous, des femmes, pendant plus de quarante ans! Pourquoi n'avons-nous pas les mêmes droits que les autres réfugiés? Nous avons quitté l'Afghanistan parce qu'ils nous tuaient là-bas et maintenant, nous sommes en train de mourir ici, lentement. Ne sommes-nous pas aussi des êtres humains? »

J'ai passé un après-midi chez Dimitri, un acteur, sa femme Antigone, chorégraphe et leurs trois enfants. Leur fille aînée a offert sa chambre à Fadwa, 24 ans dont le mari est en Allemagne, et ses deux enfants, 1 et 3 ans. Fadwa assure se sentir ainsi en famille et Antigone m'a dit: « Je ne pouvais pas dormir sachant que je ne faisais pas assez pour aider des êtres humains qui ont fui la mort, au péril de leur vie. » Je les ai retrouvés à Athènes, à l'inauguration d'une exposition de l'artiste grecque Maria Belivani, sur le thème du déplacement forcé de 2 millions de personnes grecques et turques en 1923. Les réfugiés présents parmi nous n'ont pu cacher leur émotion lorsqu'elle a raconté l'histoire de sa propre grand-mère: elle n'avait jamais retrouvé son petit frère perdu dans la foule.

À la fin de cette longue nuit que fut la Seconde Guerre mondiale, l'Europe, comme le phénix, renaquit de ses cendres et une nouvelle union vit le jour. Elle a été créée pour apporter la paix, la stabilité et la prospérité, favoriser des droits de l'Homme, la solidarité sociale, le partage équitable des fruits de la croissance, le droit à un environnement protégé et le respect de la diversité culturelle, linguistique et religieuse. C'est une union fondée sur les valeurs de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie et de l'égalité de tous. Tous les pays européens ont signé la convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Un sondage d'Amnesty International l'a démontré: c'est la classe politique qui a peur des réfugiés; les citoyens quant à eux sont plus accueillants. Il faut donc fouiller au fond de nous-mêmes, renouer avec nos valeurs, les valeurs de cette union qu'est l'Europe, les valeurs avec lesquelles nous devons vivre chaque jour, à chaque instant, avec toutes celles et tous ceux qui nous entourent. Nous avons laissé depuis trop longtemps les marchands de la peur, de la haine et de l'exclusion sur le devant de la scène. Ils encouragent les phrases chocs qui meurtrissent; ils sont aidés par certains médias en quête de sensationnalisme et de profits. Les solutions qu'ils proposent aux maux de nos sociétés sont le repli sur soi; ils nous incitent à fermer les yeux, à fermer les frontières et nos portes, à fermer nos cœurs à tous ceux qui sont différents.

Lors de mes concerts, il y a souvent un moment, une milliseconde pendant laquelle j'ai l'impression que nous entendons la musique d'une seule oreille, que nous vibrons sur une même corde. Et je crois que cette corde est la même que celle dont est issue la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Si nous sommes vivants aujourd'hui, c'est parce que d'autres ont su faire face aux défis survenus. Il nous faut donc saisir ce moment à notre tour, avec courage et audace, trouver en nous la force de le faire. J'ai la conviction que les crises nous proposent des opportunités, des ouvertures, des occasions de voir les choses et d'agir différemment. Souvenons-nous en ce moment que chacun de nous fait partie de la famille humaine, que l'autre est notre sœur, notre frère ou notre enfant. Ne nous contentons pas de phrases solennelles. Il faut agir et tout de suite, en retrouvant le chemin de la fraternité. Les enjeux n'ont jamais été aussi importants et nous n'avons pas le droit d'échouer. Pour les générations à venir, un échec serait tout simplement impardonnable.



## Greece is an example of solidarity for Europe!

By Barbara Hendricks

**A**fter 20 years of commitment for the defence of refugees the world over, the opera singer Barbara Hendricks was appointed Honorary Ambassador for life of the United Nations High Commission for Refugees, a unique title in the history of the institution. In 1991 and 1993, during the war in former Yugoslavia, she gave, out of solidarity, two concerts in Sarajevo and Dubrovnik. In 1998 she created the Barbara Hendricks Foundation for Peace and Reconciliation, so as to prolong her combat for the prevention of conflicts. The text that follows is an extract of the speech that she pronounced on June 20<sup>th</sup> 2016, on the occasion of the World Refugee Day. A vibrant plea that should reverberate next December 18<sup>th</sup>, on the International Day for Migrants.

Greece has seen a dramatic increase in the number of refugees and migrants risking their lives to reach Europe and more than 10,000 of these have perished, drowned in the Mediterranean, since 2014. After the closing of routes and borders in the countries of the Western Balkans, after the agreement between the European Union and Turkey and in spite of the severe economic and social difficulties of the last six years, Greek civil society continues nevertheless showing an exemplary solidarity and a willingness to help refugees<sup>1</sup>, in support of the government.

Fifteen years ago, the United Nations General Assembly designated June 20<sup>th</sup> as the "World Refugee Day". But what can this date mean for the more than 65 million people in the world forced to flee conflicts, violence and persecution in their country, to save their lives? Behind this figure there are human beings with a story, often frightful but always touching. There are mothers and daughters, fathers and sons: 60% are women and children.

I went towards them: I visited the Diavata camp near Thessaloniki where I met Diyar Uren, a young musician from northern Iraq who sings and plays the saz admirably. He told me the story of his escape from Mossoul, the perilous trip by sea... Greek friends gave him a new instrument and I was able to listen to him playing during a concert in support of the refugees. The eyes of Nada Habbadi filled with tears when speaking of the separation from her family,

— 1. As illustrated by the joint attribution last September 6<sup>th</sup> by the UNHCR of the 2016 Nansen distinction to the Hellenic Rescue Team and to the volunteer Efi Latsoudi : <http://www.unhcr.ca/fr/news/la-distinction-nansen-pour-les-refugies/>

the absence of school since three years for her children Mohamed (age 14) and Haya (age 16), both with facial wounds that have not managed to erase their lovely smile. A bomb destroyed their apartment in Syria. Today their father and their two elder sisters are in Germany.

The Schisto camp near Athens provides shelter for Afghan refugees who represent 25% of refugees in the country. I met there 22 year old Fatima, young mother of two children and Madia, age 27, spokesperson for a group of young women. They spoke to me of their anguish and their hope; of all that is missing in the camp, of the difficulty of living there as a lone woman. But the most damning was the fact that Afghans were not eligible for a relocation. Madia told me: "We have lived with conflicts and horrible violence, especially for us women, for over 40 years! Why don't we have the same rights as other refugees? We left Afghanistan because we were being killed over there and now, we are slowly dying here. Aren't we also human beings?"

I spent an afternoon at the home of Dimitri, an actor and his wife Antigone, with their three children. Their eldest daughter offered her room to Fadwa, age 24, whose husband is in Germany, and her two children (3 year's and one year old). Fadwa assures having this way a family feeling and Antigone told me: "I could not sleep knowing that I was not doing enough to help human beings who have fled from death, at the peril of their life". I met them again in Athens, at the opening of an exhibition of the Greek artist Maria Belivani, relating to the forced displacement of 2 million Greek and Turkish people in 1923. The refugees who were present were not able to hide their emotion when she told the story of her own grandmother: she never found her little brother lost in the crowd.

At the end of the long night that the Second World War was, Europe, alike the Phoenix was reborn from its ashes and a new union saw the light of day. It was created to bring peace, stability and prosperity, favour human rights, social solidarity, the fair sharing of the fruits of growth, the right to a protected environment and the respect of cultural, linguistic and religious diversity. It is a union based on the values of human dignity, freedom, democracy and equality of all. All European countries signed the 1951 convention concerning the status of refugees. An Amnesty International public opinion poll has shown it: it is the politicians who are afraid of refugees; citizens, for their part, are more welcoming. We have to delve deep inside ourselves, re-establish the link with our values, the values of this union that Europe is, the values with which we have to live each day, each moment, with all those who surround us. We have allowed for too long the merchants of fear, hatred and exclusion to occupy the front stage. They encourage slogans that wound; they are helped by certain media looking for the sensational and easy profits. The solutions they propose to cure the ills of our societies are isolationist; they incite us to close our eyes, to shut borders and doors, to lock our hearts to all those who are different.

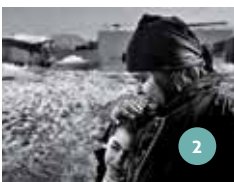
During my concerts, there is often a moment, a millisecond during which I have the impression that we are hearing music with one single ear, that we are vibrating with one single chord. And I believe that this chord is the same as the one from which the Universal Declaration of Human Rights comes. If we are alive today it is because others were able to face the challenges that occurred. In turn we need to seize this moment, with courage and audacity, to find within ourselves the strength to do it. I have the conviction that crises provide opportunities, openings and occasions to see things differently and act accordingly. Let us now remember that each of us belongs to the human family, that the other person is our sister, our brother or our child. Let us not be content with solemn phrases. We need to take action, and right away, finding again the path of fraternity. The stakes have never been so important and we do not have the right to fail. For future generations, a failure would be simply unforgivable.

## CRÉDITS PHOTOS:

## 1 – Couverture

## | cover

© Jason deCaires Taylor and CACT Lanzarote  
 • L'Artiste Jason deCaires Taylor, reconnu pour ses sculptures sous-marines, est en train de créer le premier musée subaquatique dans l'Océan Atlantique « Le radeau de Lampedusa » est une réflexion sur la crise humanitaire inspirée des tableaux de Géricault. L'œuvre représente la crise actuelle des réfugiés, dont beaucoup se sentent abandonnés par la société et/ou le manque d'humanité: une réflexion sur l'espoir et la perte et, en même temps, un hommage à ceux qui ont perdu la vie pendant la traversée. La conception du bateau est inspirée par les radeaux arrivés à Lanzarote.  
 • Artist Jason deCaires Taylor, renowned for his artistic underwater sculptures, is creating the first subaquatic museum in the Atlantic Ocean. "The Raft of Lampedusa", is a reflection on the humanitarian crisis based on the paintings of Gericault. The sculpture represents the current refugee crisis, in which many feel abandoned by society and/or the lack of humanity: a reflection on hope and loss and, at the same time, recognition for those who lost their lives in the crossing. The design of the boat is inspired by the small rafts, which have arrived in Lanzarote.



## 2 – Éditorial

## | Editorial

© Francesco Fantini  
 • « Oum Ibrahim et sa petite-fille Mounira dans un campement inondé » - Bekaa centrale, Liban, janvier 2013. Photographie tirée de l'exposition « Des mots pour refuge », un projet de Federico Dessi et Emilie Luciani.  
 • "Oum Ibrahim and her granddaughter Mounira in a flooded campment" – Central Bekaa, Lebanon, January 2013. Photography from the exposition "Words for refuge", a project of Federico Dessi and Emilie Luciani.  
 3 – Perspectives  
 © Nicolas Beaumont  
 • Route nationale n° 1 en Guinée forestière dans la préfecture de Macenta, Guinée-Conakry.  
 • National Road n° 1 in the Guinean forest, prefecture of Macenta, Guinea-Conakry.



## 4 – Ouverture de dossier

## | Focus opening

© Xavier Bourgois/Handicap International  
 • Enfant à l'école Horseed Primary School du camp de réfugiés de Kakuma (Kenya). Juin 2015. Handicap International intervient pour améliorer la qualité de vie des réfugiés les plus vulnérables, notamment les personnes handicapées, via l'accès aux services humanitaires, la réduction des discriminations et des violences envers les plus vulnérables, les soins de réadaptation physique et le renforcement des compétences des équipes locales dans le camp de Kakuma.  
 • Child in Horseed Primary School of Kakuma refugee camp (Kenya). June 2015. Handicap International acts to improve living conditions of the most vulnerable refugees particularly handicapped persons, by ensuring equal access to humanitarian services, reduction of discrimination and violence towards the defenceless, delivery of rehabilitation services and empowerment of national staff in the Kakuma camp.



## 5 – Éthique

## | Ethics

© Virginie Troit  
 • Kolkota, Inde – 2015  
 • Kolkota, India – 2015  
 6 – Transitions  
 © Yan Lei/Handicap International  
 • Li Yanqin, 8 ans, est atteint d'infirmité motrice cérébrale. En Chine Handicap International vise à soutenir, en collaboration avec ses partenaires de la société civile et le gouvernement, les groupes de personnes les plus vulnérables des régions rurales et pauvres du pays, pour leur permettre de participer à la vie sociale.  
 • Li Yanqin, 8 years, suffers from cerebral palsy. In China, Handicap International's objective, working alongside government and civil society partners, to provide direct support to the most vulnerable groups in the poorest rural areas of the country, to enable them to participate in social life.  
 7 – Innovations  
 © Virginie Troit  
 • Abidjan, Côte d'Ivoire – 2015  
 • Abidjan, Ivory Coast – 2015



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 version imprimée 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's printed version. 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<br><i>Rates</i>                 | FRANCE                                   |                                | INTERNATIONAL                          |                                |
|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------|
|                                                                        |                                       | Frais d'envoi<br><i>Shipping costs</i>   | Total<br><i>Total</i>          | Frais d'envoi<br><i>Shipping costs</i> | Total<br><i>Total</i>          |
| ABONNEMENT ANNUEL (3 NUMÉROS)<br><i>ANNUAL SUBSCRIPTION (3 ISSUES)</i> |                                       |                                          |                                |                                        |                                |
| Étudiants<br><i>Students</i>                                           | 35 €                                  | (3x5 €) = 15 €                           | 50 € <input type="checkbox"/>  | (3x8 €) = 24 €                         | 59 € <input type="checkbox"/>  |
| Particuliers<br><i>Individuals</i>                                     | 45 €                                  |                                          | 60 € <input type="checkbox"/>  |                                        | 69 € <input type="checkbox"/>  |
| Institutions<br><i>Institutions</i>                                    | 90 €                                  |                                          | 105 € <input type="checkbox"/> |                                        | 114 € <input type="checkbox"/> |
| Soutien<br><i>Support</i>                                              | 200 € ou plus<br><i>200 € or more</i> | Envoi inclus<br><i>Shipping included</i> |                                | _____ € <input type="checkbox"/>       |                                |
| ACHAT AU NUMÉRO<br><i>PURCHASE BY ISSUE</i>                            |                                       |                                          |                                |                                        |                                |
| Étudiants<br><i>Students</i>                                           | 12 €                                  | 5 €                                      | 17 € <input type="checkbox"/>  | 8 €                                    | 20 € <input type="checkbox"/>  |
| Particuliers<br><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 un virement en ligne sécurisé via PayPal ☐  
*Through a secure online payment via PayPal*

• 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 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 BP 8050**  
**69376 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.



### ***Politique de diffusion de la revue « Alternatives Humanitaires »***

La revue *Alternatives Humanitaires* est diffusée en version digitale et en version imprimée. Elle est ainsi 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.

#### **Nous contacter**

N'hésitez pas à nous contacter pour toute question ou souhait de contribution en adressant votre message à :

[contact@alternatives-humanitaires.org](mailto:contact@alternatives-humanitaires.org)

Nous vous remercions de votre intérêt pour la revue.

**Le Conseil d'orientation**

### ***Distribution policy of the review “Humanitarian Alternatives”***

The review *Humanitarian Alternatives* is distributed in a digital and hard copy. Thus, it 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.

#### **Contact us**

Please do not hesitate to contact us if you have any question or if you wish to contribute to the review. You can send us a message at the following address:

[contact@alternatives-humanitaires.org](mailto:contact@alternatives-humanitaires.org)

We thank you for your interest in the review.

***The Steering council***



S. Breyse  
J.-B. Richardier

## ÉDITORIAL | EDITORIAL

**Migrations contraintes : une nécessaire humanité**  
— Forced migrations: a necessary humaneness

3

## PERSPECTIVES

A. Donini

**Sommet humanitaire mondial : une occasion manquée ?**  
— World Humanitarian Summit: a lost opportunity?

14

M. Poncin

**À la rencontre des autorités nationales : l'expérience guinéenne de Médecins Sans Frontières pendant l'épidémie d'Ebola**  
— Engaging with National Authorities: Médecins Sans Frontières's experience in Guinea during the Ebola epidemic

28

## FOCUS | MIGRATIONS CONTRAINTES : UN DÉFI MONDIAL

### FORCED MIGRATIONS: A GLOBAL CHALLENGE

A. Muller  
M. Neuman

**MSF à Grande-Synthe : enseignements d'une improbable coalition d'acteurs** — MSF in Grande-Synthe: lessons from an unlikely coalition of actors

42

I. Atak  
Y. Conoir

**« La priorité des États doit être de sauver des vies »**  
— "The priority for States must be to save lives"

52

M.-A. Torrè  
T. Benlahsen

**Réfugiés et déplacés au Nigeria et au Myanmar : repenser les synergies** — Refugees and Displaced Persons in Nigeria and Myanmar: rethinking the synergy

71

A. V. Mengo

**Déplacés et réfugiés au Cameroun : une hydre silencieuse**  
— Refugees and displaced persons in Cameroon: the silent Hydra

80

P. Chiron

**Migrations environnementales : perspectives d'avenir**  
— Environmental migrations: future prospects

88

M. Maietta

**La crise migratoire européenne : tentative de prospective à l'horizon 2018** — The European Refugee Crisis: forecasting for 2018

98

## ÉTHIQUE | ETHICS

V. Troit

**Éthique humanitaire et relations internationales : contradictions ou (ré)conciliations ?** — Humanitarian ethics and international relations: Contradictions or (re)conciliations?

112

## TRANSITIONS

V. Richardier

**Un regard sur les ONG en Chine** — A look at NGOs in China

132

## INNOVATIONS

M. Aït-Mohamed  
Parent

**La corruption : un défi auquel n'échappe pas le secteur humanitaire**  
— Corruption: a challenge that doesn't escape the humanitarian sector

148

## REPORTAGE

L. Geai

**Ni sains ni saufs : les enfants non-accompagnés dans le Nord de la France** — Neither safe nor sound: unaccompanied children in the North of France

158

## CULTURE

B. Hendricks

**Complètement Brax** — Totally Brax  
**Livres** — Books  
**Tribune : La Grèce est un exemple de solidarité pour l'Europe !** — Greece is an example of solidarity for Europe!

172

Novembre 2016  
Numéro 3 —

ALTERNATIVES HUMANITAIRES  
HUMANITARIAN ALTERNATIVES

November 2016  
— Issue 3

