

FOCUS

LA BOMBE URBAINE THE URBAN BOMB

Quel impact pour les humanitaires ? *Which impact for humanitarian workers?*

MAIS ÉGALEMENT...

PERSPECTIVES

1919-2019: début et fin
de l'internationalisme ?

— p. 8

1919-2019: beginning and
end of internationalism?

BUT ALSO...

TRANSITIONS

Le Nexus revisité sous l'angle
du changement social

— p. 120

The Nexus revisited from
the perspective of social change

INNOVATIONS

La recherche en socio-
anthropologie à Médecins
du Monde

— p. 136

Research in socio-anthropology
at *Médecins du Monde*

Directeur de la publication | *Publication director*
Bernard Michel

Conseil d'orientation
| *Steering council*

- Jean-Marc Boivin
- Francis Charhon
- Jean-Pierre Claveranne
- Francis Comte
- Yvan Conoir • Bruno-Georges David • Romain de Vries • Karine Meaux • Bernard Michel • Benoît Miribel • Pascal Revault
- Jean-Baptiste Richardier
- Jean-Christophe Rufin
- Bénédicte Schutz • Virginie Troit
- Joël Weiler

Comité de rédaction
| *Editorial board*

- Sadio Ba Gning • Karl Blanchet
- Clara Egger • Vincent Léger
- Pierre Gallien • Stéphanie Stern
- Danielle Tan • Sophie Zaccaria

Conseil scientifique
| *Scientific council*

- Sophie Brière • Gilles Collard
- Yvan Conoir • Aimé Kouassi Malanhousa • Houwayda Matta
- Bou Ramia • Gautier Pirotte
- Dana Popescu-Jourdy
- Nathalie Rubio • Jean-Pierre Veyrenche/Frédéric Meunier

Rédacteur en chef
| *Chief editor*

Boris Martin
boris.martin@alternatives-
humanitaires.org

Coordination
| *Communication*

Audrey Sala
audrey.sala@alternatives-
humanitaires.org

Traducteurs | *Translators*

- Thérèse Benoît
- Méline Bernard
- Catherine François
- Fay Guerry
- Alan Johnson
- Gauthier Lesturgie
- Juliet Powys
- Benjamin Richardier
- Derek Scoins

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

Correction
de la version anglaise
| *Correction for the English version*
A.D.T. International

Remerciements
| *Acknowledgements*

Pour leurs contributions
bénévoles à ce numéro :

*For their voluntary contribution
to this issue:*

- Brax • Damian Gonzalez Dominguez
(CICR/ICRC) • Fay Guerry

Conception | *Conception*
In medias res

ISSN : 2492-7120
ISBN : 978-2-37704-455-9

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



This product comes from sustainably
managed forests and controlled sources

Les opinions émises et informations délivrées dans la revue n'engagent que leurs auteurs.
The opinions expressed and information provided in the review are under the sole responsibility of the authors.

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

contact@alternatives-humanitaires.org

Twitter: @AlterHuma

Facebook: www.facebook.com/AltHuma/
<http://alternatives-humanitaires.org>



ÉDITORIAL | EDITORIAL

La ville : nouveau champ humanitaire

Cities: a new humanitarian field

Boris Martin • Rédacteur en chef





**BORIS
MARTIN**

Des plaines de Solferino aux montagnes d'Afghanistan, en passant par les villages éthiopiens ou les maquis latino-américains, c'est à distance des ensembles urbains que l'humanitaire s'est en grande partie formé. Certes, les villes n'ont jamais été épargnées par les guerres, les catastrophes naturelles ou les épidémies : Lisbonne, Hiroshima, Saïgon, Beyrouth, Sarajevo ou Sanaa en témoignent. Au rythme de leurs naissances respectives, le mouvement Croix-Rouge, le système des Nations unies comme les ONG se sont bien sûr portés au secours des populations des villes martyres. De même, ces acteurs n'ont pas manqué de s'impliquer dans les problématiques d'exclusion montantes dans leurs propres cités, à l'image des « Missions France » que Médecins du Monde et Médecins Sans Frontières (MSF) ont lancées dès les années 1980¹.

Mais ce dont il est question dans ce nouveau numéro est d'une tout autre ampleur, planétaire. C'est peut-être même une nouvelle page de la mondialisation mise en récit par les « historiens globaux » – à l'image de Jeremy Adelman qui ouvre ce numéro – que l'on voit s'écrire. L'explosion urbaine – comme le réchauffement climatique que nous aborderons dans notre numéro 11 – fait déjà ressentir ses effets et garde en réserve de potentiels dommages collatéraux.

Depuis le début du siècle, la population mondiale est majoritairement urbaine, « et cette tendance continue à s'amplifier avec une projection de 68 % d'urbains d'ici à 2050 », comme le souligne Julien Antouly. Emmanuel Matteudi précise que « d'ici 2030, dix mégapoles s'ajouteront aux trente-trois existantes, principalement dans les pays du Sud, avec des concentrations de population de plus en plus élevées ». Si l'on postule que cette urbanisation croissante va dans le sens de « l'histoire globale »,

From the plains of Solferino to the mountains of Afghanistan, by way of Ethiopian villages and the South American bush, humanitarian aid has mainly been forged at a distance from urban settings. Certainly, cities have never been spared their share of wars, natural disasters or epidemics. Lisbon, Hiroshima, Saigon, Beirut, Sarajevo and Sanaa spring to mind. As far back as their respective creations, the Red Cross Movement, the United Nations system and NGOs have supplied aid to the populations of these martyr cities. In turn, these actors have not hesitated to engage with issues of increasing exclusion in their own cities, like the "Missions France" launched by Médecins du Monde and Médecins sans Frontières (MSF) in the 1980s¹.

But the phenomenon in question in this new issue is on a much wider, planetary scale. We may well be witnessing the turning of a new page in the narrative of globalisation expounded by "global historians" such as Jeremy Adelman, whose article introduces this issue. The urban explosion – like climate change, which will be the subject of the following issue n°11 – has already taken effect and still has the potential to inflict collateral damage.

Since the turn of the century, most of the world's population has been urban, and this trend "is still rising, expected to reach 68% by 2050", as Julien Antouly notes. Emmanuel Matteudi adds that "by 2030, ten megacities will be added to the existing thirty-three, mainly in countries in the southern hemisphere, with ever more densely populated urban spaces." If we assume that this increasing urbanisation is in keeping with "global history", the myth of total cities as reflections of Progress and hubs of interconnectivity is likely to explode once it hits the wall of reality.

— 1. On se reportera à l'article de Michaël Neuman dans la rubrique « Perspectives » pour prendre la mesure des débats qui traversent encore MSF quant à sa « Mission France », notamment à propos de l'aide à apporter aux migrants sur le territoire national.

— 1. Reference Michael Neuman's article in the "Perspectives" column to take the measure of the debates still raging within MSF about its "Mission France", especially with regard to aid to migrants across the national territory.

le mythe des cités totales comme reflets du Progrès et nœuds d'interconnexion entre les hommes risque fort d'exploser une fois qu'il aura percuté le mur de la réalité.

Retranscrire cette réalité – une partie à tout le moins – était le premier objectif de ce dossier. Les huit contributions retenues s'y attellent. De Soacha en Colombie (Pablo Cortés Ferrández) à N'Djamena au Tchad (Emmanuel Bossennec) en passant par Kampala en Ouganda (Louise Thaller et Innocent Silver), les migrants forment le quotidien de ces villes sous tension (à des milliers de kilomètres des villes européennes hantées par le spectre de leur submersion donc). Qu'ils viennent d'États voisins, des campagnes ou de villes plus petites, les migrants se heurtent à ce mur : dans cette nouvelle réalité, il faut trouver un travail, un logement, se soigner, scolariser ses enfants. Dans cette réalité-là, les « fonctionnaires de la rue des 40 » (Bossennec) côtoient aussi les usagers de drogue (à Maputo, Mozambique, par Carlota Silva, Lucas Molfino, Alan González, Alexandra Malm), premières victimes de ce fléau et des contaminations au VIH ou à l'hépatite C. Alors, les « cités refuges » se font bidonvilles, les hommes et les femmes deviennent des « bidonvillois » – terrible expression qui tend autant à leur donner une appartenance dérisoire qu'à les assigner à une fatalité insupportable : « 40 % de la croissance urbaine se fait aujourd'hui dans les bidonvilles [...], soit trente à cinquante millions supplémentaires tous les ans, et des perspectives de 3 milliards de bidonvillois pour 2050, soit 30 % de la population urbaine » (Matteudi). La fabrique urbaine est aussi une machine à briser des vies.

Que faire ? Comprendre le type et les modalités d'action que peuvent mettre en œuvre les humanitaires dans ces contextes était le second objectif de ce dossier. Car s'ils « ont aujourd'hui plus de 50 ans d'expérience, principalement en milieu rural » (Matteudi), les humanitaires sont de plus en plus amenés à intervenir dans ces environnements

Transcribing this reality – or part of it – was the primary aim of this issue and the eight contributions endeavour to do so. From Soacha in Colombia (Pablo Cortés Ferrández) to N'Djamena in Chad (Emmanuel Bossennec) and Kampala in Uganda (Louise Thaller and Innocent Silver), migrants are part of everyday life in these cities under pressure (thousands of kilometres from the European cities haunted by the spectre of their submersion). Whether they come from neighbouring States, rural areas or smaller cities, migrants hit the same wall; in this new reality, you have to find a job, a house, find care, and educate your children. In this reality, the "Officials of 40 Street" (Bossennec) rub shoulders with drug users (in Maputo, Mozambique, by Carlota Silva, Lucas Molfino, Alan González, Alexandra Malm), the primary victims of this scourge and of HIV and hepatitis C infections. "Refuge cities" therefore become slums, men and women become "slum-dwellers" – a terrible expression which both ascribes them a derisory membership and assigns them to an intolerable fate: "40% of urban growth occurs today in slums accounting for an additional 30 to 50 million people every year, reaching a total of 3 billion slum-dwellers in 2050, or 30% of all those who live in cities" (Matteudi). The urban factory is also a machine for breaking lives.

What is to be done? Understanding the types and courses of action available to humanitarian workers in these contexts was the second aim of this issue. Although they "now have more than 50 years of experience, principally in rural areas" (Matteudi), humanitarian workers are increasingly led to intervene in these environments which are unfamiliar to them. Whilst their intervention is deemed relevant in cases of war or natural disasters, the urban dimension is never insignificant. This is illustrated by Renaud Colombier's article, which explains how, following the earthquake in Haiti in 2010, the development NGO GRET found it very difficult to coordinate with humanitarian NGOs. Similarly, Antouly revisits the warlike phenomenon

qu'ils connaissent moins bien. Si l'on estime généralement leur intervention pertinente en cas de guerre ou de catastrophe naturelle, la dimension urbaine n'est jamais anodine. En témoigne l'article de Renaud Colombier qui explique comment, après le séisme de 2010 en Haïti, l'ONG de développement Gret a eu toutes les difficultés à se coordonner avec les ONG humanitaires. De même Antouly revisite-t-il le phénomène guerrier en milieu urbain pour poser la question des armes explosives qui font là des dégâts immenses. Les préconisations des deux auteurs (« apporter une réponse holistique aux besoins humanitaires » pour celui-ci ; « intégrer le développement dans l'urgence » pour celui-là) se rejoignent. C'est que, dans les villes en effet, les problématiques (cohabitation d'urbains installés et de ruraux nouvellement arrivés, prise en charge de maladies chroniques, types de combats/d'armes et impacts sur les populations civiles...), les infrastructures (hôpitaux, centres de soins) et les acteurs déjà en place (État, services publics, associations) influencent sensiblement les conditions d'intervention. Des conflits de compétences, de gouvernance comme de cultures peuvent ainsi voir le jour. Verra-t-on les gangs s'impliquer dans l'aide aux populations, comme se risque à le suggérer Diego Otegui ?

Tous les auteurs du présent dossier convergent en tout cas pour considérer que les acteurs humanitaires doivent adapter leurs pratiques aux nouvelles formes de vulnérabilité et aux acteurs en place. N'en déplaise aux contempteurs du soi-disant immobilisme des humanitaires, ils font cela depuis leur création ! En travaillant avec les ONG de développement², avec l'État national si nécessaire, les associations locales et les habitants eux-mêmes, ils pourront apporter aux villes ce qu'ils ont appris

in urban settings to raise the question of explosive weapons which cause untold damage there. Both authors' recommendations ("a holistic approach is needed to address humanitarian aid requirements" for Antouly, and "integrate development into emergency response" for Colombier) converge. In cities, the issues (cohabitation between settled urban inhabitants and newly arrived rural residents, the management of chronic diseases, types of combat/weapons and impacts on civilian populations...), infrastructures (hospitals, health centres), and actors on the ground (the State, public services, associations), significantly influence the conditions for intervention. Conflicts of competencies, governance and cultures can arise. Will we see gangs getting involved in distributing aid to populations, as Diego Otegui suggests?

In any case, all the contributors to this issue agree that humanitarian actors must adapt their practices to new forms of vulnerability and to the actors on the ground. With all due respect to the denigrators of the so-called immobilism of humanitarian workers, they have been doing so since their creation! By working with development NGOs², and with national States where necessary, with local associations and with the inhabitants themselves, they will be able to bring to the cities the lessons they have learned in the countryside. In a way – and this is one of the many lessons to be drawn from this issue – the urban issue has re-activated the recurring debate surrounding the link between humanitarian aid and development. The union between actors of solidarity will perhaps mean that no humanitarian deflagration need accompany the urban explosion that all the experts are predicting.

With this tenth issue, our review is celebrating three years of existence. Slowly but surely, it has become a feature in the

— 2. Dans la rubrique « Transitions », Gilles Carbonnier affirme : « Il semblerait que le personnel des organismes de développement chargé de promouvoir le changement social soit devenu plus habile que le personnel du secteur humanitaire en matière d'identification et de gestion de l'exclusion sociale. »

— 2. In the "Transitions" section, Gilles Carbonnier states that "development workers dealing with social change tend to have grown more agile in identifying and dealing with social exclusion than humanitarians."

dans les campagnes. D'une certaine manière – et c'est l'un des nombreux enseignements de ce dossier –, la problématique urbaine réactive ce débat récurrent du lien entre humanitaire et développement. L'union entre les acteurs de la solidarité fera peut-être qu'aucune déflagration humanitaire n'accompagnera l'explosion urbaine que tous les spécialistes prophétisent.

Avec ce dixième numéro, notre revue fête ses trois d'existence. Progressivement, mais sûrement, elle s'est installée et se voit reconnue dans le milieu humanitaire. Ce n'était pas écrit, loin de là, tant la réussite d'un tel projet dépend autant de l'énergie de ses initiateurs que de sa réception par ceux à qui il est destiné. L'arrivée de la Fondation des Amis de Médecins du Monde dans le groupe de nos soutiens est à cet égard un signal fort, autant qu'un encouragement. L'aventure continue ! Plus que jamais, l'existence d'une revue comme la nôtre, devenue vôtre, se justifie à l'aune de ces quelques lignes tirées de la tribune de Pierre Brunet que nous publions dans ce numéro : « Tout l'enjeu pour l'humanitaire est là, aujourd'hui : s'adapter lucidement, efficacement, avec pragmatisme et détermination, à un système humanitaire mondialisé, industrialisé, concurrentiel, normé, encadré, conditionné, en un mot de plus en plus contraint, et conserver pour autant sa seule vraie valeur ajoutée, cet engagement désintéressé, cet élan sincère qui agit non pas pour soi mais pour l'autre. »

humanitarian landscape where it continues to gain recognition. This was not a given, considering the extent to which the success of such a project depends both on the energy of its initiators and on its reception by its intended audience. In this respect, the addition of the Fondation des Amis de Médecins du Monde to our group of supporters is a strong signal, as well as an encouraging one. The adventure continues! More than ever, the existence of a review like ours, which has become yours, is justified in the light of these few lines drawn from Pierre Brunet's opinion piece, published in this issue: "The entire challenge for humanitarian aid today is to adapt realistically, effectively, and with pragmatism and determination to a globalised, industrialised, competitive, standardised, supervised, and in a word more constrained humanitarian system. And we must do so while retaining its true added value of this selfless commitment, this sincere drive that pushes us to act not for oneself but for others."

Translated from the French by Juliet Powys



PERSPECTIVES



PERSPECTIVES

**« 1919 a été “l’année zéro”
de l’internationalisme »**

**“1919 was ‘year zero’
for internationalism”**

Interview with *Jeremy Adelman* • Professor of History, Princeton University



Au mois d'octobre 2018, était organisé à l'université de Princeton un séminaire intitulé « Humanitarian Photojournalism: A History of the Present » [Le photojournalisme humanitaire : une histoire du présent]. Cet événement avait pour objectif principal de réfléchir aux « correspondances entre l'importance croissante du photoreportage et l'émergence de l'humanitaire mondial ». L'un des organisateurs de ce séminaire, « l'historien de l'histoire globale » Jeremy Adelman, nous a accordé un entretien.

In October 2018, the workshop "Humanitarian Photojournalism: A History of the Present" was organised at Princeton University. The main goal of this event was to think about "the connections between the rising importance of photojournalism and the rise of global humanitarianism". One of the workshop's organisers, the Global Historian Jeremy Adelman, granted us an interview.



JEREMY
ADELMAN

Alternatives Humanitaires – « *L'histoire globale* » s'est développée dans les années 1990, quelques décennies après « *l'histoire mondiale* ». En français, les deux courants sont parfois traduits par une même expression, à savoir « *histoire mondiale* ». Pourriez-vous nous expliquer les nuances ?

Jeremy Adelman – La « *global history* » [l'histoire globale] comme terme et même comme identité est apparue dans les années 1990, surtout après 2000, et a toujours été animée par un objectif : écrire le récit de la mondialisation. Mais qu'est-ce que la mondialisation ? N'y a-t-il qu'une seule forme de mondialisation ? Certaines personnes affirment que des modèles antérieurs de mondialisation et d'intégration mondiale sont apparus très tôt. L'une des principales motivations était de dépasser ce que l'on appelle « le nationalisme méthodologique » : une conception qui postule que la nation incarne l'entité organisatrice naturelle de ce que l'on imagine notre vivre-ensemble. Une autre de ses motivations était de décentrer la position de l'Europe au sein du récit qui permet aux humains de se connecter entre eux par-delà les distances. La « *world history* » [l'histoire mondiale] quant à elle, devancière de « *l'histoire globale* », n'est habitée par aucune de ces ambitions. Pour les historiens de l'histoire mondiale, que ce soit « *L'histoire de l'humanité* » composée par l'Unesco ou les aspirations de Fernand Braudel à écrire une *Histoire du monde* qui se voulait être celle de toutes les nations, l'Europe gardait toujours sa place de modèle sur lequel l'unité de chacun devait se construire. Une position qui ne contournait pas vraiment le nationalisme.

A. H. – En 2019, nous célébrons les grandes étapes de l'histoire globale avec la naissance, cent ans plus tôt, de la Société des Nations, l'ancêtre des Nations unies, celle de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge [aujourd'hui Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge] et de l'organisation Save the Children. Ces organismes sont des icônes

Humanitarian Alternatives – « *Global history* » developed in the 1990s, decades after « *world history* ». The two expressions are the same in French and would both be translated as *histoire mondiale*. Can you explain the nuances ?

Jeremy Adelman – Global history as a term and even as an identity emerged in the 1990s, and especially after 2000 and has always had an agenda: to write the narrative of globalisation. But what is globalisation? Is there only one form of globalisation? Some people say that there were earlier models of globalisation and global integration. One of the driving motivations was to transcend what is called « *methodological nationalism* », which is the assumption that the natural organising unit for how we imagine our togetherness is the nation. The other was to decentre Europe from the narrative of what connects humans across distance. World history, which was a predecessor, had neither of those ambitions. For world historians, even the UNESCO narrative of the « *History of Mankind* » and Fernand Braudel's own aspirations to write a *Histoire du monde* which was a history of all nations, Europe was still the model that everybody's unit had to copy, it wasn't really getting around nationalism.

H. A. – In 2019 we celebrate the milestones of global history with the birth, one hundred years ago, of the Society of Nations, ancestor to the UN, of the League of the Red Cross [the modern-day International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies] and the Save the Children Fund. These are icons of multilateralism, cosmopolitanism and transnational solidarity networks that are constantly developing. While cosmopolitanism has produced some of the most emblematic of these organisations, why did global history arrive so late? Is it because world history incorporated these organisations as a sign of the rising « *universalism* » created by the West in the aftermath of the « *Enlightenment* » ?

du multilatéralisme, du cosmopolitisme et des réseaux de solidarité transnationaux qui n'ont jamais cessé de se développer. Alors que le cosmopolitisme a généré certaines de ces organisations les plus emblématiques, pourquoi l'histoire globale est-elle arrivée si tardivement? Est-ce parce que l'histoire mondiale a intégré ces organisations comme un signe de la montée de l'« universalisme » générée par l'Occident à la suite des Lumières?

J. A. – 1919 a été « l'année zéro » de l'internationalisme. Ce terme a vraiment pris son envol avec toutes ces organisations, la Société des Nations, le passeport Nansen et d'autres nouveaux acteurs arrivés sur la scène internationale qui étaient délibérément internationalistes et transcendaient les nations. La société civile a commencé à s'imaginer comme une construction postnationale. Le paradoxe, c'est que l'internationalisme découle de la Première Guerre mondiale, qui a déclenché une fièvre de nationalismes. Ce paradoxe a toujours existé dans cette conjoncture transguerre de 1914 à 1945. Les historiens de l'histoire globale ont pris du retard, parce que s'il s'agit ici d'organisations internationalistes, extrêmement importantes pour nos propres imaginaires historiques, elles ne relèvent néanmoins pas de l'étude de l'interdépendance. Ces organisations humanitaires et ces organisations internationalistes qui ont vu le jour en 1919 ne se sont pas conjuguées à la manière des organismes qui s'engagent à réfléchir à nos engagements éthiques vis-à-vis des étrangers, c'est-à-dire en fonction de notre dépendance à l'égard des étrangers, mais elles se sont au contraire alignées uniquement sur la manière dont les étrangers dépendent de nous. C'est ce que la mondialisation a changé; nous avons commencé à reconnaître davantage d'interdépendance.

A. H. – *Comment positionnez-vous l'humanitaire au sein de l'histoire globale?*

J. A. – L'histoire globale a d'abord été motivée par des processus économiques et peut-être même par des préoccupa-

J. A. – 1919 was "year zero" for internationalism. That word really takes off with all these organisations, the League of Nations, the Nansen Passport and new actors on the international stage that were self-consciously internationalist and transcended nations. Civil society began to imagine itself as a post-national construction. The paradox was that internationalism stemmed from the First World War, which was an outburst of a fever of nationalism and always had been, in the trans-war situation from 1914 to 1945. Global historians lagged behind because while these were internationalist organisations, extremely important for our own historical imaginations, they were not the same as the study of interdependence. Those humanitarian and internationalist organisations that emerged in 1919 did not associate themselves as organisations dedicated to thinking about our ethical commitments to strangers based on our dependence upon strangers, but only on the way strangers depend on us. That is what globalisation changed; we started to recognise more inter-dependence.

H. A. – *How do you position humanitarianism in global history?*

J. A. – Global history was motivated much more by economic processes and perhaps even strategic and political concerns. Humanitarianism came along later. Part of what we do is to try and think, what does an agenda for global history look like when we start to think about sympathy or emotional connections across distance and not just conjunctions of interests. What is the relationship between interests and sympathy? This is a classical problem that was explored by Montesquieu or Adam Smith. We are going back to rethinking some of the intellectual foundations of the social sciences when we do this. As we begin to think about humanitarianism, it is important to think beyond a binary approach: a narrowed vision of self-interest on the one hand and a detached vision of sympathy or empathy on the other – as if our interests and our sympathies were

tions stratégiques et politiques. L'humanaire est apparu un peu plus tard. Une partie de ce que nous faisons, c'est essayer de réfléchir à quoi ressemble un programme pour l'histoire globale lorsque l'on commence à penser à la compassion ou aux relations émotionnelles à distance et non pas uniquement à des conjonctions d'intérêts. Quelle est la relation entre intérêts et compassion ? C'est une question classique explorée par Montesquieu ou Adam Smith. Cela nous amène à repenser certains des fondements intellectuels sur lesquels reposent les sciences sociales. Lorsque l'on commence à réfléchir à l'humanaire, il est important de dépasser cette approche binaire : d'un côté, une vision étriquée des intérêts personnels et de l'autre, une vision désintéressée de la compassion ou de l'empathie – comme si nos intérêts et notre compassion n'étaient pas liés. En pratique, nous nous trouvons certainement face à des modèles mixtes, entre des acteurs économiques uniquement motivés par des intérêts économiques et des ONG humanitaires seulement animées par leur compassion. Il existe une longue tradition de *noblesse oblige*, ce qui fait qu'ils n'ont jamais été séparés. Il me semble qu'il n'y a que le domaine des sciences sociales qui a eu tendance à les distinguer. Les historiens de l'histoire économique étudiaient un ensemble d'acteurs et une série de processus quand les philosophes se penchaient sur d'autres types de mécanismes. Lorsque l'on réfléchit aux problématiques liées au changement climatique ou à la crise migratoire, nous devons nous délester de nos délimitations disciplinaires héritées du XIX^e siècle. L'histoire globale est un moyen d'y parvenir.

A. H. – À la suite de la catastrophe de septembre 2018 en Indonésie, le gouvernement national a refusé d'ouvrir ses frontières aux secouristes et aux ONG de l'extérieur. Est-ce une façon pour les pays du Sud d'exprimer leur pouvoir décisionnel et leur propre appartenance à l'histoire de l'humanaire, une histoire qui les a laissés de côté ?

not somehow connected to each other. In practice, we are certainly into mixed models between economic actors motivated only by economic interests and humanitarian NGOs motivated only by sympathy. There is a long tradition of *noblesse oblige* and so they were never separated out. I think that it was only in the domain of the social sciences that they tended to separate them. Economic historians studied one set of actors and one set of processes and philosophers looked at other kinds. When we think about issues of climate change or the migrant crisis, we have to get over our 19th century disciplinary boundaries. Global history is one way of doing that.

H. A. – After the Indonesian disaster in September 2018, the national government refused to open its borders to rescuers and NGOs from outside. Is this a way for global south countries to say what they decide and affirm their own part in the humanitarianism history, a history that has left out global south actors?

J. A. – From 1919, there have always been tensions around sovereignty. The paradox of globalisation is that globalisation and interdependency create risks, pressures and dislocations, including disasters that compel actors to turn to the nation State that has been weakened by globalisation. So, we are always trying to transcend national sovereignty. Until we get a "global State," people will have to turn to national sovereignty to cope with the upheavals of global integration – and disintegration. Part of the backlash we are currently experiencing against globalism with Brexit, Trump and Putin or the Indonesians and so on, is to restore the idea of a world of nations, of sovereign nations. We have a new game, which I think is a very dangerous one.

H. A. – You underline that the institutionalisation of global history and global knowledge has removed the spotlight from the "less sexy scale of civic engagement". Has humanitarianism also overshadowed the smaller but no less important work of local initiatives?

J. A. – Dès 1919, la tension s'est portée autour de la question de la souveraineté. Le paradoxe de la globalisation, c'est que la mondialisation et l'interdépendance produisent des risques, des pressions et des dislocations – y compris des catastrophes – qui obligent les acteurs à se tourner vers l'État-nation qui a été affaibli par la mondialisation. Nous tentons toujours de transcender la souveraineté nationale. Tant que nous n'aurons pas un « État mondial », c'est vers la souveraineté nationale que les peuples devront se tourner pour faire face aux bouleversements de l'intégration – et de la désintégration – planétaire. Une partie de la réaction brutale de rejet que nous observons aujourd'hui face au mondialisme avec le Brexit, Trump, Poutine ou les autorités indonésiennes s'explique par le désir de restaurer l'idée d'un monde des nations structuré par des nations souveraines. Nous sommes face à un nouveau jeu qui, je crois, est très dangereux.

A. H. – *Vous faites remarquer que l'institutionnalisation de l'histoire globale et du savoir mondial fait de l'ombre à « l'échelle moins glamour de l'engagement civique ». L'humanitaire a-t-il également supplanté le travail des initiatives locales, plus modestes mais non moins importantes ?*

J. A. – Je pense qu'il y a toujours eu un problème que le cosmopolitisme et la société civile internationale ont traduit dans le langage de la compassion par la priorité donnée au fait de soulager et de venir en aide à l'étranger qui souffre. Ils ont souvent éprouvé une très grande difficulté à comprendre qu'à proximité, nous avons ce phénomène que l'on appelle la production de « l'étranger proche ». La crise migratoire a réduit la distance entre les désastres lointains et l'altérité chez soi et c'est en partie ce qui stimule la réaction nationaliste à externaliser l'étranger, à reconstituer la nation en tenant celui-ci à l'écart. En produisant l'*imaginaire* d'une souffrance existante dans des lieux « tropicalisés », donc situés ailleurs, et une iconographie du sujet blanc, moderniste, prospère et

J. A. – I think that traditionally, there has been a problem that cosmopolitanism and the international civil society have, in the language of charity, mobilised to give relief and support to the suffering stranger. They have often had a very difficult time understanding that nearby we had this phenomenon called the production of the "near stranger". The migrant crisis broke down the distance between far-flung disasters and strangerhood at home and that is part of what is driving the nationalist reaction to externalise the stranger, to reconstitute the nation by keeping the stranger out. Humanitarian organisations, in producing the idea of suffering that happens in "tropicalised" places, somewhere else and an iconography of the modernist white, prosperous, middle class, mirrored an idea of the national self. The complication of recognising the near stranger means that those "dark skins" (in the sense that Frantz Fanon meant it) are right here too, with us, as part of the nation that we now do not want to deal with.

H. A. – *Can you give us a more explicit definition of the "resterners" and the strangers at home, two notions that are important for you? Will the humanitarian system be able to reconcile the two?*

J. A. – Historically speaking the major humanitarian organisations were created at a time during which the idea of the "west" and the "rest" was constructed. They played a role in reproducing that divide. Nowadays, that divide is being erased because the "resterners" are right here and the westerners are "out there" beyond the national borders. Global flows have messed up the lines that separate west and rest. So, it will be a challenge to rethink the word "humanitarian". It has implied that social agency is located in one place and passivity is located in another place, far away, where needy people live, that humanitarianism is about transmitting and acting in that place where there is no action, where people wait for their saviours. This has to change. The word

de classe moyenne, les organisations humanitaires ont créé à travers ce reflet, une idée du sujet national. La difficulté à reconnaître l'étranger proche signale que ces « peaux noires » (dans le sens où l'entendait Frantz Fanon) se trouvent aussi ici, parmi nous. Elles constituent une partie de la nation avec laquelle nous ne voulons plus traiter aujourd'hui.

A. H. – *Pouvez-vous préciser les définitions des expressions: « Resteners » [les habitants du reste du monde par opposition aux Occidentaux] et « strangers at home » [les étrangers chez soi], deux notions importantes dans vos recherches? Le système humanitaire sera-t-il en mesure de réconcilier les deux?*

J. A. – Historiquement parlant, les grandes organisations humanitaires ont été créées à une époque où l'idée de l'« Occident » et du « reste du monde » s'est construite. Elles ont joué un rôle dans la reproduction de ce clivage. De nos jours, ce fossé s'estompe puisque les « habitants du reste du monde » sont ici et que les Occidentaux sont « là-bas », au-delà, eux aussi, des frontières nationales. Les flux mondiaux ont bouleversé les lignes qui délimitent l'Occident du reste du monde. Cela constituera donc un véritable défi de repenser le terme « humanitaire ». Ce mot a laissé entendre que la capacité d'agir socialement se situait à un endroit, alors que la passivité se trouvait dans un autre lieu, loin, là où vivent les gens dans le besoin; que l'humanitaire consistait à transmettre et à agir là où l'action n'existe pas, là où les gens attendent leurs sauveurs. Il faut que ça change. Le mot « humanitaire » est lourdement chargé par cette ancienne division et hiérarchie.

« Cela constituera donc un véritable défi de repenser le terme "humanitaire" »

"It will be a challenge to rethink the word 'humanitarian'."

"humanitarian" carries so much baggage associated with this old division and hierarchy.

H. A. – *Why is a conversation about photojournalism and humanitarianism so important for you as a global historian? With the development of actors producing images, is there still a connection between photojournalism and humanitarians?*

J. A. – It is important because we have a crisis of both. A crisis of humanitarianism, not necessarily as in decline but as in an opportunity to rethink the foundational coordinates of what we think we are doing in the world. That crisis also intervenes because of the scale of the challenges and because of the new kind of actors that need to be brought into the story. A crisis of photojournalism, in a kind of post-truth age in which the war over how we understand our relationship to strangers is also a war of images. Photojournalists are playing an important role in that contest now. We could talk about what happened in Syria. It became very clear that competing circulations of images were part of the debate over the legitimacy of the actors playing a role in the Syrian crisis. But when we are looking at images we are also actively involved in the circulation of these competitive signs. It is naïve to think that just because everybody can put images of suffering or exaltation on to an internet platform that there is not a selection process favouring the circulation of some images over others. There is a cast of actors whose preselected activity to produce images has more status than others. It is not a level playing field. Even though social networks make people feel like the old hierarchies are gone, I do not believe that. The machinery of commodification of images is still actively at work, what has changed is the definition of the photojournalist and even their self-identity. What is a photojournalist? Not that the photojournalist is dead, but the photojournalist has been at the service of the *New York Times*, the CIA, the aid agency or Vladimir Putin's secret police, it is

A. H. – *Pourquoi est-ce qu'une conversation sur le photojournalisme et l'humanitaire est-elle si importante pour vous, en tant qu'historien de l'histoire globale? Avec le développement de multiples acteurs producteurs d'images, existe-t-il encore une relation entre le photojournalisme et les humanitaires?*

J. A. – Elle est importante parce que les deux sont en crise. Une crise de l'humanitaire, pas nécessairement dans le sens d'un déclin, mais plutôt comme une opportunité de repenser les paramètres fondamentaux de ce que l'on pense faire dans le monde. Cette crise intervient également face à l'ampleur actuelle des défis à relever et cette nouvelle catégorie d'acteurs qu'il faut faire entrer dans l'histoire. Une crise du photojournalisme: dans une sorte d'ère post-vérité où la guerre comme manière de comprendre notre relation envers les étrangers est également une guerre des images, les photojournalistes jouent maintenant un rôle crucial dans cet affrontement. On pourrait parler de ce qui s'est passé en Syrie. Il est apparu très clairement que ces circulations concurrentes d'images participaient d'une contestation autour de la légitimité des acteurs jouant un rôle dans la crise syrienne. Mais lorsque l'on regarde des images, nous participons aussi activement à la circulation de ces signes concurrentiels. Il est naïf de penser qu'il n'existe plus de processus de sélection qui privilégie la circulation de certaines images plutôt que d'autres, depuis que tout un chacun est en mesure d'ajouter des images de souffrance ou d'exaltation sur une plate-forme internet. Il reste une caste d'acteurs dont l'activité de présélection donne aux images une position plus importante qu'à d'autres. Ce n'est pas un terrain de jeu horizontal. Même si les réseaux sociaux donnent aux gens l'impression que les anciennes hiérarchies ont disparu, je n'y crois pas. Le mécanisme de marchandisation des images est encore activement à l'œuvre. Ce qui a changé, c'est la définition du photojournaliste et même son identité. Qu'est-ce qu'un photojournaliste? Non pas que les pho-

just that they are now being financed by different kinds of organisations. Our current conjuncture allows us to ask that question more explicitly. It does not make the photojournalist irrelevant, if anything it makes them more relevant as an actor to be interrogated.

I think we can categorise what we might call "Humanitarian photojournalism". This emerged from war photography. There were people who described themselves as war photographers from the 19th century onwards. And there are now some photojournalists – and they describe themselves as such – who are crusaders for humanitarianism. James Natchwey is one. Others are also celebrated as portraying something called "humanity", with all its inequalities and injustices.

H. A. – *What does the switch between war photographer and humanitarian photographer mean? Has the definition of photojournalist changed?*

J. A. – We need to be thinking about the definition of conflict. In 1919, humanitarian crises were seen as a by-product of war. What we are now seeing is that humanitarian crises can also produce wars. The causality is inferred in the relationship between a war and social disaster. It is now getting all mixed up, especially in the era of climate change. What would be the difference between eco-critical photojournalism and humanitarian photojournalism? There is a rupture in the categories. Even the category of the humanitarian photojournalist's identity is being contested, resisted and changed.

With regard to photojournalists, if you are producing a photograph for the *New York Times*, will the paper think as a machine of objectivity? We now know that it will not and that the editors are very aware of certain kinds of meanings that do not depict some objective portrait of reality. Were they ever really outside the political economy of the news? Are philanthropic organisations ever really

tojournalistes soient morts, mais ils ont été au service du *New York Times*, de la CIA, de telle agence d'aide ou de la police secrète de Vladimir Poutine, et ils sont actuellement financés par différents types d'organisations. Notre conjoncture nous permet de poser cette question de manière plus explicite. Le photojournaliste n'en est pas moins pertinent, au contraire cela lui donne plus d'importance en tant qu'acteur à interroger.

Je pense qu'il est possible de catégoriser ce que l'on pourrait appeler « le photojournalisme humanitaire ». Cette catégorie est née de la photographie de guerre. Des individus s'identifiaient en tant que photographes de guerre dès le XIX^e siècle. Et il existe aujourd'hui quelques photojournalistes – en tout cas, ils s'identifient comme tels – qui militent pour l'humanitaire. James Natchwey en fait partie. D'autres sont célébrés comme les portraitistes de ce que l'on appelle « l'humanité », avec toutes ses inégalités et ses injustices.

A. H. – *Que signifie le passage du photographe de guerre à celui de photographe humanitaire ? La définition du photojournaliste a-t-elle changé ?*

J. A. – Nous devons réfléchir à la définition de conflit. En 1919, la crise humanitaire était considérée comme un produit dérivé de la guerre. Aujourd'hui, nous observons que les crises humanitaires peuvent aussi produire des guerres. La causalité est induite dans la relation entre une guerre et une catastrophe sociale. Tout cela est aujourd'hui en train de s'entremêler, surtout à l'ère du changement climatique. Quelle serait la différence entre le photojournalisme écocritique et le photojournalisme humanitaire ? On observe un éclatement des catégories. Même celle de l'identité du photojournaliste humanitaire est contestée, rejetée et modifiée.

En ce qui concerne les photojournalistes, si vous faites une photographie pour le *New York Times*, le journal pensera-t-il comme une machine objective ? Nous

outside the political economy of charity? It is often said that wars sell newspapers and newspapers sell wars. But wars create photojournalistic careers too. Robert Capa became famous thanks to the Spanish civil war. He chose the Spanish civil war while Abyssinia was forgotten. Interestingly enough, it was the South African journalist, George Steer, who reported in the *Times* about Abyssinia, and then moved to Spain as soon as the Spanish civil war started. He was the first one in Guernica. So, when Picasso was looking at photographs of Guernica in the French newspapers in late April 1937, after the republican government commissioned him to paint for the Paris World Exposition, Picasso did not know about Abyssinia. But he learned about Guernica, read Steer's reports and saw the first agonising photos of the bombing. The final painting of Guernica had the shapes of agony and ruin that Picasso saw in those photos; it was rendered in black and white, like the photos. Maybe these are the thoughts of a faded, bygone Marxism, but I still tend to think that no institutions live outside the wider global economy of which they are a part.

Journalists are condemned to have a problem that they constantly need to resolve: what is truth, what is objectivity? Also, how much control do they have over the image? For example, the "napalm girl", Nick Ut's famous photograph from Vietnam: he only saw the photograph weeks later. Or the famous photograph of the three-year-old boy, Alan Kurdi on the Turkish beach. It was taken by a young Turkish photojournalist: from all the pictures she sent to the Turkish press agency, the editors chose the one with the boy face down. Why? The photographer had no power over that.

H. A. – *We can question the role of emotion, such as when you quote Susan Son-tag: "images turn distant suffering into a show, grist for a society of spectacles, turning distress into entertainment". Is there no hope left?*

savons maintenant que ce n'est pas le cas et que les éditeurs ont pleinement conscience de certaines catégories de significations qui ne correspondent pas à un portrait objectif de la réalité. N'ont-ils jamais vraiment été en dehors de l'économie politique de l'information? Les organismes philanthropiques ne sont-ils jamais vraiment en dehors de l'économie politique de la charité? On dit souvent que les guerres font vendre des journaux et que les journaux vendent des guerres... Mais les guerres produisent aussi des carrières photojournalistiques. C'est la guerre civile espagnole qui a rendu célèbre Robert Capa. Il a choisi la guerre civile espagnole pendant que l'Abyssinie tombait aux oubliettes. Il est intéressant de noter que c'est un journaliste sud-africain, George Steer, qui a fait un reportage sur l'Abyssinie pour le *Times* avant de partir en Espagne dès le déclenchement de la guerre civile espagnole. Il est le premier à Guernica. Donc, lorsque Picasso regarde des photographies de Guernica publiées dans les journaux français à la fin du mois d'avril 1937, après que le gouvernement républicain lui a commandé un tableau pour l'Exposition internationale de Paris, il ignore tout de la crise d'Abyssinie. Mais il apprend l'existence de Guernica, il lit les reportages de George Steer et voit les atroces premières photographies du bombardement. La peinture finale de Guernica représente les formes agonisantes et dévastées que Picasso observait dans ces photographies en noir et blanc, une bichromie qu'il reprend d'ailleurs dans son œuvre. Ce sont peut-être là les pensées d'un marxisme peu à peu révolu, mais j'ai toujours tendance à penser qu'aucune institution n'évolue en dehors de l'économie mondiale dont elle fait partie.

Les journalistes sont condamnés à faire face à un problème qu'ils doivent résoudre en permanence: qu'est-ce que la vérité, qu'est-ce que l'objectivité? Aussi, quel est le degré de contrôle dont ils jouissent sur l'image? Prenons « la petite fille au napalm », la célèbre photographie de Nick Ut prise au Vietnam:

J. A. – That is a reaction to my own utopianism. The line before that quote is "I was once a dreamer". But Sontag did have an insight; there is a side beside the political economy, which is a cognitive one. It is about the limits of our capacity to process empathy and sympathy, as there is sympathy fatigue. We have to think about what the limits are to empathy, to cosmopolitanism, especially if we are going to give good answers to the nativists with whom we live. When we think back on global history, when we think about interdependency and togetherness, we have to be much more attentive to people's ambivalent feelings about meeting people they do not know. With the construction of distance, we no longer have ritual encounters with strangers. There were once arenas like the market place or the temple, that were traditional places in "village life" where strangers would meet. We cannot find them anymore. That is why the image has interceded in us so we have to think about what connects us together. This is where the producers, circulators and selectors of images of other places play a role in attaching us and detaching us. Susan Sontag's point was to say, "do not assume that the photograph always connects us".

H. A. – *Gisèle Freund said that what is magic about photography is that it abolishes distance. I think that was also the ideology or utopia for humanitarians, that suffering in the distance or at borders would be abolished. With the nationalism and border builders that we have today: did we fail?*

J. A. – I do not think we failed. Take again the Alan Kurdi photograph in early September 2015. That family had applied for asylum in Canada and had been turned away. The government at the time, before Trudeau, denied any involvement but it emerged in the middle of the election campaign that it had. As a result, the photograph played a role in overturning that conservative government. The same photograph shocked and mobilised people, affecting German

ce dernier n'a finalement découvert sa photo que plusieurs semaines après sa prise. Ou la fameuse photographie d'Alan Kurdi, le jeune garçon âgé de 3 ans sur la plage turque, prise par une jeune photojournaliste turque: de toutes les images qu'elle a envoyées à l'agence de presse turque, les rédacteurs ont choisi celle avec le garçon face contre terre. Pourquoi? La photographe n'a eu aucun pouvoir sur cette décision.

A. H. – *Nous pouvons interroger le rôle de l'émotion, comme lorsque vous citez Susan Sontag selon laquelle « les images transforment la souffrance lointaine en show, pâture pour une société du spectacle qui érige le désarroi en divertissement ». N'y a-t-il plus d'espoir?*

J. A. – C'est une réaction à mon propre utopisme. La phrase qui précède cette citation dit: « Autrefois, j'étais une rêveuse. » Mais Sontag était lucide; il existe une économie cognitive à côté de l'économie politique. Elle désigne les limites de notre capacité à appréhender l'empathie et la compassion, car il existe un épuisement de la compassion. Nous devons réfléchir aux limites de l'empathie et du cosmopolitisme, surtout si nous voulons apporter des réponses pertinentes face aux « nativistes » avec lesquels nous vivons. Lorsque nous repensons à l'histoire globale, quand nous réfléchissons à l'interdépendance et au vivre-ensemble, nous devons être beaucoup plus attentifs aux sentiments ambivalents que certaines personnes éprouvent face à la perspective de rencontrer des gens qu'elles ne connaissent pas. Avec la construction de la distance, nous ne pratiquons plus de rencontres rituelles avec des étrangers. Il existait auparavant des arènes comme la place du marché ou le temple qui étaient des lieux traditionnels de la « vie de village » où les étrangers se rencontraient. On ne les trouve plus. C'est pourquoi l'image a intercédé en nous, il faut donc réfléchir à ce qui nous unit. C'est ici que les producteurs, les diffuseurs et les sélectionneurs d'images de lieux autres jouent un rôle, pour nous lier comme pour nous désol-

migration policy, which then affected European policy. Even here in the US, there was this outpouring, an unimaginable groundswell. This was just three and a half years ago, and yet by the middle of November 2015, the dynamic changed with the attacks in Paris. Suddenly what started out as a humanitarian matter became a security issue. All of this is very contingent, very mobile and very fluid. During the Brexit campaign there was a very famous poster used by the Brexiteers of refugees marching in the Balkans as if they were marching on England and the only way to protect ourselves was to break away from Europe. The Brexit vote had much more to do with the response to the stranger arriving than with economic integration or even Brussels bureaucracy. But that image was originally produced with a very different project in mind. So even what we make of the meaning of an image is itself contingent, which is why journalists or photographers do not necessarily control what they produce.

H. A. – *Global historians and humanitarians share a commonality in that they are both sincere cosmopolitans. What do you think we should do together?*

J. A. – They come out of the same *zeitgeist*. They share a lot of the same concerns. It is remarkable that there have not been more discussions between these camps. What is happening is a new grammar, a new vocabulary of thinking about togetherness resulting more from the politics of necessity than from the curiosities from which the old cosmopolitan imaginary emerged: a fascination, a curiosity with the other. I would say that, in some senses, this was the origin of thinking about ethical connectedness. This is what Adam Smith is referring to when he writes about sentimentality.

lidariser. L'argument de Susan Sontag était de dire: « Ne présumez pas que la photographie nous relie à chaque fois. »

A. H. – *Gisèle Freund disait que ce qu'il y a de magique dans la photographie, c'est sa faculté à abolir la distance. Je pense que cela relevait également de l'idéologie ou de l'utopie pour les humanitaires que de penser que la souffrance lointaine ou aux frontières pourrait être abolie. Avec le nationalisme et les bâtisseurs de frontières que nous connaissons aujourd'hui: avons-nous échoué?*

J. A. – Je ne pense pas que nous avons échoué. Prenez une nouvelle fois la photographie d'Alan Kurdi publiée au début du mois de septembre 2015. Cette famille avait demandé l'asile au Canada, sa demande avait été refusée. Le gouvernement de l'époque, avant Trudeau, avait nié toute implication, mais au beau milieu d'une campagne électorale, le contraire avait été révélé. Ainsi, la photographie a joué un rôle dans le renversement de ce gouvernement conservateur. Cette même photographie a eu ce pouvoir de choquer et de mobiliser de nombreuses personnes, affectant la politique migratoire en Allemagne, ce qui a ensuite influencé la politique européenne. Même ici aux États-Unis, nous avons connu cette effusion, cette mobilisation inimaginable. C'était il y a seulement trois ans et demi, et pourtant au milieu du mois de novembre 2015, la dynamique a basculé avec les attentats de Paris. Soudain, ce qui était au départ une problématique humanitaire est devenu une question de sécurité. Tout cela est très imprévisible, très mobile et très fluide. Pendant la campagne du Brexit, une affiche très célèbre utilisée par les brexiters représentait des réfugiés marchant dans les Balkans comme s'ils envahissaient les terres anglaises et que la seule façon de nous protéger de cette invasion était de rompre avec l'Europe. Le vote du Brexit a été plus une réaction envers les étrangers qui arrivaient plutôt qu'un vote contre l'intégration économique ou même la bureaucratie bruxelloise. Mais à l'ori-

« Il existe un épuisement de la compassion. »

"There is sympathy fatigue."

Nowadays, we must rethink. What globalisation and climate change have produced is not just curiosity about others but dependency on others and others' dependency on us. I am not sold on the term "anthropocene", as if everyone were a victim in equal measure, but it is an example of how one word can intervene in our grammar and allow us to see things about a new kind of togetherness with which global historians and humanitarians are now wrestling.

*Interview by Virginie Troit,
Director of the French Red Cross Foundation*

gine, cette image avait été réalisée avec un tout autre projet en tête. Donc, même ce que nous attribuons au sens d'une image est contingent. C'est pourquoi les journalistes ou les photographes n'ont pas nécessairement le contrôle sur ce qu'ils produisent.

A. H. – *Les historiens de l'histoire globale et les humanitaires ont en commun d'être de sincères cosmopolites. Que devrions-nous faire ensemble ?*

J. A. – Ils sont issus du même *esprit d'époque*. Ils partagent bon nombre de préoccupations. Il est étonnant qu'il n'y ait pas eu plus d'échanges entre ces deux camps. Ce qui arrive, c'est une nouvelle grammaire, un nouveau vocabulaire pour penser le vivre-ensemble, qui fait plus appel à la politique de la nécessité qu'aux curiosités dont l'ancien imaginaire cosmopolite est le fruit : une fascination, une curiosité pour l'autre. Je dirais que c'est là, en quelque sorte, que se trouvent les origines de la réflexion sur une éthique de l'interdépendance. C'est ce à quoi se réfère Adam Smith lorsqu'il écrit sur le sentimentalisme.

Aujourd'hui, nous devons repenser. Ce que la mondialisation et le changement climatique ont produit, ce n'est pas seulement de la curiosité vis-à-vis des autres, mais de la dépendance envers les autres et de la dépendance des autres envers nous. Je ne suis pas un adepte du terme « anthropocène », comme si tout un chacun était une victime à part égale. Mais c'est un exemple de la manière dont un simple mot peut intervenir dans notre grammaire et nous permettre de considérer les choses au regard d'une nouvelle forme de vivre-ensemble avec laquelle les historiens de l'histoire globale et les humanitaires sont aux prises actuellement.

*Propos recueillis par Virginie Troit, directrice
de la Fondation Croix-Rouge française*

Traduit de l'anglais par Gauthier Lesturgie

Biographie | Biography



JEREMY ADELMAN

Professeur d'histoire et directeur du Global History Lab de l'université de Princeton. Diplômé de l'université de Toronto, il a obtenu une maîtrise en histoire économique de la London School of Economics (1985) et un doctorat en histoire moderne de l'université d'Oxford (1989). Son dernier livre, *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman* (2013) [Philosophe mondain : L'odyssée d'Albert O. Hirschman] est une chronique à propos de l'un des penseurs les plus originaux du xxe siècle. Jeremy Adelman est également l'éditeur de cinq livres et coauteur, avec des collègues du département d'histoire et d'ailleurs, de *Worlds Together, Worlds Apart* [Mondes ensemble, mondes séparés] (4^e édition, 2014), une histoire du monde depuis le début de l'humanité jusqu'à nos jours. Il a été lauréat des bourses Guggenheim Memorial Foundation et ACLS Frederick Burkhardt en reconnaissance de son enseignement pionnier à Princeton.

A Professor of History and Director of the Global History Lab at Princeton University. After graduating from the University of Toronto, he earned a masters' degree in economic history at the London School of Economics (1985) and completed a doctorate in modern history at Oxford University (1989). His most recent book, *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman* (2013) is a chronicle of one of the 20th century's most original thinkers. Jeremy Adelman is also the editor of five books and co-author, with colleagues in the History Department and elsewhere, of *Worlds Together, Worlds Apart* (4th edition, 2014), a history of the world from the beginning of humankind to the present. He has been the recipient of the Guggenheim Memorial Foundation Fellowship and the ACLS Frederick Burkhardt Fellowship, as well as recognitions for his pioneering teaching at Princeton.

PERSPECTIVES

Médecins Sans Frontières-France : les tensions liées aux projets « Migrations »

Médecins Sans Frontières- France: tensions arising from the “Migration” projects

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



Médecins Sans Frontières (MSF) peut-elle s'afficher tout à la fois comme secouriste, experte et militante ? Alors que l'organisation n'a jamais semblé autant en pointe sur les effets de la « crise migratoire », la question continue d'interroger en interne, et notamment au sein de sa section française. C'est tout le mérite de Michaël Neuman — et sa fonction même au sein du Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (Crash) — que de mener cette réflexion.

Can Médecins Sans Frontières (MSF) be first responder, advisor and activist, all at the same time? While the organisation has never seemed to be on the front line with regards the effects of the "migration crisis", the question is still being asked internally, particularly in the French section. All credit to Michaël Neuman — and his role at the Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires (CRASH) — for leading this discussion.



MICHAËL
NEUMAN

A lors qu'elle avait délaissé les terrains européens, et notamment français, depuis quelques années, la section française de Médecins Sans Frontières – dans laquelle je travaille et qui sera seule l'objet de cette analyse – les a réinvestis. À partir de l'été 2015, elle a en effet démarré des projets d'aide à destination des populations migrantes en Grèce ainsi que dans le Nord de la France, puis progressivement dans d'autres régions du pays¹. Ces décisions successives n'ont toutefois pas été prises sans discussion, des voix puissantes au sein de l'association se faisant rapidement entendre pour souligner les risques que ces programmes lui feraient courir. Cette crainte tenait en partie à la mémoire entretenue à propos de l'activité opérationnelle de MSF en France et aux pratiques – des « dérives » pour certains – militantes de l'association dans les années 1990. Était également soulignée l'absence de « besoins médicaux » des populations concernées.

« La question migratoire a constitué un choc pour l'organisation de secours. »

“The issue of migration proved to be a shock for the first responder organisation.”

Ainsi les opérations déployées ont-elles été mises en place dans un climat parfois teinté de scepticisme. Celui-ci enjoignait aux responsables des projets de réfléchir au positionnement public et opérationnel que devait revêtir une intervention dans un pays riche – qui plus est base sociale de l'organisation – auprès de populations dont les besoins nécessitaient une révision en profondeur de ses modes opératoires et qui allaient nécessairement s'accompagner de prises de positions politiques parfois radicales. C'est à la compréhension de cette articulation parfois difficile entre

— 1. Pour extérieurs qu'ils soient à cet espace européen, les projets ouverts en Libye et au Niger s'y rattachent aussi très directement.

After abandoning Europe – and France in particular – for several years, the French section of Médecins Sans Frontières – where I work and the sole subject of this analysis – has returned. In summer 2015, it launched a series of aid projects for migrant populations in Greece and northern France, before gradually moving into other regions of the country¹. These decisions were not taken without debate, with powerful voices within MSF promptly speaking up to stress the risks that these programmes posed for the organisation. This concern was partly based on recollections of MSF's operational activity in France and its radical practices (some would call them “exuberances”) of the 1990s. The fact that these populations had no “medical needs” was also highlighted.

These operations were therefore deployed in a climate at times tinged with scepticism. This forced project managers to consider the public and operational position that an intervention in a wealthy country (which is also the organisation's base) should adopt with populations whose needs required an in-depth revision of its operating methods, and which would inevitably be accompanied by the adoption of sometimes-radical political positions. In this article I shall try to explain this occasionally difficult relationship between operational constraints and political positioning by attempting to describe and analyse how the issue of migration proved to be a shock for the first responder organisation.

Shall we wipe the slate clean?

At this juncture I feel it is important to explain why I shall make no reference in this discussion to what built MSF and its legitimacy, starting with its work with refugee populations in camps, initially in South-East Asia, then in Central America and finally Africa. MSF played its part in challenging the totalitarian systems

— 1. Even though they are outside Europe, the projects launched in Libya and Niger are also directly related.

contraintes opérationnelles et positionnement politique que je m'essaierai ici, en tentant de décrire et d'analyser comment la question migratoire a constitué un choc pour l'organisation de secours.

Du passé faisons table rase ?

À ce stade, il me semble important d'expliquer pourquoi de cette discussion j'exclus ce qui a construit MSF et sa légitimité, à commencer par son travail auprès des populations réfugiées dans les camps, en Asie du Sud-Est d'abord, en Amérique centrale et en Afrique ensuite. MSF avait pris sa part dans la mise en cause des appareils totalitaires des pays du bloc de l'Est en relevant que l'immense majorité des réfugiés fuyaient précisément ces pays. Et c'est sur fond de controverse sur la question du secours des « boat people » de la mer de Chine que fut signée la scission entre membres fondateurs de Médecins Sans Frontières. De même, les interpellations publiques sur le sort des réfugiés par les États occidentaux ne datent pas de ces dernières années : ancien président, Rony Brauman publiait ainsi en 1990 un article dans lequel il témoignait de la perte de puissance de l'image du réfugié dans la conscience collective et politique dès après la chute du mur de Berlin². Si la résonance sociale de la question migratoire n'est pas la même en 2019 qu'en 1990, la permanence des enjeux est confondante. Enfin, l'expérience de MSF avec les populations migrantes en Europe ne remonte pas non plus à 2015. Début 1983, alors que le Nigeria expulsait environ deux millions de migrants africains, « refoulés à coups de cravache et de bâton », selon les termes de Rony Brauman, celui-ci décrivait ainsi leur situation dans son rapport annuel : « Les deux équipes de MSF arrivées par le Togo ne peuvent que le constater. Épuisés, paniqués, les expulsés ne présentaient cependant pas de problèmes médicaux particuliers [...]. À l'évidence, il s'agissait là d'une situation qui dépassait de très loin les possibilités d'une organisation

in Eastern Bloc countries by highlighting that the overwhelming majority of refugees were fleeing those very countries. It was the controversy surrounding the assistance given to the "boat people" in the China Sea that triggered the split between the founder members of Médecins Sans Frontières. Similarly, public challenges raised by Western countries on the fate of refugees is nothing new; in 1990, Rony Brauman, former president of MSF, published an article in which he demonstrated that images of refugees had lost their power in our collective and political conscience in the immediate aftermath of the fall of the Berlin Wall². Even though the social resonance of the migration issue is not the same in 2019 as it was in 1990, the perpetual nature of the challenges is staggering. Lastly, MSF's experience with migrant populations in Europe did not begin in 2015. In early 1983, when Nigeria expelled around two million African migrants who were, in the words of Rony Brauman, "driven back by horse-whips and clubs", Brauman described their situation in MSF's annual report as follows: "Both MSF teams, that had entered the country through Togo, could only confirm the situation. Exhausted and terrified, those who were being expelled however showed no particular medical problems [...]. The situation was clearly way beyond the capabilities of an organisation like ours and, from a technical point of view, the role played by this mission remained an extremely modest one." He concluded by underscoring "the nature of our intervention, as derisory as it may be, is yet full of meaning: that of a certain kinship with these men plunged into misery and humiliation." Any resemblance with current times is obviously not coincidental.

The decision to limit this analysis to recent times and the migrations that are the subject of much debate in Europe is therefore partially arbitrary. It can be justified very precisely by the European

— 2. Rony Brauman, « Réfugiés, Go Home ! », *Politique Internationale*, n° 47, printemps 1990.

— 2. Rony Brauman, « Réfugiés, Go Home ! », *Politique Internationale*, n° 47, printemps 1990.

comme la nôtre et, sur le plan technique, le rôle joué par cette mission restait très modeste. » Il concluait en mettant en valeur « la nature de notre intervention, dérisoire peut-être, et pourtant chargée de sens: celui d'une certaine fraternité envers ces hommes plongés dans la misère et l'humiliation ». Toute ressemblance avec l'époque contemporaine n'est évidemment pas fortuite.

Le choix de limiter cette analyse à la période récente et aux migrations faisant débat à l'intérieur de l'espace européen est donc partiellement arbitraire. Il se justifie très précisément par le cadre européen dans lequel elles prennent place et la relation particulière qui lie MSF aux sociétés des pays dont elle est issue.

MSF en France: une longue histoire

Démarrée en 1987, la Mission Solidarité France naît dans le contexte de la découverte d'une « nouvelle pauvreté », à la suite du rapport Wresinski, fondateur d'ATD Quart Monde. C'est face au choc de personnes à la rue en bas de chez eux que des médecins de MSF décident de se mobiliser, révélant que le principe d'impartialité auquel elle se raccroche souvent n'est pas très utile pour comprendre les mécanismes d'allocations de ressources de l'association.

Pour MSF, c'est également dans le contexte d'une compétition avec Médecins du Monde (MdM), qui a démarré sa « Mission France » en 1986 et plus marginalement d'une concurrence entre organisations françaises voyant une nécessité autant qu'une opportunité de lever de fonds, qu'il faut comprendre la mise en place d'activités dans l'hexagone.

MSF développe alors des activités de soins gratuits, de dentisterie ou de prévention du saturnisme. L'association se donne pour objectif d'alerter les pouvoirs publics français sur les carences en matière d'accès aux soins pour la population, française ou étrangère, la plus précaire. La mission s'appuie sur un dispositif opérationnel léger, formé

context in which the migrations are happening, and by the specific relationship that connects MSF to the originating countries.

MSF in France: a long history

Launched in 1987, the Mission Solidarité France owes its origins to the discovery of a "new poverty" following the publication of a report by Joseph Wresinski, founder of the movement ATD Quart Monde. It was the shock of seeing people in the streets on their doorstep that encouraged a group of MSF doctors to act, demonstrating that the principle of impartiality to which it frequently clings is not particularly useful in understanding the mechanisms used to allocate the association's resources.

For MSF, the introduction of its activities in France must also be understood in the context of its competition with Médecins du Monde (MDM), which launched its "Mission France" in 1986. In addition, but to a lesser extent, the rivalry between French organisations seeing a need as well as an opportunity to raise funds was also a factor.

At the time, MSF was developing its free healthcare and dental activities and its measures against lead poisoning. Its aim was to alert France's public authorities to the existence of gaps in access to healthcare for the most at-risk sections of the population, regardless of whether or not they were French. The mission was based on a lightweight operational structure consisting of a small number of healthcare centres, the goal being to gather evidence and have the legitimacy to generate a political message without giving the impression of replacing the State.

A few years later, in 1994, Philippe Biberson, the organisation's President at the time, explained MSF's interest in providing healthcare beds "as French doctors and as a medical organisation operating on French soil". The intervention in France was therefore somewhat exceptional due to its proximity to its

d'un petit nombre de centres de soins: il s'agit d'en avoir assez pour récolter de la matière et être légitime à produire un message politique, mais pas trop pour ne pas donner l'impression de se substituer à l'État.

Quelques années plus tard, en 1994, Philippe Biberson, alors président de l'association, justifiait l'intérêt accordé par MSF à la question de la mise en place des lits infirmiers « en tant que médecins français et en tant qu'organisation médicale active sur le terrain français »: l'intervention en France bénéficie donc d'une certaine manière d'un régime d'exception, du fait de sa proximité avec sa base sociale et de l'idée que l'association se fait du rôle de l'État en Europe et en France en particulier.

Ces efforts sont produits en partenariat avec des collectifs et d'autres associations, dont MdM. C'est ainsi que la mobilisation contre les expulsions d'étrangers sans papiers atteints de pathologies lourdes se fait au sein d'un collectif de trente-cinq associations. MSF travaille également avec les ministères à l'élaboration des projets d'aide médicale gratuite (1991, gouvernement Cresson) et autour du concept de « droit universel à l'assurance maladie » (1995, gouvernement Juppé).

En octobre 1996, un projet « d'accueil social et de soutien juridique aux personnes étrangères résidant en France » est soumis au vote du conseil d'administration de l'association du fait de son caractère « non médical et inhabituel », et pour tout dire, exceptionnel. Il s'agit de montrer « notre rupture avec le caritatif ». Des membres de l'association participent à des manifestations visant à empêcher des expulsions. Le travail d'accompagnement de la Couverture maladie universelle (CMU) à partir de 1997 le confirmera: MSF a bien quitté la figure exclusive du secouriste. Experte auprès des cabinets ministériels comme des militants de la cause de l'accès aux soins des étrangers, MSF a changé de visage. L'adoption de la CMU en 1999

social base and MSF's perception of the role of the State in Europe, and particularly in France.

These efforts were the result of partnerships with groups and other organisations, including MDM. Thus a group of thirty-five organisations mobilised against the expulsion of undocumented foreign nationals suffering from serious diseases. MSF also worked with government ministries to develop free medical care (1991, Édith Cresson Government) and the drafting of the concept of a universal right to health insurance (1995, Alain Juppé Government).

In October 1996, a project for "social services and legal support for foreign nationals resident in France" was put to the vote at MSF's Board of Directors due to its "non-medical and unusual" and, in a word, "exceptional" nature. It was designed to demonstrate "our split from the charity sector". Some members of the organisation took part in demonstrations aiming to prevent the expulsions. The work undertaken for the universal medical cover policy (CMU) from 1997 would confirm that MSF had indeed abandoned its exclusive role as first responder. Advisor to cabinet ministers as well as campaigners for access to healthcare for foreign nationals, MSF had changed its image. The adoption of the CMU in 1999 would mark the high-point of a programme promoted internally by a group of determined figures, themselves supported by the organisation and driven by a specific political vision: a belief in a robust public service for the benefit of all. At least two additional features characterised the mission: a desire to tackle public policies, and ongoing partnerships with other organisations, members of the political establishment, unions and institutions.

After the rise, the fall

In May 2005, when alluding to access to healthcare and exclusion programmes, including what is now known as "Mission France", MSF's President Jean-Hervé Bradol stated: "We are unable to

marquera l'apogée d'un programme porté en interne par des personnalités déterminées, elles-mêmes soutenues par l'institution et animées d'un projet politique particulier: une croyance dans un service public fort au service de tous. Deux traits supplémentaires au moins caractérisent la mission: une volonté de se confronter aux politiques publiques et un travail constant de partenariat avec d'autres associations, des membres du corps politique, syndicats comme institutions.

Après l'apogée, le déclin

En mai 2005, lorsqu'il évoque les programmes d'accès aux soins et d'exclusion, dont la désormais « Mission France », le président de l'association Jean-Hervé Bradol affirme: « Nous n'arrivons pas à conduire une action de qualité dans la durée nécessaire sur des questions aussi complexes [...]. Le "progrès social" relève principalement de l'action politique et sociale et non de l'action humanitaire³. »

La Mission France n'est pas pour autant fermée. Un projet destiné à fournir des soins psychologiques aux demandeurs d'asile non francophones, déboutés ou non, s'ouvre à Paris en 2007, et ce malgré l'opposition du président de l'organisation. Dans le contexte du sarkozysme montant puis victorieux, il ne fait guère de doute que pour certains de ses promoteurs, le projet permettrait de se muer en outil d'opposition à la politique d'immigration menée par le nouveau gouvernement et, au-delà, par les gouvernements européens. Mais l'initiative est mal née et, pour ne pas prêter le flanc aux accusations de militantisme, les équipes renoncent en partie aux actions publiques qui avaient marqué les projets précédents.

Le positionnement de l'organisation est d'autant plus précaire que le gouvernement opère une distinction de plus en

deliver a quality action in the timeframe required for such complex issues [...]. 'Social progress' primarily comes under political and social action and not under humanitarian action³."

This did not mean that Mission France was closed. A project to provide psychological care to non-Francophone asylum seekers – failed or otherwise – was launched in Paris in 2007, despite opposition from the organisation's President. With Sarkozyism on the rise and then victorious, there was little doubt in some of his supporters' minds that the project would evolve into a tool to oppose the immigration policy pursued by the new French Government and, furthermore, European governments. However, the initiative was ill-conceived, and to avoid exposure to accusations of radicalism, the teams partially renounced the public actions that had been a feature of previous projects.

The organisation's position was all the more precarious since the government was making an increasingly clear distinction between "good" (i.e. humanitarian) organisations, subscribing to the idea of assistance, and "bad" (i.e. activist and political) organisations. While the European States, led by France, had decided not to let the migrant populations die, they de-legitimised any political actions developed to support them, thus leaving only room for health-related action.

The project no longer had any collective support and tensions between the project teams and managers at head office were running high, added to this, there was disorder in the mission's administrative management. Barely mobilised by the project's low level of activity and convinced that no-one would die even if it were brought to a halt, operational management decided to close the mission, which it did in 2012. However, other MSF sections, including the Greek, Belgian, Italian and Spanish sections in

— 3. Médecins Sans Frontières, Rapport moral du président pour l'année 2004, Assemblée générale 2005.

— 3. Médecins Sans Frontières, President's report for 2004, General Assembly, 2005.

plus nette entre les « bonnes » organisations, humanitaires, inscrites dans l'assistance, et les « mauvaises » organisations, militantes et politiques. Si les États européens, la France en tête, sont bien décidés à ne pas laisser mourir les populations migrantes, ils délèguent toute action politique développée pour les soutenir: il n'y a donc de place que pour l'action sanitaire.

Le projet n'est plus porté collectivement, les tensions entre les équipes du projet et les responsables au siège sont importantes. S'y mêlent en outre des désordres dans la gestion administrative de la mission. Peu mobilisée par la faible activité du projet et convaincue que personne ne mourra quand bien même elle l'interromprait, la direction opérationnelle décide de fermer la mission, ce qui est fait au cours de l'année 2012. En revanche, d'autres sections MSF, en particulier grecque, belge, italienne et espagnole maintiendront sur leur sol ou en Afrique du Nord et de l'Ouest des opérations de secours aux populations migrantes.

La renaissance

C'est à l'été 2015, face aux images d'exode des réfugiés dans la région des Balkans que MSF se voit contrainte de réamorcer son réflexion sur ses opérations et son rôle dans le contexte européen. Un peu plus tôt, la section hollandaise avait lancé avec l'ONG Migrant Offshore Aid Station (MOAS) une opération de secours en mer Méditerranée, avant d'être rejointe par la section belge qui lance sa propre opération de sauvetage. Pour la section française, qui assume alors de se faire un relais puissant de l'opération, c'est une façon de reprendre pied sur la question. Quand les mouvements de population prennent la dimension qu'on leur connaît, elle réalise qu'il faut s'y lancer pleinement.

Les souvenirs de la fermeture difficile de la Mission France, sommes toutes récentes, sont encore dans toutes les têtes. Et avec elle, ces deux questions: d'abord quelle réponse apporter alors

particular, would continue to carry out relief operations for migrant populations on their own soil or in North and West Africa.

Renaissance

In the summer of 2015, and after seeing images of the exodus of refugees from the Balkans, MSF felt compelled to reconsider its operations and its role in Europe. A little earlier, the Dutch section and the NGO, Migrant Offshore Aid Station (MOAS) had launched a relief operation in the Mediterranean and were subsequently joined by the Belgian section, which launched its own rescue operation. For the French section, which took on the role of a powerful intermediary for the operation, this was a way of regaining a foothold in the issue. With population movements on this scale, it realised that it had to fully commit itself.

Memories of the difficult closure of Mission France were still fresh in people's minds, and with them came two questions. Firstly, what should the response be, given that most of these migrants were not ill and that MSF considered its "added value" to be low? Secondly, was there not then a risk of delving into "politics", a word which some consider incompatible with the principle of neutrality claimed by MSF?

To both questions (the provision of medical services and, ultimately, of speaking out) a succinct reply was given: let's engage, and we'll see what happens. Actually, many people thought that it was impossible for us not to get involved, and furthermore, that this was happening "at home". This was an implicit admission, like their predecessors in the 1980s, that these problems affected us differently. After a series of lively discussions where many operational managers still thought that this was no place for MSF and that it was too "risky", evaluation missions were launched in Greece, the Balkans and northern France.

In doing so, the organisation was simply acknowledging that it was not operat-

que les personnes qui se déplacent ne sont pas, pour la plupart, malades et que MSF juge sa « valeur ajoutée » faible ? Ne risque-t-on pas, ensuite, de faire de la « politique » – un mot qui pour certains est incompatible avec le principe de neutralité dont l'association se réclame ?

Aux deux questions – celle du service médical fourni et celle, finalement, de la prise de parole –, c'est une réponse sommaire qui est apportée : on y va, et on verra après. De fait, beaucoup estiment qu'on ne peut pas ne pas y aller et, qu'en plus, c'est « chez nous » : une manière d'admettre en creux, et comme leurs prédécesseurs des années 1980, que les problèmes ici nous touchent différemment. Au terme de discussions animées – une partie importante des dirigeants opérationnels estime toujours que la place de l'association n'est pas là, et que c'est trop « risqué » –, des missions d'évaluation sont lancées en Grèce, dans les Balkans et dans le Nord de la France.

Ce faisant, l'organisation ne fait qu'acter ne pas être en dehors de sa propre société : il devenait incompréhensible, en interne comme vis-à-vis de l'extérieur, de ne rien faire, alors que les colonnes de réfugiés et les gilets de sauvetage orange étaient sur tous les écrans. En ce sens, le choc de la migration pour MSF est d'abord celui ressenti par la société française. Mais les questions demeurent.

La mutation

Opérationnellement, MSF doit se réinventer. Le type d'aide à apporter aux migrants et réfugiés constitue en effet une question récurrente pour l'association : dans son inconscient collectif, MSF valorise avant tout les actions visant à diminuer la mortalité. Or en Grèce, en Italie ou en France, les personnes qui ont entamé la difficile remontée vers l'Europe du Nord sont, à bien des égards des « survivants ». Il s'agit en majorité d'hommes en bonne forme physique et en bonne santé. Souvent, les besoins

ing outside its remit: it made no sense, internally or externally, to do nothing while lines of refugees and orange life jackets were filling our screens. In this respect, the shock that this migration sent through MSF was initially the same as that felt by French society. But questions remained.

Transformation

Operationally speaking, MSF had to reinvent itself. The type of aid to be given to migrants and refugees is a recurring problem for the organisation: in its collective subconscious, MSF places the greatest value on actions that aim to reduce mortality. In Greece, Italy and France, however, those people embarking on the difficult journey to northern Europe are, in many respects, "survivors". Most of them are men in good physical shape and good health. Medical needs often concern minor injuries, skin diseases and, occasionally, chronic diseases, whilst for women they concern childbirth and pregnancy monitoring. Many express or demonstrate a need for psychological and psychiatric treatment, associated just as much with the trauma of their past experiences as their journey and the lack of prospects in their current situation⁴. Some, of course, are more vulnerable in terms of health, but in their desperate race towards sanctuary it is mainly material needs, requests for information and social and legal aid that prove to be most urgent. With regard the construction of camps, such as La Linière, contrary to popular belief this is not part of MSF's day-to-day remit⁵.

— 4. Pia Juul Bjertrup et al., "A life in waiting: Refugees' mental health and narratives of social suffering after European Union border closures in March 2016", *Social Science & Medicine*, October 2018.

— 5. See Franck Esnée and Mickaël Neuman, "Sheltering, hosting or receiving refugees: the unresolved ambiguities of the La Linière refugee camp", *Humanitarian Alternatives*, n° 5, July 2017, p.30-43, <http://alternatives-humanitaires.org/en/2017/07/01/sheltering-hosting-or-receiving-refugees-the-unresolved-ambiguities-of-the-liniere-refugee-camp/>

médicaux sont liés à de petites blessures, des maladies de peau, parfois à la prise en charge de maladies chroniques quand, pour les femmes, il s'agit d'accouchements ou de suivis de grossesses. Beaucoup expriment ou dénotent des besoins de santé psychologiques et psychiatriques, liés tout autant aux traumatismes des expériences passées et des voyages qu'au manque de perspectives dans lequel les personnes sont laissées⁴. Bien sûr, certaines sont plus vulnérables en termes de santé, mais dans leur course éperdue vers l'asile, ce sont avant tout les besoins matériels, les demandes d'information, d'aides sociales ou juridiques qui s'avèrent les plus prégnantes. Quant à construire un camp, comme à La Linière, ce n'est pas non plus le quotidien de MSF, contrairement à certaines idées reçues⁵.

La révolution à accomplir est assez simple à définir: centrer la politique des secours sur l'autonomie des personnes⁶, leur rendre des services qui soient utiles à leur voyage. Et donc faire autre chose, comme de la protection en Libye ou de l'accompagnement aux démarches en France, un coût par usager qui s'avère assez élevé. Si le témoignage sur « ce qu'on voit » fait à peu près consensus, il est toujours difficile d'aller plus loin: comment entrer dans le débat migratoire sans être prescriptif? De quelle expertise se réclamer? Plutôt à l'aise sur le champ de l'asile, l'association l'est beaucoup moins lorsqu'elle se confronte à la question de la migration. Et de l'expertise, le risque est grand de tomber

« Dans son inconscient collectif, MSF valorise avant tout les actions visant à diminuer la mortalité. »

"In its collective subconscious, MSF places the greatest value on actions that aim to reduce mortality."

The revolution required is quite simple to define: to focus relief policy on personal autonomy⁶, and provide people with the services that are useful to them on their journey. And then do something else, such as provide protection in Libya or guidance with procedures in France, a per-user cost which is quite high. Although there is broad consensus on "what we see", it is always difficult to go any further: how can we enter the migration debate without being prescriptive? What expertise can we claim? Comfortable with the subject of asylum, the organisation is much less so when dealing with migration; and with regard to expertise, there is a huge risk of reaching an uneasy compromise. This is how the deliberately vague concept of "safe passage", which first and foremost highlights the dangers that current policies pose for people, was preferred over others.

But this vagueness reveals MSF's discomfort. On the one hand, this discomfort will partially dissipate as the organisation gradually faces up to reality and, on the other, as it is exposed to technical reports. The projects implemented in Greece, France and Libya are gradually allowing us to assess the level of violence generated by the migration policies put into practice around the Mediterranean, and the modest means the organisation has at its disposal to contest those policies and address the violence. Furthermore, work in the field of social sciences – I am thinking particularly of Karen Akoka's work on

— 4. Pia Juul Bjertrup et al., "A life in waiting: Refugees' mental health and narratives of social suffering after European Union border closures in March 2016", *Social Science & Medicine*, October 2018.

— 5. Voir Franck Esnée et Mickaël Neuman, « Mise à l'abri, hospitalité ou accueil des réfugiés: les ambiguïtés irrésolues du camp de La Linière », *Alternatives Humanitaires*, n° 5, juillet 2017, p. 30-43, <http://alternativeshumanitaires.org/fr/2017/07/01/mise-a-labri-hospitalite-accueil-refugies-ambiguites-irresolues-camp-de-liniere>

— 6. Cetta Mainwaring, "Migrant agency: Negotiating borders and migration controls", *Migration Studies*, vol.4, n°3, 1 November 2016, p.289-308, <https://doi.org/10.1093/migration/mnw013>

— 6. Cetta Mainwaring, "Migrant agency: Negotiating borders and migration controls", *Migration Studies*, Vol.4, n°3, 1 November 2016, p.289-308, <https://doi.org/10.1093/migration/mnw013>

sur une cote de militant mal taillée. C'est ainsi que le concept volontairement flou de *safe passage*, mettant avant tout l'accent sur les dangers que font peser les politiques actuelles sur les personnes, a été préféré à d'autres.

Mais ce flou révèle l'inconfort de MSF. Il sera partiellement dissipé au fur et à mesure de la confrontation de l'association à la réalité, d'une part, et de l'exposition à des productions scientifiques d'autre part. En effet, les projets mis en place en Grèce, en France et en Libye permettent progressivement de prendre la mesure de la violence engendrée par les politiques migratoires mises en place autour du bassin méditerranéen, et des moyens modestes dont l'association dispose pour les contester et y répondre. En outre, les travaux de sciences humaines et sociales – je pense notamment aux travaux de Karen Akoka sur la construction de la figure du réfugié⁷, de Charles Heller et Lorenzo Pezzani sur les secours en mer⁸ ou du programme de recherches Babels⁹ – permettent d'enrichir et de confronter les analyses produites par l'association.

« Plutôt à l'aise sur le champ de l'asile, l'association l'est beaucoup moins lorsqu'elle se confronte à la question de la migration. »

"Comfortable with the subject of asylum, the organisation is much less so when dealing with migration."

C'est grâce à ce plus grand confort intellectuel et une expérience opérationnelle plus conséquente que l'institution peut prendre la parole et s'affranchir de la prudence jusqu'ici observée. Elle s'aff-

constructing the figure of the refugee⁷, Charles Heller and Lorenzo Pezzani's work on sea rescue⁸ and the Babels research programme⁹ – can be used to enrich and challenge the organisation's own analyses.

It is through this greater intellectual conviction and a more consistent operational experience that the organisation can speak out and throw the hitherto-observed caution to the wind. It is asserting itself as an advisor and adopting positions that place it firmly in opposition to State practices.

Between subversion and balance: a constant quest

For all that, migration itself has been the subject of numerous discussions and initiatives. The MSF movement quickly became a household name thanks to its Twitter account @MSF_Sea, dedicated to monitoring relief operations at sea. But the repeated and strikingly telegraphic and disturbing images of rescue operations and (often white) European "rescuers" soon proved unsatisfactory and insufficient. MSF went looking for personal stories (published on the dedicated Facebook page "*Voices from the Road*"¹⁰, which was launched in 2015 with the aim of gathering the life stories and personal experiences of migrants) and drew on its partnerships with photographers (ref. Bruno Fert and the "*Itinéraires intérieurs*" project¹¹).

Other initiatives, designed to be highly innovative, were also developed, such as MSF's six-part web-series *Johnny Hunter*¹² which caused major contro-

— 7. Voir notamment Karen Akoka, « Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile ? », *La Vie des idées*, 31 mai 2016.

— 8. Voir Lorenzo Pezzani and Charles Heller, "Liquid Traces", 2014; "Death by Rescue", 2016 ou "Mare Clausum", 2018.

— 9. <https://anrbabels.hypotheses.org>

— 7. See Karen Akoka, « Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile ? », *La Vie des idées*, 31 mai 2016.

— 8. See Lorenzo Pezzani and Charles Heller, "Liquid Traces", 2014; "Death by Rescue", 2016 and "Mare Clausum", 2018.

— 9. <https://anrbabels.hypotheses.org>

— 10. <https://www.facebook.com/MSF.VoicesFromTheRoad/>

— 11. <https://www.msf.fr/evenements/exposition-photo-itineraires-interieurs-a-paris>

— 12. <https://jenesuispasjohnny.msf.fr/page/episode?pagelid=2>

фирме experte et prend des positions qui la placent résolument dans l'opposition aux pratiques des États.

Entre subversion et équilibre : une recherche permanente

Pour autant, la représentation de la migration a fait l'objet de nombreuses discussions et initiatives. Le mouvement MSF s'est rapidement fait connaître par son compte Twitter @MSF_Sea, consacré au suivi des opérations de secours en mer. Mais la répétition des images de sauvetages et de « sauveurs » européens et souvent blancs, remarquablement télévisuels et déséquilibrés, a vite paru insatisfaisante et insuffisante. MSF est allée chercher du côté des parcours de vie (sur une page Facebook dédiée, *Voices from the Road*¹⁰, dont l'objet a été dès 2015 de ramener des récits de vie ou d'expérience de migrants) et de partenariats avec des photographes (ce fut le cas de Bruno Fert pour le projet « Itinéraires intérieurs »¹¹).

D'autres initiatives se voulant très innovantes furent également développées. C'est ainsi que MSF a produit une web-série de six épisodes, *Johnny Hunter*¹² – production qui fit l'objet d'une importante controverse interne, certains la jugeant vulgaire ou inappropriée. Ces modes d'expression de la parole publique de MSF n'ont cessé d'être associés à des prises de paroles publiques institutionnelles critiques¹³ ou plus personnelles (ce fut le cas par exemple avec une lettre ouverte adressée en mon nom propre aux parlementaires de La République En Marche en juin 2018¹⁴,

versy within the organisation, with some deeming it vulgar and inappropriate. These means of expression used by MSF to speak out have continually been viewed as an institution publicly expressing criticism¹³ and even personal criticism (as was the case with the open letter written in my name to French MPs representing the *La République en Marche* party in June 2018¹⁴, an article written by Jean-Hervé Bradol and another by Rony Brauman, both of whom were Directors of Studies at CRASH¹⁵).

We are never more publicly heard than when we carry out efficient, useful and slightly subversive relief operations. And in our case, despite some notable exceptions, we only have been heard to a limited extent. Since the spring of 2015, the sea rescue operations have provided a response to the shipwrecks while demonstrating the considerable deficit in the capacities for intervention. They continued until 2018, mainly through a partnership between the MSF Dutch section and SOS Méditerranée after this organisation ceased working with Médecins du Monde. These operations allowed increasing pressure to be brought to bear on States, as was the case with the migrant camp in Grande-Synthe¹⁶, which no doubt belongs to that category of activity which significantly improves the quality of life of its target population and changes the power relationship with national authorities forced to accept an official camp on their country's soil.

— 10. <https://www.facebook.com/MSF.VoicesFromTheRoad/>

— 11. <https://www.msf.fr/evenements/exposition-photo-itineraires-interieurs-a-paris>

— 12. <https://jenesuispasjohnny.msf.fr/page/episode?pagelid=2>

— 13. <https://www.msf.fr/eclairages/assistance-aux-personnes-en-migration>

— 14. Michaël Neuman, « Secours en mer, Libye et politique migratoire : Lettre ouverte aux députés.e.s LREM », *Blog de Médiapart*, 30 juin 2018, <https://blogs.mediapart.fr/mikael/blog/280618/secours-en-mer-libye-et-politique-migratoire>

— 13. <https://www.msf.fr/eclairages/assistance-aux-personnes-en-migration>

— 14. Michaël Neuman, « Secours en mer, Libye et politique migratoire : Lettre ouverte aux députés.e.s LREM », *Blog de Médiapart*, 30 juin 2018, <https://blogs.mediapart.fr/mikael/blog/280618/secours-en-mer-libye-et-politique-migratoire-lettre-ouverte-aux-deputes-lrem>

— 15. Jean-Hervé Bradol, « De l'État passeur à l'État passeur », *Le Monde*, 10 septembre 2018, <https://www.msf-crash.org/fr/publications/de-letat-passeur-letat-passeur>; Rony Brauman, « La raison humanitaire n'est pas la raison politique », *Le Figaro*, 11 juillet 2018.

— 16. See the documentary *La Ville Monde* directed by Antares Bassis (a Les films du Balibari production), www.balibari.com/films/la-ville-monde-the-world-city

une tribune de Jean-Hervé Bradol et une autre de Rony Brauman, tous deux directeurs d'études au Crash¹⁵).

Nous ne sommes jamais plus entendus publiquement que lorsque nous menons des opérations de secours efficaces, utiles, et un peu subversives. Et en l'occurrence, malgré de très notables exceptions, nous n'avons été que peu entendus. Les opérations de sauvetage en mer ont ainsi, à partir du printemps 2015, répondu aux naufrages, tout autant qu'elles ont illustré le déficit considérable de capacités d'intervention. Elles se sont poursuivies jusqu'en 2018, notamment avec la mise en place d'un partenariat de la section hollandaise de MSF avec l'association SOS Méditerranée, après que celle-ci ait interrompu sa collaboration avec Médecins du Monde. Ces opérations ont permis d'accroître la pression sur les États. Tout comme la mise en place du camp de migrants à Grande-Synthe¹⁶ fait sans doute partie de cette catégorie d'activités ayant permis une amélioration significative de la qualité de vie de la population ciblée et une modification du rapport de forces avec les autorités nationales, contraintes d'accepter un camp officiel sur le territoire national.

Ces derniers temps, le durcissement accéléré des pratiques politiques en Europe a relancé les discussions sur le positionnement de MSF. Confrontée depuis 2017 et plus encore depuis l'arrivée de Matteo Salvini au ministère de l'Intérieur en 2018 au durcissement croissant des politiques nationales, la section italienne a ainsi largement partagé ses questionnements, dans un contexte de harcèlement judiciaire et de

In recent times, tougher political practices in Europe have reopened the debate about MSF's position. Faced with tougher national policies since 2017, and even more so since Matteo Salvini was appointed Minister of the Interior in 2018, the Italian section has widened the debate against a backdrop of judicial harassment and falling donations. There are ongoing tensions between an executive which can appear anxious to maintain its operations and not alienate its social base and donors, and an associative base (within the board of directors in particular) which at times is more drawn towards activism. For the time being, the French section has been spared such discussions, but given the way the political debate is changing, there is nothing to prevent us from thinking that this may soon be the case.

This unpublished text is taken from a paper presented by the author at the conference "Documenting 'shock experiences' of migration: towards a transformation of social representations" University of Poitiers, 7-9 November 2018.

Translated from the French by Derek Scoins

-lettre-ouverte-aux-deputees-lrem

— 15. Jean-Hervé Bradol, « De l'État passeur à l'État passeur », *Le Monde*, 10 septembre 2018, <https://www.msf-crash.org/fr/publications/de-letat-passeur-letat-passeur>; Rony Brauman, « La raison humanitaire n'est pas la raison politique », *Le Figaro*, 11 juillet 2018.

— 16. Voir notamment le film documentaire *La Ville Monde* réalisé par Antarès Bassis (production Les films du Balibari), www.balibari.com/films/la-ville-monde-the-world-city/

baisse des dons. Des tensions persistent entre un exécutif qui peut paraître soucieux de préserver ses opérations et de ne pas s'aliéner sa base sociale et ses donateurs, et une base associative, notamment au sein du conseil d'administration, parfois plus portée au militantisme. Pour l'heure, la section française s'est épargnée de telles discussions, mais au regard de l'évolution des discours politiques, rien n'interdit de penser que cela pourrait être le cas rapidement.

Ce texte inédit est tiré d'une intervention prononcée par l'auteur lors du colloque « Documenter les expériences du "choc de la migration" », université de Poitiers, 7-9 novembre 2018.

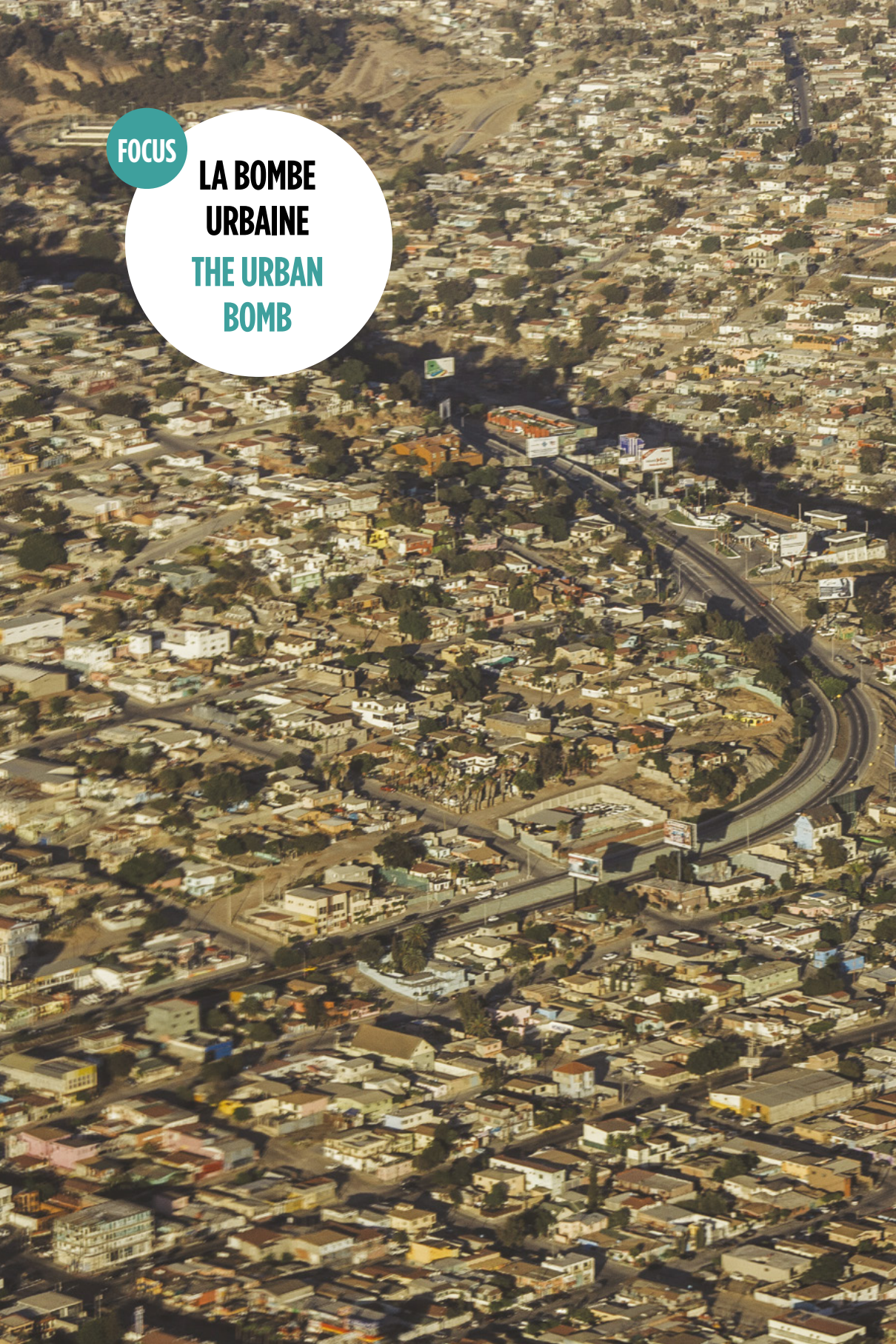
Biographie | Biography



MICHAËL NEUMAN

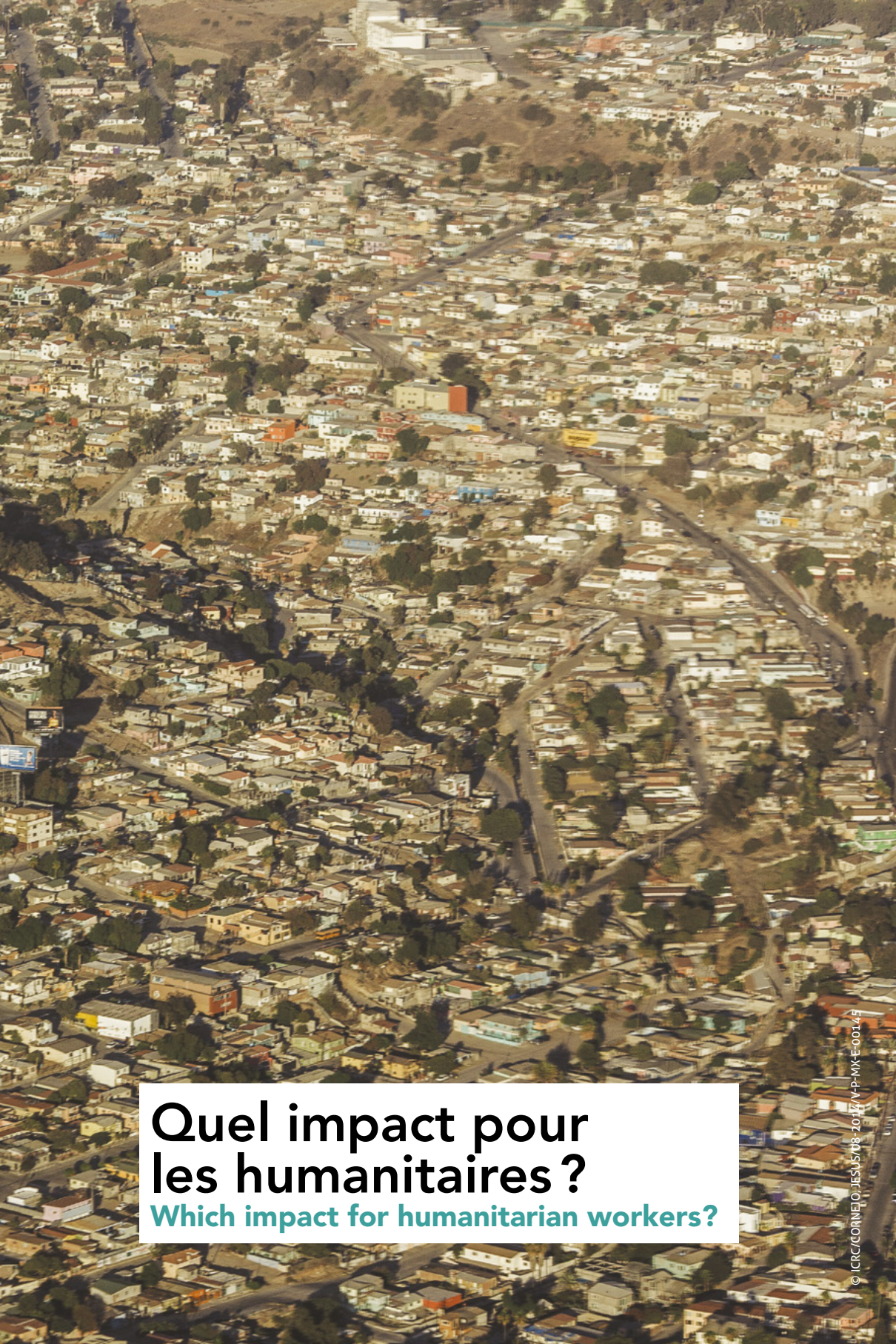
Directeur d'études au Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (Crash) depuis 2010, il est diplômé d'Histoire contemporaine et de Relations internationales (Université Paris-I). Michaël Neuman s'est engagé auprès de Médecins Sans Frontières en 1999 et a alterné missions sur le terrain (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 the Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires (CRASH) since 2010, Michaël Neuman graduated in Contemporary History and International Relations (University Paris-I). He joined Médecins Sans Frontières in 1999 and has worked both in the field (notably in the Balkans, Sudan, Caucasus and West Africa) and at head office (New York, and Paris as Deputy Director responsible for Programmes). He has also taken part in political analysis projects on issues of immigration. He was a member of the board of directors of the French and US sections from 2008 to 2010. He co-edited *Humanitarian Negotiations Revealed: the MSF Experience*, Hurst and Co., 2011 and *Saving Lives and Staying Alive: Humanitarian Security in the Age of Risk Management*, Hurst and Co., 2016.

An aerial photograph of a densely populated urban area, likely a favela or informal settlement. The image shows a vast expanse of small, closely packed buildings and structures. A major highway with multiple lanes runs diagonally across the lower right portion of the frame. In the background, a steep, hilly landscape is visible, covered with more buildings and some sparse vegetation. The overall scene depicts intense land use and urban sprawl.

FOCUS

**LA BOMBE
URBAINE**
**THE URBAN
BOMB**



**Quel impact pour
les humanitaires ?**

Which impact for humanitarian workers?

L'humanitaire au cœur des enjeux de la ville de demain

Humanitarianism at the heart of tomorrow's urban challenges

Emmanuel Matteudi • Professeur des universités en urbanisme, Université Aix-Marseille

L

e tableau clinique est inquiétant, mais pas désespéré. En faisant l'état de l'explosion urbaine en cours, Emmanuel Matteudi rappelle opportuné-

ment que si l'humanitaire est au cœur des enjeux de la ville de demain, il ne pourra y faire face seul.



EMMANUEL
MATTEUDI

Si l'on en croit les Nations unies, 55 % de la population mondiale est dorénavant urbanisée¹. Même si les modalités de calcul de ce pourcentage sont discutables², il n'en demeure pas moins que le monde des villes croît à une vitesse prodigieuse, et que la population mondiale est et sera de plus en plus concernée par de fortes concentrations urbaines. C'est donc là que les enjeux risquent d'être les plus préoccupants. D'autant plus que le réchauffement

The urban clinical picture is disquieting, but not hopeless. Emmanuel Matteudi, in his analysis of the world's urban explosion, appropriately reminds us that humanitarianism, lying at the heart of the challenges facing tomorrow's cities, will not be able to act alone.

According to the United Nations, 55% of the world's population is now living in an urban area¹. Even if this percentage is questionable², the fact remains that urban areas are expanding at a phenomenal rate, and that the world's population is and will increasingly be subjected to greater urban crowding. The consequences are a cause of major concern. Cities will be especially impacted by global warming, giving way to heavy migrant flows, rising sea levels, and the formation of a spiralling number of natural disasters and urban heat islands. It is

— 1. Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, "The 2018 Revision of the World Urbanization Prospects", May 2018.

— 2. La comptabilisation de la population urbaine est calculée sur la base des définitions propres à chaque pays.

— 1. United Nations Department of Economic and Social Affairs, "2018 Revision of World Urbanization Prospects", May 2018.

— 2. Every country has its own method of counting urban residents.

climatique va impacter le devenir des villes, notamment par les flux croissants de migrants, mais aussi par l'élévation du niveau des mers, l'augmentation des catastrophes naturelles et les îlots de chaleur qui vont se former. De telles perspectives suggèrent que les crises et les vulnérabilités ne vont cesser de se démultiplier, mais qu'elles vont aussi évoluer dans leurs formes.

N'est-il donc pas urgent de repenser le jeu des acteurs, les approches et les pratiques des professionnels de l'aide humanitaire et de la fabrique de la ville pour éviter de faire du monde urbain de demain le réceptacle de tous les maux ? Pour tenter de répondre à cette question de plus en plus préoccupante, revenons tout d'abord sur les traits marquants de ces évolutions, corrélés à l'explosion de l'urbanisation dans un grand nombre de pays. Il s'agira ensuite de caractériser et de discuter les différences et complémentarités qui existent depuis longtemps entre les pratiques de l'humanitaire et celles du développement, particulièrement en milieu urbain. Enfin, des pistes seront proposées pour repenser l'indispensable collaboration des humanitaires, urbanistes et développeurs avec la société civile et les décideurs.

Explosion urbaine et montée des risques, des crises et des vulnérabilités

Si la planète connaît une accélération sans précédent de son urbanisation, c'est dans son hémisphère sud que cela se joue principalement. Le phénomène avait en effet connu une évolution positive et régulière en Europe, en Amérique du Nord et au Japon à partir de la révolution industrielle. Mais il se déplace et s'amplifie depuis la seconde moitié du ^{xx}e siècle en Asie et en Afrique, là où les pays en développement sont les plus nombreux. Cette accélération du phénomène, dont on sait qu'il est loin d'être achevé, a conduit les Nations unies à élaborer des scénarios, dont le plus probable table sur plus de 6,7 milliards de citoyens en 2050, contre 4,2 milliards

projected that exposure and vulnerability to all – and even new – types of crisis will continue to escalate.

Should we not, as a matter of urgency, and in an attempt to prevent tomorrow's cities from ending up as the waste receptacles of the world's misconducts, re-examine the approaches and practices of humanitarian aid professionals in urban settings? In answer to this disquieting question, let us first review the major features of impending changes driven by the explosive rate of urbanisation in many countries. We will then characterise and discuss the meaning of development and the provision of humanitarian aid, and examine how they are similar and dissimilar, especially in urban settings. Finally, we must take a fresh look at how humanitarian workers, urban planners, and developers can work alongside the members of a country's civil society and its decision-makers.

The urban sprawl and the increase of risks, disasters, and vulnerabilities

Urban sprawl has been extending across the planet at an unprecedented rate, mainly in the southern hemisphere. At the start of the industrial revolution, it was a sign of steady, positive development in Europe, North America, and Japan. But since the mid-twentieth century, unrestricted urban growth has been shifting and expanding to the developing countries of Asia and Africa. It is proliferating so relentlessly that the United Nations has developed scenarios predicting that there will most likely be over 6,7 billion city dwellers in 2050, compared with 4,2 billion today, with 90% of those additional 2,5 billion city dwellers concentrated in Asia and Africa.

It is crucial that we understand how this explosive growth is characterised, particularly in developing countries, for us to grasp not only the problems affecting our planet's future, but also the position and role of developmental and humanitarian aid in these evolving conditions. This warrants a general overview of the situation.

aujourd'hui, sachant que 90 % de ces 2,5 milliards supplémentaires se localiseront en Asie et en Afrique.

Les caractéristiques majeures de cette explosion, particulièrement dans les pays en développement, sont déterminantes pour comprendre les enjeux soulevés par l'avenir de notre planète, mais aussi la place et le rôle de l'aide au développement et de l'humanitaire dans cette évolution. Il est donc essentiel de les rappeler.

On note tout d'abord le développement de concentrations urbaines de plus en plus grandes. À titre d'illustration, 50 % des citoyens vivent aujourd'hui dans des agglomérations de moins de 500 000 habitants, mais un citoyen sur huit vit dans des mégapoles de plus de dix millions d'habitants. D'ici 2030, dix mégapoles s'ajouteront aux trente-trois existantes, principalement dans les pays du Sud, avec des concentrations de population de plus en plus élevées (de vingt-cinq à trente-six millions pour Delhi, de dix-sept à vingt-sept millions pour Dacca et de dix-huit à vingt-quatre millions pour Le Caire). La ville tentaculaire, qui fait figure de potentiel énorme de développement, est donc aussi confrontée au risque de créer de nouvelles formes d'exclusion et d'engendrer de nouvelles vulnérabilités et crises, particulièrement dans les pays qui connaissent l'explosion évoquée.

« D'ici 2030, dix mégapoles s'ajouteront aux trente-trois existantes, principalement dans les pays du Sud, avec des concentrations de population de plus en plus élevées. »

"By 2030, ten megacities will be added to the existing thirty-three, mainly in countries in the southern hemisphere, with ever more densely populated urban spaces."

First, we notice the vast expansion of high-density urban areas. To illustrate, 50% of today's urban residents live in cities that have a population of less than 500,000, but one in eight urban residents live in megacities of more than ten million inhabitants. By 2030, ten megacities will be added to the existing thirty-three, mainly in countries in the southern hemisphere, with ever more densely populated urban spaces (rising from twenty-five to thirty-six million people for Delhi, seventeen to twenty-seven million for Dhaka, and eighteen to twenty-four million for Cairo). Sprawling cities, particularly in countries impacted by a population explosion, hold enormous potential for development, yet also face the risk of creating new forms of exclusion and causing increased exposure to natural hazards.

This urban growth is bound to endure, partly uncontrollably. Although estimates from qualified experts vary widely³, we note that UN-Habitat's latest "Slum Almanac 2015-2016"⁴ – probably the most optimistic in its projections – points to a downward trend in the overall percentage of slum dwellers (falling from 46% to 30% between 1990 and the present time). However, it also states that, in view of today's rampant population explosion, the actual number of people living in slums will rise. That is to say, it is expected that there will be 1.4 billion slum dwellers in 2020, compared with 881 million in 2014, reaching 2 billion in 2050. This situation, the progress of which is difficult to stop, points to how the creation of cities must be designed by taking into consideration their impoverished population, and the inherent risks that have been aggravated by the total lack of urban planning and building regulations.

— 3. To illustrate, according to the "Global Risks Report", published by the World Economic Forum in 2015, 40% of urban growth occurs today in slums accounting for an additional 30 to 50 million people every year, reaching a total of 3 billion slum dwellers in 2050 or 30% of all those who live in cities.

— 4. UN-Habitat report, "Slum Almanac 2015-2016: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers", 2016, <https://unhabitat.org/slum-almanac-2015-2016>

Par ailleurs, ce développement urbain continuera de se faire, en partie, de manière incontrôlée. Bien que les estimations fournies par les experts les plus qualifiés connaissent de grandes variations³, retenons que le dernier « Almanach des bidonvilles » réalisé par ONU-Habitat en 2016⁴ – probablement un des plus optimistes dans ses estimations – fait valoir une tendance à la baisse de la *proportion* de personnes vivant dans des bidonvilles (de 46 à 30 % entre 1990 et aujourd'hui). Mais il témoigne également – compte tenu de l'explosion démographique qui perdure – d'une augmentation *globale* de la population concernée par ce type d'habitat. Ainsi, c'est 1,4 milliard de bidonvillois que nous devons comptabiliser en 2020, contre 881 millions en 2014, puis 2 milliards en 2050. Un tel état de fait, qui montre que le phénomène a du mal à être endigué, renvoie à la manière dont la fabrique urbaine doit être corrélée à la pauvreté, mais aussi aux risques, démultipliés par l'absence totale de planification et de réglementation des constructions.

À cela vient s'ajouter depuis quelques décennies, dans un mouvement qui s'accélère, le réchauffement climatique qui a un impact de plus en plus fort sur la montée des risques, des vulnérabilités et des inégalités. Parmi les incidences potentielles, évoquons la surélévation du niveau des mers qui, selon les estimations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), devrait osciller entre 0,29 et 0,82 mètre d'ici 2100⁵, avec des effets d'une ampleur sans précédent sur l'urbanisation des littoraux (un mètre = une

Furthermore, the accelerating pace of global warming over recent decades has had a growing impact on an ever-greater exposure to hazards, vulnerabilities, and inequalities. Forthcoming disasters include rising sea levels, which, according to estimates by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), are expected to increase between 0,29 and 0,82 meters by 2100⁵, thus devastating coastal urban areas on an unprecedented scale (a one-meter rise equals one in ten people affected across the world), and heightening the risks of cyclones and tsunamis.

Finally, there is the impact on migrations. The latest World Bank report⁶ projects that, by 2050, there will be more than 140 million internal climate migrants (due to droughts, poor harvests, and worsening storm patterns) across sub-Saharan Africa, South Asia, and Latin America. The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) estimates that there will be 250 million international climate migrants⁷ by then as well. These are the signs of a new form of mass exodus, whose ultimate destination has been and will continue to be cities.

Taking emergency action and anticipating: two complementary principles, too long seen as opposing

Given these perspectives, which point to more persistent and more severe natural disasters and urban risks, are our leaders capable of anticipating and managing these trends?

In the settings of armed conflicts, droughts, and tsunamis, humanitarian workers now have more than 50 years of experience, principally in rural areas. Even if the means employed and the issues raised can vary depending on the context, there is a true expertise in saving people.

— 3. À titre d'illustration, 40 % de la croissance urbaine se fait aujourd'hui dans les bidonvilles selon le rapport Global Risks, Davos, 2015, soit trente à cinquante millions de personnes supplémentaires tous les ans, et des perspectives de 3 milliards de bidonvillois pour 2050, soit 30 % de la population urbaine.

— 4. UN-Habitat, "Slum Almanac 2015-2016: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers", rapport 2016, <https://unhabitat.org/slum-almanac-2015-2016>

— 5. 5^e Rapport du GIEC sur les évolutions climatiques et leurs changements futurs, partie 1, 2013.

— 5. IPCC's 5th Assessment Report on climate change and future developments, Part 1, 2013.

— 6. Groundswell report, "Preparing for Internal Climate Migration", World Bank Group, p.224, 2018.

— 7. UN News, December 10, 2008.

personne sur dix impactée à l'échelle planétaire) et la montée des risques liés aux cyclones et aux tsunamis.

Et puis, il y a les migrations. Le dernier rapport de la Banque mondiale⁶ prévoit plus de 140 millions de migrants climatiques internes (pour cause de sécheresse, de mauvaises récoltes et d'aggravation des ondes de tempête) à l'échelle de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie du Sud et de l'Amérique latine pour 2050. Les estimations du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) évaluent à 250 millions⁷ le nombre total de migrants climatiques à l'échelle planétaire sur la même période. On a là tous les signes de nouvelles formes d'exode dont les villes sont et seront de plus en plus les réceptacles.

Agir dans l'urgence et anticiper : deux axiomes complémentaires, trop longtemps opposés

Au vu des perspectives évoquées, et qui suggèrent une montée en puissance du rythme et de l'intensité des crises et des risques urbains, les acteurs en présence sont-ils en capacité de gérer et d'anticiper de telles évolutions ?

Sur le front des conflits armés, des sécheresses et des tsunamis, les humanitaires ont aujourd'hui plus de 50 ans d'expérience, principalement en milieu rural. Il existe donc, même si les méthodes et les enjeux ne sont pas tout à fait les mêmes selon le contexte, une véritable expertise du sauvetage des personnes.

Sur le front de l'anticipation des risques et des crises technologiques et environnementales, bien des pays riches se sont dotés de systèmes assurantiels privés et parfois publics (« fonds Catnat » français), de documents de planification et de protection, mais aussi de réglementations. Ils ne sont pas pour autant assurés de maîtriser totalement les risques encourus, notamment parce

As for anticipating disasters, be they technological or environmental, many wealthy countries have private and sometimes public insurance systems as the French "Catnat funds". They have also gathered information and devised the regulations needed for disaster planning and protection. However, this is not a sign that they have taken full measure of the risks involved, especially since, in most cases, they themselves are already bearing the brunt of urbanisation, and their citizens are not necessarily prepared for torrential rains, floods and heatwaves. Not to mention the ever-greater intensity and frequency of such disasters that require us to re-examine the means put into place to protect people. In developing countries, there are few or no urban planning regulations, and as mentioned earlier, in many cities, urban growth has spread haphazardly and continues to do so today. Urban areas settled by impoverished people in informal housing are in fact those which are also the most exposed to technological and environmental risks. A population's "capabilities" – a term dear to Amartya Sen – are thus constrained, and this, in turn, aggravates the ill effects induced by the vicious circle of poverty, peril, and plight.

When carrying out emergency operations and their ensuing developmental issues, humanitarian workers, developers, and planners everywhere are still seen to be struggling to get along and coordinate their efforts. One reason is the time element, which is naturally very different for each category of aid. Emergency responses involve short or very short-term interventions, while development and planning extend over longer or very much longer periods. These two time frames, often hard to reconcile, are a reflection of the different concerns that actors in each field have towards people and regions in need. Next, come the interventions themselves, which, having different objectives, do not require the same expertise, in particular when assessing a situation, helping people, planning or regulating the contain-

— 6. Rapport Groundswell, "Preparing for internal climate migration", World Bank Group, p.224, 2018.

— 7. ONU Info, 10 décembre 2008.

que l'urbanisation est déjà là dans bien des cas, et que la population n'est pas forcément préparée aux pluies torrentielles, aux inondations et aux épisodes caniculaires. Sans compter l'intensité et la fréquence grandissantes de tels événements qui obligent à repenser dans la durée les outils permettant de protéger les populations. Dans les pays en développement, peu ou pas de réglementation et d'outils de planification existent. On sait bien, comme évoqué plus haut, que dans un grand nombre de contextes l'urbanisation s'est faite de manière spontanée pour une large partie des villes, et que ce qui a prévalu jusqu'alors demeure encore à ce jour. On sait bien également que les espaces urbains les plus sollicités par l'habitat spontané des populations pauvres sont aussi les plus soumis aux risques technologiques et environnementaux. Cela conduit à limiter la « capacité » – chère à Amartya Sen – des populations et à démultiplier les effets néfastes du cercle vicieux qui associe pauvreté, risques et crises.

Sur le front des situations d'urgence et de la manière de les articuler aux problèmes de développement qui doivent leur succéder, tout montre qu'humanitaires, développeurs et aménageurs ont encore du mal à s'entendre et à se coordonner. Parmi les raisons qui expliquent une telle situation, on trouve d'abord le rapport au temps, qui n'est assurément pas le même : celui de l'intervention dans la courte durée, voire très courte pour les premiers, celui du temps long, voire très long pour les seconds. Deux chronologies, souvent difficilement conciliables, pour des acteurs aux préoccupations qui ne sont pas les mêmes vis-à-vis des populations et des territoires. Viennent ensuite les méthodologies d'intervention qui, n'ayant pas les mêmes objectifs, ne mobilisent pas les mêmes outils, notamment pour expertiser une situation, intervenir auprès des populations et planifier ou réglementer la manière de contenir les risques et les crises ou d'envisager le développement à moyen et long terme. Enfin, les canaux de financement des bailleurs de fonds

« Les humanitaires ont aujourd'hui plus de 50 ans d'expérience, principalement en milieu rural. »

"Humanitarian workers now have more than 50 years of experience, principally in rural areas."

ment of risks and dangers, or planning medium and long-term development. Finally, the funding channels used by institutional donors are not the same for these two broad categories of actors-operators, thus accounting for the separate approach that is unavoidably undertaken on the ground.

A new approach for building the city of tomorrow

Considering the current situation and future prospects, there is a pressing need for expertise and practical skills to be adapted. First, because, as we have seen time and time again, the difficult interchange between the fields of humanitarianism and development has led to negative consequences. And also, because the succession of crises and their complex underlying processes are now disrupting the smooth disaster-development continuum, thus obliging us to readjust times frames and the expertise inherent in each approach. To fill this need, we should, in our view, favour the several avenues that have been largely approved by experienced NGOs in both fields: personnel training and staff synergy on the one hand, and on the other, a paradigm shift in the way of handling disaster situations and the modes of intervention in "informal" cityscapes, i.e. slums.

As for training, we can cite the case that, at present, decision-makers, urban planners and architects generally receive little or no training in anticipating and managing risks and disasters, just like humanitarian workers who lack the know-how to provide adequate developmental aid. It is clear, however, that

ne sont pas les mêmes pour les deux grandes catégories d'acteurs-opérateurs évoqués, renvoyant à l'inévitable séparation des logiques et des démarches sur le terrain.

Repenser la fabrique de la ville de demain

Face à la situation présente et aux perspectives, il est urgent de faire évoluer les expertises et les pratiques. D'abord parce qu'on a vu à maintes reprises les effets négatifs de la difficile articulation entre humanitaire et développement. Mais aussi parce que la multiplicité des crises et leur caractère complexe remettent de plus en plus en cause la linéarité du continuum urgence-développement, pour obliger à concilier les temps et les expertises de chacune des approches. Pour ce faire, plusieurs pistes – qui trouvent déjà leurs initiateurs parmi les ONG expérimentées dans les deux domaines – doivent être de notre point de vue privilégiées : la formation et la collaboration entre les acteurs d'une part, le changement de paradigme dans la manière de penser l'espace de crise et les modalités d'intervention dans la ville « informelle » d'autre part.

Pour la formation, retenons en guise d'illustration que les décideurs, mais aussi les urbanistes et les architectes sont à ce jour globalement peu ou pas formés à l'anticipation et à la gestion des risques et des crises. Tout comme les humanitaires maîtrisent peu les outils qui permettent de penser le développement d'un territoire. Il est cependant évident que tout projet urbain ou de territoire ne s'envisage pas de la même manière quand on a à l'esprit la gestion potentielle d'une catastrophe. À l'inverse, toute intervention humanitaire n'a pas la même portée si elle sait mettre en écho son action avec un projet de territoire. C'est donc bien aux fondamentaux de la planification et de la gestion des risques, des crises et des enjeux liés au développement urbain ou territorial que les acteurs concernés doivent se former *a minima*. De l'apprentissage des approches de chacun, mais aussi de

an urban programme is not planned in the same way as a rural one if there is the likelihood of having to manage a disaster. Conversely, a humanitarian intervention has a greater reach, if its scope extends further to a development territorial project. Therefore, all aid workers must be trained, at a minimum, in the fundamentals of urban planning and in the management of risks, disasters and other issues related to urban and territorial development. Learning from each other's approaches, as well as from the involvement of elected officials and civil society, requires the gradual emergence of a shared culture and language, both essential to carry out innovative practices.

Collaborative work must be encouraged at several levels, mainly in carrying out urban diagnostics and drafting urban development plans, which currently fail to bring together the expertise of different specialists concerned (planners and developers, humanitarian workers, as well as decision-makers, and city residents themselves). This is, in our opinion, the best approach to adopt in a given situation for an overall view of the situation that is essential in planning for impending risks. Next, are the emergency operations themselves, which should require the systematic co-involvement of territorial development professionals and humanitarian workers. In addition to the expertise of humanitarian aid workers in saving lives and unscrambling chaotic situations, there are often knowledgeable developers and urban planners who are able to act quickly in the field using available and appropriate local resources.

When it comes to endorsing a paradigm shift, it seems essential, that operations – provided that they are over the long term – should not merely be circumscribed to the city block or neighbourhood level without first considering their extension to surroundings zones: the city, conurbation, outlying areas, or even the countryside. This concerns all domains: transport, housing, services, businesses, as well as governance.

l'implication des élus et de la société civile, dépend la naissance progressive d'une culture et d'un langage communs, indispensables à de nouvelles pratiques.

Dans les collaborations à favoriser, plusieurs niveaux doivent d'ores et déjà être valorisés. Il s'agit d'abord de la conduite des diagnostics et de l'élaboration des plans d'aménagement urbain, qui ne combinent pas suffisamment les expertises de tous les acteurs concernés (urbanistes et développeurs, humanitaires, mais aussi décideurs et habitants). C'est à nos yeux le meilleur moyen d'avoir une perception globale de la situation, indispensable à une bonne anticipation des risques encourus. Viennent les opérations d'urgence elles-mêmes qui nécessitent d'associer systématiquement les professionnels du développement territorial aux humanitaires. À côté de l'expertise de ces derniers pour sauver des vies et sortir du chaos, les aménageurs et les urbanistes ont en effet souvent celle de la connaissance du terrain pour agir au plus vite, avec les ressources locales les mieux appropriées.

Quant au changement de paradigme à promouvoir, il paraît essentiel – dès lors que les actions s'inscrivent dans la durée – de ne plus agir à l'échelle de l'îlot ou du quartier pour mener un projet, sans penser l'articulation des actions à un territoire plus vaste, celui de la ville, de l'agglomération ou de l'environnement périurbain ou rural. Cela doit se faire dans tous les domaines : transport, habitat, services, commerce, mais aussi gouvernance. Mener des actions pilotes, s'attacher à intervenir dans un quartier comme les ONG ont souvent l'habitude de le faire a effectivement un intérêt incontestable. Mais cela peut s'avérer contre-productif si les projets ne s'articulent pas aux actions programmées aux échelles supérieures. C'est en cela que l'on peut répondre au discours de Clinton en 2010 – et à ses suites malheureuses – quand il affirmait que la catastrophe de Port-au-Prince pouvait être une opportunité pour repenser tota-

Conducting a pilot project or running an operation in a certain city neighbourhood, a task NGOs are qualified to carry out, is undeniably worthwhile, but can be counterproductive if the projects are not formulated in conjunction with actions taken higher up. Illustrating this idea, we can react to Bill Clinton's speech in 2010 – and its unfortunate aftermath – when he said that the Port-au-Prince disaster could be an opportunity to rethink the organisation and development of the Haitian capital.

« Il convient aussi de valoriser la capacité de résilience des habitants, en misant sur leur organisation communautaire, leur connaissance du territoire et leurs savoir-faire. »

"It is equally important to value the capacity of resilience of slum residents by recognising their ability to organise their communities, their familiarity with the layout of the land, and their know-how."

Slums cover more than 60% of the urban fabric of developing countries. City planning regulations must therefore certainly be enacted, but it is equally important to value the capacity of resilience of slum residents by recognising their ability to organise their communities, their familiarity with the layout of the land, and their know-how. Their contribution, vital when handling a crisis, helps escape the often-calamitous effects of one-size-fits-all reconstruction programmes that give rise to everything but a city.

In view of the future urban expansion predicted in both the north and south, more than ever, humanitarian professionals are key to understanding and responding to risks, disasters, and social emergencies, so that adequate relief can be provided. Still, this must be accompanied by an acute awareness of the need to rethink how urban planning experts and decision-makers can

lement l'organisation et le développement de la capitale haïtienne.

Du côté de la ville informelle, dont on sait qu'elle couvre plus de 60 % du tissu urbain dans les pays en développement, des réglementations doivent très certainement être édictées. Mais il convient aussi de valoriser la capacité de résilience des habitants, en misant sur leur organisation communautaire, leur connaissance du territoire et leurs savoir-faire. Cela s'avère essentiel pour accompagner une sortie de crise et éviter les effets souvent désastreux des programmes plaqués et standardisés de reconstruction qui donnent naissance à tout, sauf à une ville.

Compte tenu des évolutions urbaines en perspective, les professionnels de l'humanitaire sont donc plus que jamais indispensables pour comprendre et agir contre les risques, les crises et les urgences sociales, au nord comme au sud. Reste que l'on doit prendre réellement conscience de la nécessité de repenser leur collaboration avec les experts de la fabrique de la ville et les décideurs pour mieux anticiper et gérer. Reste également que l'on doit « apprendre à apprendre » des sociétés civiles, de leur capacité à innover, à surprendre et à réagir aux risques et au chaos dans lequel elles sont et seront plongées : une place nouvelle doit leur être faite dans le jeu des acteurs en présence.

best work together to anticipate and manage risks. We must also learn how to familiarise ourselves with different civil societies and their ability to innovate and act in response to the risks and chaos in which they have been and will be plunged. They must have their say among the present host of players.

Translated from the French by Alan Johnson

Biographie | Biography



EMMANUEL MATTEUDI

Professeur des universités, directeur de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement régional d'Aix-Marseille, responsable du master « Transition des métropoles et coopération en Méditerranée » et membre du laboratoire de recherche LIEU (Laboratoire interdisciplinaire environnement et urbanisme – EA 889). Spécialiste des questions de pauvreté et d'inégalités dans les pays en développement, principalement en Afrique, Emmanuel est impliqué dans des travaux de recherche et d'expertise depuis plus de 20 ans pour le compte d'administrations centrales, de collectivités locales, d'organismes de recherche, d'ONG et d'agences des Nations unies. Il est auteur d'un livre qui a obtenu le prix Turgot de la francophonie en 2013 : *Le Développement local en Afrique ou comment repenser la pauvreté*. Il vient de publier *The Social Question in the Global World*, aux éditions Cambridge Scholars Publishing avec Ewa Bogalska-Martin.

A Professor and Director of the Institute of Urban Planning and Regional Development of Aix-Marseille University, Head of the Master's programme, "Transition of Metropolises and Mediterranean Cooperation", and member of the LIEU research laboratory (*Laboratoire interdisciplinaire environnement et urbanisme*). As a specialist in matters involving poverty and inequality in developing countries, mainly in Africa, Emmanuel has been involved in research and expert counsel on behalf of central governments, local authorities, research organisations, NGOs, and UN agencies for more than twenty years. He is the author of *Le développement local en Afrique ou comment repenser la pauvreté*, a book that was awarded the francophone Turgot prize in 2013. He has just published *The Social Question in the Global World*, Cambridge Scholars Editions, 2018 co-authored with Ewa Bogalska-Martin.

Une ONG de développement face à une urgence majeure en milieu urbain

A development NGO faced with a major emergency in an urban environment

Renaud Colombier • Responsable de programmes développement urbain et habitat au Gret (ex-Groupe de recherche et d'échanges technologiques)

A

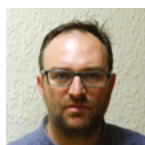
vant d'être la victime d'un séisme qui reste dans toutes les mémoires, Port-au-Prince était une ville. Et c'est bien pour cela, au premier chef,

qu'elle fut le lieu de tant de morts, de blessés et de dévastations. L'expérience du Gret telle que relatée par Renaud Colombier appelle à réfléchir sur les liens qui doivent se forger entre acteurs du développement et de l'humanitaire d'urgence.

Bien avant le séisme de 2010 et depuis plus de 25 ans, le contexte haïtien se caractérisait par une instabilité politique chronique. L'État haïtien avait une faible capacité de gestion, notamment dans la délivrance des services publics, faute de moyens humains, financiers et de volonté politique. La fourniture des services de base était de manière

Before being struck by an unforgettable earthquake, Port-au-Prince was a city. For this very reason it suffered so many deaths, injuries and devastations. The experience of GRET (former Group for Research and Technology Exchanges), as recounted here by Renaud Colombier, provides food for thought about the links that must be forged between development and emergency humanitarian aid actors.

For over 25 years, and well before the 2010 earthquake, Haiti was characterised by chronic political instability. The Haitian government's management capacity was poor, particularly in terms of delivering public services, for want of human and financial resources and political will. Basic services were generally lacking and often provided by the private sector or national and international non-governmental organisations



RENAUD
COLOMBIER

générale déficiente et souvent prise en charge par le secteur privé ou des organisations non gouvernementales (ONG) nationales ou internationales. L'extension de Port-au-Prince, la capitale, s'était jusqu'alors opérée de façon anarchique. Début 2010, elle comptait environ trois millions d'habitants, dont 50 % vivant dans des bidonvilles.

Le Gret, ONG française de développement, y avait initié un projet dès 1995, avec un financement d'urgence de l'Office humanitaire des Communautés européennes (ECHO¹), relayé plus tard par l'Agence française de développement (AFD), pour tester un dispositif d'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés.

Il s'agissait alors – en accord avec la Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (Camep), une entreprise publique – de passer de l'approvisionnement par camion à un service durable consistant en des bornes-fontaines raccordées au réseau public d'eau, gérées par des comités de quartier composés de membres élus parmi les habitants. Fin 2009, le dispositif desservait une cinquantaine de quartiers et un million d'habitants.

En une quinzaine d'années, le Gret a ainsi appuyé la mise en place d'une véritable politique publique de l'eau dans les quartiers précaires, avec notamment l'institutionnalisation du dispositif, à travers la création de l'unité de coordination des quartiers défavorisés (UCQD) au sein de la Camep, sous l'autorité de la Direction nationale de l'eau potable et l'assainissement (Dinepa).

Le séisme et la réponse humanitaire

Quand, le 12 janvier 2010, se produit à Port-au-Prince un séisme de magnitude de 7,3, les conséquences sont vertigineuses : environ 250 000 morts, 300 000 blessés, 1,6 million de sans-

(NGOs). The capital city, Port-au-Prince, had previously expanded in a disorderly fashion. In early 2010, the city's population stood at around 3 million, 50% of whom lived in shanty towns.

In 1995, a French development NGO, GRET, launched a project there to trial a system to facilitate access to drinking water in disadvantaged areas. This project was backed by emergency funding from the European Community Humanitarian Office (ECHO¹), and subsequently taken over by the French Development Agency (AFD).

With the agreement of the public body responsible for drinking water, the Centrale Autonome Métropolitaine d'eau Potable (CAMEP), this involved moving away from tanker-supplied water to a sustainable service consisting of drinking fountains connected to the public water network and managed by local committees with members elected from the local population. By late 2009 this system was serving around fifty districts and one million inhabitants.

In the space of fifteen years, GRET had therefore supported the implementation of a genuine public water policy in disadvantaged districts; of particular note is the institutionalisation of the system through the creation of a unit to coordinate the disadvantaged districts (UCQD) within CAMEP, under the authority of the National Directorate for Water Supply and Sanitation (DINEPA).

« Les quartiers détruits et intacts coexistent dans un contexte urbain dense. »

"Destroyed and undamaged districts co-existed in a dense urban environment."

— 1. European Community Humanitarian Office, désormais Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne.

— 1. The former European Community Humanitarian Office is now known as the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations.

abri et des pertes matérielles estimées à 120 % du produit intérieur brut (PIB). La moitié des quartiers d'intervention traditionnelle du Gret est alors affectée par le séisme.

Plus d'un millier d'ONG de toutes tailles et de tous niveaux de professionnalisme arrivent simultanément. Pendant la phase d'urgence, 20 % des ONG effectuent 80 % du travail, les 80 % restants se contentant d'engorger le système, pour synthétiser l'analyse qu'en fait l'État haïtien. La coordination avec les acteurs locaux, et notamment l'État, est très faible d'abord parce qu'ils ont été eux-mêmes particulièrement touchés par le séisme, ensuite du fait des modes d'intervention des urgentistes. Très rares ont été les structures d'urgence ou les organisations internationales à associer les autorités locales, à l'exception notable de l'Unicef (Fonds des Nations unies pour l'enfance) qui a su s'organiser rapidement en lien avec la Dinepa.

Les quartiers détruits et intacts coexistent dans un contexte urbain dense, ce qui crée une concurrence entre les zones où les services sont toujours payants quand, dans d'autres, ils sont gratuits du fait de l'aide internationale. La population des camps est d'ailleurs passée, au cours des trois premiers mois, de 1,3 à deux millions de personnes, traduisant un fort effet d'attraction. Ce phénomène a considérablement perturbé, et parfois ruiné économiquement, les services locaux publics et privés qui continuaient de fonctionner.

La stratégie post-séisme du Gret

Pour le Gret, les enjeux ont d'abord été de favoriser l'accès des quartiers défavorisés à l'aide d'urgence et à la reconstruction puis de soutenir ses partenaires publics historiques du secteur de l'eau dans leur capacité à jouer leur rôle dans un contexte déstabilisant et les comités d'eau. Ces derniers étaient le plus souvent court-circuités par les acteurs de l'urgence et, de ce fait, délégitimés auprès des populations. Le Gret a lui-même dû prendre garde à préserver sa

The earthquake and the humanitarian response

The 7,3-magnitude earthquake which struck Port-au-Prince on 12 January 2010 had a devastating effect with around 250,000 killed, 300,000 injured, 1,6 million left without shelter, and material losses estimated at 120% of GDP (gross domestic product). Half of GRET's long-established intervention areas were affected by the earthquake.

Over one thousand NGOs of all sizes and levels of professionalism arrived at the same time. During the emergency response phase, 20% of the NGOs carried out 80% of the work, with the other 80% merely clogging up the system, to summarise the Haitian government's analysis of the situation. At the outset, there was very little coordination with local actors, especially the State, firstly, as they too had been particularly hard-hit by the earthquake, and subsequently because of the emergency teams' intervention methods. The emergency response and international organisations did little to involve local authorities, with the notable exception of UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) which quickly joined forces with DINEPA.

Destroyed and undamaged districts co-existed in a dense urban environment, which gave rise to competition between areas where services were still fee-based and areas where they were provided free-of-charge through international aid. Incidentally, over the first three months, the population in the refugee camps grew from 1,3 to 2 million people thus proving that these camps were a major draw. This seriously disrupted, and at times economically ruined, the local public and private services which were still functioning.

GRET's post-earthquake strategy

GRET's initial challenges were to facilitate access to emergency aid and reconstruction for the disadvantaged districts, support the role of its long-standing public partners in the water sector in

propre légitimité. Ses partenaires ne comprenaient pas et ont reproché au Gret de ne pas être capable de mobiliser très rapidement autant de fonds que les acteurs de l'urgence, pour leur permettre d'agir.

Sa philosophie d'intervention est néanmoins restée inchangée: renforcement de l'État *via* la délivrance de services publics, appui à la structuration sociale dans les quartiers et travail à la durabilité sociale et économique des actions. Ce dernier pan consistait à garantir la continuité de ses actions locales, dans une perspective de reconstruction et de développement durable en Haïti.

Pour cela, le Gret a joué un rôle d'appui et d'interface entre la Dinepa, la Camep, l'UCQD, les comités d'eau et certains acteurs de l'urgence. L'objectif était de faciliter la mise en place de dispositifs d'approvisionnement en eau (*water trucking*). Le Gret a ainsi dû coordonner ces approvisionnements dans les quartiers, mais aussi la production et la diffusion de diagnostics dans les plus défavorisés d'entre eux. Il a également participé au cluster « Wash » et au sous-cluster « Beyond Water Trucking », ce dernier ayant en charge d'étudier des stratégies de sortie des interventions d'urgence et de retour à la distribution payante.

Notre ONG a mené deux actions d'urgence, en partenariat avec ses partenaires historiques. D'abord, et rapidement après le séisme, ce fut une opération de *cash for work* dans six quartiers pour recapitaliser les populations tout en assurant des actions d'entretien général (opération de nettoyage, en lien avec les mairies concernées et les comités d'eau). Ensuite, il s'est agi d'apporter un appui important à la Dinepa et aux cinquante comités d'eau dans la lutte contre le choléra à travers la distribution de comprimés de purification de l'eau et des actions de sensibilisation.

Dès le mois d'avril 2010, nous avons relancé deux projets existants et en avons monté huit nouveaux, principale-

this volatile environment, and support the water committees. These committees were frequently bypassed by the emergency response actors and thus lost their legitimacy in the eyes of the population. GRET itself had to be careful to maintain its own legitimacy. Its partners did not understand and criticised GRET for failing to mobilise equal amounts of funding as quickly as the emergency actors, so that they could take action.

However, its intervention policy, to bolster the State by delivering public services, support social cohesiveness in the districts and work towards the social and economic sustainability of its actions, remained unchanged. Such social and economic sustainability meant guaranteeing the continuity of its local actions with a view towards reconstruction and achieving sustainable development in Haiti.

To this end, GRET played a supporting and intermediary role between DINEPA, CAMEP, UCQD, the water committees and some emergency response actors, with the aim of facilitating the introduction of water supply systems (water trucking). GRET therefore had to coordinate these supply systems in the districts, as well as produce and disseminate diagnostic reports in the most disadvantaged districts. It also took part in the "Wash" cluster and the "Beyond Water Trucking" sub-cluster, which was responsible for studying strategies for exiting the emergency interventions and returning to fee-based distribution.

Our NGO carried out two emergency response actions in partnership with its long-standing partners. The first of these, implemented soon after the earthquake, was a cash for work operation in six districts to recapitalise the populations whilst ensuring that any actions were in the common interest (clean-up operations in conjunction with the municipal authorities concerned and the water committees). The second action involved providing strong support for DINEPA and the fifty water

ment liés à des sollicitations de bailleurs, le Gret impliquant systématiquement les acteurs locaux et concentrant ses actions dans ses domaines d'expertise.

S'agissant de la reconstruction, les réflexions avaient démarré dès janvier 2010, engendrant trois projets. L'un portait sur la mise en place d'un observatoire de la qualité de l'eau dans les quartiers défavorisés ; un autre sur la reconstruction de quartiers défavorisés à Baillergeau et à Martissant ; le troisième à Saint-Louis-du-Sud s'inscrivait dans une perspective de rééquilibrage entre la capitale et les villes secondaires.

« Le Gret a systématiquement milité pour la reconstruction sur site des quartiers détruits. »

"GRET consistently campaigned for the on-site reconstruction of destroyed districts."

Si le Gret a été très sollicité, il a systématiquement refusé d'agir dans les camps et, de manière générale, de mener des actions risquant de rendre durables des installations temporaires. Cela a été malheureusement trop souvent le cas : l'exemple du bidonville de Canaan – qui regrouperait aujourd'hui près de 300 000 habitants sur un territoire quasi inhabité avant le séisme de 2010 – est à cet égard édifiant. Situé au nord de Port-au-Prince, dans une zone isolée, il est issu d'un camp et le fruit du pouvoir d'attraction des fournitures d'urgence d'eau et de denrées de base organisées sur place. À l'opposé de cette stratégie, le Gret a systématiquement milité pour la reconstruction sur site des quartiers détruits.

Parallèlement, le siège parisien du Gret a porté une vision de développement dans le contexte d'urgence. Elle l'a fait en investissant fortement un groupe de travail *ad hoc* de Coordination SUD, la plate-forme française des ONG de solidarité internationale, en participant

committees in order to combat cholera by distributing water purification tablets and raising awareness.

In April 2010, we re-launched two existing projects and set up eight new ones, mainly at the request of funding bodies, with GRET systematically involving local actors and focusing actions in its areas of expertise.

With regard to reconstruction, deliberations began in January 2010 and resulted in three projects: the first to set up a water quality monitoring centre in the disadvantaged districts; the second to rebuild the disadvantaged districts in Baillergeau and Martissant; and the third, in Saint-Louis-du-Sud, to readjust the balance between the capital and secondary towns.

Although GRET was in great demand, it routinely refused to operate in the camps and, more generally, to implement actions that risked making temporary installations permanent. Unfortunately, this was all too often the case: the shanty town of Canaan, which is now thought to have nearly 300,000 inhabitants in an area that was virtually uninhabited prior to the 2010 earthquake, is a prime example. Located in an isolated area to the north of Port-au-Prince, it started out as a camp and demonstrates the power of attraction generated by the emergency supply of water and basic foodstuffs that were provided there. In contrast to this strategy, GRET consistently campaigned for the on-site reconstruction of destroyed districts.

At the same time, GRET's head office in Paris was presenting a vision of development in this emergency context. It did this by becoming heavily involved in an ad hoc working group set up by Coordination SUD (the French platform for international aid and development NGOs), taking part in meetings with the Interministerial Mission for the Reconstruction of Haiti (MIRH) such as those held by the Haiti collective in France, and by representing European NGOs at the

aux réunions de la Mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) comme à celles du collectif Haïti en France, et en représentant les ONG européennes à la conférence des donateurs en mars 2010 à New York, avec le mandat de CONCORD, la confédération des ONG européennes.

Les interactions du Gret avec les acteurs de l'urgence

Le document de positionnement rédigé pour la conférence de New York traduisait la prédominance d'une vision de développement et un consensus entre ONG d'urgence et de développement. Pourtant, cette convergence ne s'est pas traduite sur le terrain et une fois passées les déclarations, il n'y avait plus d'espace ou d'instance collective où les ONG auraient pu discuter de reconstruction et mieux articuler leurs interventions.

Sur place, en Haïti, les acteurs de l'urgence – interrogés dans le cadre d'un travail de capitalisation que nous avons mené – avaient reconnu la valeur ajoutée du Gret dans son rôle d'interface pour faire valoir l'existant (acteurs publics, société civile) et son attitude coopérative. De leur côté, la Dinepa, la Camep et l'UCQD ont considéré que le Gret avait eu un rôle d'appui auprès d'elles et une plus-value unique dans la défense de la place des pouvoirs publics et du service public de l'eau. Enfin, les comités d'eau, après une forte incompréhension – alors qu'ils devaient faire face aux demandes d'aide d'urgence des populations –, ont reconnu la pertinence du positionnement du Gret. Mais tous ont signalé son faible impact sur les pratiques d'urgence et les stratégies de sortie, sauf pour celles de quelques ONG francophones.

En effet, certains quartiers défavorisés n'ont pas ou ont peu reçu d'aide et, pour ceux en ayant perçu, les ONG d'urgence n'étaient que rarement passées par les comités d'eau pour distribuer cette aide, ce qui a largement contribué à délégitimer ces derniers. S'il y a bien eu quelques tentatives de collaboration entre le Gret

March 2010 Donors' Conference in New York, with a mandate from CONCORD, the European NGO confederation for relief and development.

GRET's interactions with emergency response actors

The position paper drafted for the New York conference reflected the predominant vision of development and a consensus between emergency response and development NGOs. However, this convergence, did not materialise in the field and once in the implementation phase, there were no longer any joint spaces or platforms where NGOs could have discussed reconstruction and outlined their interventions more clearly.

In Haiti itself, the emergency response actors – questioned for a capitalisation work that we conducted – recognised both the GRET's added value in its intermediary role to promote existing structures (public actors, civil society) and its cooperative approach. DINEPA, CAMEP and the UCQD felt that GRET had supported them and offered a unique added value in defending the position of public authorities and the public water service. Lastly, and after a great deal of misunderstanding at a time when they should have been addressing the populations' requests for emergency aid, the water committees recognised the relevance of GRET's position. Yet all of them pointed out what little impact it was having on emergency practices and exit strategies, except for those of a few francophone NGOs.

« S'il y a bien eu quelques tentatives de collaboration entre le Gret et des ONG d'urgence, peu de partenariats ont abouti. »

"Even though GRET and the emergency response NGOs tried to work together on several occasions, very few partnerships were forged."

et des ONG d'urgence, peu de partenariats ont abouti. Enfin, si la présence du Gret dans le groupe « Beyond Water Trucking » a aidé les pouvoirs publics à s'opposer à des stratégies de sortie qu'ils considéraient comme dangereuses, cela n'a pas empêché beaucoup des ONG qui les présentaient de ne pas tenir compte de cette opposition. Il faut néanmoins reconnaître que certains comités d'eau, à partir de juillet 2010, faisaient état de démarches auprès d'eux de la part d'ONG d'urgence cherchant à mettre en place de véritables stratégies de sortie.

Ce faible impact est dû à des raisons internes au Gret: méconnaissance des stratégies et modes opératoires des ONG d'urgence, capacité de partage et de diffusion insuffisante des informations, investissement trop intermittent et sans stratégie véritable dans les espaces d'influence et de coordination en Haïti, manque de ressources humaines adaptées au contexte d'urgence (non-pratique de l'anglais, non-maîtrise des arcanes des dispositifs onusiens, etc.). D'autres raisons tiennent au fonctionnement propre des urgentistes: les divergences de fond dans la philosophie d'intervention (l'assistance et la gratuité de l'aide *versus* la recherche de durabilités sociale et économique) et le rapport aux acteurs locaux (le « court-circuitage », pour agir rapidement, contre le renforcement et la structuration d'acteurs comme objectif à terme) constituent bien souvent des freins à la coordination. Les logiques concurrentielles, la recherche de visibilité et les modes opératoires (logiques d'offre et de préfabriqué *versus* réponse sur mesure et adaptée à la demande; contraintes de décaissement; turn-over et profil des équipes; contraintes sécurité) rendent difficile la collaboration entre ONG d'urgence et de développement (et entre ONG tout simplement). On constate en particulier que toute action d'influence sur les interventions des urgentistes doit être extrêmement rapide, car les commandes de matériel sont passées très vite après de rapides études de besoin. Enfin, il faut signaler que la Dinepa a

Indeed, certain disadvantaged districts received either no or very little aid, and for those that did, the emergency response NGOs rarely went through the water committees to distribute this aid, which was a major factor in the water committees' loss of legitimacy. Even though GRET and the emergency response NGOs tried to work together on several occasions, very few partnerships were forged. Lastly, while GRET's presence in the "Beyond Water Trucking" group helped the public authorities oppose exit strategies they deemed dangerous, it did not prevent many of the NGOs who proposed these strategies from ignoring this opposition. It must, however, be acknowledged that from July 2010, certain water committees approached them on behalf of the emergency response NGOs with a view to implementing effective exit strategies.

This limited impact can also be explained by internal factors at GRET: a lack of familiarity with emergency NGOs' strategies and operating methods; insufficient capacity to share and disseminate information; very sporadic involvement – and with no real strategy – in Haiti's platforms of influence and coordination; a lack of human resources suited to emergency response contexts: inability to speak English, no knowledge of the mysteries of UN systems, etc. Other factors relate to the very functioning of emergency actors: fundamental disagreements about intervention philosophy (assistance and free aid *versus* the search for social and economic sustainability) and relationships with local actors ("bypassing" to intervene rapidly, rather than strengthening and structuring actors as a long-term goal) often hindering cooperation. Competition, the quest for visibility, and operating methods (a rationale based on supply and prefabrication *versus* a tailor-made response suited to the demand; payment constraints; turnover and team profile; safety constraints) make it difficult for emergency response and development NGOs (and NGOs in general) to work together. In particular, any action influ-

regretté ne pas s'être donné les moyens d'optimiser le rôle du Gret pour guider les interventions des ONG d'urgence: l'absence de mandat officiel et de financement ont limité les moyens et la légitimité du Gret à intervenir vis-à-vis des urgentistes.

Enjeux et enseignements

Comment être influent et orienter les interventions des urgentistes ?

Cette expérience haïtienne met en lumière la nécessité de faire reconnaître, par les bailleurs et les pouvoirs publics locaux, le rôle d'interface et d'orientation que peuvent jouer les ONG de développement bien implantées localement auprès des urgentistes. Cette reconnaissance devrait s'exprimer à travers la formalisation d'un mandat et des financements associés.

De leur côté, les acteurs de développement doivent capitaliser et disposer d'outils et de supports d'information rapidement diffusables (cartographies, informations sur les populations, les organisations et les réseaux), et donc développer une démarche de prévention et de réduction des risques.

Développer une capacité de réaction rapide des ONG de développement suppose aussi une capacité de mobilisation de fonds en urgence et une maîtrise des procédures de décision et des modes de fonctionnement *ad hoc* qu'il faut avoir construit en amont. Mais elle suppose aussi une capacité de mobilisation de ressources externes professionnelles (pour investissement dans les clusters, connaissance des acteurs et des bailleurs de l'urgence, gestion du stress, appui psychologique, etc.).

Peut-on se contenter d'agir en appui ou en interface ?

Exister et faire valoir son rôle et son utilité en tant qu'interface dans un contexte d'urgence aiguë où la légitimité repose avant tout sur la capacité d'action et d'intervention rapide et directe auprès des populations est difficile. On observe

encouraging the response provided by emergency teams must be taken very quickly, as orders for equipment are placed very soon after rapid needs assessments have been carried out.

Finally, it must be pointed out that DINEPA regretted not equipping itself with the means to optimise GRET's role to guide emergency response NGOs' interventions; without an official mandate and funding GRET's resources and legitimacy to operate with emergency response teams was restricted.

Challenges and lessons learnt

How can we be influential and guide emergency teams' interventions?

The Haiti experience highlights the need for funding bodies and local public authorities to recognise the intermediary and guidance role that locally, well-established development NGOs can play alongside emergency response teams. This recognition must be expressed in a formal mandate with associated funding.

Development actors must have, and make optimal use of, information tools and media that can be disseminated quickly (maps, and information on populations, organisations and networks), and must therefore develop procedures for preventing and reducing risk.

Developing the rapid reaction capacity of development NGOs requires the ability to mobilise funds in an emergency situation and an excellent grasp of decision-making procedures and *ad hoc* operating processes that must be established upstream. However, it also requires the ability to mobilise external professional resources: commitment to clusters, knowledge of emergency response actors and funding bodies, stress management, psychological support, etc.

Can we make do with providing support or being an intermediary?

Being and promoting our role as an intermediary in an acute emergency

des rivalités et des effets de concurrence en matière de visibilité entre ONG et institutions, au terme desquels un risque de marginalisation n'est pas absent. Un mandat officiel du Gret de la part de la Dinepa pour favoriser les liens entre urgentistes et comités d'eau aurait certainement donné plus de résultats.

Mais cette expérience nous a aussi enseigné que cette seule posture aurait été insuffisante pour promouvoir d'autres modes de faire et rendre visibles les acteurs locaux. Les actions d'urgence ou de post-urgence que le Gret a menées en Haïti auront eu – en dehors de leurs effets escomptés – une triple utilité : préserver sa légitimité auprès des comités d'eau et des pouvoirs publics, en particulier au moment de la « crise du choléra » ; contribuer à préserver la légitimité des comités d'eau vis-à-vis des populations ; établir des relations avec de nouveaux bailleurs et négocier le financement d'actions de développement par la suite.

Reste que ces actions furent limitées et ponctuelles tant il est vrai aussi que les contraintes propres aux financements de l'urgence sont peu propices à la construction *ex nihilo* de nouvelles stratégies. La capacité du Gret à instiller, dans ses actions d'urgence ou dans les projets financés par des bailleurs sur des fonds d'urgence, sa philosophie d'intervention aurait sans doute été moindre s'il avait dû mettre en œuvre des actions de plus grande ampleur. L'expérience du Gret dans cette crise en Haïti plaide pour un choix très raisonné de saisies d'opportunités dans les phases d'urgence. Elle montre aussi qu'il est possible de mener des actions d'urgence en partenariat avec les acteurs locaux et en les inscrivant dans des perspectives de moyen et long terme.

Comment intégrer l'urgence dans les actions de développement et le développement dans l'urgence ?

Dans les pays comme Haïti, soumis régulièrement à de forts risques naturels, avoir une vision de développement implique d'intégrer la question des urgences. Les

response situation, where legitimacy depends mainly on the ability to take action and intervene rapidly and directly with the population, is difficult. There is some rivalry and competition in terms of visibility between NGOs and institutions, which ultimately means that the risk of marginalisation cannot be ruled out. An official GRET mandate on behalf of DINEPA to foster links between emergency actors and water committees would certainly have produced more results.

But this experience also taught us that this one stance would have been insufficient to promote other ways of doing things and to make local actors visible. In addition to their anticipated effects, the emergency or post-emergency actions carried out by GRET in Haiti will have been useful on three levels: maintaining GRET's legitimacy in the eyes of the water committees and public authorities, particularly during the "cholera crisis"; helping to maintain the legitimacy of the water committees in the eyes of the population; and building relations with new funding bodies and subsequently negotiating funding for development actions.

The fact remains that these were limited, one-off actions, although it is true to say that the specific constraints associated with emergency response funding are not conducive to the construction of new strategies from scratch. GRET's capacity to instil its intervention philosophy in its emergency response actions or in projects financed by funding bodies from their emergency funds would no doubt have been reduced if it had needed to implement larger-scale actions. GRET's experience in this crisis in Haiti demonstrates the need to make a well-reasoned choice of which opportunities to seize in an emergency situation. It also shows that it is possible to carry out emergency response actions in partnership with local actors and by involving them in medium and long-term plans.

ONG de développement pourraient anticiper les situations d'urgence en :

- développant des approches de prévention des risques intégrées aux projets;
- contribuant à l'élaboration des plans de contingence avec les autorités publiques (locales et nationales) dans des pays exposés à des risques naturels et en aidant leurs partenaires locaux à y prendre part;
- travaillant sur la disponibilité des informations accumulées par les équipes de développement pour qu'elles soient mobilisables dans des contextes d'urgence.

Les ONG de développement et d'urgence devraient également chercher à développer des relations et des partenariats pour mieux articuler leurs interventions. Il est nécessaire qu'elles apprennent à mieux se connaître et qu'elles créent des espaces de réflexion et d'échange sur leurs possibilités d'articulation et de collaboration. Elles auraient intérêt également à construire des relations hors crise entre sièges et entre représentations locales quand il y en a, qui puissent être immédiatement mobilisées lorsque cela s'avère nécessaire.

Enfin, les ONG de développement devraient mettre en place une stratégie de plaidoyer et de communication vis-à-vis des bailleurs, des ONG d'urgence, des formations spécialisées aux métiers de l'urgence pour promouvoir et faire reconnaître leurs rôles et leurs modes d'interventions dans les contextes d'urgence. La montée des périls dans les contextes urbains qui s'annonce, et dans lesquels elles sont de plus en plus présentes, impose cette réflexion.

How can we integrate emergency response into development actions, and development into emergency response?

In countries such as Haiti, which are regularly subject to major natural risks, having a development vision means incorporating the issue of emergency response. Development NGOs could anticipate emergency response situations by:

- developing risk-prevention approaches that are an integral part of projects;
- helping to draw up contingency plans with public authorities (local and national) in the countries exposed to natural risks and helping their local partners to be part of that process;
- working on the availability of the information gathered by development teams so that this information can be mobilised in emergency response situations.

Development and emergency response NGOs should also try to develop relationships and partnerships to improve the way in which their interventions are coordinated. They must learn how to get to know each other better and create platforms for reflection and dialogue on how to coordinate and collaborate. It would also be in their interests to establish relationships between their head offices and local representatives (where they exist) in a non-crisis environment; these relationships could then be mobilised immediately when necessary.

Lastly, development NGOs should adopt an advocacy and communication strategy with their funding bodies and emergency response NGOs, and organise specialist training courses for emergency response professionals. This would promote and secure recognition for their roles and intervention methods in emergency contexts. These thoughts have been prompted by the fact that urban environments are facing a growing number of threats, and that development NGOs are increasingly present in these environments.

Biographie | Biography



RENAUD COLOMBIER

Économiste-urbaniste, il est responsable de programmes développement urbain et habitat au Gret (ex-Groupe de recherche et d'échanges technologiques) depuis 2011, où il supervise et accompagne des projets de développement intégré de quartiers précaires en Haïti, au Congo-Brazzaville, au Sénégal, au Burkina Faso, au Myanmar. Renaud intervient également en tant qu'expert, dans le cadre d'études et de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage de collectivités locales en outre-mer française (en particulier en Guyane et à Mayotte) dans le domaine de la prévention et de la résorption de l'habitat informel et de la planification urbaine stratégique.

An economist and urban planner, Renaud Colombier has been Urban Development and Housing Programme Manager at GRET since 2011, where he supervises and supports integrated development projects in the poorer parts of Haiti, Congo-Brazzaville, Senegal, Burkina Faso and Myanmar. He also serves as an expert for studies and project ownership support missions for local authorities in French overseas departments (French Guiana and Mayotte in particular) in the fields of preventing and curbing informal settlement and strategic urban planning.

Un cercle vertueux de collaboration pour une réponse humanitaire urbaine efficace : Kampala

A virtuous circle of collaboration for an efficient urban humanitarian response: Kampala

P

*Louise Thaller • Senior Programme Officer at IMPACT Initiatives
Innocent Silver • Project Coordinator at the Kampala Capital City Authority*

lus grand pays d'accueil des réfugiés en Afrique, l'Ouganda fait preuve d'une politique migratoire ouverte et inclusive. Les autorités de

la capitale Kampala ont mis en place un projet innovant de gestion compréhensive des besoins des migrants comme des populations hôtes. Rassemblant autorités locales et nationales, ONG internationales et associations locales, il a bénéficié du soutien du *think tank* IMPACT Initiatives.



LOUISE
THALLER



INNOCENT
SILVER

Ces dernières années, la détresse causée par l'arrivée des réfugiés se dirigeant vers le Nord a fait la une des actualités et du débat public. Les images des migrants arrivant sur les côtes et aux frontières de l'Europe ont largement éclipsé les efforts des États africains et de leurs villes face à des flux migratoires bien plus importants. Selon l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), 85 % des populations déplacées trouvent refuge dans

As the country in Africa that receives the greatest number of refugees, Uganda has an open and inclusive migratory policy. The authorities of the capital, Kampala, have put in place an innovative and comprehensive project for the management of the needs of migrants and of the host population. The project, which brings together local and national authorities, international NGOs and local associations, benefited from the support of the think-tank IMPACT Initiatives.

Over the past years, distress over refugees making their way to the Global North has dominated headlines and public debate. The images of arrivals on the coasts and borders of Europe have vastly overshadowed the efforts of African States and their cities faced with far more staggering migration flows. According to the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 85% of the displaced populations find

les pays en développement¹ et la majorité d'entre elles se dirigent vers les villes au lieu de rester dans les camps qui leur sont dédiés. Cela signifie que les impacts du déplacement et de la migration urbaine sont subis en plus grande partie par les municipalités des pays en développement. Ceci est particulièrement vrai en Afrique, continent qui recense un des taux d'urbanisation le plus rapide et une hausse fulgurante du nombre de réfugiés et de migrants². Toutefois, ces processus, qui s'influencent entre eux, demeurent peu étudiés.

Les déplacements s'urbanisent, tout comme les approches humanitaires

Ce phénomène ne saurait être mieux illustré que par ce que l'on peut observer en Ouganda. Le plus grand pays d'accueil du continent³ est salué par sa politique de portes ouvertes, qui offre aux réfugiés une liberté de mouvement leur donnant la possibilité de s'installer dans les centres urbains. Les mouvements observés en Ouganda révèlent que, pour les populations déplacées de force, trouver la sécurité et un refuge dans un pays étranger n'implique pas forcément la fin de la mobilité à l'intérieur des frontières⁴.

La migration étant de plus en plus enracinée dans les zones urbaines et de plus en plus durable, les personnes déplacées de force sont obligées de s'intégrer dans les communautés d'accueil. Ces dyna-

refuge in developing countries¹, and of these the majority make their way to cities rather than stay in dedicated camps. This means that the impacts of urban displacement and migration are mainly borne by the municipalities of developing nations. This is especially true in Africa, which is demonstrating the fastest rates of urbanisation – and soaring numbers of refugees and migrants². However, these mutually-influential processes remain under-studied.

Displacement is urbanising, as are humanitarian approaches

This phenomenon could not be better exemplified than by what is being seen in Uganda. The biggest refugee host of the continent³ is praised for its open-door policy, which allows freedom of movement for refugees, thus able to settle in urban centres. The movements witnessed in Uganda are also a reflection of the fact that, for forcibly displaced populations, finding security and refuge in a foreign country does not put an end to mobility within borders⁴.

As migration is increasingly entrenched in urban areas and is growing more and more protracted in nature, forcibly displaced people are faced with the need to integrate within host communities. These dynamics have also called for humanitarian organisations to adjust to the changing nature of displacement. In recent years, humanitarian organisations have strengthened their efforts to adapt

— 1. United Nations High Commissioner for Refugees, "Global Trends: Forced Displacement in 2017", 2018, p.2, www.unhcr.org/5b27be547.pdf

— 2. United Nations Population Division, "United Nations World Urbanization Prospects 2018: Key Facts", 2018, <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>

— 3. United Nations High Commissioner for Refugees, "Uganda 2019-2020 Country Refugee Response Plan", 2018, p.6, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Uganda%20Country%20RRP%202019-20%20%28January%202019%29.pdf>

— 4. AGORA, "Understanding the Needs of Urban Refugees and Host Communities Residing in Vulnerable Neighbourhoods of Kampala", July 2018, p.2, www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/agora_kampala_all_in_one_report_26072018_vf.pdf

— 1. United Nations High Commissioner for Refugees, "Global Trends: Forced Displacement in 2017", 2018, p.2, www.unhcr.org/5b27be547.pdf

— 2. United Nations Population Division, "United Nations World Urbanization Prospects 2018: Key Facts", 2018, <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>

— 3. United Nations High Commissioner for Refugees, "Uganda 2019-2020 Country Refugee Response Plan", 2018, p.6, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Uganda%20Country%20RRP%202019-20%20%28January%202019%29.pdf>

— 4. AGORA, "Understanding the Needs of Urban Refugees and Host Communities Residing in Vulnerable Neighborhoods of Kampala", July 2018, p.2, www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/agora_kampala_all_in_one_report_26072018_vf.pdf

miques ont aussi incité les organisations humanitaires à s'adapter à l'évolution de la nature du déplacement. Au cours des dernières années, les organisations humanitaires ont redoublé leurs efforts pour s'adapter aux dynamiques communautaires et collaborer avec les organisations locales. Pourtant, elles continuent de négliger les autorités municipales comme partenaires viables pour la réponse humanitaire. Or ce manque d'engagement fait rapidement obstacle à l'élaboration de programmes d'intervention durables, réalisables et évolutifs.

Quand les gens fuient leur foyer et cherchent un refuge dans les villes, ils le font en quête de sécurité, d'accès aux services et de moyens de subsistance, tous pris en charge par les autorités locales. Malgré les besoins locaux des personnes déplacées, la responsabilité de la gestion et de la réponse au déplacement est généralement considérée comme étant un enjeu de politique nationale. Paradoxalement, les municipalités du Sud sont en première ligne, mais n'ont pas d'accès direct aux ressources financières, à l'expertise technique, ni parfois à un mandat politique pour faire face aux besoins spécifiques des personnes déplacées parmi leurs résidents. La vulnérabilité urbaine touche en effet aussi les ressortissants du pays.

Kampala est un excellent exemple de ce phénomène. Les migrants urbains vulnérables ne peuvent s'installer que dans les bidonvilles informels et déjà appauvris des capitales, où les informations, les financements publics et les ressources nécessaires pour répondre aux services de base sont limités depuis des décennies. Ces défis croissants ne sont cependant pas passés sous silence. L'Autorité de la capitale Kampala (Kampala Capital City Authority, KCCA) – l'entité gouvernementale qui dirige la ville – reconnaît de plus en plus que les nouveaux arrivants peuvent être bénéfiques au développement de la ville sur le long terme. En parallèle, la communauté humanitaire locale démontre sa volonté de repenser ses modalités d'intervention dans

to community dynamics and collaborate with local organisations. Yet, they still tend to disregard municipal governments as viable partners in the response. This lack of engagement quickly puts sand in the wheels of sustainable, feasible and scalable response programmes.

When people flee their homes and find refuge in cities, they do so in search of security, access to services and livelihood opportunities, all overseen by local authorities. In spite of the local needs of displaced people, responsibility for managing and responding to displacement is largely considered a national policy issue. Paradoxically, municipalities in the global south stand at the frontline, but lack direct access to financial resources, technical expertise, and sometimes a political mandate to address the specific needs of the displaced individuals among their residents. Urban vulnerability also affects nationals.

Kampala is a prime example of this phenomenon. Vulnerable urban migrants can only afford to settle in already impoverished, informal slum areas in the capital city, where accurate information, public funding and resources to support basic amenities have been scarce for decades. However, these mounting challenges have not been left unaddressed, and the Kampala Capital City Authority (KCCA) – the government entity running the capital – increasingly recognises how new arrivals can yield positive benefits to the city's long-term development. In parallel, the local humanitarian community is demonstrating its willingness to reinvent its ways of working in the city⁵. This presents increasing opportunities for the KCCA to tap into the potential of the humanitarian response to advance its social agenda, in view of accommodating urban migrations and scaling up

— 5. European civil protection and humanitarian aid operations, *Humanitarian action in urban crisis*, February 2018, https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/humanitarian-action-urban-crises_en; Global Alliance for Urban Crisis, *Guidance Note: Protocol of Engagement between Local Governments and Humanitarian Actors, Working Paper*, January 2019, <http://urbancrises.org/downloads-0>

la ville⁵, ce qui offre à la KCCA de nouvelles opportunités d'utiliser le potentiel de la réponse humanitaire pour faire avancer son programme social, en vue d'accueillir les migrations urbaines et d'élargir les services de base. L'expérience récente de Kampala, réunissant les partenaires humanitaires et le secteur public, démontre comment une gestion adéquate de l'information et un dialogue intersectoriel peuvent contribuer à éclairer la gestion des migrations urbaines.

L'Ouganda, une île de stabilité; Kampala, une ville de migrations

Avant d'aller plus loin, il est utile de considérer le tableau régional. La région d'Afrique de l'Est – la République démocratique du Congo (RDC), le Soudan du Sud et la Corne de l'Afrique – a été le théâtre de conflits civils et armés depuis plus de trente ans. L'histoire des conflits a fait de cette région l'une des plus instables du monde, avec un grand nombre de populations se déplaçant aussi bien à l'intérieur qu'au-delà des frontières⁶.

L'Ouganda a été l'exception régionale. Le pays a bénéficié d'une période de calme relatif, ayant surmonté les violents conflits armés et civils qui ont affligé le pays pendant la plus grande partie de son histoire postcoloniale. Au cours des dernières années, le pays a développé des politiques progressistes d'accueil des réfugiés, basées sur une approche de portes ouvertes sans distinction de nationalité ou d'ethnicité, accordant le droit de circuler librement et de chercher un emploi, et en octroyant une parcelle de terre à chaque famille de réfugiés pour son propre usage agri-

basic services. Kampala's recent experience in bringing together humanitarian partners and the public sector demonstrates how adequate information management and cross-sectoral dialogue can inform urban migration management.

Uganda, an island of stability and Kampala, a city of migration

Before delving deeper into the location at hand, it is worth taking a look at the regional picture. The greater East African Region – including the eastern Democratic Republic of the Congo (DRC), South Sudan and the Horn of Africa – has been the site of protracted civil strife and armed conflict for the last thirty years. The history of conflict has made the region one of the most unstable areas in the world seeing high numbers of displaced populations moving both within and across borders⁶.

The regional exception has been Uganda, which has enjoyed a period of relative calm, having overcome the violent armed conflict and civil strife that plagued most of its post-colonial history. In recent years, the country has developed progressive refugee-hosting policies, based on an open-door approach irrespective of nationality or ethnicity, granting freedom of movement and the right to seek employment, and giving a piece of land to each refugee family for its own agricultural use⁷. These rights and freedoms have created clear incentives for people to settle in the country for various lengths of time: approximately 1.1 million refugees currently reside in Uganda⁸.

— 5. European civil protection and humanitarian aid operations, *Humanitarian action in urban crisis*, February 2018, https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/humanitarian-action-urban-crises_en; Global Alliance for Urban Crisis, *Guidance Note: Protocol of Engagement between Local Governments and Humanitarian Actors, Working Paper*, January 2019, <http://urbancrises.org/downloads-0>

— 6. Internal Displacement Monitoring Centre, *Reducing Displacement Risk in the Greater Horn of Africa*, Thematic report, October 2017, https://www.unisdr.org/files/55093_20170910afgreaterhornofafricadr.pdf

— 6. Internal Displacement Monitoring Centre, *Reducing Displacement Risk in the Greater Horn of Africa*, Thematic report, October 2017, https://www.unisdr.org/files/55093_20170910afgreaterhornofafricadr.pdf

— 7. Government of Uganda, *The Refugees Act 2006*, 24 August 2006; The World Bank Group, *An Assessment of Uganda's Progressive Approach to Refugee Management*, 31 August 2016, www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/ugandas-progressive-approach-refugee-management

— 8. REACH, *Uganda Joint Multi Sector Needs Assessment, Identifying Humanitarian needs among refugee and host community populations in Uganda*, August 2018.

cole⁷. Ces droits et libertés ont incité les gens à s'installer dans le pays pour des périodes variables : près de 1,1 million de réfugiés résident actuellement en Ouganda⁸.

Si les réfugiés sont en majorité accueillis dans des camps dédiés, les longs trajets et les opportunités limitées dans les zones rurales où sont situés les camps les amènent inévitablement à se déplacer vers les centres urbains, en priorité la capitale, Kampala. En novembre 2018, le HCR et le Bureau du Premier ministre ont enregistré plus de 50 000 réfugiés dans la ville⁹. Malgré les chiffres officiels, il est essentiel de noter que ces réfugiés urbains ne sont pas les seuls à contribuer à la migration urbaine. Les chiffres doivent aussi refléter les étrangers qui se sont installés par eux-mêmes, les réfugiés enregistrés dans les camps mais qui résident à Kampala, les migrants économiques internes qui viennent d'autres régions pour s'installer en ville et tous les migrants qui s'installent en marge de la capitale. La KCCA estime à un million le nombre total des nouveaux résidents. Kampala est en effet une ville de migrants, 70 % des résidents étant citoyens depuis moins de trois générations¹⁰.

L'urgence d'une réponse ne se traduit pas en ressources

Les facteurs d'incitation de Kampala n'ont pas été sans poser de sérieux défis. La ville a dû faire face à l'incapacité de gérer la croissance rapide de sa population et à un manque de ressources. Les stratégies nationales pour la gestion des réfugiés et des migrants n'ont pas été

« Près de 1,1 million de réfugiés résident actuellement en Ouganda. »

"Approximately 1,1 million refugees currently reside in Uganda."

While the majority of the refugees are initially accommodated in dedicated settlements, lengthy periods of displacement and limited opportunities in the rural areas where the settlements are located inevitably push refugees to move to urban centres, essentially the capital, Kampala. In November 2018, UNHCR and the Office of the Prime Minister have registered over 50,000 refugees in the city⁹. Despite the official figures, it is critical to note that these urban refugees are not the only contributors to urban migration. The figures need to be reflective of self-settled foreigners, refugees registered in settlements but residing in Kampala, internal economic migrants moving from other locations to the city, and all migrants settling on the fringes of the capital city. KCCA estimates the number of all incoming residents at 1 million. Kampala is indeed a city of migrants, 70% of its residents being less than 3rd generation citizens¹⁰.

The urgency for a response does not translate into resources

The pull-factors experienced in Kampala have not come without serious challenges. The city has been faced with the inability to manage the rapid growth of its population and a gap in resources. National strategies for the management of refugees and migrants have not been cascaded down to the lower levels of government, which has resulted in national strategy plans¹¹ receiving massive international support, leaving little to

— 7. Government of Uganda, *The Refugees Act 2006*, 24 August 2006 ; The World Bank Group, *An Assessment of Uganda's Progressive Approach to Refugee Management*, 31 August 2016 www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflict/violence/brief/ugandas-progressive-approach-refugee-management

— 8. REACH, *Uganda Joint Multi Sector Needs Assessment, Identifying Humanitarian needs among refugee and host community populations in Uganda*, August 2018.

— 9. Uganda Comprehensive Refugee Response Portal, www.ugandarefugees.org/en/country/uga

— 10. Uganda Bureau of Statistics, 2017.

— 9. Uganda Comprehensive Refugee Response Portal, www.ugandarefugees.org/en/country/uga

— 10. Uganda Bureau of Statistics, 2017.

— 11. Government of Uganda, United Nations, The World Bank, *ReHoPE – Refugee and Host Population Empowerment: Strategic Framework*, June 2017; UNHCR, *Comprehensive Refugee Response Framework, Applying Comprehensive Responses (CRRF) in Africa*, August 2018.

répercutées aux niveaux inférieurs du gouvernement, ce qui s'est traduit par un soutien international massif des plans stratégiques nationaux¹¹, laissant peu de moyens pour leur mise en œuvre aux échelons inférieurs du gouvernement. Bien que la KCCA n'ait pas le mandat de gérer les réfugiés urbains et qu'elle ne dispose pas de ressources suffisantes pour atténuer la pauvreté urbaine, elle a conscience des impacts de la migration sur ses services sous pression et des besoins croissants du tiers de la population habitant les bidonvilles. Les premières mesures de la KCCA pour démêler la situation ont été de reconnaître le besoin de disposer de données et d'élaborer une réponse et des actions sur des informations probantes.

Les besoins des réfugiés et des migrants urbains vivants à Kampala ont longtemps été négligés. Vivant dispersés dans des quartiers déjà culturellement mixtes, les déplacés sont plus difficiles à identifier et à atteindre. L'accent est mis sur l'assistance dans les camps et un postulat d'autosuffisance en milieu urbain. Cette situation a été exacerbée par le manque de données fiables sur la pauvreté et la migration urbaine, entraînant une reconnaissance limitée des besoins des populations urbaines vulnérables. Ce déficit de données a aussi empêché les organisations humanitaires et les autorités urbaines de hiérarchiser les interventions. C'est pour cela que la KCCA a pris l'initiative de rassembler des informations pour mettre tous les acteurs en phase et encourager une collaboration réciproque entre acteurs publics et humanitaires.

Lier réponse humanitaire et action politique

Au début de l'année 2018, IMPACT Initiatives a proposé d'appuyer la KCCA pour mener une évaluation locale des

support their implementation at lower levels of government. Although the KCCA is not legally entitled to manage the urban refugee caseload and does not enjoy sufficient resources to alleviate urban poverty, it has not overlooked the impacts of migration on its strained services nor the growing needs of the one-third of its population residing in slum areas. The first steps taken by the KCCA in untangling the situation were to recognise the need for data and the creation of evidence-based response and action.

The needs of urban refugees and migrants living in Kampala have indeed long been overlooked. Living dispersedly in already culturally-mixed neighbourhoods, the displaced are harder to identify and reach. The focus is on settlement-based assistance with the assumption of self-reliance in urban settings. This situation has been amplified by the dearth of reliable data on urban poverty and migration. This lack of data has also hampered humanitarian organisations and urban authorities in prioritising their interventions. With this in mind, the KCCA took the initiative to gather information that would put all stakeholders on the same page and encourage reciprocal collaboration between public and humanitarian actors.

Linking humanitarian and policy responses

In early 2018, IMPACT Initiatives offered to support KCCA to conduct an area-based assessment on urban vulnerabilities, exploring shortcomings in the policy and humanitarian response for both refugee and host communities, as well as structural issues related to access to basic services in the capital's slums. Building on IMPACT's expertise in analysing the needs of vulnerable populations and KCCA's knowledge of the local ecosystem, the assessment¹² provided an analysis at granular levels and succeeded in identifying patterns of social and territorial vulnerability.

— 11. Government of Uganda, United Nations, The World Bank, ReHoPE – *Refugee and Host Population Empowerment: Strategic Framework*, June 2017; UNHCR, *Comprehensive Refugee Response Framework, Applying Comprehensive Responses (CRRF) in Africa*, August 2018.

— 12. AGORA, *Understanding the Needs...*, *op. cit.*

vulnérabilités urbaines, en analysant les lacunes des politiques et de la réponse humanitaire pour les réfugiés et les communautés d'accueil, ainsi que les enjeux structurels liés à l'accès aux services de base dans les bidonvilles de la capitale. S'appuyant sur l'expertise d'IMPACT en matière d'analyse des besoins des populations vulnérables et grâce à la connaissance de la KCCA de l'écosystème local, l'évaluation¹² a fourni une analyse décomposée sur différents niveaux et permis d'identifier des modèles de vulnérabilité sociale et territoriale.

L'évaluation a montré que les itinéraires de déplacement sont particulièrement variés à Kampala, les réfugiés urbains étant loin de composer un groupe homogène. Réunissant pas moins de vingt-cinq nationalités différentes dispersées à travers la ville, les réfugiés et les migrants présentent des niveaux très variables de résilience socio-économique, de liens sociaux au sein de la communauté d'accueil et de compréhension de leurs droits et devoirs en tant que résidents urbains. L'évaluation a aussi révélé que, contrairement au discours global sur les réfugiés, les communautés d'accueil sont presque aussi vulnérables qu'eux. Selon un *a priori* largement répandu, les réfugiés sont même considérés comme plus riches que les ressortissants nationaux.

D'une part, ces attitudes et suppositions encouragent les propriétaires à demander aux réfugiés un loyer d'en moyenne 1,5 % supérieur à celui des ressortissants nationaux, ce qui perturbe un marché immobilier déjà sous-réglementé. D'autre part, les réfugiés peuvent facilement se voir refuser la protection et les aides, puisque les communautés d'accueil et les prestataires de service ignorent souvent les lois relatives aux droits des réfugiés. Cela souligne également l'attention qu'il convient d'accorder aux choix individuels et aux stratégies de subsistance. La grande majorité des habitants des bidonvilles, et parmi eux des réfugiés, ont recours à des moyens

The assessment revealed that displacement itineraries are especially diverse in Kampala, as urban refugees are far from being a homogenous group. Comprising of no less than twenty-five different nationalities widely dispersed across the city, refugees and migrants present very different levels of socio-economic resilience, social ties within the host community and understanding of their duties and rights as urban residents. The assessment also revealed that unlike the global narrative on refugees suggests, host communities are almost as vulnerable as refugees. Based on a widespread assumption, refugees are even regarded as wealthier than nationals.

On the one hand, these attitudes and assumptions encourage property owners to charge refugees an average of 1,5 times more than nationals for accommodation, disrupting an already under-regulated rental market. On the other hand, refugees can easily be denied access to protection and amenities, as host communities and service providers are often unaware of applicable laws regarding refugee rights. This also highlights the attention that should be given to individual choices and strategies to make a living. The vast majority of slum dwellers, and among them refugees, resort to informal ways of making ends meet. While most humanitarian interventions are well aware of the crucial role of livelihood support for the urban poor, such initiatives have significant leaps to make in supporting beneficiaries to formalise their businesses. Indeed, local regulations regarding the urban economy exist and the KCCA is deploying efforts to enact them. Such findings highlight the

« Contrairement au discours global sur les réfugiés, les communautés d'accueil sont presque aussi vulnérables qu'eux. »

"Unlike the global narrative on refugees suggests, host communities are almost as vulnerable as refugees."

— 12. AGORA, *Understanding the Needs...*, op. cit.

informels pour gagner leur vie. Si la plupart des interventions humanitaires sont pleinement conscientes du rôle crucial de l'aide à la subsistance des habitants urbains pauvres, de telles initiatives ont du chemin à faire pour aider les bénéficiaires à formaliser leurs entreprises. En effet, il existe des réglementations locales concernant l'économie urbaine que la KCCA s'efforce d'appliquer. Ces constats soulignent le besoin pour les acteurs humanitaires d'apporter une réponse ciblée et cohérente avec les réglementations municipales en vigueur.

Plaider en faveur d'une expertise et d'un dialogue transversaux

Les résultats ont démontré que, dans la ville, le déplacement urbain et les vulnérabilités socio-économiques sont étroitement liés. Il s'agissait là d'une étape importante pour plaider en faveur d'une collaboration approfondie et engagée entre acteurs publics et acteurs non gouvernementaux, dont les expertises sont complémentaires. Du point de vue de la prestation de services, la réalité observée dans la ville appelle à une approche transversale et inclusive de l'intervention à la fois politique et humanitaire. La diversité des types de vulnérabilité plaide en faveur d'actions qui ciblent principalement les bénéficiaires en fonction des critères d'accès aux filets de sécurité socio-économiques, plutôt que de se concentrer sur le statut de déplacé. Cette affirmation est particulièrement bien reflétée dans la façon dont la KCCA conçoit son mandat de supervision des prestations des services publics, à savoir uniquement sur le fait d'être résident de Kampala. Le hashtag phare de la ville, #KampalaForAll, montre que l'inclusion est un objectif croissant.

En 2018, la KCCA manquait encore de ressources humaines et de capacités directement affectées aux interventions en faveur des réfugiés et des migrants. Cela a renforcé la nécessité d'obtenir des financements et des expertises externes pour atteindre l'objectif de répondre aux besoins des résidents vulnérables. L'évaluation menée par IMPACT ayant permis

need for humanitarian actors to provide a targeted response that is consistent with the municipal regulations in place.

Making the case for cross-cutting expertise and dialogue

The findings provided a clear indication of how urban displacement and socio-economic vulnerabilities are closely interlinked in the city. This in turn acted as an important step in making the case for a more profound and engaging collaboration between public and non-governmental stakeholders, who demonstrate complementary expertise. From a service delivery standpoint, the reality seen in the city calls for an inclusive and cross-cutting approach in both the policy and humanitarian response. The diversity of the types of vulnerabilities advocates for actions that primarily target beneficiaries through the criteria of access to socio-economic safety nets, rather than focusing on displacement status. This assertion is particularly well reflected in how KCCA approaches its mandate for overseeing public service delivery, which is only based on the fact of being a resident of Kampala. The city's flagship hashtag, #KampalaForAll, clearly illustrates that inclusivity is a growing objective.

In 2018, the KCCA still lacked human resources and capacities that were directly committed to refugee and migrant responses. This reinforced the need to leverage external funding and expertise to achieve the objective of addressing the needs of vulnerable residents. As the assessment conducted by IMPACT provided clarity on the response gaps¹³, prioritisation and targeting became an option for KCCA. Under the initial incentive of a core group of humanitarian organisations¹⁴, the institution continued its efforts by establishing a city-level coordination platform, the Kampala Coordination Forum for Displacement,

— 13. *Ibid.*

— 14. Including the International Rescue Committee (IRC), International Organization for Migration (IOM) and IMPACT Initiatives.

d'éclairer les lacunes en la matière¹³, la priorisation et le ciblage sont devenus des options pour la KCCA. Sous l'impulsion initiale d'un noyau d'organisations humanitaires¹⁴, l'institution a poursuivi ses efforts en établissant une plate-forme de coordination au niveau de la ville, le « Forum de coordination de Kampala pour les déplacements, la migration et les réfugiés urbains » (en anglais, le *Kampala Coordination Forum for Displacement, Migration and Urban Refugees*), qui se concrétisa par le lancement d'une première « Réponse stratégique aux déplacements, à la migration et à la réinstallation (en anglais, *Strategic Response to Displacement, Migration and Resettlement*) par la KCCA¹⁵.

Le Forum de coordination s'est rapidement avéré une véritable coalition, où les professionnels de la gestion urbaine des secteurs de l'humanitaire, du développement et du politique pouvaient évoquer des préoccupations pratiques concernant les bidonvilles, allant de la protection à l'accès aux services publics. Le caractère unique de cette initiative repose autant sur le fait qu'elle a été menée par la mairie que sur la diversité des acteurs qu'elle a réussi à rassembler. Les institutions publiques, les agences de développement multilatérales, les ONG nationales et internationales, les entreprises, les établissements de recherche et les associations de réfugiés ont tous salué les efforts de la KCCA. Grâce à la plate-forme créée par le Forum, les organisations humanitaires ont eu accès aux principaux représentants de l'État qui, à leur tour, se sont fait l'écho de la richesse du tissu associatif. En formalisant un réseau déjà actif de professionnels de la gestion urbaine, le Forum a défini un espace privilégié au sein duquel les partenaires de mise en œuvre ont été invités à contribuer à l'agenda politique. Cette

Migration and Urban Refugees, which was expressed by KCCA releasing a Strategic Response to Displacement, Migration and Resettlement for the first time¹⁵.

The Coordination Forum quickly proved to be a unique coalition, where urban practitioners from humanitarian, development and policy spheres and all sectors could raise practical concerns affecting slum areas, ranging from protection to access to public services. The uniqueness of this initiative rests as much on the fact that it has been led by the city hall as on the scale of the stakeholders it has been able to bring together. Public institutions, multi-lateral development agencies, international and national NGOs, businesses and research firms, as well as refugee-led associations, have praised KCCA for its efforts. Through the platform provided by the Forum, humanitarian agencies have had access to major State representatives, who in turn, have echoed the richness of the associative fabric. By formalising a network of already active urban practitioners, the Forum defined a privileged space within which implementing partners were expected to make contributions to the policy agenda. This situation favoured the emergence of innovative and realistic ideas to address common concerns that remain difficult to solve on a case by case basis.

KCCA's strategic plan for urban migration is thus the product of a collective effort. For instance, based on data and field experiences, participants acknowledged that there are still worrying protection issues for refugees in Kampala. It is not uncommon to hear of cases of unregistered refugees asked to pay for being taken through the refugee registration process, a service that is free of charge, or asked to pay above normal charges for health care. As a response, solutions suggest focusing on improving access to

— 13. *Ibid.*

— 14. Y compris International Rescue Committee (IRC), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et IMPACT Initiatives.

— 15. Kampala Capital City Authority, *Press statement: KCCA moving to improve the plight of migrants*, 10 April 2018 www.kcca.go.ug/news/280#.XGgi_1VKhEY

— 15. Kampala Capital City Authority, *Press statement: KCCA moving to improve the plight of migrants*, 10 April 2018, www.kcca.go.ug/news/280#.XGgi_1VKhEY

situation a permis l'émergence d'idées innovantes et réalistes pour répondre à des préoccupations communes, difficiles à résoudre au cas par cas.

Le plan stratégique de la KCCA pour la migration urbaine est donc le fruit d'un effort collectif. Par exemple, sur la base des données et des expériences de terrain, les participants ont reconnu qu'il existe encore des enjeux de protection préoccupants pour les réfugiés à Kampala. Les cas de réfugiés non enregistrés à qui l'on demande de payer les frais d'inscription au registre des réfugiés, un service gratuit, ou de payer des frais des soins de santé supérieurs aux tarifs normaux ne sont pas rares. En réponse, des solutions proposent de concentrer les efforts sur l'amélioration de l'accès à l'information civique pour tous, afin que ni les réfugiés, ni les prestataires de service, ni les aînés de la communauté ne puissent ignorer les conditions d'accès aux services sociaux de base.

Possibilités inexploitées et points d'amélioration

L'absence de gestion conjointe de l'information et de coordination entre les organisations humanitaires et les autorités locales est l'un des principaux obstacles à l'efficacité de l'action humanitaire globale sur le long terme. À Kampala, ce problème est abordé de façon exemplaire, grâce à l'engagement réciproque des deux acteurs. Il reste néanmoins des obstacles à surmonter pour combler le fossé entre les paroles et les actes. Répondre simultanément aux besoins à court et à long terme reste un défi important, en partie à cause de l'architecture du financement humanitaire qui demeure en grande partie sectoriel et rigide.

La ville de Kampala a expérimenté un cadre de collaboration innovant dans lequel l'autorité municipale et ses partenaires d'aide ont commencé à identifier des intersections et des pistes d'actions complémentaires. Des progrès ont aussi été réalisés au niveau national puisque le Plan d'intervention 2019-2020 pour les réfugiés, codirigé par le cabinet du

civic information for all, so that neither refugees, service providers nor community elders can ignore the conditions for accessing basic social services.

Untapped opportunities and areas for improvement

The lack of joint information management and coordination between humanitarian organisations and local authorities is one of the key issues hampering the long-term efficiency of the humanitarian action worldwide. In Kampala, this is being addressed exceptionally, thanks to reciprocal commitment from both groups. However, critical barriers to bridging the gap between words and action remain. Addressing short and long-term needs simultaneously remains a challenge, partly because of the humanitarian funding architecture, which to a large degree remains sector-focused and rigid in its schemes.

The city of Kampala has experimented an innovative and collaborative framework, whereby a city authority and its aid partners began identifying intersections and avenues for complementary action. At the domestic level too, progress is being made. The 2019-2020 Refugee Response Plan, co-led by the Office of the Prime Minister and UNHCR¹⁶, has inscribed the urban refugee response as one of its priority outcomes. In this sense, Kampala is in phase with the international community which made commitments to recognise and support the hosting role of municipalities¹⁷.

— 16. United Nations High Commissioner for Refugees, *Uganda 2019-2020 Country Refugee Response Plan*, 2018, p.6, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Uganda%20Country%20RRP%202019-20%20%28January%202019%29.pdf>

— 17. United Nations Habitat III, *The New Urban Agenda*, 2017.

Premier ministre et le HCR¹⁶, a inscrit l'action en faveur des réfugiés urbains parmi ses principaux piliers d'intervention. En ce sens, Kampala est en phase avec la communauté internationale qui s'est engagée à reconnaître et à soutenir le rôle d'accueil des municipalités¹⁷.

Traduit de l'anglais par Juliet Powys

— 16. United Nations High Commissioner for Refugees, *Uganda 2019-2020 Country Refugee Response Plan*, 2018, p.6, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Uganda%20Country%20RRP%202019-20%20%28January%202019%29.pdf>

— 17. United Nations Habitat III, *The New Urban Agenda*, 2017.

Biographies



LOUISE THALLER

Louise a travaillé avec des ONG internationales et des bailleurs de fonds dans différentes capitales du continent africain et des Caraïbes, en mettant l'accent sur l'appui des partenaires gouvernementaux locaux dans l'élaboration des politiques et des projets sociaux inclusifs. Titulaire d'un master en développement international urbain de Sciences Po Paris, elle travaille actuellement avec IMPACT Initiatives sur la recherche et les programmes axés sur les migrations urbaines. Elle a dirigé une évaluation multisectorielle des besoins avec la KCCA à Kampala en 2018.

Louise has worked with international NGOs and donor agencies in various capital cities on the African continent and in the Caribbean, retaining a strong focus in supporting local government partners to develop inclusive social policies and projects. With a Master's Degree in International Urban Development from SciencesPo Paris, she is currently working with the IMPACT Initiative on research and programmes focusing on urban migration. She led a multi-sector needs assessment with KCCA in Kampala in 2018.

INNOCENT SILVER

Coordinateur de projets de la Kampala Capital City Authority (KCCA), responsable de la supervision de la mise en œuvre, du suivi et de la production des rapports de l'Autorité. Il est administrateur public, avec une formation postuniversitaire spécialisée en démographie de la santé et en gestion de la stratégie d'entreprise. En tant que Project Management Professional (PMP) certifié, Innocent a une grande expérience en gestion de projets transnationaux. Parallèlement à son rôle de gestionnaire des projets, il dirige actuellement l'initiative de la ville de Kampala visant à développer une stratégie globale sur le déplacement, les migrations, la réinsertion et les réfugiés urbains.

The Project Coordinator at the Kampala Capital City Authority (KCCA), responsible for overseeing the implementation, monitoring and reporting of the Authority's projects. He is a Public Administrator, with specialised post-graduate training in Health Demography and Corporate Strategy Management. Innocent is a certified Project Management Professional (PMP) with extensive experience in managing transnational projects. Alongside his Project Management Role, he is currently leading the City of Kampala's initiative to develop a comprehensive strategy on Displacement, Migration, Resettlement and Urban Refugees.

Les « fonctionnaires de la rue des 40 » à N'Djamena: phénomène hors champ humanitaire

The “Officials of 40 Street” in N'Djamena: a phenomenon outside the humanitarian field

Emmanuel Bossennec • Coordinateur du Pôle formation à l'association La Voûte nubienne

La capitale tchadienne connaît un phénomène dont elle n'a pas le privilège. Ni réfugiés ni déplacés, ces jeunes qui « montent à la ville » se situent sous les radars des humanitaires comme des politiques. Ils représentent pourtant un chantier auquel les uns comme les autres devraient s'atteler.



EMMANUEL
BOSENNEC

N'Djamena est depuis quelques années le théâtre d'une arrivée massive de jeunes issus des villages du sud du Tchad. Espérant trouver dans la capitale des opportunités de revenus plus accessibles que dans leurs provinces – pour « s'y chercher », selon l'expression de l'un d'eux¹ –, ils y exercent de petits boulots de domestiques ou de vendeurs ambulants. Ces jeunes, hommes et femmes, parmi lesquels on compte de nombreux mineurs, sont appelés par les N'Djamenois les « fonctionnaires de la

The capital of Chad is experiencing a phenomenon which is common to many other African cities. These young people who “come to the city”, being neither refugees nor displaced persons, pass under the radar of humanitarian workers and politicians alike. They nevertheless represent a situation which ought to concern them both.

Over the last few years, N'Djamena has experienced a mass arrival of young people from the villages in southern Chad. Hoping to find more accessible income opportunities in the capital than in the provinces (to “find their feet”, as one of them puts it¹) they work part-time jobs as domestic workers or street vendors. These young men and women, including a number of minors, are known to N'Djamena residents as the “Officials of 40 Street”. The expression refers to the so 40-metre-wide street which is the main artery that runs through the capital's northern neighbourhoods and

— 1. Moussa Nguedmbaye, « Exode rural: le phénomène prend une dimension inquiétante », *Tchadinfos.com*, 15 janvier 2019, <https://tchadinfos.com/tchad/exode-rural-le-phenomene-prend-une-dimension-inquietante>

— 1. Moussa Nguedmbaye. « Exode rural: le phénomène prend une dimension inquiétante », *Tchadinfos.com*, 15 janvier 2019, <https://tchadinfos.com/tchad/exode-rural-le-phenomene-prend-une-dimension-inquietante>

rue des 40 ». L'expression fait référence à la rue de 40 mètres (de large), principal axe traversant les quartiers nord de la capitale, là où résident les foyers aisés dans lesquels une bonne partie de ces jeunes sont employés. Associé à l'exode rural, ce phénomène qui, aux dires des N'Djamenois, prendrait de l'ampleur, choque et préoccupe. Pourtant, en dehors d'une enquête de 2016 réalisée par le Centre de support en santé international (CSSI) avec l'appui financier de l'Agence des Nations unies pour la population (UNFPA), il n'existe pour ainsi dire ni programme humanitaire ni politique de prise en charge et d'accompagnement de ces jeunes. Un récent article paru dans *Le Monde* attirait pourtant l'attention sur leur détresse².

À travers ce phénomène, commun d'ailleurs à beaucoup de capitales africaines, la présente contribution s'interroge sur les raisons qui font qu'une réalité présentant les caractéristiques d'extrême vulnérabilité, de souffrance et de misère qui justifieraient des programmes d'aide dédiés, demeure pourtant dans une sorte d'angle mort du champ humanitaire. Notre hypothèse est qu'il s'agit d'une inadéquation mutuelle du groupe concerné et des programmes d'aide, et que cette inadéquation tient, d'un côté, à la nature même du phénomène en question et, de l'autre, à la posture et aux inclinations des acteurs du champ humanitaire³.

Un groupe qui cumule les vulnérabilités

Le phénomène des « fonctionnaires de la rue des 40 » est difficile à quantifier. Hormis l'enquête du CSSI citée en introduction, il n'existe pas d'étude

the location of the wealthy households in which many of these young people work. Associated with the rural exodus, this phenomenon which, according to N'Djamena residents, is growing in scale, is both shocking and worrying. Yet, aside from a study carried out in 2016 by the Support Centre for International Health (CSSI), with financial backing from the United Nations Population Fund (UNFPA), there is no humanitarian or political programme in place to support and assist these young people. However, a recent article in the French journal *Le Monde* drew attention to their suffering².

Through this phenomenon, common to many African capital cities, this article examines the reasons why a reality presenting all the characteristics of extreme vulnerability, suffering and misery, which would justify dedicated aid programmes, remains a kind of blind spot in terms of humanitarian aid. Our hypothesis is that there is a mismatch between the affected group and aid programmes, and that this mismatch is due on the one hand to the very nature of the phenomenon in question, and on the other hand, to the position and inclinations of those involved in the humanitarian field³.

A group that accumulates vulnerabilities

The phenomenon of the "Officials of 40 Street" is difficult to quantify. Apart from the CSSI study mentioned in the introduction, there have been no specific studies on the subject. More generally, data on the population in Chad is outdated (the last census was in 2011), and continent-wide information remains in-

— 2. Aurélie Bazzara, « À N'Djamena, la souffrance muette des "fonctionnaires de la rue de 40" », *Le Monde Afrique*, 18 juillet 2018, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/07/18/a-n-djamena-la-souffrance-muette-des-fonctionnaires-de-la-rue-de-40_5333128_3212.html

— 3. L'expression « champ humanitaire » est utilisée ici pour signifier de façon assez large l'ensemble des acteurs, des programmes et des activités à caractère humanitaire, qu'elles relèvent de l'aide humanitaire proprement dite ou de l'aide au développement, qu'elles soient institutionnalisées ou relèvent d'une initiative personnelle ou collective.

— 2. Aurélie Bazzara, « À N'Djamena, la souffrance muette des "fonctionnaires de la rue de 40" », *Le Monde Afrique*, 18 juillet 2018, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/07/18/a-n-djamena-la-souffrance-muette-des-fonctionnaires-de-la-rue-de-40_5333128_3212.html

— 3. The expression "the humanitarian field" is broadly used to refer to humanitarian actors, programmes and activities, whether they relate to humanitarian aid in the strictest sense, or development assistance, and whether they are institutionalised or stemming from personal or collective initiatives.

précise à leur sujet. De façon plus globale, les données sur les populations au Tchad sont peu actualisées (le dernier recensement date de 2011) et les informations à l'échelle du continent demeurent partielles⁴. L'idée répandue selon laquelle ce phénomène serait en augmentation est donc à prendre avec précaution. L'idée même d'exode rural, et la crainte qui l'accompagne de voir les campagnes se vider des bras valides, est même battue en brèche par nombre d'analystes : en un siècle, la population rurale du Burkina Faso a été multipliée par cinq, celle de Madagascar par sept et celle du Tchad par neuf⁵. Face à ces considérations statistiques, il demeure que le groupe désigné de façon vague par cette expression présente un certain nombre de caractéristiques communes.

Généralement, les jeunes concernés passent pour être originaires de trois ou quatre régions du sud du Tchad : le Mandoul, le Moyen-Chari, le Logone Oriental et la Tandjilé. Ces régions, parmi les plus densément peuplées du pays, en sont le poumon agricole. Depuis 2003, le Logone Oriental accueille également les principaux sites d'exploitation pétrolière du Tchad (Doba, Komé).

Habitant à plusieurs de petites chambres dans les quartiers périphériques de N'Djamena (Walia, Nguéli, Farcha, Gassi notamment), ces jeunes parcourent de longues distances entre leur logement et leur lieu de travail. On voit leurs cortèges, matin et soir, par grappes de cinq ou six personnes, longer les axes qui conduisent vers les quartiers où ils travaillent. En journée, les jeunes hommes arpentent les rues, proposant des articles ou des services variés (cou-

complete⁴. The commonly-held view that this phenomenon is on the rise is therefore to be viewed with caution. The very idea of a rural exodus, and the attendant fear of seeing the countryside drained of manpower, is contested by a number of analysts: in one century, the rural population of Burkina Faso has multiplied by five, that of Madagascar by seven, and that of Chad by nine⁵. These statistical considerations notwithstanding, the fact remains that the group vaguely referred to by this expression presents a number of common characteristics.

Generally, the young people in question are considered to come from three or four regions in southern Chad: Mandoul, Moyen-Chari, Logone Oriental and Tandjilé. These regions, which are amongst the most densely populated in the country, make up the agricultural heartland. Since 2003, Logone Oriental has also been home to Chad's main oil extraction sites (Doba, Komé).

These young people live together in small rooms in the outlying neighbourhoods of N'Djamena (especially Walia, Nguéli, Farcha and Gassi) and travel long distances to get to their workplaces. They can be seen in groups of five or six, morning and evening, walking along the streets leading to the neighbourhoods where they work. During the day, the young men roam the streets, offering various objects and services (nail clippers, shoe-shiners, hairdressers, domestic and everyday objects, pens, second-hand clothes, etc).

The young women are usually hired by rich families in the city's northern neighbourhoods, where they carry out menial tasks for the household in exchange for

— 4. Bénédicte Gastineau et Valérie Golaz, « Être jeune en Afrique rurale. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, n° 259, mars 2016, p. 9-22, <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2016-3-page-9.htm>

— 5. Jean-Marie Cour et Laurent Bossard, « Migrations rurales en Afrique : la voie vers le développement ? », *Éco d'ici, éco d'ailleurs* (émission radio), 11 novembre 2017, www.rfi.fr/emission/20171111-afrique-migrations-rurales-paysans-exode-villes-developpement

— 4. Bénédicte Gastineau et Valérie Golaz, « Être jeune en Afrique rurale. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, n° 259, mars 2016, p. 9-22, <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2016-3-page-9.htm>

— 5. Jean-Marie Cour et Laurent Bossard, « Migrations rurales en Afrique : la voie vers le développement ? », *Éco d'ici, éco d'ailleurs* (radio programme), 11 novembre 2017, www.rfi.fr/emission/20171111-afrique-migrations-rurales-paysans-exode-villes-developpement

peurs d'ongles, cireurs de chaussures, coiffeurs, articles domestiques et objets usuels, stylos, vêtements de seconde main, etc.).

Les jeunes femmes sont le plus souvent embauchées par les foyers aisés des quartiers nord de la ville, où elles accomplissent les basses besognes pour la maisonnée en échange de salaires très inférieurs au salaire minimum. Elles subissent fréquemment des maltraitements et des abus sexuels. Certaines logent chez leur employeur et n'ont que le dimanche pour retrouver leurs camarades et se détendre.

L'imaginaire collectif considère ces jeunes avec un mélange de pitié et de reproche, les accusant des maux dont ils sont à la fois les vecteurs et les premières victimes. Dans un pays dont les références sont encore très largement liées au monde rural, ils sont associés à tous les fléaux des grands centres urbains : violences, addictions, brigandage, incivilité, faible niveau d'instruction, isolement, misère, mauvais traitements, délinquance, précarité, prostitution, abus sexuels, grossesses précoces, contamination par le VIH-sida et autres IST, exploitation, voire esclavage.

La façon dont ils sont traités par leurs patrons et la misère de leur condition suscitent la compassion. À l'inverse, leur manque d'éducation et de savoir-vivre, la violence qu'on leur attribue et certains comportements qu'on leur prête, scandaleux aux yeux de la société tchadienne, provoquent la réprobation. Au fond, il leur est reproché de quitter les villages par paresse, pour fuir la pénibilité des travaux des champs et de se laisser abuser par le mirage d'une vie facile offerte par la ville.

Une situation caractéristique des mutations de la société tchadienne

Si les « fonctionnaires de la rue des 40 » sont victimes d'une forme d'esclavage moderne, favorisé par l'urbanisation, l'ampleur prise par ce phénomène à

« L'imaginaire collectif considère ces jeunes avec un mélange de pitié et de reproche, les accusant des maux dont ils sont à la fois les vecteurs et les premières victimes. »

"The collective psyche views these young people with a mixture of pity and reproach, accusing them of the evils of which they are both the vectors and the first victims."

salaries far below the national minimum. They are often subjected to ill-treatment and sexual abuse. Some reside in their employers' houses and have only Sundays free to see their friends and relax.

The collective psyche views these young people with a mixture of pity and reproach, accusing them of the evils of which they are both the vectors and the first victims. In a country where references are still overwhelmingly linked to the rural context, they are associated with all of the scourges of large urban centres: violence, addiction, robbery, incivility, low education levels, isolation, misery, ill-treatment, delinquency, precariousness, prostitution, sexual abuse, early pregnancies, HIV-AIDS and other STDs, exploitation, and even slavery.

The way in which they are treated by their bosses and the misery of their condition arouses compassion. Conversely, their lack of education and poor upbringing, the violence that is attributed to them and some of their behaviours, which are scandalous in the eyes of Chadian society, are met with disapproval. Deep down, they are blamed for having left the villages out of laziness, to escape the hard work in the fields, and to let themselves be taken in by the mirage of an easy life in the city.

A situation characteristic of the changes in Chadian society

If the "Officials of 40 Street" are the victims of a kind of modern slavery, exac-

N'Djamena témoigne aussi de l'évolution des mentalités à la faveur d'une modernité perçue par l'ensemble de la société de façon ambivalente.

Les Tchadiens sont nombreux à déplorer la disparition de leurs traditions et la fuite des bras vaillants vers la capitale, au détriment des activités agricoles. Pourtant, la vie rurale présente peu d'attraits pour ceux qui grandissent dans les villages. En regard, l'exemple ou le récit des aventures urbaines de leurs aînés couronnées de succès encourage les jeunes à tenter à leur tour le voyage. Qu'importent les difficultés. La capacité à supporter les situations les plus dures est d'ailleurs une composante de la culture traditionnelle dont on ne peut sous-estimer la puissance. Si le rêve d'une vie meilleure est le moteur de l'exil, l'endurance dans les épreuves et la constance face aux revers de fortune sont le carburant de la réussite.

Qu'ils l'avouent ou non, l'urbanisation coïncide pour nombre de Tchadiens, du Nord, du Sud, des villes ou des campagnes, avec les aspirations à la réussite qui s'incarnent dans le confort, voire le luxe, dont jouit une élite aisée. Les jeunes issus des couches les plus déconsidérées sont, comme les autres, attirés par l'espoir de gains rapides et d'une vie moins dure, mais aussi, plus prosaïquement, par la recherche de moyens de pourvoir à leur avenir. L'argent gagné leur permettra de revenir au village et d'acquérir un terrain, de bâtir, de se marier.

Ce désir joue à tous les niveaux de la hiérarchie sociale. C'est aussi parce qu'une frange aisée trouve en ville les voies de son épanouissement qu'elle recourt à des domestiques payés, si chichement que ce soit. Une femme qui travaillait dans une direction ministérielle me disait un jour au cours d'une séance de travail consacrée justement aux jeunes migrants de l'exode rural : « Mes filles vont à l'école. Du coup, j'ai besoin d'avoir quelqu'un à la maison pour s'occuper de préparer le repas, de balayer, de faire la vaisselle, la lessive. Et

erbed by urbanisation, the scale of the phenomenon in N'Djamena also demonstrates the changing attitudes towards a modernity, which is perceived ambivalently by society as a whole.

Many people in Chad deplore the disappearance of their traditions and the exodus of manpower to the capital, at the expense of agricultural activity. And yet, rural life holds little attraction for those who grow up in the villages. Stories of their elders' successful urban adventures encourage young people to make the journey themselves, whatever the difficulties. The ability to withstand the hardest situations is also an element of the traditional culture, the power of which cannot be underestimated. If the dream of a better life is the driving force for exile, enduring hardships and perseverance in the face of changing fortunes are the fuel of success.

Whether they admit it or not, for many Chadians, in the north, the south, the cities or the countryside, urbanisation coincides with the aspirations to succeed embodied by the comfort, and even the luxury, enjoyed by the rich elite. Like everyone else, young people from disadvantaged backgrounds are attracted by the hope of rapid gains and an easier life, but also, on a more practical level, by the search for means to make their own future. The money earned will enable them to return to the villages and acquire land, build, and get married.

This desire is present at all levels of the social hierarchy. It is also because an affluent minority is thriving in the city that they hire paid domestics, however scantily paid they may be. A woman working in a government division told me one day during a work session on precisely the subject of young migrants of the rural exodus: "My daughters go to school. So I need someone at home to cook the meals, sweep up, wash up, do the washing. And because my salary is limited, I hire one of these young people. I can't give them any more". Therefore, it is also because wealthier families prefer to educate their

comme mon salaire est trop limité, j'embauche une de ces jeunes. Je ne peux pas lui donner plus. » Ainsi, c'est aussi parce que des foyers plus à l'aise préfèrent scolariser leurs filles – ce qui est incontestablement un progrès, car ces tâches leur étaient traditionnellement dévolues – qu'ils ont recours à une main-d'œuvre extérieure à la famille.

Réciproquement, si les jeunes issus des villages du sud du pays préfèrent la vie de semi-esclavage que la capitale leur propose, c'est aussi parce que le mode de vie dans les villages ne répond plus à leur vision du monde et de l'avenir. Ils décident de partir, choisissent ce mode de vie, et leur éducation leur apprend à développer une force de caractère qui leur permet d'affronter les pires difficultés. Ce n'est pas une fatalité.

Un point aveugle du champ humanitaire

Du point de vue des migrations, les « fonctionnaires de la rue des 40 » échappent aux critères courants: migrants endogènes, ils ne sont ni des réfugiés ni vraiment des déplacés. Leurs motivations ne peuvent pas être rattachées à une catastrophe naturelle ou à un événement politique particulier. Ils présentent de nombreuses vulnérabilités (sociales, économiques, sanitaires, etc.), mais ils évoluent dans une frange un peu vague de la population: sans être vraiment insérés dans le tissu social, ils sont néanmoins intégrés à des réseaux familiaux, de voisinage, de solidarité et ne sont donc pas exclus à proprement parler. Par ailleurs, la proximité de réfugiés et de crises alimentaires les maintient à l'arrière-plan des programmes d'urgence.

Les crises alimentaires sont pourtant récurrentes dans certaines régions et, récemment, les ONG sonnaient l'alarme face aux pics de malnutrition enregistrés à N'Djamena. En outre, les lignes directrices de l'aide internationale sont largement obnubilées par les migrations transfrontalières – notamment celles qui se dirigent vers le nord – et le terrorisme. Or le Tchad n'est généralement pas consi-

daughters – which is undeniably a form of progress, since these tasks would traditionally have fallen to them – that they resort to an external workforce.

Conversely, if young people from the villages in the south of the country prefer a life of quasi-slavery in the capital, it is also because the village lifestyle no longer corresponds to their vision of the world and the future. They decide to leave, choose this way of life, and their education teaches them to develop a strength of character which enables them to overcome the worst difficulties. This is not a foregone conclusion.

A blind spot in the humanitarian field

From a migration perspective, the "Officials of 40 Street" do not fit into the current categories; as indigenous migrants, they are neither refugees, nor technically displaced persons. Their motivations cannot be attributed to natural disasters or particular political events. They display a number of vulnerabilities (social, economic, sanitary, etc), but they develop in a rather vague fringe of the population: without really being integrated into the social fabric, they are nevertheless integrated into networks of family, neighbourhoods, solidarity, and are not therefore strictly speaking "excluded". Moreover, the proximity of refugees and food crises keeps them low on the list of priorities for emergency programmes. Nevertheless, there are recurring food crises in some regions and NGOs recently raised the alarm with regard to spikes in malnutrition recorded in N'Djamena.

« L'articulation de l'humanitaire et du politique est en jeu, et les acteurs de l'humanitaire rechignent à s'aventurer hors de leur zone de confort. »

"The articulation between humanitarian aid and politics is at stake, and humanitarian actors are loath to venture outside of their comfort zones."

déré comme un pays d'émigration vers l'Europe et ces jeunes, issus de régions agricoles assimilées au sud chrétien, présentent peu de risque de se tourner vers le terrorisme islamiste. Dès lors, dans la hiérarchie des crises, les « fonctionnaires de la rue des 40 » se situent un peu hors champ. Faut-il donc que la détresse humaine présente un caractère catastrophique pour attirer sur elles les projecteurs de l'aide humanitaire – c'est-à-dire, *in fine*, de l'opinion publique ?

Une analyse du site IRIN publiée en mars 2015 à l'occasion du Sommet humanitaire mondial donnait la parole à des réfugiés pour étudier leur perception des agences d'aide humanitaire⁶. Les commentaires sans concession des intéressés en disent long sur le décalage entre les attentes des réfugiés et les modalités de l'aide. Trop souvent, l'aide humanitaire est guidée par une vision technique des situations. Les réponses sont censées obéir à un schéma logique fait pour rassurer les bailleurs et ceux qui les mettent en œuvre.

Mais les crises ont toujours des causes structurelles, c'est-à-dire politiques. Non pas au sens de la politique politicienne – même si elle peut y avoir sa part –, mais au sens du politique. À titre d'exemple, les crises alimentaires sont moins souvent dues au manque de denrées qu'au défaut de politique de gestion de ces dernières. À ce niveau, les réponses techniques ne suffisent pas.

L'articulation de l'humanitaire et du politique est en jeu, et les acteurs de l'humanitaire rechignent à s'aventurer hors de leur zone de confort⁷. Leur caractère apolitique les amène trop souvent à se tenir à l'écart de ces questions, à la fois pour des raisons d'agenda, et par crainte

Additionally, the guidelines for international aid are largely dictated by cross-border migrations – particularly those heading north – and by terrorism. Chad is not generally considered to be a country of emigration towards Europe and these young people, from agricultural regions assimilated to the Christian South, are not considered at risk of turning to Islamic terrorism. Hence, in the hierarchy of crises, the "Officials of 40 Street" are somewhat outside the scope of the humanitarian field. Must human distress be catastrophic in nature before it attracts the attention of humanitarian aid and therefore, ultimately, of public opinion?

An analysis by IRIN, published in March 2015 on the occasion of the World Humanitarian Summit, gave refugees a platform in order to study their perception of humanitarian aid agencies⁶. The uncompromising comments by those concerned spoke volumes about the mismatch between refugees' expectations and aid processes. All too often, humanitarian aid is guided by a technical view of situations. Responses are supposed to follow a logical pattern intended to reassure institutional donors and operatives on the ground.

But crises always have structural, which is to say political, causes. Not in terms of party politics – though that may play its part – but political causes in the wider sense. For example, food crises are less often due to a lack of food and more to a lack of management policy with regard to food. At this level, technical responses are insufficient.

The articulation between humanitarian aid and politics is at stake, and humanitarian actors are loath to venture outside of their comfort zones⁷. Too often, their

— 6. Louise Redvers, "What refugees really think of aid agencies", *IRIN*, 5 March 2015, www.irinnews.org/analysis/2015/03/05/what-refugees-really-think-aid-agencies

— 7. Danièle Lochak, « L'humanitaire, les droits de l'homme et le politique », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 72, octobre-décembre 2003, p. 53-60, www.persee.fr/doc/mat_0769-3206_2003_num_72_1_953

— 6. Louise Redvers, "What refugees really think of aid agencies", *IRIN*, 5 March 2015, www.irinnews.org/analysis/2015/03/05/what-refugees-really-think-aid-agencies

— 7. Danièle Lochak, « L'humanitaire, les droits de l'homme et le politique », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 72, octobre-décembre 2003, p. 53-60, www.persee.fr/doc/mat_0769-3206_2003_num_72_1_953

de froisser les autorités et de risquer une interdiction d'exercer. En sens inverse, les responsables politiques se montrent à la fois soucieux d'éviter l'ingérence des ONG dans leurs affaires, tout en acceptant de mettre en œuvre les programmes que les financements internationaux suscitent ou imposent. En l'occurrence, la situation des « fonctionnaires de la rue des 40 » est éminemment politique et une réponse strictement technique serait certainement inadaptée.

Enfin, les « fonctionnaires de la rue des 40 » sont des acteurs libres de leurs choix et outillés par leur milieu pour y faire face. On pourrait certes arguer que, du fait du contexte, leur éventail de choix est restreint, et que cela les place *de facto* dans une situation de dominés. Or, c'est précisément cette lecture des événements qui conduit à intervenir à la place de l'autre. En faisant crédit à l'autre de sa capacité de décision, la logique et les modalités de l'aide sont renversées. Ce n'est plus la représentation que l'on a de l'autre qui pilote l'action, mais celui à qui l'on s'adresse.

Si les « fonctionnaires de la rue des 40 » demeurent à la marge du champ humanitaire, c'est donc pour deux raisons principales. La première renvoie à la difficulté qu'ont les acteurs du champ humanitaire à intégrer le politique dans leurs représentations et leurs réponses. La deuxième, qui est liée, tient au fait que le sujet à qui les programmes s'adressent est un sujet libre. Ces deux registres ne se satisfont pas de réponses techniques ou matricielles qui orientent les représentations, et donc la définition des problèmes. Il s'agit alors de trouver des modalités d'action permettant de mieux accompagner les personnes, les changements et de mieux répondre à la détresse. C'est la raison d'être de l'humanitaire.

apolitical nature leads them to distance themselves from these issues, both for reasons of their agendas, and out of fear of offending the authorities and risking a ban. On the other side, political leaders are anxious to avoid NGO interference in their affairs, whilst simultaneously agreeing to implement the programmes imposed or generated by international funding. In this case, the situation of the "Officials of 40 Street" is highly political, and a strictly technical response would certainly be unsuitable.

Finally, the "Officials of 40 Street" are free agents, and equipped by their environment to deal with their choices. It could certainly be argued that, because of the context, their range of choices is limited, and that, in reality, this places them in a position of subjugation. Yet it is precisely this reading of events which leads to intervention on someone else's behalf. By giving credit to the other person's decision-making ability, the logic and processes of aid are reversed. The action is no longer driven by one's representation of the other, but by that of the people that are being addressed.

If the "Officials of 40 Street" remain on the margins of the humanitarian field, it is therefore for two main reasons. The first relates to humanitarian actors' difficulty in integrating politics into their representations and responses. The second, related reason, is the fact that the subjects targeted by the programmes are free subjects. These two considerations cannot be satisfied by technical or matrix-like responses which influence the representations, and therefore the definition of problems. Courses of action must be found which provide better support to people and changes, and a better response to distress. This, after all, is the very purpose of humanitarian aid.

Translated from the French by Juliet Powys

Biographie | Biography



EMMANUEL BOSSENNEC

Après un cursus en philosophie et une dizaine d'années passées en agence web, le désir de trouver un emploi plus en phase avec ses aspirations a conduit Emmanuel au Tchad, où il a effectué une mission de volontariat de solidarité internationale pendant trois ans. Il a ensuite travaillé avec l'ONG Acra puis, en tant que Coordinateur pays, pour l'ONG Essor. Rentré en France en juillet 2018, il est actuellement Coordinateur du Pôle formation à l'association La Voûte nubienne où il travaille particulièrement au développement, en zone sahélienne, du marché de la construction selon le procédé technique ancestral qui donne son nom à l'association.

Following a degree in philosophy and a decade spent in a web agency, the desire to find employment that was closer to his aspirations led Emmanuel to Chad, where he was a volunteer for an international solidarity project for three years. He then worked with the NGO Acra, before joining the NGO Essor as Country Coordinator. He returned to France in July 2018 and is currently a Training Coordinator with the *Voûte nubienne* [The Nubian Vault] association, where he works on the development of the construction market in the Sahelian zone, using to the ancestral technical process which gives the association its name.

Surmonter les obstacles au traitement des personnes usagères de drogues en milieu urbain

Overcoming barriers for treating people who use drugs in an urban setting

Alan González, Alexandra Malm, Lucas Molfino, Carlota Silva • MSF Operational Centre Geneva

A

tteindre les usagers de drogues dans les contextes urbains est une gageure autant qu'une exigence sociale et sanitaire. À

Maputo, la capitale du Mozambique, Médecins Sans Frontières a développé une approche médicale adaptée à une population fortement en danger, stigmatisée et criminalisée.

Reaching drug users in urban contexts is as much a challenge as it is a social and health requirement. In Maputo, the capital of Mozambique, Médecins Sans Frontières has developed a medical approach adapted to a population at high risk, stigmatised and criminalised.

In rapidly developing countries like Mozambique, unplanned urbanisation results in new social vulnerabilities and growing inequalities in access to healthcare¹. In some areas, violence and social exclusion create critical healthcare situations, which could be better addressed by local or international humanitarian organisations. With their own characteristics and challenges, such urban areas have long been a setting for humanitarian action, and humanitarian programmes need to be adapted accordingly. Médecins Sans Frontières (MSF) has ex-



ALAN GONZÁLEZ



ALEXANDRA MALM

Dans les pays au développement rapide comme le Mozambique, l'urbanisation non planifiée entraîne de nouvelles vulnérabilités sociales et des inégalités croissantes en matière d'accès aux soins¹. Dans certaines régions, la violence et l'exclusion sociale créent des situations critiques en matière de soins, qui pourraient être mieux pris en charge par les organisations humanitaires locales ou internationales. Avec

— 1. Andersen J. E., Jenkins P, Nielsen M., "Who plans the African city? A case study of Maputo: Part 1 – the structural context", *International Development Planning Review*, 37(3): 2015, p.329-350.

— 1. Andersen J. E., Jenkins P, Nielsen M., "Who plans the African city? A case study of Maputo: Part 1 – the structural context", *International Development Planning Review*, 37(3): 2015, p.329-350.

LUCAS
MOLFINOCARLOTA
SILVA

les caractéristiques et les problèmes qui leur sont propres, ces zones urbaines constituent depuis longtemps un cadre pour l'action humanitaire, et les programmes humanitaires doivent être adaptés en conséquence.

Médecins Sans Frontières (MSF) possède une vaste expérience dans la prestation de soins médicaux dans des contextes urbains, mais a été confronté à de nouvelles difficultés lors du démarrage d'un programme de santé auprès de personnes usagères de drogues à Mafalala, un bidonville de Maputo, la capitale du Mozambique. Cela impliquait de développer une nouvelle approche médicale pour répondre aux besoins plus larges des personnes usagères de drogues.

Des soins adaptés à une population marginalisée et à la réduction de la transmission

Parmi les populations vulnérables des zones urbaines, les personnes usagères de drogues sont particulièrement exposées à divers problèmes de santé graves. Celles usagères de drogues par injection sont parmi les plus exposées au risque de contracter ou de transmettre le VIH et le VHC (virus de l'hépatite C), ainsi que les co-infections telles que la tuberculose (TB)². Dans le même temps, elles ont un accès restreint aux soins et aux services de prévention ou d'accompagnement. Les raisons sont complexes, mais le fait que l'usage de drogue soit souvent stigmatisé et pénalisé est un facteur d'exclusion majeur.

Réduire la transmission chez les personnes usagères de drogues est essentiel pour lutter contre l'épidémie de VIH au Mozambique. La propagation du VIH/sida à Mafalala a jusqu'à présent été examinée sous l'angle social, mettant l'accent sur le rôle des jeunes résidents³. Alors que les

tensive experience in providing medical care in urban settings but faced considerable new challenges when starting a health programme for people who use drugs in Mafalala, a slum in Maputo, the capital of Mozambique. This entailed developing a new medical approach to address the broader needs of people who use drugs.

Healthcare for a marginalised population and a means to reduce transmission

Among vulnerable populations in urban settings, people who use drugs are particularly exposed to a range of severe health conditions. Those who inject drugs are among the most at risk of acquiring and/or transmitting HIV and HCV (hepatitis C virus), as well as co-infections such as tuberculosis (TB)². At the same time, they have limited access to healthcare and prevention or support services. The reasons are complex, but the fact that drug use is often stigmatised and criminalised is a major factor of exclusion.

Reducing transmission among people who use drugs is crucial in fighting the HIV epidemic in Mozambique. The spread of HIV/AIDS in Mafalala has so far been examined from a social perspective, emphasizing the role of young residents³. While epidemiological data is limited, existing information shows an alarming prevalence of HIV and hepatitis C among people who inject drugs in Maputo⁴. Analysis of patients treated at MSF's existing facility in the city⁵ showed

— 2. Ayesha B.M. Kharsany and Quarraisha A. Karim, "HIV Infection and AIDS in Sub-Saharan Africa: Current Status, Challenges and Opportunities", *Open AIDS Journal*, 2016; 10: p.34-48.

— 3. Paulo Margarida, *Sexuality and HIV/AIDS among young residents of Mafalala Barrio, Maputo, Mozambique*, 2003.

— 2. Ayesha B.M. Kharsany and Quarraisha A. Karim, "HIV Infection and AIDS in Sub-Saharan Africa: Current Status, Challenges and Opportunities", *Open AIDS Journal*, 2016; 10: p.34-48.

— 3. Paulo Margarida, *Sexuality and HIV/AIDS among young residents of Mafalala Barrio, Maputo, Mozambique*, 2003.

— 4. 46,3% HIV and 67,1% HCV prevalence among drug users in Maputo. Degenhardt L., Peacock A., Colledge S., Leung J., Grebely J., Vickerman P. *et al.*, "Global prevalence of injecting drug use and sociodemographic characteristics and prevalence of HIV, HBV, and HCV in people who inject drugs: a multistage systematic review", *Lancet Global Health*, 23 October 2017, 5(12):1192-1207.

— 5. Anne Loarec *et al.*, "Extremely low hepatitis C

données épidémiologiques sont limitées, les informations existantes montrent une prévalence alarmante du VIH et de l'hépatite C chez les personnes usagères de drogues par injection à Maputo⁴. L'analyse des patients pris en charge dans la structure existante de MSF dans la ville⁵ a montré que les personnes usagères de drogues constituaient la majorité des patients co-infectés par le VIH et l'hépatite C⁶. En conséquence, MSF a récemment ouvert un nouveau programme destiné à fournir une prise en charge médicale globale à ces personnes dans le bidonville de Mafalala.

L'ouverture de ce type de projet suppose de relever de nombreux défis et de surmonter divers obstacles, notamment l'insécurité qui règne dans les bidonvilles, la difficulté d'atteindre les personnes usagères de drogues et la nécessaire acceptation de nouvelles stratégies médicales par les autorités locales, la police, les communautés et les personnes usagères de drogues elles-mêmes. Un nouveau modèle de soins s'imposait, assorti d'une stratégie d'intervention de proximité adaptée à un bidonville et offrant des services à une population vulnérable ayant des besoins très spécifiques. Cela comprenait l'élaboration et la mise en œuvre d'activités non médicales, notamment une approche globale de réduction des risques. Établir le projet au sein de la communauté de Mafalala nécessitait un partenariat avec une organisation de la société civile locale ayant déjà travaillé avec des personnes usagères de drogues.

that people who use drugs constituted the majority of the patients co-infected with HIV and hepatitis C⁶. Consequently, MSF recently opened a new programme to provide comprehensive medical care for these people in the Mafalala slum.

There are many challenges and barriers to launching this kind of project, including the insecurity prevailing in urban slums, the difficulty in reaching people who use drugs, and the need for acceptance of innovative medical strategies by local authorities, the police, communities and the people who use drugs themselves. A new model of care was needed, with an outreach strategy tailored to a slum setting, offering services to a vulnerable population with very specific needs. This included the development and implementation of non-medical activities, including a holistic approach to harm reduction. Establishing the project within the community in Mafalala required partnering a local civil society organisation with previous experience in working with people who use drugs.

« Ce type de projet suppose de relever de nombreux défis et de surmonter divers obstacles, notamment l'insécurité qui règne dans les bidonvilles. »

"There are many challenges and barriers to launching this kind of project, including the insecurity prevailing in urban slums."

Specific considerations in an urban setting and with a criminalised population

People who use drugs are often concentrated in urban settings, in part due to the availability of illicit drugs⁷. This is

— 4. La prévalence du VIH est de 46,3 % et celle du VHC de 67,1 % chez les personnes usagères de drogues à Maputo. Degenhardt L., Peacock A., Colledge S., Leung J., Grebely J., Vickerman P. *et al.*, "Global prevalence of injecting drug use and sociodemographic characteristics and prevalence of HIV, HBV, and HCV in people who inject drugs: a multistage systematic review", *Lancet Global Health*, 23 October 2017, 5(12): 1192-1207.

— 5. Anne Loarec *et al.*, "Extremely low hepatitis C prevalence among HIV co-infected individuals in four countries in sub-Saharan Africa," *AIDS*, Issue 33, February 2019, p.353-355.

— 6. Données médicales internes de MSF, issues de son projet de lutte contre le VIH à Maputo.

prevalence among HIV co-infected individuals in four countries in sub-Saharan Africa," *AIDS*, Issue 33, February 2019, p.353-355.

— 6. Internal MSF medical data from its HIV project in Maputo.

— 7. Danielle Ompad and Crystal Fuller, "The Urban Environment, Drug Use and Health", in Sandro Galea

Des considérations spécifiques au contexte urbain et à une population criminalisée

Les personnes usagères de drogues sont souvent concentrées dans les zones urbaines, en partie en raison de la disponibilité des drogues illicites⁷. C'est le cas au Mozambique, Maputo étant un important centre de transit de l'héroïne⁸. Mais d'autres caractéristiques des contextes urbains influent sur les comportements à l'égard de la consommation de drogues, telles que la densité de population, la ségrégation résidentielle, la répartition inégale des revenus, les ressources sociales (réseaux et soutien), les facteurs de stress de la vie courante et la détresse psychologique⁹. Dans le même temps, les autorités peuvent utiliser les zones urbaines pour communiquer à propos de leurs actions policières et politiques, en ciblant les personnes qui consomment des drogues et disposent de moyens de défense limités.

À Maputo, les personnes usagères de drogues se rassemblent principalement dans les quartiers pauvres. Ces personnes sont la cible de la police, ce qui les pousse dans la clandestinité. Au Mozambique, la consommation de drogue est pénalisée et, bien qu'elle ne soit pas explicite, la loi est largement interprétée de façon à pénaliser le transport de matériel de consommation, tel que les aiguilles. Les personnes usagères de drogues par injection en viennent donc à partager des aiguilles et des seringues de crainte d'être arrêtées. De soi-disant « *doctors* » leur louent des aiguilles et des seringues, parfois

the case in Mozambique, with Maputo being a significant heroin transit centre⁸. But there are other characteristics of urban settings that impact behaviour towards drug consumption, such as population density, residential segregation, unequal income distribution, social resources (networks and support), life stressors and psychological distress⁹. At the same time, authorities may use urban areas to advertise police and political action by targeting people who use drugs and have limited defences.

In Maputo, people who use drugs largely gather in slum neighbourhoods. These people are targeted by police and are pushed underground. In Mozambique, drug consumption is criminalised, and while not explicit, the law is widely interpreted in a way that criminalises carrying drug paraphernalia such as needles. People who inject drugs therefore share needles and syringes for fear of being arrested. So-called "doctors" rent needles and syringes to people who inject drugs, sometimes up to ten times per needle¹⁰. With a HIV prevalence of over 45% among people who inject drugs, this is an alarming practice. Mozambique's current law against traffic and drug consumption¹¹ states that drug use is punishable by up to two years' imprisonment and a corresponding fine, with a higher penalty if the person has already been sentenced in court for drug trafficking. The law is contributing to the exclusion of people who use drugs by preventing them from seeking healthcare. It makes peo-

— 7. Danielle Ompad and Crystal Fuller, "The Urban Environment, Drug Use and Health", in Sandro Galea and David Vlahov, *Handbook of Urban Health: Populations, Methods, and Practice*, Springer, 2005, p.139.

— 8. Joseph Hanlon, "The Uberization of Mozambique's Heroin Trade", *LSE International Development working paper series* 2018, n°18-190, www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Working-Papers/WP190.pdf

— 9. Sandro Galea, Sasha Rudenstine and David Vlahov, "Drug use, misuse, and the urban environment," *Drug and Alcohol Review*, Number 24, March 2005, p.127-136.

and David Vlahov, *Handbook of Urban Health: Populations, Methods, and Practice*, Springer, 2005, p.139.

— 8. Joseph Hanlon, "The Uberization of Mozambique's Heroin Trade", *LSE International Development working paper series* 2018, n°18-190, www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Working-Papers/WP190.pdf

— 9. Sandro Galea, Sasha Rudenstine and David Vlahov, "Drug use, misuse, and the urban environment," *Drug and Alcohol Review*, Number 24, March 2005, p.127-136.

— 10. Internal MSF assessment 2018.

— 11. Law n° 3/97, 13 March, Mozambique constitution.

jusqu'à dix fois la même aiguille¹⁰. Avec une prévalence du VIH de plus de 45 % chez les personnes usagères de drogues par injection, cette pratique est alarmante. La législation actuelle du Mozambique en matière de trafic et de consommation de drogue¹¹ prévoit dans le cas de l'usage de drogue des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans assorties d'une amende, et la peine sera plus sévère si l'intéressé a déjà été condamné par la justice pour trafic de drogue. La législation contribue à exclure les personnes usagères de drogues du recours aux soins. Elle vulnérabilise et marginalise encore davantage les usagers injecteurs, et conduit à une transmission accrue de la maladie. Elle est donc préjudiciable à la lutte contre le VIH, l'hépatite C et la tuberculose.

Atteindre les personnes usagères de drogues a ainsi été l'une des principales difficultés rencontrées par MSF lors du démarrage de son projet à Mafalala. Le projet nécessite d'appréhender non seulement les différentes scènes de vente et de consommation et l'environnement souterrain complexe, mais également les moyens d'accéder aux patients potentiels et d'obtenir leur adhésion. Les bidonvilles étant souvent la cible de la police, les scènes de vente et de consommation, difficiles à trouver, changent constamment, ce qui nécessite un réseau d'interlocuteurs clés pour aider à cartographier en permanence cette dynamique instable.

Piloter un nouveau modèle de soins ancré dans la communauté

Compte tenu des spécificités des bidonvilles et de la population cible, un modèle de prise en charge adapté a dû être envisagé, comprenant des actions de réduction des risques mises en œuvre avec le concours d'éducateurs pairs. Ceux-ci, dont des usagers de drogues anciens et actifs, sont essentiels pour atteindre cette communauté vulnérable, et leurs

ple who inject drugs more vulnerable and marginalised, and results in further disease transmission. It is therefore detrimental in the battle against HIV, hepatitis C and TB.

Reaching people who use drugs was therefore one of the main difficulties for MSF in launching its Mafalala project. The project requires an understanding, not only of the different hot spots and the complex underground environment, but also of how to access potential patients and how to gain their acceptance. As the slums are frequently targeted by the police, hard-to-find drug hot spots constantly change, thus requiring a network of key contacts to help continuously map the shifting dynamics.

Piloting a new model of community-based care

Given the specificities of the slum setting and the target population, an adapted model of care had to be considered, involving harm reduction measures carried out with the support of peer educators. Peer educators, including former and active drug users, are key to reaching this vulnerable community and their insights are essential in shaping effective programmes. Peers are the first entry point to medical care and are therefore responsible for outreach activities in the community¹².

However, there are limitations to working with peers. Firstly, it is a challenge to recruit peers, mainly because of the highly criminalised setting and the stigmatisation of people who use drugs in the community. Peers being often former drug users themselves, they can be at risk of relapse when exposed to hazardous environments, where drugs are readily available. Working with people who are actively using drugs is possible but not without challenges; specific codes of conduct need to be agreed and obtaining acceptance internally can take time.

— 10. Évaluation interne de MSF en 2018.

— 11. Loi n° 3/97 du 13 mars, Constitution du Mozambique.

— 12. Rhodes, Singer *et al.*, "The social structural production of HIV risk among injecting drug users", *Social Science & Medicine* 61, 2005.

connaissances sont primordiales pour concevoir des programmes efficaces. Les pairs constituent le premier point d'accès à une prise en charge médicale et sont donc responsables des activités de proximité au sein de la communauté¹².

Cependant, travailler avec des pairs présente certaines limites. Premièrement, leur recrutement est difficile, principalement en raison d'une pénalisation forte et de la stigmatisation des personnes usagères de drogues au sein de la communauté. Les pairs étant donc souvent eux-mêmes d'anciens usagers de drogues, il existe un risque de rechute lorsqu'ils sont exposés à certains environnements où les produits sont facilement disponibles. Travailler avec des usagers de drogue actifs est possible, mais n'est pas sans difficulté : des règles de conduite spécifiques doivent être convenues et obtenir l'adhésion en interne peut prendre du temps.

L'acceptation est également cruciale pour réussir la mise en œuvre d'un projet dans un bidonville. Le pilotage de ce modèle de prise en charge implique de nombreuses étapes pour obtenir l'approbation et la mobilisation des acteurs aux niveaux communautaire, local et national. Afin de convaincre les autorités compétentes en matière de santé et celles chargées de faire respecter la loi des avantages pour la santé publique d'un projet tel que celui de MSF à Mafalala, un long et intense travail de plaidoyer a précédé son ouverture. Des stratégies ont été mises en place pour sensibiliser la police, les autorités sanitaires nationale et locale, les organisations de lutte contre le sida et de la société civile, ainsi que la communauté du territoire concerné. Il est important d'expliquer pourquoi les personnes usagères de drogues ont besoin d'un accès aux soins gratuits, notamment aux programmes d'échange de seringues. L'accent est mis sur le fait que cela conduirait à une réduction de la propaga-

Acceptance is also crucial for a project to be successfully implemented in a slum area. Piloting this model of care involves many steps to gain acceptance and leverage at community, local and national levels. Long and intense advocacy work to convince the relevant health and law enforcement authorities of the gains to public health preceded the launch of MSF's Mafalala project. Strategies have been put in place to raise awareness among the police, national and local health authorities, AIDS and civil society organisations, and the community in the area. It is important to explain why people who use drugs need free access to healthcare, including needle exchange programmes. We emphasize the fact that this would lead to reduced transmission of blood-borne diseases, ultimately benefiting the community at large. MSF has been working with the Mozambican Drug Prevention Agency, the National AIDS Council and the Ministry of Health to address key issues such as the implementation of needle and syringe programmes, as well as to produce harm reduction guidelines.

Community involvement is crucial to the success of a such programme. There is evidence¹³ that community outreach is effective in preventing HIV and hepatitis C amongst people who use drugs¹⁴, and that programmes are more effective when the affected population takes part in their development¹⁵. Specifically for people who use drugs, data suggests that outreach programmes are appropriate for reducing the risk of HIV and hepatitis transmission through: fewer opportunities to share injection paraphernalia, greater use of condoms, safer sex, and people injecting less frequently¹⁶.

— 12. Rhodes, Singer *et al.*, "The social structural production of HIV risk among injecting drug users", *Social Science & Medicine* 61, 2005.

— 13. Potts E., "Accountability and the right to the highest standard of health", Colchester: University of Essex Human Rights Centre, 2008.

— 14. World Health Organization, "Evidence for action: Effectiveness of community-based outreach in preventing HIV among injecting drug users", WHO, 2004, www.who.int/hiv/pub/idu/idu/en

— 15. Robert E. Booth *et al.*, "HIV incidence among people who inject drugs (PWID) in Ukraine: results from a clustered randomized trial," *Lancet HIV*, 3(10): October 2016, p.482-489.

— 16. World Health Organization, "Evidence for

tion des maladies transmissibles par le sang, ce qui profiterait finalement à l'ensemble de la communauté. MSF collabore avec la Mission de lutte contre la drogue et le trafic, le Conseil national de lutte contre le sida et le ministère de la Santé pour traiter les questions clés telles que la mise en œuvre de programmes d'accès aux seringues et élaborer des lignes directrices en matière de réduction des risques.

La participation communautaire est essentielle à la réussite d'un tel programme. Il est attesté que les actions de proximité communautaires¹³ sont efficaces dans la prévention du VIH et de l'hépatite C chez les personnes usagères de drogues¹⁴, et que les programmes sont plus efficaces lorsque la population concernée participe à leur mise en œuvre¹⁵. En particulier pour les personnes usagères de drogues, les données indiquent que les programmes de proximité sont appropriés pour réduire le risque de transmission du VIH et de l'hépatite, à travers des probabilités moindres de partager le matériel d'injection, une utilisation plus importante du préservatif, des pratiques sexuelles plus sûres, ainsi qu'une pratique de l'injection moins fréquente¹⁶.

Suivant cette stratégie, MSF a travaillé aux côtés de l'organisation de la société civile mozambicaine Unidos afin d'ouvrir un centre d'accueil pour les personnes usagères de drogues dans le bidonville de Mafalala. Le centre a ouvert

« Il est important d'expliquer pourquoi les personnes usagères de drogues ont besoin d'un accès aux soins gratuit, notamment aux programmes d'échange de seringues. »

"It is important to explain why people who use drugs need free access to healthcare, including needle exchange programmes."

Using this strategy, MSF worked alongside the Mozambican civil society organisation UNIDOS, to open a drop-in centre for people who use drugs in Maputo's Mafalala slum. The centre opened in May 2018 with the aim of providing a first entry point to healthcare services, by creating a safe place for people who use drugs. At the centre, they have access to prevention services, such as free HIV and hepatitis testing and counselling, and TB screening. People in need of treatment are linked to medical care. The centre also provides harm reduction services such as a needle and syringe programmes. It is intended to be a place where people can feel safe, where they can come and rest, wash their clothes, brush their teeth and take a shower. It is a crucial link to healthcare for people who are otherwise largely excluded.

Since activities started in 2018, MSF has screened close to 800 people who use drugs for HIV and hepatitis infection, and over 150 for TB. MSF also introduced a new drug regimen for hepatitis C treatment, which allowed the first hepatitis C patients in Mozambique to be cured, including people who use drugs.

The drop-in centre is an important component of the strategy to reach these people, but another crucial element for

— 13. Potts E., "Accountability and the right to the highest standard of health", *Colchester: University of Essex Human Rights Centre*, 2008.

— 14. World Health Organization, "Evidence for action: Effectiveness of community-based outreach in preventing HIV among injecting drug users", WHO, 2004, www.who.int/hiv/pub/idu/idu/en

— 15. Robert E. Booth *et al.*, "HIV incidence among people who inject drugs (PWID) in Ukraine: results from a clustered randomized trial," *Lancet HIV*, 3(10): October 2016, p.482-489.

— 16. World Health Organization, "Evidence for Action...", *op. cit.* Voir également Medley A., Kennedy C., O'Reilly K. *et al.*, "Effectiveness of peer education interventions for HIV prevention in developing countries: a systematic review and meta-analysis", *AIDS Education and Prevention*, June 2009;21:181-206.

action...", *op. cit.* See also Medley A., Kennedy C., O'Reilly K. *et al.*, "Effectiveness of peer education interventions for HIV prevention in developing countries: a systematic review and meta-analysis", *AIDS Education and Prevention*, June 2009;21:181-206.

ses portes en mai 2018 dans le but de proposer un premier accès aux services de santé, en créant un lieu sûr pour les personnes usagères de drogues. Dans le centre, elles ont accès à des services de prévention, tels que le conseil et le dépistage gratuits du VIH et de l'hépatite, ainsi que le dépistage de la tuberculose. Les personnes ayant besoin d'un traitement sont mises en relation en vue d'une prise en charge médicale. Le centre fournit également des services de réduction des risques tels qu'un programme d'accès aux seringues. C'est un endroit où les personnes peuvent se sentir en sécurité, où elles peuvent venir se reposer, laver leurs vêtements, se brosser les dents et prendre une douche. Il s'agit d'un maillon crucial du soin pour des personnes qui sont par ailleurs largement exclues.

Depuis le début de ses activités en 2018, MSF a réalisé pour près de 800 personnes usagères de drogues un dépistage du VIH et de l'hépatite, et de la tuberculose pour plus de 150. MSF a également introduit un nouveau schéma thérapeutique pour le traitement de l'hépatite C, qui a permis de guérir les premiers patients atteints au Mozambique, dont des personnes usagères de drogues.

Le centre d'accueil est un élément important de la stratégie visant à atteindre ces personnes, mais un autre élément essentiel du succès consiste à les impliquer dans la planification et la délivrance des services. Les éducateurs pairs travaillent à la fois au sein de la communauté et du centre d'accueil. Ils se rendent quotidiennement sur les scènes de vente et de consommation et établissent le premier contact.

Pour aider à surmonter certains des obstacles quotidiens mentionnés ci-dessus et rendre des comptes à la communauté et aux bénéficiaires du projet, MSF a invité les acteurs locaux à créer un comité de pilotage afin d'améliorer la communication. Celui-ci est composé de responsables communautaires officiels et non officiels, de personnalités influentes du bidonville et, surtout, de personnes usa-

success is to involve them in the actual planning and delivery of services. Peer educators work both in the community and at the drop-in centre. They go to the hot spots on a daily basis, and are a first point of contact.

To help overcome some of the daily obstacles mentioned above and to ensure accountability towards the community and the beneficiaries of the project, MSF engaged the local community in creating a steering committee, to improve communication. The steering committee comprises formal and informal community leaders, influential people in the slum and, above all, people who use drugs¹⁷. The committee acts as an advisory group for the management of the drop-in centre. It represents the community's perspective and addresses concerns, it relays recommendations and promotes public understanding of harm reduction interventions.

Modest activity, potentially high medical impact

The main aim of the programme in Mafalala is to help fight the HIV/TB epidemic and control hepatitis C transmission in Maputo, considering the extremely high prevalence of this disease especially amongst people who use drugs¹⁸.

Despite the challenges related to implementing harm reduction in Mozambique, current activities have demonstrated significant potential and clear public health benefits. MSF's experience in Mafalala shows that a progressive patient-centred model of care could be expanded nationally and be incorporated into national policies. Within MSF, this type of programme, if it proves successful, could be duplicated in other contexts, particularly as the organisation faces a growing need to intervene in urban settings.

— 17. Medley A. *et al.*, "Effectiveness...", art. cit.

— 18. Lazarus J. V., Safreed-Harmon K. *et al.*, "The Micro-Elimination Approach to Eliminating Hepatitis C: Strategic and Operational Considerations", *Seminars in Liver Disease* 2018 Aug;38(3):181-192.

gères de drogues¹⁷. Le comité agit en tant que groupe consultatif pour la gestion du centre d'accueil. Il représente le point de vue de la communauté et répond aux préoccupations, relaie les recommandations et contribue à la compréhension par le public des actions de réduction des risques.

Une activité modeste pour un impact médical potentiellement élevé

L'objectif principal du programme à Mafalala est de contribuer à la lutte contre l'épidémie de VIH et de tuberculose et au contrôle de la transmission de l'hépatite C à Maputo, compte tenu de la prévalence extrêmement élevée de cette dernière, notamment chez les personnes usagères de drogues¹⁸. Malgré les difficultés liées à la mise en œuvre de la réduction des risques au Mozambique, les activités en cours ont démontré des bénéfices potentiels et avérés importants en matière de santé publique. L'expérience de MSF à Mafalala montre qu'un modèle de soins progressiste centré sur le patient pourrait être étendu au niveau national en vue d'être intégré dans les politiques nationales. Au sein de MSF, ce type de programme, si son efficacité est attestée, pourrait être reproduit dans d'autres contextes, notamment parce que l'organisation est confrontée à des besoins croissants d'intervention en milieu urbain.

L'articulation entre le soin et le maintien dans le soin reste faible, principalement parce que la réduction des risques n'est pas encore pleinement appliquée. La prochaine étape consistera à piloter la mise en œuvre et la décentralisation des composants de cette réduction des risques actuellement absents, comme le traitement de substitution aux opiacés et la naloxone, destinée à traiter les overdoses. Un autre objectif du

Linkage to care and retention in care are still low, mainly because harm reduction is not yet fully implemented. As a next step, the aim is to pilot the implementation and decentralisation of the currently missing harm reduction components of opium substitution therapy and naloxone to treat overdoses. A further objective is to decentralise clinical services such as antiretroviral therapy and treatment for hepatitis C and TB to the drop-in centre. Much still remains to be achieved in Mozambique.

— 17. Medley A. *et al.*, "Effectiveness...", art. cit.

— 18. Lazarus J. V., Safreed-Harmon K. *et al.*, "The Micro-Elimination Approach to Eliminating Hepatitis C: Strategic and Operational Considerations", *Seminars in Liver Disease* 2018 Aug;38(3):181-192.

projet est de décentraliser les services cliniques tels que le traitement antirétroviral et le traitement de l'hépatite C et de la tuberculose vers le centre d'accueil. Il reste encore beaucoup à faire au Mozambique.

Traduit de l'anglais par Thérèse Benoît

Les auteurs remercient l'Unité de recherche sur l'environnement et les pratiques humanitaires (Ureph) du centre opérationnel de MSF à Genève pour son soutien.

The authors extend their appreciation to the UREPH (Unité de Recherche sur les Enjeux et Pratiques Humanitaires) at MSF Operational Centre Geneva for its support.

Biographies

CARLOTA SILVA

Biotechnologiste, elle est titulaire d'un master en microbiologie tropicale clinique et a rejoint MSF en 2004. Carlota est actuellement chef de mission adjointe au Mozambique pour le centre opérationnel de MSF à Genève.

Biotechnologist, she holds a Master of Science in Clinical Tropical Microbiology, and joined MSF in 2004. Carlota is currently Deputy Head of Mission in Mozambique for MSF Operational Centre Geneva

DR LUCAS MOLFINO

Docteur en médecine interne, Lucas a rejoint MSF en 2005 et est actuellement chef de mission et coordinateur médical au Mozambique pour le centre opérationnel de MSF à Genève.

MD, specialising in Internal Medicine, Lucas joined MSF in 2005 and is currently Head of Mission and Medical Coordinator in Mozambique for MSF Operational Centre Geneva.

DR ALAN GONZÁLEZ

Médecin, titulaire d'un master en santé publique internationale de l'École de médecine tropicale de Liverpool, il a rejoint MSF en 2009 et est actuellement responsable de programme adjoint au centre opérationnel de MSF à Genève.

MD, Alan González holds a Master of Science in International Public Health from the Liverpool School of Tropical Medicine, he joined MSF in 2009 and is currently Deputy Programme Manager at MSF Operational Centre Geneva.

ALEXANDRA MALM

Titulaire d'un master de l'université d'Exeter, elle a rejoint MSF en 2013. Alexandra est actuellement conseillère en communication et plaidoyer au centre opérationnel de MSF à Genève.

She holds a Master of Arts from the University of Exeter and initially joined MSF in 2013. Alexandra is currently Communications and Advocacy Advisor at MSF Operational Centre Geneva.

La résilience comme stratégie de protection dans les agglomérations informelles

Resilience as a protection strategy in informal settlements

Pablo Cortés Ferrández • PhD Student (Human Rights Institute at the University of Deusto, Spain)

L



PABLO CORTÉS
FERRÁNDEZ

a ville comme refuge ou comme réclusion. Pablo Cortés Ferrández a mené une étude à Altos de la Florida, une agglomération informelle dans la municipalité de Soacha en Colombie. Cette communauté urbaine vulnérable est le reflet d'un phénomène planétaire qui doit amener les humanitaires à penser leurs interventions en lien avec les acteurs locaux et, bien sûr, les populations.

Les déplacements internes prolongés en milieu urbain sont la nouvelle norme¹. À la fin de l'année 2017, quarante millions de personnes avaient été déplacées à l'intérieur de leur propre pays à cause de conflits armés et d'autres situations violentes. C'est le nombre le plus élevé de personnes

The city as a refuge or as a prison. Pablo Cortés Ferrández carried out a study in Altos de la Florida, an informal settlement in the municipality of Soacha in Colombia. This vulnerable urban community is a reflection of a global phenomenon which must lead humanitarian workers to rethink their interventions, together with local actors and, of course, the populations.

Protracted urban internal displacement is the new norm¹. By the end of 2017, 40 million people had been displaced by armed conflict and violence within their own country. The largest number of internally displaced persons (IDPs) in history². Today, displacement has two main characteristics; it is urban, between

— 1. ICRC, *Displaced in Cities. Experiencing and Responding to Urban Internal Displacement Outside Camps*, 2018, p.14.

— 1. ICRC, *Displaced in Cities. Experiencing and Responding to Urban Internal Displacement Outside Camps*, 2018, p.14.

— 2. IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2018.

déplacées internes (PDIPP²) de l'histoire³. Ce déplacement a aujourd'hui deux principales caractéristiques. Il est urbain, entre 60 et 80 % des personnes déplacées vivent en ville⁴ et, deuxièmement, il est de longue durée, en moyenne entre vingt et trente années⁵. Les humanitaires doivent analyser ces déplacements au sein du processus d'urbanisation et de la croissance démographique incontrôlée concentrée dans les pays fragiles et en développement⁶. 80 % des personnes latino-américaines vivent dans les villes et, en Colombie, 77 % de la population réside dans les zones urbaines⁷. Les agglomérations informelles forment des ensembles représentatifs de l'urbanisation. En 2014, environ 881 millions de personnes vivaient dans ce type d'environnement⁸. En Amérique latine, au moins 24 % de la population urbaine loge dans des agglomérations informelles⁹.

60% and 80% of IDPs are in cities³ and, secondly, it is protracted, lasting on average 20 to 30 years⁴. Humanitarians must analyse displacement within the urbanisation process and the uncontrolled demographic growth concentrated in fragile and developing countries⁵. 80% of Latin Americans live in cities and, in Colombia, 77% of the population reside in urban areas⁶. Informal settlements are an exponent of urbanisation. In 2014, approximately 881 million people lived in these settings⁷. In Latin America, at least 24% of the urban population live in informal settlements (over 110 million)⁸. In Colombia, more than 24% of the built-up areas of all cities are informal and almost five million people live in them⁹.

Colombia: an archetype of a global phenomenon

Alongside Syria, Colombia is the country with the largest number of IDPs with more than 6,5 million¹⁰, 87% of which are in urban areas¹¹. Although the exact

— 2. Les déplacés internes sont officiellement dénommés « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » (PDIPP) depuis l'adoption, par les Nations unies, des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* en février 1998, voir Doc. off. CES NU, 54^e sess., Doc NU E/CN.4/1998/53/add.2 et Cournil Christel, « L'émergence d'un droit pour les personnes déplacées internes », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 22-1, 2009. p. 1-25 [note de l'éditeur].

— 3. IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2018.

— 4. IDMC, *Unsettled: urban displacement in the 21st century*, 2018, <https://bit.ly/2FrDZ9y>

— 5. UNHCR, *Global Trends Forced Displacement*, 2015 ; GAUC, *Urban Crises: Recommendations*, 2015.

— 6. Lindsey Weber and Kevin Wyjad, "Potential indicators of urban fragility", in *Human Security for an Urban Century*, January 2006, p.82-84, www.humansecurity-cities.org ; Brown et al., *Urban Crises and Humanitarian Responses: A Literature Review*, The Barlett Development Planning Unit, 2015 ; John de Boer, Robert Muggah and Ronak Patel, "Conceptualizing City Fragility and Resilience", *United Nations University Centre for Policy Research*, October 2016.

— 7. World Bank, *Databank*, 2016, <https://bit.ly/2EqreNP>

— 8. UN-HABITAT, *Explore data indicators*, 2015, <https://bit.ly/1HnGldX>

— 9. Robert Muggah, "A Manifesto for the Fragile City", *Journal of International Affairs*, vol.68, n°2, 2015, p.19-36.

— 3. IDMC, *Unsettled: Urban displacement in the 21st century*, 2018, <https://bit.ly/2FrDZ9y>

— 4. UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement*, 2015 ; GAUC, *Urban Crises: Recommendations*, 2015.

— 5. Lindsey Weber and Kevin Wyjad, "Potential Indicators of Urban Fragility", in *Human Security for an Urban Century*, January 2006, p.82-84, www.humansecurity-cities.org ; Brown et al., *Urban Crises and Humanitarian Responses: A Literature Review*, The Barlett Development Planning Unit, 2015 ; John de Boer, Robert Muggah and Ronak Patel, "Conceptualizing City Fragility and Resilience", *United Nations University Centre for Policy Research*, October 2016.

— 6. World Bank, *Databank*, 2016, <https://bit.ly/2EqreNP>

— 7. UN-HABITAT, *Explore data indicators*, 2015 <https://bit.ly/1HnGldX>

— 8. Robert Muggah, "A Manifesto for the Fragile City", *Journal of International Affairs*, vol.68, n°2, 2015, p.19-36.

— 9. UN-HABITAT, *Urbanization and Development: Emerging Futures*, World Cities Report 2016, p.14 and 57 ; Carlos Alberto Torres (comp.), *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*, Universidad Nacional de Colombia, 2009, p.48.

— 10. 6,509,000 IDPs in Colombia. IDMC, *Colombia. Country information*, IDMC, 2017, <https://bit.ly/2RkwrwB> ; 7.7 million IDPs in Colombia. UNHCR, *Fact sheet Colombia September 2018*, 2018 <https://bit.ly/2M5Fzxx>

— 11. Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, 2015, p.38-39.

En Colombie, plus de 24 % des zones bâties de l'ensemble des villes sont informelles et presque cinq millions de personnes y résident¹⁰.

La Colombie : archétype d'un phénomène planétaire

Avec la Syrie, la Colombie est le pays qui compte le plus grand nombre de personnes déplacées au sein de leur propre pays : plus de 6,5 millions d'individus¹¹, dont 87 % dans les régions urbaines¹². Bien que le nombre exact ne soit pas connu, on estime qu'une grande majorité des personnes déplacées en milieu urbain a trouvé sa dernière solution de refuge dans des logements informels. La vulnérabilité des personnes déplacées internes et des communautés d'accueil locales a révélé la nécessité d'un véritable changement humanitaire sur le terrain et le besoin de repenser l'aide pour faire face à la synergie mortelle entre fragilité urbaine et violence¹³.

Les habitats informels : dernier refuge

Les logements informels¹⁴ sont, dans de nombreux cas, la dernière alternative de refuge trouvée par les personnes déplacées internes en milieu urbain à cause du conflit armé colombien. La ville comme refuge (*ciudad-refugio*) est la dernière étape du déplacement après l'expulsion de la zone rurale¹⁵. Ces

number is unknown, it is estimated that the large majority of urban IDPs found their last urban refuge alternative in informal settlements. The vulnerability of urban IDPs and local host communities has revealed the need for a real humanitarian change in the field and a necessity to rethink aid to address the mortal synergy between urban fragility and violence¹².

Informal settlements: the last refuge

In many cases, informal settlements¹³ are the last alternative refuge for urban IDPs in the Colombian armed conflict. The city as a refuge (*ciudad-refugio*) is the last stage of displacement after rural eviction¹⁴. These settings are understood as Stateless urban territories¹⁵, where insecurity increases the risk of new (intra-urban or inter-urban) displacements. Furthermore, due to the informality, inhabitants suffer patterns of social and spatial segregation in poverty areas with low-quality housing and a lack of tenure security, services and infrastructures. In order to analyse the vulnerability and diagnose the effectiveness of humanitarian aid in these contexts, this research (*see the end of the article*) was conducted as a case study, between 2015 and 2018 in Altos de la Florida, an informal settlement in Soacha (Colombia). Soacha is the largest of the cities surrounding Bogotá, the country's capital. It has a population of approximately one million people, 67% of whom were living below the poverty line in 2010. According to official sources, the total number of IDPs in the city reached around 50,000

— 10. UN-HABITAT, *Urbanization and Development: Emerging Futures*, World Cities Report 2016, p. 14 and 57 ; Carlos Alberto Torres (comp.), *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*, Universidad Nacional de Colombia, 2009, p.48.

— 11. 6 509 000 de PDIP P en Colombie. IDMC, *Colombia. Country information*, 2017, <https://bit.ly/2RkwrwB> ; 7,7 millions de PDIP P en Colombie. UNHCR, *Fact sheet Colombia September 2018*, UNCHR, 2018, <https://bit.ly/2M5Fzxx>

— 12. Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, 2015, p.38-39.

— 13. IRC, *Humanitarian Action in a New Urban World*, 2015 ; OECD, *States of Fragility 2016: Understanding Violence*, 2016, p.13.

— 14. Voir la définition des Nations unies (2015), conférence sur le logement et le développement urbain durable – « Habitat III », *Issue Paper n°22 on Informal Settlements*.

— 15. Lina María Sánchez, *La ciudad-refugio*.

— 12. IRC, *Humanitarian Action in a New Urban World*, 2015 ; OECD, *States of Fragility 2016: Understanding Violence*, 2016, p.13.

— 13. See definition in United Nations (2015), Conference on Housing and Sustainable Urban Development, "Habitat III", *Issue Paper n°22 on Informal Settlements*.

— 14. Lina María Sánchez, *La ciudad-refugio. Migración forzada y reconfiguración territorial urbana en Colombia*, Universidad del Norte, 2012.

— 15. Laura Tedesco, "El Estado en América Latina ¿fallido o en proceso de formación?", *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, vol.37, 2007.

configurations sont considérées comme des territoires urbains sans État¹⁶ où l'insécurité augmente le risque de nouveaux déplacements (intra- ou interurbains). De plus, en raison du caractère informel de ces habitats, les résidents subissent des schémas de ségrégation à la fois sociale et spatiale dans les zones de pauvreté où la qualité du logement est médiocre et où la sécurité d'occupation, les services et les infrastructures font défaut. Afin d'analyser la vulnérabilité et d'évaluer l'efficacité de l'aide humanitaire dans ces contextes, cette recherche (*voir fin de l'article*) a été menée sous la forme d'une étude de cas, de 2015 à 2018 à Altos de la Florida, une agglomération informelle dans la municipalité de Soacha en Colombie.

Soacha est la plus grande des villes entourant Bogotá, la capitale du pays. Elle compte une population d'environ un million d'habitants. En 2010, 67 % d'entre eux se situaient sous le seuil de pauvreté. Selon des sources officielles, le nombre total de personnes déplacées dans la ville était d'environ 50 000 individus en juillet 2017. De plus, d'après le plan de développement urbain, 48 % des 378 quartiers sont illégaux (terme employé par les autorités locales). Les conclusions de l'étude menée à Altos de la Florida sont le reflet d'une expérience sur le terrain et d'une recherche basée sur 75 entretiens approfondis (auprès des habitants, du secteur humanitaire et des autorités locales), trois cartographies sociales et un questionnaire donné à 211 ménages¹⁷.

Migración forzada y reconfiguración territorial urbana en Colombia, Universidad del Norte, 2012.

— 16. Laura Tedesco, "El Estado en América Latina ¿fallido o en proceso de formación?", *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, vol.37, 2007.

— 17. Adapté du « Surveillance Questionnaire de Concern Worldwide » [Questionnaire sur la surveillance de la situation préoccupante mondiale] dans le cadre du projet Indicator Development for the Surveillance of Urban Emergencies [Développement d'indicateurs pour la surveillance des urgences urbaines] (2014-2015).

in July 2017. Moreover, according to the city's development plan, 48% of the 378 neighbourhoods are illegal (the term used by local authorities). The conclusions of the research in Altos de la Florida reflect frontline experience and research based on 75 in-depth interviews (with inhabitants, the humanitarian sector and local authorities), three social maps and a questionnaire to 211 households¹⁶.

Informality: the trigger for vulnerability

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the United Nations Development Programme (UNDP) identified Altos de la Florida as a "vulnerable community due to the informality of the neighbourhood"¹⁷. An urban community (1,011 families and 3,657 people) with two main characteristics: the number of urban IDPs (between 30% and 40% of the community) living in poor local families and the high number of young people and women (52,49% are aged twenty-five or younger and 48,81% are women). In addition, 72,9% of households are in conditions of structural poverty. Only 49% of one sector is legal.

The first consequence of informality is that households lack tenure security; they do not have any official document of home ownership. The neighbourhood faced an eviction attempt in 2009. The absence of daily services and infrastructures increases vulnerability. 97,1% of households do not have access to drinking water except via tankers, around 300 children need day care and there are no primary health centres in the area (Soacha's hospital only has 250 beds for one million people). In this context, urban violence is increasing. The position of these settlements,

— 16. Adapted from Concern Worldwide's Surveillance Questionnaire in the Indicator Development for the Surveillance of Urban Emergencies project (2014-2015).

— 17. UNHCR and UNDP, *Documentación proceso de integración local comunidad Altos de la Florida, Soacha*, 2017.

L'informel : mécanisme déclencheur de la vulnérabilité

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont identifié Altos de la Florida comme une « communauté vulnérable en raison du caractère informel du quartier¹⁸ ». Une communauté urbaine (1 011 familles et 3 657 individus) qui répond à deux principales caractéristiques : le nombre de personnes déplacées internes à l'intérieur de la ville (entre 30 et 40 % de la communauté) vivant au sein de familles locales pauvres et, deuxièmement, le nombre élevé de jeunes et de femmes (52,49 % de ses habitants ont entre 0 et 25 ans et 48,81 % sont des femmes). De plus, 72,9 % des ménages sont en situation de pauvreté structurelle. Un unique secteur est légal, mais seulement à 49 %.

La première conséquence du caractère informel est que les foyers n'ont pas de sécurité foncière ; il n'existe aucun document officiel de propriété. Le quartier a fait l'objet d'une tentative d'expulsion en 2009. Le manque de services et d'infrastructures pour les besoins quotidiens accroît la vulnérabilité. 97,1 % des foyers ne bénéficient pas d'un accès direct à l'eau potable hormis celui provenant des réservoirs. Environ 300 enfants ont besoin d'une crèche et il n'existe aucun centre de soins de santé primaire dans les environs (l'hôpital de Soacha ne compte que 250 lits pour un million de personnes). Dans ce contexte, la violence urbaine augmente les risques. La position de ces agglomérations, l'absence des autorités locales et la nature informelle en font des lieux stratégiques pour des acteurs armés non étatiques qui cherchent à prendre le contrôle. Cette pression sociale et territoriale provoque de nouveaux déplacements à l'intérieur des villes.

« Le nombre total de personnes déplacées dans la ville était d'environ 50 000 individus en juillet 2017. »

“The total number of IDPs in the city reached around 50,000 in July 2017.”

the absence of the local authorities and their informal nature makes them strategic points for non-state armed actors wanting to take control. This social and territorial pressure triggers new urban displacements within cities.

Urban IDPs have to move from one informal settlement to another informal settlement with similar risks. This type of displacement causes a vicious cycle¹⁸. According to official sources, the homicide index in Soacha was 40,58 per 100,000 inhabitants in 2016, the highest in the Cundinamarca region. The profile of the victims follows a common pattern compared with other urban contexts in Latin America: men (91,5%) aged between 20 and 29 (44,3%). Interpersonal violence is also a significant challenge (2,898 cases): it is the fourth city behind Medellín, Cali and Barranquilla.

The limits of humanitarian aid in informal settlements

This research also aims to diagnose the limits of the humanitarian intervention in Altos de la Florida between 2001 and 2018¹⁹. The first limit observed is that a protracted and supply-driven emergency response generates dependency on external aid within the community. Emergency assistance is essential, mainly in the reception of displaced families. But protracted aid replaces community participation. In these complex urban

— 18. UNHCR and UNDP, *Documentación proceso de integración local comunidad Altos de la Florida, Soacha*, 2017.

— 18. CODHES, *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*, 2013, p.18.

— 19. 2001-2006: World Vision's response; 2006-2010: Entry of United Nations agencies and the Jesuit Refugee Service (JRS); 2010-2012: UN Human Security programme; and 2012-2018 UNHCR and UNDP local urban integration programme - Transitional Solution Initiative (TSI).

Les personnes déplacées se trouvent dans l'obligation de quitter leur logement informel pour s'installer dans un autre habitat informel qui présente les mêmes risques. Ce type de déplacement provoque et perpétue un cercle vicieux¹⁹. Selon des sources officielles, le taux d'homicide à Soacha était de 40,58 pour 100 000 habitants en 2016; c'est le plus haut pourcentage du département de Cundinamarca. Le profil des victimes correspond à un schéma commun que l'on retrouve dans d'autres contextes urbains en Amérique latine: des hommes (91,5 %) entre 20 et 29 ans (44,3 %). La violence interpersonnelle représente également un défi important (2 898 cas): c'est la quatrième ville après Medellín, Cali et Barranquilla.

Les limites de l'aide humanitaire dans les agglomérations informelles

Cette recherche a également pour objectif d'évaluer les limites de l'intervention humanitaire à Altos de la Florida, entre 2011 et 2018²⁰. La première limite constatée est qu'une intervention d'urgence prolongée et axée sur les approvisionnements génère une dépendance à l'égard de l'aide extérieure au sein de la communauté. L'aide d'urgence est essentielle, principalement pour l'accueil des familles déplacées. Mais quand elle se prolonge, elle remplace la participation communautaire. Dans ces contextes urbains complexes, le secteur humanitaire peut clairement observer l'écart existant entre l'aide humanitaire et le développement. Par conséquent, c'est ici une opportunité de les réunir au sein de stratégies innovantes. Deuxièmement, en raison de la longue durée de ces situations, le secteur humanitaire travaille au sein de contextes manquant de cohésion sociale et dont les pôles de responsabilité et de gestion dépendent

contexts, the sector can clearly identify the gap between humanitarian aid and development and this is therefore an opportunity to bring both together in an innovative way. Secondly, due to the protracted nature of these situations, the humanitarian sector is working in contexts that lack social cohesion and where leaders depend on humanitarians. Thirdly, both the community and the humanitarian sector argue that the neighbourhood is divided by the influence of different actors. Duplicity and a lack of coordination decrease the effectiveness of the intervention. Finally, after the project, UNHCR and UNDP assessed that "it became evident that the existing problem in this area is on such a scale that international cooperation is insufficient and requires the integral intervention of the State"²⁰. Therefore, to achieve a sustainable solution to urban displacement through local integration, collaboration between the humanitarian sector and local authorities is necessary.

Building resilience

The final aim of this research is to show how building resilience is an effective protection strategy in informal settlements. The ICRC's latest report highlighted that "Ensuring that people survive is essential. But humanitarian action is also committed to helping people live in dignity. This goes beyond physical survival and relates to people's sense of autonomy, their ability to make choices, their feeling of being respected and valued by others"²¹. Based on the analysis of the intervention in Altos de la Florida, this research presents an approach to protection spaces that complements the UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas. "Resilience spaces" create safe areas within an informal settlement where humanitarian actors strengthen local capacities. The humanitarian mandate in informal settlements should be

— 19. CODHES, *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*, 2013, p.18.

— 20. 2001-2006: initiative de World Vision; 2006-2010: entrée des agences des Nations unies et du Service jésuite des réfugiés (JRS); 2010-2012: programme des Nations unies pour la sécurité humaine; et 2012-2018: programme d'intégration locale urbaine du HCR et du PNUD-initiative pour des solutions transitoires (TSI).

— 20. Econometría Consultores, *Evaluación externa del programa "Construyendo Soluciones Sostenibles-TSI"*, 2016, p.19.

— 21. ICRC, *Displaced in cities...*, op. cit., p.65.

de lui. Troisièmement, la communauté comme le secteur humanitaire affirment que le quartier est divisé par l'influence de différents acteurs. Cette multiplicité des acteurs couplée à un manque de coordination affaiblissent l'efficacité de l'intervention. Finalement, après le projet, le HCR et le PNUD ont estimé qu'« il est devenu évident que le problème existant dans cette zone est d'une ampleur telle que la simple coopération internationale reste insuffisante, l'intervention de l'État est donc nécessaire²¹ ». Par conséquent, afin de parvenir à une solution durable adaptée aux déplacements urbains par le biais d'une intégration locale, la collaboration entre le secteur humanitaire et les autorités locales est essentielle.

Renforcer la résilience

L'objectif de cette recherche est de montrer comment le renforcement de la résilience constitue une stratégie de protection efficace à l'intérieur des agglomérations informelles. Le récent rapport du CICR souligne qu'« il est essentiel d'assurer la survie des personnes. Mais l'action humanitaire s'engage également à aider les gens à vivre dans la dignité. Cette mission va bien au-delà de la survie physique. Elle est aussi liée au sentiment d'autonomie des individus, à leur capacité à faire des choix et à être respectés et estimés par les autres²² ». Basée sur l'analyse de l'intervention à Altos de la Florida, cette recherche présente une approche de complémentarité aux espaces de protection de la politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain. « Les espaces de résilience » forment des zones de sécurité au sein des agglomérations informelles où les acteurs humanitaires peuvent renforcer les capacités locales. Le mandat humanitaire dans les habitats informels devrait se baser sur la protection et l'assistance en cas de besoins urgents

based on protecting and assisting urgent needs and on strategies for returning people's independence with dignity, by strengthening local capacities understood as building resilience. In Altos de la Florida, this approach has been used in four physical spaces: a cultural centre, the headquarters of the *Asociación Codo a Codo*, the headquarters of *Fundación Proyecto de Vida* and the *Casa Pastoral*. "Resilience spaces" combine a top-down protection approach with a bottom-up approach to building capacities through three areas of intervention: generating educational, economic and labour opportunities; strengthening social cohesion; and supporting leadership skills. A resilience space framework is also supported through a social network approach and has three objectives. Firstly, increase State intervention. Evaluations of human security and Transitional Solution Initiative (TSI) projects concluded that risks in informal settlements exceed the programmes' capacity and that international humanitarian action is insufficient²². Consequently, a social network approach facilitates dialogue between communities and local authorities. The second objective of this approach is to support access to local and national protection routes. Through the networking of the humanitarian agencies, *Unidad para las Víctimas* and *Defensoría del Pueblo* cre-

« "Les espaces de résilience" forment des zones de sécurité au sein des agglomérations informelles où les acteurs humanitaires peuvent renforcer les capacités locales. »

"Resilience spaces' create safe areas within an informal settlement where humanitarian actors strengthen local capacities."

— 21. Econometría Consultores, *Evaluación externa del programa "Construyendo Soluciones Sostenibles-TSI"*, 2016, p.19.

— 22. ICRC, *Displaced in cities...*, op. cit., p.65.

— 22. Econometría Consultores, *Evaluación externa...*, op. cit., p.19; María García, *Evaluación Externa. Por una Soacha Más Humana*, UNDP, 2012, p.56.

et sur les stratégies à mener pour permettre aux individus de retrouver leur autonomie avec dignité, par la consolidation des capacités locales, c'est-à-dire en renforçant la résilience. À Altos de la Florida, cette approche est employée dans quatre espaces : un centre culturel, le siège de l'Asociación Codo a Codo, le siège de la Fundación Proyecto de Vida et la Casa Pastoral. « Les espaces de résilience » combinent une approche de protection descendante avec une approche ascendante des capacités de renforcement à travers trois domaines d'intervention : la création d'opportunités éducatives, économiques et professionnelles ; le renforcement de la cohésion sociale ; et le soutien des compétences en leadership. Un cadre spatial de résilience est également soutenu par une approche développée autour du réseau social qui poursuit trois objectifs. Premièrement : accroître l'intervention de l'État. Des évaluations de la sécurité humaine et de plusieurs TSI (Initiatives pour des solutions transitoires) ont permis de conclure que les risques à l'intérieur des agglomérations informelles excèdent la capacité des programmes et que l'efficacité de l'action humanitaire internationale est insuffisante²³. Pour cette raison, une stratégie de réseau social facilite le dialogue entre les communautés et les autorités locales. Le deuxième objectif de cette approche est de soutenir l'accès aux voies locales et nationales de protection. Grâce à la mise en réseau des agences humanitaires, un pôle de l'Unidad para las Víctimas et Defensoría del Pueblo a été mis en place dans différents espaces de résilience. Enfin, un outil de protection essentiel a été développé à Altos de la Florida : le Comité de Impulso, une réunion bimensuelle entre les dirigeants, la communauté, l'association pour les PDIPP et les humanitaires. Cette assemblée formée d'un tissu social a pour objectif d'informer sur les projets humanitaires et communautaires

ated a focal point in different resilience spaces. Finally, a key protection tool was created in Altos de la Florida, the *Comité de Impulso*, a fortnightly meeting between leaders, the community, IDP associations and humanitarians. This social network assembly is designed to provide information about humanitarian and community projects so as to avoid duplication, improve coordination and increase the effectiveness of external aid. This intervention framework confirms the importance of making current humanitarian aid more local, not only by strengthening the local NGOs, but also by building resilience in grassroots organisations in order to guarantee the sustainability of international humanitarian interventions in urban contexts.

This article is part of a project that has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No. 691060.

— 23. Econometría Consultores, *Evaluación externa...*, op. cit., p.19 ; María García, *Evaluación Externa. Por una Soacha Más Humana*, UNDP, 2012, p.56.

afin d'éviter les répétitions, d'améliorer la coordination et d'accroître l'efficacité de l'aide extérieure. Ce cadre d'intervention confirme l'importance de la localisation dans l'aide humanitaire actuelle. Cela passe par le renforcement des ONG locales, mais aussi par la consolidation de la résilience des associations de base afin de garantir la durabilité des interventions humanitaires internationales au sein de contextes urbains.

Cet article fait partie d'un projet financé par le programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention Marie Skłodowska-Curie n° 691060.

Traduit de l'anglais par Gauthier Lesturgie

Biographie | Biography



PABLO CORTÉS FERRÁNDEZ

Depuis 2018, il est doctorant en droits humains à l'université de Deusto (Espagne) où il est également chercheur à l'Institut des droits humains. Il travaille aussi au séminaire de recherche pour la paix (Research Seminar for Peace, Espagne) et fait partie de l'équipe de recherche pour le projet Horizon 2020, *Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability* (PRUV) [la préparation et la résilience pour faire face à la vulnérabilité urbaine]. Bénéficiaire de la bourse Iberoamericana Santander et de la bourse SYLFF de la fondation Tokyo, Pablo Cortés Ferrández a également été chercheur invité au Centre for Humanitarian Action à l'University College Dublin en Irlande et à l'Institut pour les droits humains et la consolidation de la paix à l'Université Pontificale Javeriana en Colombie. Ses recherches portent sur le rôle de l'aide humanitaire au sein de contextes urbains, en particulier dans les agglomérations informelles situées en Amérique latine. En Colombie, il travaille avec le Service jésuite des réfugiés en Amérique latine et Caraïbes (JRS-LAC) afin de mettre en œuvre des approches de résilience comme stratégies de protection en contextes urbains.

A PhD student in Human Rights at Deusto University (Spain), where he works as researcher at the Institute of Human Rights. He also works at the Research Seminar for Peace (Spain) and is an Early Stage Researcher for the Horizon 2020 Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability (PRUV) project. A recipient of the Ibero-american Santander grant and the SYLFF grant from the Tokyo Foundation, Pablo has also been a Visiting Researcher at the Centre for Humanitarian Action at the University College Dublin (Ireland) and the Institute of Human Rights and Peacebuilding at the Javeriana University (Colombia). His research focuses on the role of humanitarian aid in urban contexts, especially in informal settlements in Latin America. In Colombia, he works with the Jesuit Refugee Service – Latin America and the Caribbean (JRS-LAC) to carry out resilience approaches as protection strategies in urban contexts.

Les gangs peuvent-ils jouer un rôle dans l'aide ?

Can gangs play a role in providing relief?

Diego R. Fernandez Otegui • PhD student in Disaster Science and Management (University of Delaware)

L

a thèse est osée, mais dans le contexte extrême d'urbanisation et de violence que connaît l'Amérique latine, elle mérite d'être posée. Dans cet article,

l'auteur examine en effet dans quelle mesure les gangs pourraient jouer un rôle dans l'aide aux populations. Plus questionnant qu'affirmatif, Diego Otegui en appelle surtout à dépasser les visions simplistes et à développer la recherche en la matière.



DIEGO R.
FERNANDEZ
OTEGUI

En Amérique latine, la vie urbaine s'étend aussi bien en termes d'ampleur que de complexité. Entre 1950 et 2010, le taux de citadins est passé de 30 à 85 % et l'on s'attend, d'ici 2050, à ce que 90 % des habitants de la région vivent en zone urbaine¹. De ce fait, les villes font face à un développement fulgurant de l'habitat informel, à une absence de

The thesis is daring, but in the extreme context of urbanisation and violence in Latin America, it deserves to be asked. In this article, indeed, the author analyses the extent to which gangs could play a role in providing relief to populations. More questioning than affirmative, Diego Otegui calls above all to overcome simplistic visions and developing research in this field.

Urban life in Latin America has grown in scale as well as in its complexities. Between 1950 and 2010 the proportion of people living in cities grew from 30% to 85% and it is expected that 90% of the region's population will be urban by 2050¹. As a consequence of this phenomenon, cities have experienced an overwhelming growth in informal housing, a lack of urban planning and a pronounced decrease in living standards. Millions of new inhabitants find

— 1. World Economic Forum, "Latin America's cities are ready to take off. But their infrastructure is failing them", 7 June 2018, <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/latin-america-cities-urbanization-infrastructure-failing-robert-muggah>

— 1. World Economic Forum, "Latin America's cities are ready to take off. But their infrastructure is failing them", 7 June 2018, <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/latin-america-cities-urbanization-infrastructure-failing-robert-muggah>

projets d'aménagements urbains et à une nette diminution du niveau de vie. Des millions de nouveaux habitants sont ainsi privés des services de base les plus élémentaires. Cette marginalisation extrême côtoie une richesse tout aussi extrême, dans un contexte politique souvent marqué par de dangereux soubresauts, ainsi qu'à des formes alternatives de gouvernance urbaine² incarnées par les gangs. L'Amérique latine est ainsi devenue la région la plus violente du monde: alors qu'elle ne représente que 8 % de la population mondiale, 33 % des homicides y sont commis³, dont 30 % sont liés à la violence des gangs⁴.

Une représentation trop simpliste

À ses débuts, une partie de la littérature sur les gangs décrivait une corrélation étroite entre immigration et hausse du taux de criminalité. Selon cette approche, les gangs pouvaient constituer la destination finale des immigrants⁵, dans la mesure où les migrants – notamment les jeunes – traversent à la fois des crises identitaires et une remise en cause de leurs valeurs et pratiques culturelles. Rallier un gang est ainsi considéré comme une stratégie de survie grâce à laquelle, « plutôt que de rester désorientés dans un milieu en marge, en proie à la confusion et la colère, ils se reconstituent une *subculture* et une identité grâce à des morceaux épars de leur passé combinés avec le présent, le tout étant soumis à l'agitation des dynamiques à l'œuvre, au sein d'une rude réalité urbaine⁶ » [notre traduction].

themselves deprived of the most basic services. This extreme marginalisation coexists alongside extreme wealth in an often-dangerous convulsed political environment and alternate forms of urban governance² in the form of gangs. Latin America has become the most violent region in the world; representing just 8% of the world's population, it accounts for 33% of all homicides³ worldwide, 30% of which are related to gang violence⁴.

An over-simplistic characterisation

Some of the original literature on gangs described strong correlations between immigration and the increase in the crime rate. Under this approach, gangs could be the final destination of immigrants⁵, as migrants (especially young migrants) find their identities disrupted and their cultural values and practices challenged. Joining a gang becomes a coping mechanism in which their members "rather than remain lost in this aura of marginality, confused and full of rage, they reconstitute a subculture and identity using bits and pieces of the past mixed with the present, but all shaken by the forces of a difficult city reality⁶". Gangs feed on the despair and tormented spirits of those that feel invisible in the eyes of society and find in them countless faithful accomplices. They provide such individuals with a sense of belonging, with alternative ways to support their families and with a protective and support network.

— 2. Elena Lucchi, *Les interventions humanitaires dans les situations de violence urbaine*, Enseignements d'ALNAP, ALNAP/ODI, 2013, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnap-lessons-paper-fr-web.pdf>

— 3. "Latin America is the world's most violent region. A new report investigates why", *The Washington Post*, 25 April 2018.

— 4. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Étude mondiale sur l'homicide 2013: tendances, contextes, données*, 2014.

— 5. Holly Ventura Miller and Anthony Peguero, *Routledge Handbook on Immigration and Crime*, Routledge, 2018.

— 6. James Diego Vigil, "Urban Violence and Street Gangs", *Annual Review of Anthropology*, 2003, 32, p.225-230.

— 2. Elena Lucchi, *Humanitarian interventions in situations of urban violence*, ALNAP Lessons Paper, ALNAP/ODI, 2013.

— 3. "Latin America is the world's most violent region. A new report investigates why", *The Washington Post*, 25 April 2018.

— 4. United Nations Office on Drugs and Crime, *Global study on homicide 2013: trends, contexts, data*, 2014.

— 5. Holly Ventura Miller, and Anthony Peguero, *Routledge Handbook on Immigration and Crime*, Routledge, 2018.

— 6. James Diego Vigil, "Urban Violence and Street Gangs", *Annual Review of Anthropology*, 2003, 32, p.225-230.

Les gangs se nourrissent du désespoir et des esprits tourmentés de ceux qui se sentent invisibles aux yeux de la société et puisent en eux des complices fidèles en nombre. Ils procurent à ces derniers un sentiment d'appartenance, des voies alternatives pour subvenir aux besoins de leur famille, ainsi qu'un réseau protecteur sur lequel s'appuyer.

Aussi fort que puisse être le sentiment d'appartenance au cœur de la vie d'un gang, il n'en reste pas moins que pour survivre dans cet environnement, leurs membres développent des stratégies d'adaptation uniques, par exemple en adoptant un comportement *loco*, dit « de fou ». Par cette façon de se faire passer pour des « dérangés » ou de se comporter de façon imprévisible, ils adoptent une attitude et une mentalité psychosociale qui leur permettent d'affronter le quotidien, ceci étant « devenu un prérequis à tout espoir de survie dans la rue ainsi qu'une norme comportementale participant à la fois du processus d'identification et d'imitation⁷ » [notre traduction]. Malheureusement, cela conduit une grande partie d'entre eux à se retrouver mêlés à des activités que l'on pourrait facilement qualifier d'illégales ou de déviantes.

À l'instar de tout autre phénomène social complexe, les gangs ont évolué avec le temps. Si, dans les années 1960, les travaux de recherche ne démontraient pas un haut degré de hiérarchisation structurelle⁸, la situation a changé au cours des dernières décennies à mesure que le comportement et la structure des gangs sont devenus de plus en plus similaires à ceux d'organisations criminelles plus complexes, et ce, en raison notamment de leur implication dans le trafic de drogue⁹. Cette structure hiérarchique

At the core of gang life, the sense of belonging can be quite strong but to survive in this environment, gang members generate unique coping mechanisms such as developing "loco" or crazy behaviour. They find in this way of playing insane, of going in and out of unpredictable behaviour, the necessary attitude and psychosocial mindset to confront daily street situations which "has become a prerequisite for street survival and a behavioural standard for identification and emulation"⁷. Unfortunately, this leads a large portion of them to become involved in activities that could easily be defined as illegal or deviant.

Like any other complex social phenomenon, gangs have evolved over time. While research in the 1960s did not find a large level of hierarchical structure⁸, this has changed in the past decades as gangs became increasingly similar in their behaviour and structure to more complex criminal organisations, due especially to their involvement in drug trafficking⁹. This hierarchical format has contributed to the evolution of their role in the communities, where they increasingly represent the interests of different groups¹⁰. Consequently, "any work carried out by humanitarian actors in a city neighbourhood, or in an area within a prison, that is controlled by a gang will be subject to discussion or authorisation by the gang, whether one is aware of it or not. An agreement must be given by one or more leaders at the appropriate level of command"¹¹.

— 7. *Ibid.*, p.236.

— 8. Malcolm W. Klein and Lois Y. Crawford, "Groups, Gangs, and Cohesiveness", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol.4, n°1, 1967, p.63-75 ; G. Suttles, *Social Order of the Slum*, Chicago University Press, 1968.

— 9. Cheryl L. Maxson, "Gang homicide", in Dwayne Smith and Margaret Zahn (ed.), *Studying and*

— 7. *Ibid.*, p.236.

— 8. Malcolm W. Klein, and Lois Y. Crawford, "Groups, Gangs, and Cohesiveness", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol.4, n°1, 1967, p.63-75; G. Suttles, *Social Order of the Slum*, Chicago University Press, 1968.

— 9. Cheryl L. Maxson, "Gang homicide", in Dwayne Smith and Margaret Zahn (ed.), *Studying and Preventing Homicide*, Thousand Oaks, Calif, Sage, 1998. p.197-219.

— 10. Robert A. Stallings, and Enrico L. Quarantelli, "Emergent citizen groups and emergency management", *Public Administration Review*, vol.45, 1985, p.93-100.

— 11. Olivier Bangerter, "Territorial gangs and their consequences for humanitarian players", *International Review of the Red Cross*, vol.92, n°878, 2010,

a contribué à l'évolution de leur rôle au sein des communautés, où ils représentent de plus en plus les intérêts de différents groupes¹⁰. Par conséquent, « tout travail d'un acteur humanitaire dans un quartier (de ville ou de prison) contrôlé par un gang sera soumis à discussion ou autorisation du gang, qu'on en soit conscient ou pas. Cet accord doit être donné par un ou plusieurs leaders à un niveau de commandement idoine¹¹ ».

Le *leadership* violent des gangs, désormais bien connu, a un effet dissuasif sur les humanitaires. La théorie et la pratique liées à leur profession les incitent à établir des liens solides et à se coordonner avec les groupes locaux, stratégie présentée comme la meilleure pour venir en aide à ceux qui en ont besoin. Mais travailler aux côtés de gangs est perçu comme une activité dangereuse. Il n'est pas évident d'entrer dans un univers inconnu où les risques sont élevés de ne pas ressortir indemne. Et le comportement violent et illégal des gangs a souvent pour corollaire le présupposé que leur intérêt dans le bien-être de la communauté où ils vivent est entaché de la tentative présumée – et très probablement réelle – de contrôler le pouvoir et de recevoir les bénéfices de la gestion de la distribution de l'aide.

Mais cette représentation est bien trop simpliste. Le fait que l'action humanitaire a le plus souvent pour théâtre des situations de conflit a probablement contribué à promouvoir une vision partielle des choses, en mettant deux parties ou plus face à face. En découle une représentation idéalisée et incomplète des gangs, selon laquelle leurs membres sont en quelque sorte épargnés par la

Their violent leadership has become famous and it works as a disincentive for humanitarian workers. Humanitarian theory and practice encourage establishing strong liaisons and joint coordination with local groups as the best strategy for serving those in need. But working side by side with local gangs is perceived as a dangerous endeavour. It is not easy to enter an unknown reality in which the possibilities of being hurt are high. Their violent and unlawful behaviour usually results in the assumption that their interest in the well-being of the community where they live is marred by a presumed (and probably real) intent to control power and receive the benefits of managing the distribution of aid.

« Travailler aux côtés de gangs est perçu comme une activité dangereuse. »

“Working side by side with local gangs is perceived as a dangerous endeavour.”

However, such characterisations are often over simplistic. The fact that humanitarian action has mostly taken place in conflict situations might have helped promote a biased interpretation, putting two or more parties in opposition. It promotes an incomplete idealisation of gangs in which their members are somehow left untouched by the crisis and become guardians with whom the distribution of aid must be negotiated. Their role in the community before a crisis is thought to transfer to humanitarian negotiations which creates complications in relief operations and a reluctance to make gangs an active member of the humanitarian community, leading to an under-served vulnerable population.

Gangs at the service of others
Academics have firmly supported that

Preventing Homicide, Thousand Oaks, Calif., Sage, 1998, p.197-219.

— 10. Robert A. Stallings and Enrico L. Quarantelli, "Emergent citizen groups and emergency management", *Public Administration Review*, vol.45, 1985, p.93-100.

— 11. Olivier Bangert, "Territorial gangs and their consequences for humanitarian players", *International Review of the Red Cross*, 2010, vol.92, n°878, 2010, p.387-406, p.400.

crise et deviennent les intermédiaires avec lesquels la distribution de l'aide doit être négociée. On pense ainsi que le rôle qu'ils jouent au sein de leur communauté avant la crise, se transpose à l'échelle des négociations humanitaires, ce qui complique le déroulement des opérations et engendre des réticences à faire des gangs des membres actifs de la communauté humanitaire; l'aide aux populations vulnérables pâtit de cette approche.

Les gangs au service des autres

Les universitaires ont fermement soutenu qu'au lendemain d'une crise, un fort sentiment de solidarité émerge au sein d'une population, se traduisant par une attitude d'entraide¹². Mais en la présence de gangs, il est difficile pour les secouristes d'ignorer ou de nier les comportements déviants. Les humanitaires se concentrent généralement sur les besoins considérés comme indérogeables, tels que la réhabilitation d'infrastructures médicales ou l'approvisionnement en nourriture ou en abris, tandis qu'ils pensent que la priorité pour les gangs est de veiller à l'approvisionnement en drogues illicites, d'accroître leur pouvoir en éliminant leurs rivaux et d'empêcher l'entrée des forces de l'ordre dans certains territoires. Cette vision occulte le fait que certains groupes peuvent être mus par des intérêts différents, même si la question de la transposition du comportement et des motivations des gangs dans les périodes post-crise n'a pas été corroborée par les travaux de recherche.

Mais l'essentiel n'est pas tant de savoir comment interagir avec les membres des gangs que de saisir les liens profonds, étroits et imbriqués qu'ils entretiennent avec les terrains où ils opèrent et les populations qui s'y trouvent. Lors de ce qui fut l'une des premières ten-

following a crisis there is a strong sense of solidarity in the general population, embodied by an attitude of mutual assistance¹². But in the presence of gangs, it is difficult for rescuers to disregard or deny the presence of deviant behaviours. Humanitarians generally focus on what are considered unquestionable humanitarian needs, such as restoring medical infrastructures and the provision of food and shelter. In their eyes, the priority for the gangs is how to ensure a constant supply of illegal drugs, increase their power by eliminating rival gangs or preventing law enforcement personnel entering into a certain region. This view conceals the fact that certain groups might be driven by different interests even if the issue of whether gang behaviour and interests translate in post-crisis contexts has not been corroborated by research.

Nonetheless, the discussion is not so much related to how to interact with gang members, as it is to understand the profound, intimate and interwoven relationship that gangs have with the places where they operate, and with their people. In one of the first attempts made by disaster scientists to theorise about group behaviour in post-crisis situations, in the 1970s, Dynes developed the emergence model which can help to re-evaluate the role that gangs can have in the distribution of aid. Its four classification types result from the intersection of two variables: the nature of the aid interventions undertaken by the organisations, and their structure. Type I are "established" organisations that have an emergency related mission such as the police, firefighters and local and international humanitarian organisations. Type II are "expanding" organisations which include the Salvation Army or Red Cross chapters whose routine activities are not directly or exclusively related to emergencies but do

— 12. Russell R. Dynes and Enrico L. Quarantelli, *Helping behavior in large scale disasters: A social organizational approach*, Newark, Del., Disaster Research Center, 1980 ; Sally Leivesley, "Toowoomba: victims and helpers in an Australian hailstorm disaster", *Disasters*, vol.1, n°3, 1977, p.205-216.

— 12. Russell R. Dynes, and Enrico L. Quarantelli, *Helping behavior in large scale disasters: A social organizational approach*, Newark, Del, Disaster Research Center, 1980, Sally Leivesley, "Toowoomba: victims and helpers in an Australian hailstorm disaster", *Disasters*, vol.1, n°3, 1977, p.205-216.

tatives de théorisation scientifique des comportements de groupes en situation post-crise, Dynes a développé, dans les années 1970, le modèle dit *emergence model*, qui peut nous aider à réévaluer le rôle que peuvent jouer les gangs dans la distribution de l'aide. Les quatre types de sa classification résultent de l'intersection de deux variables, à savoir la nature des interventions d'aide menées par les organisations, et leur structure. Le type I désigne les organisations dotées d'une mission d'urgence et dites « établies », telles que la police, les pompiers et les organisations humanitaires locales et internationales. Le type II est constitué des organisations dites *expanding*, telles que l'Armée du Salut ou les délégations de la Croix-Rouge, dont les activités classiques ne sont pas directement ou exclusivement liées à l'urgence, mais qui disposent d'une fonction d'urgence latente. Le type III, désigné par le terme *extending*, concerne les organisations déjà existantes au sein d'une communauté, jouissant d'un certain caractère formel et dont les activités principales ne sont pas liées à la réponse humanitaire, mais qui sont amenées à accomplir des tâches d'urgence au lendemain d'une catastrophe. Le type IV, dit *emergent*, regroupe celles qui, ne disposant d'aucun caractère formel ni de structure organisationnelle, ont le niveau de capacités et d'expertise le plus faible. La catégorie *extending* nous permet d'examiner la façon dont les structures sociales pré-existantes (y compris celles des gangs) peuvent être mises intentionnellement au service des victimes, en nous forçant à reconnaître les multiples façons dont les gangs adaptent leurs activités dans un but de réponse humanitaire. Les gangs diffèrent des autres groupes par leurs méthodes et leurs objectifs globaux, mais ils partagent avec les organisations dites *extending*, certaines de leurs caractéristiques principales.

L'estimation préconçue de ce que les gangs sont susceptibles de faire pendant une crise humanitaire, de la manière dont ils pourraient le faire et pourquoi, constitue un prisme puissant.

« L'essentiel n'est pas tant de savoir comment interagir avec les membres des gangs que de saisir les liens profonds, étroits et imbriqués qu'ils entretiennent avec les terrains où ils opèrent. »

"The discussion is not so much related to how to interact with gang members, as it is to understand the profound, intimate and interwoven relationship that gangs have with the places where they operate."

have a latent emergency function. The third type is called "extending", and are those organisations that already exist in the community, enjoy some level of formality, and whose main activities are not related to humanitarian response, but after a disaster they perform disaster-related tasks. Type IV or "emergent" are the ones with the lowest level of capacities and expertise related to their lack of formality and organisational structure. The "extending" category allows us to examine how pre-existing societal structures (including those of gangs) can purposefully be used for victims, by forcing us to acknowledge the many ways in which gangs adapt their operations to pursue humanitarian-related needs. Gangs differ in their methods and overall objectives to other groups, but they share some of the basic characteristics of the "extending" organisations.

The preconceived assessment of what they might do during a humanitarian crisis, how they would do it and why, is a powerful lens. It prevents humanitarians from understanding the critical role of gangs in protecting each other and those with whom they relate on a daily basis, including the most impoverished and vulnerable inhabitants. But humanitarians should not let them be deceived by the violence and "marginal ways" that so regularly characterises gangs. Despite their involvement in illegal or deviant activities, these organ-

**« Les gangs ne font pas que coexister
avec les communautés :
ils sont les communautés. »**

**"Gangs do not just co-exist with
the local community: they are
the communities."**

Il empêche les humanitaires de saisir le rôle crucial des gangs, dès lors qu'il s'agit de protéger leurs membres et ceux qu'ils côtoient au quotidien, y compris les habitants les plus pauvres et les plus vulnérables. Mais les humanitaires ne devraient pas se laisser leurrer par la violence et le caractère « marginal » qui caractérisent les gangs. Malgré leur implication dans des activités illégales ou déviantes, on a constaté que ces organisations se soucient du bien-être des populations locales avec lesquelles elles vivent¹³. Les membres de ces communautés, ce sont les amis, les proches, les clients, les fournisseurs, ou encore les dirigeants des écoles où les membres des gangs envoient leurs enfants. De plus, dans la mesure où ils fournissent des ressources et un certain sentiment de sécurité qui fait défaut du côté des pouvoirs publics, les membres des gangs jouissent généralement d'un haut degré de soutien de la part des populations. Ainsi, les gangs ne font pas que coexister avec les communautés: ils sont les communautés. Ils se fondent en un organisme vivant et unique extrêmement puissant. Et les membres de ces écosystèmes urbains partagent de fortes valeurs et conceptions de l'existence, qui sont grandement incompatibles avec celles de sociétés plus traditionnelles et dominantes. La théorie de la *subculture* de la violence « postule que ce sont les systèmes de normes comportementales des groupes qui appuient, encouragent et laissent se produire la violence¹⁴ »

— 13. Kathleen J. Tierney, Michael K. Lindell and Ronald W. Perry, *Facing the unexpected disaster preparedness and response in the United States*, Washington, D.C., Joseph Henry Press, 2001.

— 14. James Diego Vigil, "Urban Violence...", art. cit., p. 228.

isations have been documented to be concerned with the well-being of the local population where they reside¹³. Members of these communities are the friends, family members, customers and suppliers, and even the authorities of the schools where gang members send their children. Furthermore, since they tend to provide resources and a sense of security that is lacking from the public authorities, gang members generally enjoy a high degree of support from the local population. Gangs do not just co-exist with the local community: they are the communities. They are merged into one single and extremely powerful living organism. The members of these urban ecosystems share strong values and interpretations of life that are broadly incompatible with those of mainstream, more traditional societies. The theory of the subculture of violence "posits that it is the normative behavioural systems of groups that support, encourage, and condone violence¹⁴". It proposes that the action depends on individuals' understanding of right and wrong, which is certainly different in the case of gangs, in the same ways as the value they assign to the rule of law.

This quite different approach changes the way in which we might think about the distribution of aid. It follows the argument presented by alternative lines of research that consider that gangs are not to be so drastically blamed for the widespread violence¹⁵ and that they have been quickly characterised as the "suitable enemy"¹⁶, which conceals the more complex origins of the violence. It does not define the gang as distinct from the community, but as a legitimate and

— 13. Kathleen J. Tierney, Michael K. Lindell, and Ronald W. Perry, *Facing the unexpected disaster preparedness and response in the United States*, Washington, D.C., Joseph Henry Press, 2001.

— 14. James Diego Vigil, "Urban Violence...", art. cit., p.228.

— 15. Cordula Strocka, "Youth gangs in Latin America", *SAIS Review of International Affairs*, vol.26, n°2, 2006.

— 16. Joe Cottrell-Boyce, "Ending Gang and Youth Violence: A Critique", *Youth Justice*, vol.13, n°3, 2013, p.193-206.

[notre traduction]. Elle propose que l'action dépende de la compréhension qu'ont les individus du bien et du mal, cette compréhension étant certainement différente dans le cas des gangs, de même que la valeur qu'ils assignent à l'État de droit.

Cette approche bien différente nous invite à envisager la distribution de l'aide autrement. Elle poursuit le fil du raisonnement offert par les pistes de recherche alternatives, selon lequel la violence généralisée ne devrait pas être imputée de façon si catégorique¹⁵ aux gangs – un peu vite considérés comme l'« ennemi tout trouvé »¹⁶ –, dans la mesure où les causes plus complexes de la violence s'en trouvent occultées. Selon ce raisonnement, le gang n'est pas distinct de la communauté, mais constitue plutôt un acteur valable et légitime préexistant à l'épisode de crise, destiné à mettre sa structure au service de la communauté, sous quelque forme qu'il décide de la définir.

Le risque de légitimer les gangs ?

En dépit de l'accueil important que l'*emergence model* a reçu par le passé, celui-ci n'a jamais été étudié dans le contexte spécifique des bidonvilles, comme ceux que l'on trouve dans la plupart des pays d'Amérique latine. Par ailleurs, la littérature a été encline à se focaliser quasi exclusivement sur les organisations jouissant d'un certain caractère formel et mues par des valeurs et principes jugés bénéfiques pour les couches sociales les plus traditionnelles. De plus, la description habituelle des gangs génère, sans le vouloir, des idées préconçues dans la recherche dédiée à l'action humanitaire, en échouant à prendre en compte le rôle crucial joué par nombre de structures sociales qui, par définition, opèrent hors du cadre de la loi. La manière dont les gangs

rightful actor that pre-exists the occurrence of a crisis event, that will use its structure for the benefit of their community, in whatever form they choose to define it.

The risk of legitimising gangs?

Despite the broad coverage that the emergence model has received in the past, it has never been discussed in the specific context of the slums, such as those found in most Latin American countries. Additionally, the literature has tended to focus its attention almost exclusively, on organisations that enjoy a certain level of formality and that are driven by values and principles that are deemed beneficial for the more traditional part of society. Furthermore, the traditional characterisation of gangs unwittingly generates a bias in humanitarian research by failing to consider the critical role played by many societal structures that, by definition, operate outside the law. How gangs adapt to humanitarian contexts and how they adapt their rules in order to interact

« Les gangs ne sont rien de plus qu'un espace social au sein duquel les membres d'une population vulnérable interagissent dans un but commun. »

"Gangs are nothing but a social space in which members of a vulnerable population interact with a common purpose."

with their environment are questions that still need to be addressed.

However, there is a growing body of literature¹⁷ that is challenging the original research and that considers that gangs are nothing but a social space in which members of a vulnerable popula-

— 15. Cordula Strocka, "Youth gangs in Latin America", *SAIS Review of International Affairs*, vol.26, n°2, 2006.

— 16. Joe Cottrell-Boyce, "Ending Gang and Youth Violence: A Critique", *Youth Justice*, vol.13, n°3, 2013, p.193-206.

— 17. Holly Ventura Miller and Anthony Peguero, *Routledge Handbook...*, op. cit.

s'adaptent aux contextes de crise humanitaires et dont ils adaptent leurs règles afin d'interagir avec leur environnement méritent d'être analysés.

Les travaux de recherche anciens sont remis en cause par une part de plus de plus importante de la littérature¹⁷, qui considère que les gangs ne sont rien de plus qu'un espace social au sein duquel les membres d'une population vulnérable interagissent dans un but commun. Si cela était confirmé, il se pourrait bien que l'on ait sous-estimé l'intérêt des gangs à prendre part à la distribution de l'aide.

Certes, les considérer comme des membres actifs de la communauté humanitaire est susceptible de leur conférer un niveau de légitimité qui, dans certaines circonstances, pourrait s'avérer risqué. Mais les gangs se distinguent généralement des autres groupes du fait qu'ils n'ont pas d'agenda politique. Et cela est crucial dans la mesure où leur légitimité pourrait ensuite être utilisée comme un moyen de conférer un rôle plus positif à leurs membres au sein de la société. Mais pour cela, des travaux de recherche supplémentaires sont nécessaires. À tout le moins, l'incapacité à prendre en compte de telles structures, ainsi que la place prépondérante qu'elles occupent en Amérique latine, limite inéluctablement la portée de nos stratégies d'intervention auprès des populations vulnérables.

Traduit de l'anglais par Catherine François

tion interact with a common purpose. If this was the case, their interest in contributing to the distribution of aid might have been under-estimated.

Most certainly, to consider them as active members of the humanitarian community would give them a level of legitimacy which in some circumstances could be dangerous. But gangs are generally different from other groups in that they do not pursue a political goal. And this is critical because their legitimacy could eventually be used as a mechanism to create a more positive role for their members within society. But this is something that requires further research. At the very least, failure to acknowledge such structures and the powerful place they occupy in Latin America, inevitably limits our intervention strategies among vulnerable populations.

— 17. Holly Ventura Miller and Anthony Peguero, *Routledge Handbook...*, op. cit.

Biographie | Biography



DIEGO R. FERNANDEZ OTEGUI

Né en Argentine, spécialisé en économie, il est détenteur de trois diplômes universitaires (communication sociale, gestion des organisations à but non lucratif et master en études stratégiques). Diego termine actuellement son doctorat en Sciences et gestion des catastrophes à l'Université du Delaware. Doté d'une expérience de plus de vingt-cinq ans dans l'humanitaire, il a pris part à des missions dans plusieurs pays, auprès de l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental ou comme coordinateur administratif avec Action contre la Faim, en République démocratique du Congo. Il est le fondateur et directeur général de l'Imara International Humanitarian Group (Imara-IHG) et figure parmi les membres du bureau de l'International Humanitarian Studies Association (IHSA).

Born in Argentina, Diego Otegui holds a degree in Economics and three graduate degrees in Social Communications, Non-Profit Organisations and a Master's degree in Strategic Studies. He is currently finishing his PhD in Disaster Science and Management at the University of Delaware. He has more than 25 years' experience in the humanitarian sector and has participated in missions in several countries, including East Timor under the UN Transitional Administration and as Head of Base in the Democratic Republic of Congo with Action Against Hunger. He is the Founder and CEO of the Imara International Humanitarian Group (Imara-IHG). He also serves on the board of the International Humanitarian Studies Association (IHSA).

La guerre urbaine : un défi pour le droit et l'action humanitaires

Urban warfare: a challenge for humanitarian law and action

Julien Antouly • Chargé de développement
à la Fondation Croix-Rouge française

D

e plus en plus, la guerre se fait urbaine. Parce que les centres de pouvoir y sont installés, parce que les ressources y sont concentrées et parce que les popula-

tions civiles y sont comme prises en otage. Une situation qui interroge le droit de la guerre et les logiques d'action des humanitaires.



JULIEN
ANTOULY

Mossoul, Alep ou encore Sanaa. De nombreuses villes ont récemment connu des conflits meurtriers et destructeurs, et sont parfois encore le théâtre d'opérations armées complexes et violentes. La destruction des biens civils, la mise hors service des infrastructures sanitaires et la terreur causée par les bombardements ont provoqué la mort de milliers de civils et la fuite de nombreux survivants¹.

— 1. Dans un récent rapport, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) faisait l'état de la question dans les trois pays cités plus haut, reprenant les mots d'un jeune habitant d'Alep, forcé de fuir sa ville natale à cause de la guerre : CICR, « *J'ai vu ma ville mourir* » : Conflits urbains en Irak, en Syrie et au Yémen – Témoignages des lignes de front, 14 juin 2017, https://shop.icrc.org/i-saw-my-city-die.html?__store=fr

Increasingly, war is being fought in urban areas. Because it is where the centres of power are based, where resources are concentrated and where the civilian population can be held hostage. A situation that questions the law of war and the intervention strategies adopted by humanitarian organisations.

Mosul, Aleppo, Sanaa. Many cities have recently experienced deadly and destructive conflict, and some are still the theatre of complex and violent military operations. The destruction of civilian property, the collapse of healthcare infrastructure and the terror brought by bombing have led to thousands of civilian deaths and caused many survivors to flee¹.

— 1. In a recent report, the International Committee of the Red Cross (ICRC) explored this issue in the three countries listed, drawing on the first-hand account of a young Aleppo resident forced to flee his home town because of the war: ICRC, "*I saw my city die: voices from the front lines of urban conflict in Iraq, Syria and Yemen*", 14 June 2017, https://shop.icrc.org/i-saw-my-city-die.html?__store=fr

Cet article analyse les défis posés par les conflits armés contemporains se déroulant dans des villes. Après un aperçu historique, il aborde les problématiques humanitaires rencontrées, notamment les conséquences de l'emploi d'armes explosives en zones peuplées, avant de proposer des réflexions pour adapter le droit et l'action humanitaires à ces défis.

L'urbanisation croissante des conflits armés

La guerre est un phénomène social ancien et en constante évolution. Si les travaux de polémologie consacrent peu d'espace à la place des villes, ces dernières ont toujours été touchées par la violence armée. Toutes les époques de l'histoire ont connu des cités détruites², ou expérimenté des techniques de guerres urbaines particulières – comme l'utilisation du siège à l'Antiquité ou au Moyen-Âge³. Mais la guerre urbaine a connu de fortes évolutions, notamment au cours des deux derniers siècles, que nous pouvons découper en trois périodes.

La première correspond à l'apparition des États et des armées modernes à partir du XVIII^e siècle, avec des guerres essentiellement interétatiques et en rase campagne⁴. Puis, à partir des années 1930, les villes ont davantage été ciblées et touchées par les conflits. La guerre civile espagnole, la guerre sino-japonaise⁵ et surtout la Seconde Guerre mondiale⁶ furent des conflits où les villes, dotées d'importantes capacités industrielles, étaient devenues stra-

This article analyses the challenges posed by contemporary armed conflict in cities. After a brief historical overview, it addresses the humanitarian problems encountered, particularly the consequences of using explosive weapons in populated areas, before suggesting ways of adapting humanitarian law and interventions to address these challenges.

The increasing urbanisation of armed conflict

War is an ancient social phenomenon and is constantly evolving. Even though conflict studies very rarely mention cities, they have always been affected by armed violence. All periods of history have seen cities destroyed², or experimented with specific techniques of urban warfare, such as the use of the siege in ancient times or the Middle Ages.³ But urban warfare has changed considerably, particularly over the last two hundred years which can be divided into three distinct periods.

The first corresponds to the emergence of States and modern armies in the 18th century, when wars were essentially waged between one State and another and on open battlefields⁴. In the second period, from the 1930s, cities were increasingly targeted and affected by conflict. The Spanish Civil War, the Sino-Japanese War⁵ and, not least, the Second World War⁶ were all conflicts in which cities and their strong industrial capacities became strategic targets for warring nations, and sometimes even military objectives themselves, such as

— 2. François Grünewald, "War in the city: lessons learnt for the new century of urban disasters", Nova Publishers, 2013, p.123-156.

— 3. Gregory J. Ashworth, *War and the City*, Routledge, 1991.

— 4. Alvina Hoffmann, "The urbanization of warfare: Historical development and contemporary challenges", *St Antony's International Review*, vol.12, n°2, February 2017, p.176-189.

— 5. Vincent Bernard, "Editorial: War in cities: the spectre of total war", *International Review of the Red Cross*, vol.98, n°901, April 2016, p.1-12.

— 6. Alexandre Vautravers, "Military operations in urban areas", *International Review of the Red Cross*, vol.92, n°878, June 2010, p.437-452.

— 2. François Grünewald, "War in the city: lessons learnt for the new century of urban disasters", Nova Publishers, 2013, p.123-156.

— 3. Gregory J. Ashworth, *War and the city*, Routledge, 1991.

— 4. Alvina Hoffmann, "The urbanization of warfare: historical development and contemporary challenges", *St Antony's International Review*, vol.12, n°2, February 2017, p.176-189.

— 5. Vincent Bernard, "Editorial: War in cities: the spectre of total war", *International Review of the Red Cross*, vol.98, n°901, April 2016, p.1-12.

— 6. Alexandre Vautravers, "Military operations in urban areas", *International Review of the Red Cross*, vol.92, n°878, June 2010, p.437-452.

tégiques pour les belligérants, parfois même des objectifs militaires globaux à l'image de Dresde ou Hiroshima. La population civile, directement prise pour cible, en fut alors la première victime. Enfin, la guerre froide a bien souvent ramené la guerre dans les campagnes, accouchant de conflits qui se déroulèrent loin des centres urbains, comme ce fut le cas au Vietnam, au Cambodge, ou dans certains pays d'Afrique⁷. Les guérillas urbaines du Salvador ou du Guatemala se montrèrent alors aussi exceptionnelles qu'inefficaces pour les groupes armés non étatiques qui s'y livrèrent.

Or, depuis les années 1990 et la fin de l'opposition bloc contre bloc, les guerres semblent se faire de plus en plus urbaines, adoptant les traits des conflits armés contemporains, à savoir qu'elles sont davantage internes qu'internationales, durables et opposant des ennemis aux moyens très différents. On parle ainsi de « conflits asymétriques ». Leur proportion semble avoir fortement augmenté, même si nous constatons un manque de données précises sur le sujet.

Pour expliquer ce phénomène d'urbanisation, il convient en premier lieu d'observer l'évolution démographique mondiale. Depuis le début du siècle, la population urbaine a dépassé la population rurale et cette tendance continue à s'amplifier avec une projection de 68 % d'urbains d'ici à 2050⁸. Ensuite, le caractère asymétrique des conflits contemporains explique en partie leur urbanisation. En effet, en cas d'inégalités criantes des moyens et des forces, le belligérant le plus faible a tout intérêt à combattre en zone urbaine. Comme le note Eyal Weizman⁹, la ville est aujourd'hui pour les groupes armés non étatiques l'équivalent de la jungle dans les années 1970

Dresden and Hiroshima. Directly targeted civilian society thus became the first victim. Lastly, the Cold War often took warfare back to rural areas, giving rise to conflicts fought far from the urban centres, as was the case in Vietnam, Cambodia and some countries in Africa.⁷ The urban guerrilla tactics of El Salvador or Guatemala were therefore as exceptional as they were ineffective for the non-State armed groups engaged there.

However, since the 1990s, and the end of bloc-on-bloc antagonism, wars seem to have become more urban based, adopting the characteristics of contemporary armed conflict in the sense that they are more internal than international, last longer and involve enemies with vastly different means. This is referred to as "asymmetric warfare". There seems to have been a surge in such conflicts, although there is a lack of precise data on the subject.

To explain this phenomenon of urbanisation, the first thing to consider is the change in global demographics. This century, the urban population has exceeded the rural population and is still rising, expected to reach 68% by 2050⁸. Secondly, the asymmetric nature of contemporary conflicts can partly explain their urbanisation. Where there is a stark disparity of means and forces, the weakest belligerent has every interest in fighting in an urban area. As noted by Eyal Weizman⁹, for non-State armed groups, the city now equates to the jungle of the 1970s and 1980s: an environment where they can easily hide and use their knowledge of the terrain to their advantage, and one which renders certain means of technological warfare available to powerful armies inoperable¹⁰. The urban environment also offers them greater media exposure and

— 7. François Grünewald, "War in the city...", art. cit.

— 8. Nations unies, *World Urbanization Prospects 2018*, mai 2018.

— 9. Vincent Bernard, "Interview with Eyal Weizman", *International Review of the Red Cross* vol.98, n°901, April 2016, p.21-37.

— 7. François Grünewald, "War in the city...", art. cit.

— 8. United Nations, *World Urbanization Prospects 2018*, United Nations, May 2018.

— 9. Vincent Bernard, "Interview with Eyal Weizman", *International Review of the Red Cross* vol.98, n°901, April 2016, p.21-37.

— 10. Alicia Hills, *Future War in Cities: Rethinking a Liberal Dilemma*, Frank Cass Publishers, 2004.

et 1980 : un environnement où ils peuvent facilement se cacher, tirer profit de leur connaissance du terrain et rendre inopérants certains moyens de guerres technologiques à la disposition des armées puissantes¹⁰. L'environnement urbain leur offre également une exposition médiatique plus forte, et concentre les centres économiques, politiques et symboliques de la puissance qu'ils combattent. Enfin, le rôle de la population civile dans les conflits a également évolué et peut expliquer leur urbanisation. En effet, des politologues avancent l'idée que la population est aujourd'hui un acteur tiers, et la détruire, la terroriser ou la protéger relève d'une décision stratégique¹¹. La guerre consistant à « gagner les cœurs et les esprits », elle doit donc se dérouler au plus proche de ces populations.

La guerre urbaine, un défi humanitaire

Les dernières données collectées, quoique parcellaires, tendent à estimer que la guerre urbaine toucherait aujourd'hui plus de cinquante millions de personnes civiles à travers le monde¹² et tuerait en moyenne huit fois plus qu'un conflit en milieu rural¹³. La complexité des théâtres urbains représente un défi majeur pour les opérations militaires et humanitaires, du fait de la densité de population, ou de l'entremêlement des civils et des combattants. Joshua Baker, réalisateur du film *Battle for Mosul*¹⁴ rapporte ce témoignage : « Un commandant m'a raconté que les combats étaient parfois si rapprochés qu'il pouvait lui-même être dans la cuisine d'un appartement et échanger

« La ville est aujourd'hui pour les groupes armés non étatiques l'équivalent de la jungle dans les années 1970 et 1980. »

“For non-State armed groups, the city now equates to the jungle of the 1970s and 1980s.”

concentrates the economic, political and symbolic centres of the power they are fighting. Lastly, the role played by the civilian population in conflicts has also changed and can explain their urbanisation. According to political scientists, the population itself is now a third-party player, and whether to destroy, terrorise or protect it is a strategic decision¹¹. As war consists of “winning hearts and minds”, it must therefore be waged as close to these populations as possible.

Urban warfare: a humanitarian challenge

The latest data gathered, albeit patchy, suggests that urban warfare currently affects over 50 million civilians worldwide¹², and kills on average eight times more than a conflict in a rural environment¹³. The complex nature of urban sites is a major challenge for military and humanitarian aid operations given the population density and the fact that civilians and combatants intermingle. Joshua Baker, producer and director of the film *Battle for Mosul*¹⁴ relates the following account: “One commander told me that the fighting was so close that he could be in the kitchen of one apartment and be exchanging fire with an enemy in the sitting room whilst there were civilians on the floor above.”

— 10. Alicia Hills, *Future War in Cities: Rethinking a Liberal Dilemma*, Frank Cass Publishers, 2004.

— 11. Matthew Waxman, *International Law and the Politics of Urban Air Operations*, RAND Corporation, 2000.

— 12. ICRC, *Urban Services During Protracted Armed Conflict*, ICRC, 2015.

— 13. Communiqué de presse du CICR, à l'occasion de la sortie du rapport du CICR, « J'ai vu... », le 14 juin 2017. <https://www.icrc.org/en/document/new-research-shows-urban-warfare-eight-times-more-deadly-civilians-syria-iraq>

— 14. CICR, « J'ai vu... », *op. cit.*, p. 31.

— 11. Matthew Waxman, *International Law and the Politics of Urban Air Operations*, RAND Corporation, 2000.

— 12. ICRC, *Urban Services During Protracted Armed Conflict*, ICRC, 2015.

— 13. ICRC press release upon publication of the ICRC report “I saw...”, 14 June 2017. <https://www.icrc.org/en/document/new-research-shows-urban-warfare-eight-times-more-deadly-civilians-syria-iraq>

— 14. ICRC, “I saw...”, *op. cit.*, p.31.

des coups de feu avec un adversaire qui se trouvait dans le salon, alors que, à l'étage, il y avait des civils. »

Autre défi humanitaire majeur, les dégâts occasionnés par l'utilisation de méthodes et de moyens de guerre conçus pour des combats en rase campagne. Parmi eux, l'emploi d'armes explosives en zones densément peuplées, souvent imprécises tant elles ont un « large rayon d'impact » du fait de leur système de tir approximatif, de leur puissance explosive ou du nombre de sous-munitions qu'elles contiennent. Le CICR, de nombreuses ONG¹⁵ et même des États¹⁶ s'accordent pour condamner ces pratiques en constante augmentation qui occasionnent d'importants dégâts parmi les populations civiles. La coalition d'ONG Action on Armed Violence (AOAV), qui documente ces utilisations, avance que leur emploi en zone urbaine tue en moyenne vingt-huit personnes, dont 90 % de civils, contre seulement trois en zone non peuplée¹⁷.

« Il n'existe pas en DIH de règles spécifiques au milieu urbain. »

"IHL contains no specific rules regarding urban environments."

Outre les dégâts causés directement par l'explosion, les armes explosives peuvent provoquer une myriade de conséquences indirectes, des « effets dominos » qui viennent affecter les infrastructures essentielles à la population. Par exemple, une attaque visant un dépôt d'armes peut endommager une centrale électrique adjacente, dont l'arrêt de la production entraînera des

Another major humanitarian challenge is the damage caused by the use of means and methods of warfare that were designed for use in open battlefields. These include the use of explosive weapons in densely populated areas; these are often indiscriminate in that they have a wide "impact area" due to their relatively inaccurate delivery system, their explosive power or the number of sub-munitions they contain. The ICRC, many non-governmental organisations (NGOs)¹⁵ and even States¹⁶ jointly condemn these practices, the use of which is steadily rising and which cause major damage among civilian populations. The NGO coalition, Action on Armed Violence (AOAV), which documents such use, claims that their deployment in an urban area kills on average twenty-eight people (90% of whom are civilians) compared with just three in a non-populated area¹⁷.

In addition to the direct damage caused by an explosion, explosive weapons can give rise to a myriad of indirect effects, "domino effects", which affect the population's essential infrastructure. An attack on an arms depot, for example, could damage a nearby electrical transformer leading to power cuts which would cause problems for a hospital¹⁸ or a sanitation system, thus creating risks for the wounded and ideal conditions for the emergence of water-borne diseases. These consequences are more severe in an urban environment where the population is more dependent on essential services and the networks are highly interconnected, increasing the risk of malfunction or stoppage when one component part is affected by conflict. The shutdown of certain parts of an infrastructure can, be-

— 15. Ainsi, la coalition « International network against explosive weapons » comprend plus de 30 ONG, dont Human Rights Watch, Humanity & Inclusion, Oxfam, Save the Children et Article 36.

— 16. CICR, *Explosive Weapons in Populated Areas: Humanitarian, Legal, Technical and Military Aspects*, Chavannes-de-Bogis, 24 and 25 February 2015.

— 17. AOAV, "Explosive Truths: Monitoring Explosive Violence in 2016", April 2017, p.17.

— 15. The "International Network on Explosive Weapons" coalition comprises over thirty NGOs including Human Rights Watch, Humanity & Inclusion, Oxfam, Save the Children, and Article 36.

— 16. ICRC, *Expert Meeting, Explosive Weapons in Populated Areas: Humanitarian, Legal, Technical and Military Aspects*, Chavannes-de-Bogis, 24 and 25 February 2015.

— 17. AOAV, "Explosive Truths: Monitoring Explosive Violence in 2016", April 2017, p.17.

— 18. There are many well-documented examples at: www.thirstycitiesinwar.com/

difficultés pour le fonctionnement d'un hôpital¹⁸ ou de l'assainissement de l'eau, créant des risques pour les blessés et des conditions favorables à l'apparition de maladies hydriques. Ces conséquences sont plus importantes en milieu urbain, où les populations sont davantage dépendantes des services essentiels, et où les réseaux sont fortement interconnectés, ce qui favorise le risque de dysfonctionnement ou d'arrêt lorsqu'un élément est impacté par un conflit. L'arrêt de certaines infrastructures, par leur position centrale et en amont d'un réseau de services (« *upstream component*¹⁹ »), peut ainsi affecter des milliers de personnes simultanément.

Pour répondre à ces défis contemporains, nous proposons ici deux pistes, l'une liée à l'interprétation de certaines règles du droit international humanitaire (DIH), l'autre à l'adaptation de l'action des organisations humanitaires.

Interpréter le droit international humanitaire à l'aune des guerres urbaines

Le DIH est un ensemble de règles qui visent à limiter les effets des conflits armés, à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux combats et permet de restreindre les moyens et méthodes de guerre autorisés utilisés par les belligérants. À quelques exceptions près²⁰, il n'existe pas en DIH de règles spécifiques au milieu urbain. Cependant, le fait qu'un conflit se déroule en ville peut influencer l'interprétation de règles existantes²¹. Si l'emploi d'armes explosives en milieu urbain n'est pas expressément prohibé, on peut questionner leur légalité vis-à-vis de deux principes cardinaux du DIH: la distinction et la proportionnalité.

— 18. De nombreux exemples sont très bien documentés sur le site internet: www.thirstycitiesinwar.com/

— 19. ICRC, *Urban Services...*, *op. cit.*

— 20. Nous pouvons citer par exemple l'interdiction de considérer une ville comme un objectif militaire unique, contenue à l'article 51 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949.

— 21. CICR, *International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*, Geneva, 2011, p.41.

cause of its central position upstream of a network of services (so-called "upstream components"¹⁹), affect thousands of people at the same time.

To address these contemporary challenges, we propose two courses of action, one based on an interpretation of certain aspects of international humanitarian law (IHL), and another one based on adapting the actions of humanitarian aid organisations.

Interpreting international humanitarian law in light of urban warfare

IHL is a set of rules which aims to limit the effects of armed conflict, protect people who do not or no longer participate in combat, and restrict belligerents' use of authorised means and methods of war. With a few exceptions²⁰, IHL contains no specific rules regarding urban environments. The fact that a conflict is taking place in a city, however, can influence how existing rules are interpreted²¹. Even though the use of explosive weapons in an urban environment is not expressly forbidden, their legality can be questioned in terms of two core principles of IHL: distinction and proportionality.

The principle of distinction aims to protect civilian populations and property, mainly by prohibiting attacks such as "those which employ a method or means of combat which cannot be directed at a specific military objective"²² as such means are too inaccurate. To clarify interpretations of this rule and its application to the use of explosive weapons in urban environments, it is possible to draw on the empirical data gathered by specialist NGOs. According to AOAV, even when an attack is launched against a military tar-

— 19. ICRC, *Urban Services...*, *op. cit.*

— 20. For example, the ban on regarding a city as a single military objective, as cited in Article 51 of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions.

— 21. ICRC, *International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*, Geneva, 2011, p.41.

— 22. Article 51§4 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949.

Le principe de distinction vise à protéger les populations et biens civils, interdisant notamment l'emploi de « moyens de guerre ne pouvant être dirigés vers un objectif militaire spécifique²² », car trop imprécis. Pour éclairer l'interprétation de cette règle et son application à l'emploi d'armes explosives en zone urbaine, il est possible de s'appuyer sur des données empiriques collectées par des ONG spécialisées. Selon l'AOAV, même lorsqu'une attaque est dirigée contre un objectif militaire, 56 % des victimes sont des personnes civiles, et cela monte à 82 % en cas d'attaque en zone très densément peuplée. La coalition « Article 36 » a quant à elle modélisé les impacts causés par certains mortiers très utilisés en Syrie et en Irak²³. Leur rayon d'impact, la zone où les explosifs sont susceptibles de tomber, atteint parfois plusieurs centaines de mètres. Ces niveaux de précisions paraissent aujourd'hui incompatibles avec le principe de distinction, et inacceptables moralement lorsque ces armes sont utilisées dans des zones à forte densité de population.

Les armes explosives en zones peuplées interrogent également sur leur respect du principe de proportionnalité. Celui-ci interdit les attaques dont les dommages attendus seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire obtenu²⁴. Si la force obligatoire du principe de proportionnalité n'est plus à démontrer, son interprétation en zone urbaine soulève des questions. En effet, dans la mise en balance entre l'avantage militaire et les dégâts collatéraux attendus, les belligérants doivent-ils considérer uniquement les conséquences directes et immédiates de l'attaque (morts, blessés), ou bien l'ensemble des effets attendus, y compris ceux indirects et non immédiats ?

get, 56% of the casualties are civilians; this figure can rise to 82% when attacks are launched in densely populated areas. The NGO Article 36 has modelled the impact of certain types of mortar widely used in Syria and Iraq²³. Their impact area – the zone where the explosives are likely to fall – can often be several hundred metres across. This level of precision now seems incompatible with the principle of distinction, and morally unacceptable when these weapons are used in densely populated areas.

The use of explosive weapons in populated areas also challenges their respect for the principle of proportionality. This principle forbids attacks whose expected damage would be excessive when compared to the military advantage gained²⁴. Even though the binding force of the principle of proportionality is now well established, its interpretation in urban areas raises certain issues. When weighing military advantage against expected collateral damage, should the belligerents consider just the direct and immediate consequences of the attack (the number of dead or wounded) or all the expected effects, including indirect and non-immediate effects?

A detailed legal analysis²⁵ reveals a growing consensus about the obligation to consider all the "foreseeable effects" of an attack, be they immediate or indirect. Naturally, it would be a fiction to think that all the consequences of an attack could be foreseen. However armed forces can implement a certain number of best practices.

— 22. Article 51 § 4 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949.

— 23. Article 36 et PAX, "Areas of harm: Understanding explosive weapons with wide area effects", October 2016.

— 24. Article 51 § 5 b du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949.

— 23. Article 36 & PAX, "Areas of harm: Understanding explosive weapons with wide area effects", October 2016.

— 24. Article 51 § 5 b of Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949.

— 25. Laurent Gisel (ed.), "The principle of proportionality in the rules governing the conduct of hostilities under international humanitarian law", ICRC/Université Laval, Report of the International Expert Meeting, 22-23 June 2016. Julien Antouly, *La protection des civils lors des conflits armés urbains*, CESICE, 2017.

Une analyse juridique approfondie²⁵ fait apparaître un consensus croissant sur l'obligation de prendre en compte l'ensemble des « effets prévisibles » d'une attaque, qu'ils soient immédiats ou indirects. Bien entendu, il est illusoire de pouvoir prévoir l'ensemble des conséquences d'une attaque. Cependant, les forces armées peuvent mettre en œuvre certaines bonnes pratiques.

Tout d'abord, le principe de précaution²⁶ leur impose de rassembler le maximum d'informations possibles pour évaluer les effets d'une attaque (plans, zones de vulnérabilités...). Cette évaluation est également facilitée par l'évolution des moyens technologiques, mais aussi par la production de données empiriques sur l'utilisation de certaines armes, disponibles en *open source*. Des acteurs de la société civile ont dans ce but collecté des données sur des conflits urbains, afin de modéliser les conséquences de la violence armée sur les bâtiments civils, pour les mettre à disposition des belligérants²⁷. Enfin, des experts militaires²⁸ recommandent par exemple l'intégration d'urbanistes dans les états-majors, pour faciliter l'évaluation des dommages collatéraux.

Il ne fait aucun doute que l'emploi d'armes explosives en zone urbaine est difficilement conciliable avec le respect du DIH, notamment lorsque ces armes sont particulièrement imprécises. Cette position est confirmée par le CICR, qui appelle les belligérants à éviter leur usage : « En raison de la probabilité importante d'effets

Firstly, the principle of precaution²⁶ requires them to gather the maximum possible amount of information so as to assess the effects of an attack (plans, areas of vulnerability etc.). This assessment is facilitated by technological developments and also by the generation of empirical data regarding the use of certain weapons, available in Open Source. In this respect, certain civil society actors have gathered data about urban conflicts in order to model the consequences of armed violence on civilian buildings and to present this information to belligerents²⁷. Lastly, some military experts²⁸ recommend, for example, that urban specialists be included in the military staff to facilitate the assessment of collateral damage.

There is no doubt that the use of explosive weapons in an urban environment is difficult to reconcile with IHL compliance, especially when these weapons are particularly inaccurate, as confirmed by the ICRC which calls upon belligerents to avoid using them: "Due to the significant likelihood of indiscriminate effects and despite the absence of an express legal prohibition for specific types of weapons, the ICRC considers that explosive weapons with a wide impact area should be avoided in densely populated areas."²⁹

Adapting humanitarian action to urban conflicts

The nature of the challenges posed by conflicts in urban areas also calls for a rethink, if not a "paradigm shift" in the ways in which humanitarian aid is provided³⁰. Firstly, it would seem that a holistic

— 25. Laurent Gisel (ed.), "The principle of proportionality in the rules governing the conduct of hostilities under international humanitarian law", ICRC/Université Laval, Report of the International Expert Meeting, 22-23 June 2016; Julien Antouly, *La protection des civils lors des conflits armés urbains*, CESICE, 2017.

— 26. Article 57 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949.

— 27. Voir par exemple le projet « Gaza platform » conduit par Amnesty International et Forensic Architecture. Consultable sur <https://gazaplatform.amnesty.org>

— 28. John Spencer, *The army needs an urban warfare school and it needs it soon*, Modern War Institute, 2017.

— 26. Article 57 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions 12 August 1949.

— 27. See, for example, the "Gaza platform" a project run by Amnesty International and Forensic Architecture. Available at <https://gazaplatform.amnesty.org>

— 28. John Spencer, *The army needs an urban warfare school and it needs it soon*, Modern War Institute, 2017.

— 29. ICRC, *International Humanitarian Law...*, op. cit., p.42.

— 30. ICRC, *Urban Services...*, op. cit., p.7.

« Il apparaît nécessaire d'apporter une réponse holistique aux besoins humanitaires résultant de conflits urbains. »

"A holistic approach is needed to address humanitarian aid requirements in urban conflicts."

indiscriminés et malgré l'absence d'une interdiction légale expresse pour certains types d'armes, le CICR considère qu'il convient d'éviter les armes explosives ayant un large rayon d'impact dans les zones densément peuplées²⁹. »

Adapter l'action humanitaire aux contextes de conflits urbains

La nature des défis posés par les conflits en zone urbaine appelle également à repenser les modalités de la réponse humanitaire apportée, voire à un « changement de paradigme³⁰ ». En premier lieu, il apparaît nécessaire d'apporter une réponse holistique aux besoins humanitaires résultant de conflits urbains. L'interdépendance des réseaux de services, l'entremêlement des civils et des combattants et le caractère prolongé des conflits demandent des interventions transversales, non sectorisées et sur le long terme. En effet, réparer un service urbain nécessite du temps, des ressources et des compétences spécifiques : réparation des infrastructures, formation des gestionnaires, etc. En parallèle, il est indispensable de continuer à mener des actions d'urgence, afin d'aider les populations affectées à survivre. C'est pourquoi certains acteurs humanitaires appellent à de nouveaux schémas de financement³¹, pour réconcilier les actions court terme et long terme, comme les approches individuelles et systémiques.

approach is needed to address humanitarian aid requirements in urban conflicts. The interdependence of service networks, the intermingling of civilians and combatants, and the prolonged nature of conflicts require cross-cutting rather than sector-based interventions, and for the long term. Repairing urban services requires time, resources and specific skills (repairing infrastructure, training managers, etc.); while at the same time, it is essential that emergency actions continue to be carried out in order to help the affected populations survive. This is why some humanitarian actors are requesting new funding schemes³¹ to reconcile short and long-term actions as well as individual and systemic approaches.

Furthermore, there is a major change in humanitarian needs in urban conflicts where invisible damage is caused by incessant bombardment, weeks of siege and the destruction of powerful symbols. For example, mental health needs of the affected populations, which must be addressed by humanitarian aid actions. More recently, "digital needs" also seem to be gaining in importance; populations who are affected by violence are expressing an increasing need to be connected, to communicate with their loved ones, and to see their digital data and identity protected so that they can safeguard certain essential documents. Last December, Yves Daccord, Director-General of the ICRC, said that these are a "third generation" of humanitarian needs³².

Lastly, if gaining access to conflict zones and the affected civilian populations is a global problem of ever-increasing importance³³, it is a particularly significant issue in urban environments. Cities in conflict situations are often fragmented and controlled by various belligerents,

— 29. ICRC, *International Humanitarian Law...*, op. cit., p.42 [notre traduction].

— 30. ICRC, *Urban Services...*, op. cit., p.7.

— 31. *Ibid.*, p. 35.

— 31. *Ibid.*, p.35.

— 32. France Culture's "Où va l'humanitaire?" series, episode broadcast on 17 December 2018.

— 33. Ben Ramalingam and Paul Knox Clarke, "Meeting the urban challenge: adapting humanitarian efforts to an urban world", ALNAP, July 2012.

Par ailleurs, on observe une évolution importante des besoins humanitaires durant les conflits urbains, lesquels provoquent de nombreux dégâts invisibles du fait des bombardements incessants, des semaines de siège ou de la destruction de symboles forts. Il en va ainsi des besoins en santé mentale des populations affectées que l'action humanitaire doit impérativement prendre en charge. Plus récemment, les « besoins digitaux » semblent également gagner en importance : les populations victimes de violences expriment un besoin croissant d'être connectées, de pouvoir communiquer avec leurs proches, de voir leurs données et leur identité numérique protégées afin de conserver certains documents essentiels. Yves Daccord, le directeur général du CICR, observait en décembre dernier qu'ils constituaient une « troisième génération » de besoins humanitaires³².

Enfin, si l'accès aux zones de conflit et aux populations civiles affectées est une problématique globale de plus en plus importante³³, elle est particulièrement prégnante en milieu urbain. Les villes en conflit sont en effet souvent fragmentées et contrôlées par des belligérants divers, dont certains peuvent empêcher délibérément l'accès à des zones spécifiques. Il est important que les organisations humanitaires puissent négocier et dialoguer davantage avec les pouvoirs publics locaux et les organisations de la société civile locale, afin de « décentraliser » la diplomatie humanitaire. Malgré les craintes parfois fondées à propos du respect des principes humanitaires ou de la corruption³⁴, de telles collaborations peuvent permettre de mieux comprendre les contextes locaux, de faciliter les accès et d'identifier plus rapidement les besoins humanitaires³⁵.

some of whom may deliberately deny access to certain areas. It is important that humanitarian aid organisations are able to negotiate and communicate more with local public authorities and civil society organisations so as to “decentralise” humanitarian diplomacy. Despite occasional and well-founded concerns about compliance with humanitarian principles or corruption³⁴, such collaboration can lead to a greater understanding of the local situation, facilitate access, and help identify humanitarian needs much more quickly³⁵.

Translated from the French by Derek Scoins

— 34. *Ibid.*

— 35. Donald Brown et al., *Urban Crises and Humanitarian Responses: a literature review*, University College London, April 2015.

Biographie | Biography



JULIEN ANTOULY

Diplômé de droit et relations internationales de l'Université Grenoble-Alpes et titulaire d'un master en management de l'École supérieure de commerce de Grenoble, ses travaux de recherche ont jusque-là porté sur le droit international humanitaire et la justice transitionnelle. Julien est aujourd'hui chargé de développement à la Fondation Croix-Rouge française, et enseignant vacataire à l'Université Paris II Panthéon-Assas.

Julien graduated in law and international relations from the Université Grenoble-Alpes and has a master's degree in management from the École Supérieure de Commerce de Grenoble. His research has so far focused on international humanitarian law and transitional justice. He is currently a Development Officer at the French Red Cross Foundation and temporary Lecturer at the Université Paris II Panthéon-Assas.

— 32. *France Culture*, série « Où va l'humanitaire ? », épisode diffusé le 17 décembre 2018.

— 33. Ben Ramalingam and Paul Knox Clarke, "Meeting the Urban Challenge: Adapting humanitarian efforts to an urban world", *ALNAP*, July 2012.

— 34. *Ibid.*

— 35. Donald Brown et al., *Urban Crises and Humanitarian Responses: A Literature Review*, University College London, avril 2015.



TRANSITIONS



TRANSITIONS

Nouvel éclairage sur le Nexus: chiffres, principes et débat relatif au changement social

Revisiting the Nexus: numbers, principles and the issue of social change

Gilles Carbonnier • ICRC vice-president and Professor
of Economics at the Graduate Institute of International
and Development Studies (Geneva)



La notion de changement social pourrait-elle permettre de travailler à une meilleure synergie entre les composantes actuelles du Nexus développement-humanitaire-prévention des conflits et paix ? C'est à cette hypothèse que s'attelle l'économiste Gilles Carbonnier en partant des flux de ressources à destination des pays bénéficiaires de l'aide humanitaire.

Might the concept of social change enable us to work towards a better synergy between the current actors in the development-humanitarian aid-conflict prevention Nexus? This is the hypothesis of the economist Gilles Carbonnier, based on the flow of resources to recipient countries of humanitarian aid.





GILLES
CARBONNIER

Vieux de plusieurs décennies, le débat relatif au clivage entre les actions humanitaires et de développement a refait surface, ce « Nexus » comportant désormais une troisième dimension : la prévention des conflits et la paix. Dans cet article, nous nous intéresserons tout d'abord aux problématiques économiques qui sous-tendent le renouvellement de l'appel en faveur d'une plus grande synergie entre les dimensions du Nexus. Puis nous examinerons le potentiel et les limites de celui-ci, dans le but de répondre efficacement aux besoins et aux aspirations des populations touchées par les crises prolongées. Enfin, pour conclure, nous nous pencherons sur la question du changement social et comportemental qui caractérise les processus de développement, bien qu'elle ne soit sans doute pas du ressort de l'action humanitaire.

Nouvel engouement pour le Nexus : zoom sur les problématiques économiques sous-jacentes

Depuis l'an 2000, beaucoup de pays en développement sont passés du rang de « pays à faibles revenus » à celui de « pays à revenus intermédiaires ». Ils n'ont, de fait, plus besoin des injections massives de l'aide extérieure¹. Sous la pression, les agences de développement se retirent de ces pays pour investir davantage dans les pays dits « fragiles » touchés par les conflits, où la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) est plus compliquée. Elles cherchent également à protéger les biens publics mondiaux, comme l'environnement, ou à enrayer les « maux publics mondiaux » liés aux conflits armés, comme la propagation des pandémies, l'insécurité et les flux migratoires massifs et soudains.

C'est pourquoi les agences de développement opèrent de plus en plus sou-

The decades-old debate on the humanitarian-development divide has resurfaced with conflict prevention and peace as a third dimension in the so-called "Nexus". This paper first looks at the economics behind the renewed call for greater synergy within the Nexus. It then focuses on framing the Nexus' potential and limits with a view to effectively addressing the needs and aspirations of people in protracted crises. It concludes by discussing the issue of social and behavioural change, which characterises the development processes but arguably lies outside the remit of humanitarian action.

The economics behind the renewed Nexus hype

Since the turn of the millennium, many developing countries have graduated from low income to middle income and no longer require massive influxes of foreign aid¹. Development agencies are under pressure to divest from such contexts and invest more of their Official Development Assistance (ODA) in the so-called "fragile contexts", conflict-prone countries where implementing the Sustainable Development Goals (SDGs) is most challenging. They also seek to preserve global public goods such as protecting the environment or limit "global public bads" associated with armed conflict such as the spread of pandemics, insecurity and large, sudden migratory flows.

Hence, development agencies increasingly (strive to) operate in the same locations as humanitarian actors. The United Kingdom has for example decided to allocate at least half of its foreign aid to such contexts while the World Bank has committed to double its funding for "fragile, conflict and violence-affected countries" under the latest International Development Association replenishment.

— 1. Gilles Carbonnier et Andy Sumner, « Quel type d'aide dans un monde où les pauvres vivent dans les pays émergents ? », *Revue internationale de politique de développement*, The Graduate Institute, n° 3, 2012, <https://journals.openedition.org/poldev/943>

— 1. Gilles Carbonnier and Andy Sumner, "Reframing aid in a world where the poor live in emerging economies", *International Development Policy*, The Graduate Institute, n°3, 2012, <https://journals.openedition.org/poldev/977>

vent (ou, du moins, s'efforcent d'opérer) dans les mêmes contextes que les acteurs humanitaires. Le Royaume-Uni, par exemple, a décidé d'investir au moins la moitié de son budget destiné à l'aide extérieure dans ces contextes. La Banque mondiale, quant à elle, a doublé la somme qu'elle destine aux « pays fragiles, touchés par les conflits et par les violences » lors du dernier réapprovisionnement de l'Association internationale de développement.

Évidemment, les populations touchées par les conflits armés n'ont que faire de savoir si l'assistance qu'elles reçoivent relève de l'action humanitaire ou de l'aide au développement². Elles veulent être en mesure de répondre à leurs propres besoins et de faire respecter leurs droits. Toutefois, pour des raisons historiques et institutionnelles, les mécanismes de financement et les organismes d'aide s'organisent encore en grande partie en fonction du clivage entre les actions humanitaires et de développement, en adoptant des principes et des approches opérationnelles distinctes.

Depuis les années 1990, les débats relatifs au clivage entre les actions humanitaires et de développement ont généré un jargon riche : approche LRRD (*Linking relief, rehabilitation and development*, autrement dit, « Associer l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement ») en fonction d'un *continuum* ou d'un *contiguum*, relèvement rapide, approche pangouvernementale, stabilisation, renforcement de la résilience, etc. C'est dans l'idée de mieux satisfaire les besoins des populations affectées par les crises prolongées que le sujet a refait surface. À la suite du Sommet humanitaire mondial organisé en 2016, le Secrétaire général des Nations unies a exigé une *Nouvelle façon de travailler*³ – ou *New Way of Working*, en anglais – afin de dépasser le clivage entre les

People affected by armed conflict obviously do not care whether the assistance they receive is labelled humanitarian or development². They want to be able to address their own needs and see their rights upheld. Yet, for historical and institutional reasons, funding schemes and aid agencies still largely function along the humanitarian-development divide, with distinctive operational approaches and principles.

« Les agences de développement opèrent de plus en plus souvent (ou, du moins, s'efforcent d'opérer) dans les mêmes contextes que les acteurs humanitaires. »

“Development agencies increasingly (strive to) operate in the same locations as humanitarian actors.”

Since the 1990s, debates on the humanitarian-development divide have produced a rich jargon: linking relief, rehabilitation and development (LRRD) along a continuum versus a contiguum, early recovery, whole-of-government approach, stabilisation, building resilience, etc. The topic has resurfaced out of a concern to improve how the needs of people caught up in protracted crises are addressed. In the wake of the 2016 World Humanitarian Summit, the UN Secretary General (UNSG) called for a New Way of Working³ to transcend the humanitarian-development divide through a “coordinated long-term approach which sees the UN stepping up cooperation between humanitarian and development agencies, including the World Bank [toward] common goals”⁴.

— 2. Voir Assemblée générale des Nations unies, A/72/1, juillet 2017.

— 3. <https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358>

— 2. See UN General Assembly (2017), A/72/1, July 2017.

— 3. <https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358>

— 4. See UN General Assembly, *op. cit.*

actions humanitaires et de développement grâce à une « approche coordonnée à long terme, selon laquelle l'ONU intensifiera la coopération entre les organismes humanitaires et les agences de développement, et notamment avec la Banque mondiale [en vue d'atteindre] des objectifs communs⁴ ». Les réformes onusiennes engagées sous l'égide du Secrétaire général des Nations unies Antonio Guterres ont fait progresser le concept de *triple Nexus*⁵ dans le but de traiter le clivage entre actions humanitaires, de développement et de paix, lorsque les conflits armés sont considérés comme des obstacles au développement, partant de l'hypothèse qu'il ne peut pas y avoir de développement sans sécurité (et inversement).

Ce que les flux de ressources révèlent des potentialités du Nexus

Les tendances actuelles indiquent que la croissance de l'APD ralentit, tandis que les besoins en protection et en assistance se maintiennent à des niveaux records. Pendant ce temps, bailleurs de fonds et organismes d'aide recherchent des moyens d'améliorer l'efficacité de l'aide grâce à une intensification de la coopération et des synergies entre les actions humanitaires, de développement et de paix, en mettant plus ou moins l'accent sur différents types de résultats, en fonction de la mission et des intérêts de chaque acteur.

À la fin de la guerre froide, l'APD représentait le seul flux de ressources important entre les Nords et les Suds. L'aide humanitaire internationale, quant à elle, constituait moins de 3 % de l'aide publique fournie aux pays en développement (où se situaient – et se situent encore – pratiquement tous les pays en guerre). Le graphique 1 (p. 127) met en évidence un retournement de la conjoncture : aujourd'hui, la totalité de

The UN reforms initiated by UNSG Antonio Guterres further advanced the notion of a Triple Nexus⁵ to address the humanitarian-development-peace divide where armed conflict is conceived as an obstacle to development under the assumption that there can be no development without security (and vice-versa).

What do resource flows reveal about the Nexus' potential

Current trends are seeing ODA growth level off, while needs for protection and assistance remain at record highs. Consequently, donors and aid organisations are seeking ways to enhance aid effectiveness through greater co-operation and synergy across the humanitarian-development-peace divide, with varying emphasis on different outcomes depending on the mission and interests of each actor.

By the end of the Cold War, ODA was the single major north-south resource flow and international humanitarian assistance accounted for less than 3% of official assistance to developing countries (where virtually all war-torn countries were, and still are, located). Figure 1 (p.127) shows a situation reversal: nowadays, total ODA – which includes humanitarian assistance – has become just a fraction of the global resource flows to developing countries, although ODA grew by 88% between 2003 and 2016, i.e. from 100bn USD to 188bn USD⁶. Over the same period, official humanitarian assistance (OHA) grew much faster; OECD data reveals a 400% increase, from 5,2bn USD to 26bn USD. As a result, the share of humanitarian assistance in ODA increased from 5,2% to 13,8%.

In a nutshell, the humanitarian market has boomed but remains marginal compared to other resource flows: even

— 4. Voir Assemblée générale des Nations unies, *op. cit.*

— 5. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf

— 5. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf

— 6. Current prices, considering aid from all donor States included in the OECD QWIDS (Query Wizard for International Development Statistics). See data from OECD/DAC QWIDS at <https://stats.oecd.org/qwids>

l'APD – qui inclut l'aide humanitaire – ne représente plus qu'une fraction des flux de ressources mondiaux destinés aux pays en développement, alors même que l'APD a progressé de 88 % entre 2003 et 2016, passant de 100 à 188 milliards de dollars⁶. Au cours de la même période, les financements de l'action humanitaire (FAH) ont augmenté beaucoup plus vite: les données de l'OCDE révèlent une augmentation de 400 %, passant de 5,2 à 26 milliards de dollars. En conséquence, la part de l'APD consacrée à l'aide humanitaire est passée de 5,2 à 13,8 %.

En résumé, le marché humanitaire a explosé, bien qu'il reste marginal comparé à d'autres flux de ressources. Même si l'on y ajoute les financements privés de l'action humanitaire, qui représentent environ le quart des FAH⁷, l'aide humanitaire internationale reste inférieure au dixième des autres flux de ressources, tels que les investissements directs à l'étranger (IDE) réalisés par les entreprises multinationales ou les fonds envoyés par les travailleurs expatriés dans leur pays d'origine, comme l'illustre le graphique 1. Le budget alloué aux opérations de maintien de la paix des Nations unies est encore bien inférieur: il atteignait 8 milliards de dollars en 2016 (soit l'équivalent de 1,3 % du budget que les États-Unis ont consacré à leur secteur de la défense pour la même année).

De manière quelque peu surprenante, cette description ne change pas si l'on ne considère que les vingt pays ayant bénéficié de la plus grande part de l'aide humanitaire au cours des dernières années. En effet, le volume des IDE et

when adding private humanitarian funding which is about a quarter of OHA⁷, international humanitarian assistance remains less than a tenth of other resource flows such as foreign direct investment (FDI) by multinational companies or migrant remittances sent back home, as illustrated in Figure 1. The UN peacekeeping budget is much smaller still, standing at 8bn USD in 2016 (equivalent to 1,3% of US defence expenditure that year).

« Le marché humanitaire a explosé, bien qu'il reste marginal comparé à d'autres flux de ressources. »

"The humanitarian market has boomed but remains marginal compared to other resource flows."

Somewhat counter-intuitively, the picture remains the same when considering just the twenty countries that have received the largest amount of humanitarian assistance over the past few years. Indeed, FDI and remittances consistently dwarf humanitarian aid⁸, hinting at the fact that diasporas and private investors make a significant difference in terms of livelihood, vulnerability and outreach in conflict-ridden countries. Besides, virtually all remittances effectively end up in the hands of migrants' relatives back home – save a few percent charged by money transfer companies – whereas a large chunk of foreign aid is used to pay for salaries, logistics, administration, fundraising and other operating costs. Factoring into the equation that OHA accounts for just a sixth of ODA, Figure 1 helps put the volume of resources associated with different actors into perspec-

— 6. Prix courants exprimés en dollars (USD), si l'on considère l'aide fournie par l'ensemble des bailleurs de fonds étatiques pris en compte par l'interface QWIDS (Query Wizard for International Development Statistics, un assistant de requête disponible en anglais uniquement) de l'OCDE. Les données de l'interface QWIDS du Comité d'aide au développement de l'OCDE sont accessibles à la page : <https://stats.oecd.org/qwids>

— 7. Voir le rapport intitulé *Global Humanitarian Assistance report 2018*, <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018/#>

— 7. See *Global Humanitarian Assistance Report 2018*, <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018/#>

— 8. See the three latest *Global Humanitarian Assistance reports*, <http://devinit.org/themes/humanitarian>

des transferts financiers des travailleurs expatriés semble toujours gigantesque à côté de l'aide humanitaire⁸, ce qui souligne le fait que les diasporas et les investisseurs privés font véritablement la différence en matière de subsistance, de vulnérabilité et de rapprochement dans les pays touchés par les conflits. De plus, pratiquement tous les transferts financiers des travailleurs expatriés finissent bel et bien entre les mains des membres des familles des migrants restées au pays – mis à part un faible pourcentage facturé par les sociétés de transfert d'argent –, alors qu'une part importante de l'aide extérieure sert en fait à payer les salaires, la logistique, l'administration, la recherche de financements et les autres coûts opérationnels. Sachant que les FAH ne représentent qu'un sixième de l'APD, le graphique 1 permet de relativiser le volume des ressources associé à différents acteurs. En outre, les revenus des gouvernements des vingt premiers bénéficiaires de l'aide humanitaire sont deux fois plus importants que la totalité des transferts de ressources réalisés depuis l'étranger, ce qui signifie que la politique intérieure et les décisions relatives à l'attribution des budgets ont de toute évidence une importance capitale vis-à-vis du bien-être des populations dans beaucoup de ces pays.

Cela ne signifie pas que l'aide humanitaire ne soit pas un élément essentiel pour les populations vulnérables vivant dans les contextes les plus rudes de la planète. Mais elle reste marginale comparée à des flux de ressources générés par d'autres biais et qui sont autrement plus importants. Ceci souligne donc le potentiel de mobilisation des leviers financiers ou de pouvoir des autres acteurs afin d'augmenter l'impact de l'action humanitaire dans le cadre « d'un nexus fonctionnel⁹ ».

— 8. Les trois derniers rapports *Global Humanitarian Assistance* sont accessibles à l'adresse <http://devinit.org/themes/humanitarian>

— 9. Filipa Schmitz Guinote, "A humanitarian -development nexus that works", *ICRC blog*, 21 June 2018, <http://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/21/humanitarian-development-nexus-that-works/>

Moreover, domestic government revenues of the twenty top recipients of humanitarian assistance are twice as large as all resource transfers from abroad, meaning that domestic policy and budget allocation decisions are obviously key to people's welfare in many of these countries.

This does not mean that humanitarian aid is not essential for the vulnerable in some of the toughest places. But it is marginal compared to significantly greater resource flows generated by others, which in turn hints at the potential for leveraging the resources and power of other stakeholders to achieve greater humanitarian outcomes in the context of "a nexus that works"⁹.

It is important to note that the north-south resource transfers in Figure 1 fail to show increasing south-south cooperation involving trade, investment and aid flows between emerging and less developed economies. As importantly, Figure 1 does not reveal the amount of resources that flow in the other direction, i.e. from developing to industrialised countries. By some accounts, south-north transfers in the form of loans¹⁰, interest repayments, profit or income repatriation and illicit financial flows might be double the north-south transfers¹¹, which has become a major issue in global development debates.

Framing the Nexus: concepts and principles

In the 1990s, several studies showed that humanitarians can inadvertently do harm while seeking to do good, for example

— 9. Filipa Schmitz Guinote, "A humanitarian -development nexus that works", *ICRC blog*, 21 June 2018, <http://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/21/humanitarian-development-nexus-that-works/>

— 10. E.g. southern countries and citizens buying US treasury bonds, that is lending money to the US government.

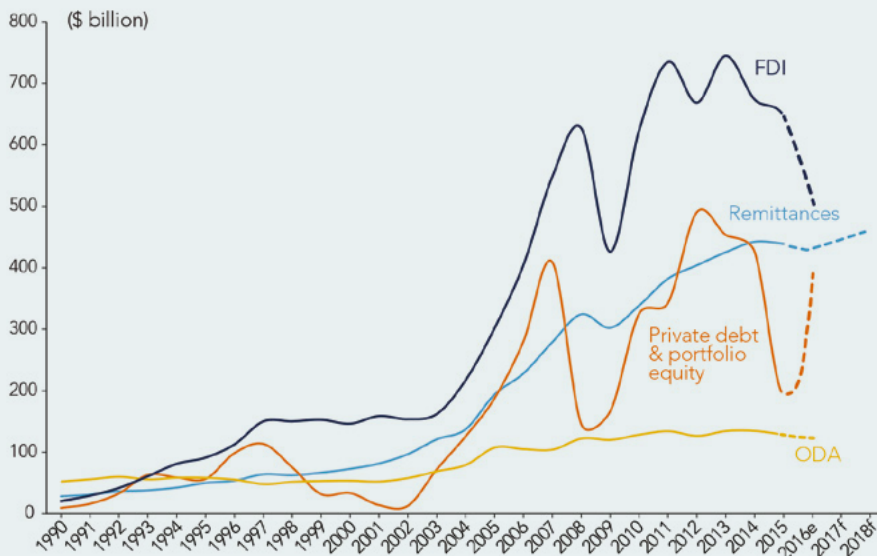
— 11. Some of these estimates rely on poor data and weak estimation techniques. The 2:1 ratio comes from www.eurodad.org/files/pdf/1546315-the-state-of-finance-for-developing-countries-2014-1450105202.pdf

Graphique 1.

IDE, transferts financiers des travailleurs expatriés, APD, dette privée (1990-2008, en milliards de dollars [USD], prix courants)

Figure 1.

FDI, Remittances, ODA, Private Debt and Equity (1990-2008, in USD Billion, current prices)



Source: World Bank & KNOMAD (2017), *Migration & Development Brief N°27*, p.2, <http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>

Il est important de remarquer que les transferts de ressources entre les Nords et les Suds, tels qu'ils sont représentés sur le graphique 1, ne mettent pas en évidence l'intensification de la coopération entre les Suds, notamment en ce qui concerne les échanges commerciaux, les investissements et les flux de l'aide extérieure entre les économies émergentes et les moins développées. De manière tout aussi importante, le graphique 1 ne précise rien au sujet du volume des ressources transférées en sens inverse, des pays en développement aux pays industrialisés. Selon certaines sources, les transferts Suds-Nords réalisés sous forme de prêts¹⁰, paiements d'intérêts, rapatriement de recettes/revenus et flux financiers illégaux peuvent représenter

by fuelling war economies and prolonging conflicts or by creating aid dependency and stifling local markets and initiatives¹². Since then, many relief organisations have not only committed to "do no harm" but seek to do good way beyond saving lives and alleviating suffering. Humanitarian organisations seem broadly supportive of the SDGs and peace even if this is not their prime purpose. So why not simply embrace peace and development? To what extent should the specific definitions, purposes and principles of humanitarian action and development set limits to collaboration?

Donors and major aid actors have adopted instrumental, self-referential definitions of humanitarian and development assistance. Such definitions have kept scholars busy for decades and remain

— 10. Par exemple les pays de l'hémisphère Sud et les citoyens qui achètent des bons du Trésor américain, lequel prête de l'argent au gouvernement des États-Unis.

— 12. Mary B. Anderson, *Do No Harm. How Aid can Support Peace or War*, Lynne Rienner Publishers, 1999.

le double des transferts Nords-Suds¹¹, ce qui est devenu un sujet de conversation majeur dans les débats relatifs au développement international.

Définir le Nexus: concepts et principes

Dans les années 1990, plusieurs études ont montré que les acteurs du secteur humanitaire peuvent nuire sans le vouloir, et ce malgré leurs bonnes intentions, en entretenant notamment les économies de guerre et en prolongeant les conflits, ou encore en créant une dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure et en étouffant les marchés et les initiatives au niveau local¹². Depuis, beaucoup d'organismes de secours se sont engagés à « ne pas nuire », tout en cherchant à avoir un impact favorable qui dépasse nettement l'objectif de sauver des vies et de soulager les souffrances. Il semblerait que de nombreuses organisations humanitaires soutiennent les objectifs de développement durable et de paix, même si cela n'est pas leur objectif principal. Dès lors, pourquoi ne pas tout simplement s'intéresser à la paix et au développement? Et dans quelle mesure les définitions, objectifs et principes spécifiques à l'action humanitaire et au développement devraient-ils limiter les relations de collaboration?

Les bailleurs de fonds et les principaux acteurs de l'aide extérieure ont adopté des définitions de l'action humanitaire et de l'aide au développement à la fois utiles et autoréférentielles. Les universitaires travaillent depuis des décennies sur ces définitions, qui restent malgré tout controversées. En 2016, l'Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement a élaboré

controversial. In 2016, the European Association of Development Institutes advanced a definition of development in close consultation with academics from China, South Africa, Brazil and the US. They reached a consensus to portray development as a process involving profound societal change with "social, economic, political, technological, ecological, gender and cultural aspects" as well as "interactions between local, national, regional and global dynamics"¹³. Development studies are thus interested in social change processes that "cover an expanding range of topics and concerns" beyond just the global south.

From a normative viewpoint, development interventions can be perceived as positive or negative depending on the type of intervention and one's own interests and ideology. For instance, the opening of the Trans-Amazonian Highway linking the Brazilian heartland to the Pacific Ocean a decade ago brought abrupt societal transformations in Puerto Maldonado, a Peruvian town in the Amazon Basin. Some residents welcomed the new opportunities associated with the road connection while others opposed the change, sometimes violently. Aid organisations thus tend to characterise the type of development they promote as sustainable, inclusive, equitable, rights-based, pro-poor, or human development.

The definitions of humanitarian action reflected in Red Cross/Red Crescent, UN and OECD documents refer to saving lives, alleviating suffering and protecting human dignity in an impartial, neutral and independent manner. The International Humanitarian Studies Association defines its study object as "crises caused by natural disaster, conflict or political instability" with a focus on "how humanitarian crises evolve, how they affect people and their institutions,

— 11. Certaines de ces estimations s'appuient sur des données médiocres et des techniques d'estimation peu fiables. Ce rapport du simple au double provient des données fournies dans le document suivant : www.eurodad.org/files/pdf/1546315-the-state-of-finance-for-developing-countries-2014-1450105202.pdf

— 12. Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid can Support Peace-or War*, Lynne Rienner Publishers, 1999.

— 13. Joost Mönks, Gilles Carbonnier, Aude Mellet and Leo de Haan, "Towards a Renewed Vision of Development Studies", *International Development Policy*, The Graduate Institute, n°8-1, 2017, <https://journals.openedition.org/poldev/2393>

une définition du développement en étroite collaboration avec des universitaires chinois, sud-africains, brésiliens et américains. Ceux-ci se sont mis d'accord pour décrire le développement comme un processus impliquant un profond changement sociétal caractérisé par « des dimensions sociales, économiques, politiques, technologiques, écologiques, genrées et culturelles », ainsi que par des « interactions entre les dynamiques locales, nationales, régionales et internationales¹³ ». Les études du développement examinent donc les processus de changement social qui « abordent un nombre croissant de sujets et de préoccupations » allant bien au-delà de l'hémisphère Sud.

D'un point de vue normatif, les actions de développement peuvent être perçues de manière positive ou négative en fonction du type d'intervention ou des intérêts et de l'idéologie de chacun. Par exemple, il y a dix ans, l'inauguration de la route transamazonienne qui relie le cœur du Brésil à l'océan Pacifique a engendré des changements sociétaux radicaux à Puerto Maldonado, une ville péruvienne située dans le bassin amazonien. Si certains résidents se sont félicités des nouvelles opportunités découlant de cet axe routier, d'autres se sont opposés au changement de manière parfois violente. Les organismes d'aide ont donc tendance à préciser qu'ils promeuvent un développement durable, inclusif, équitable, respectueux des droits humains, favorable aux pauvres, ou un développement humain.

Les définitions de l'action humanitaire reflétées dans les documents édités par le Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge, les Nations unies et l'OCDE font référence à l'objectif de sauver des vies, de soulager les souffrances et de protéger la dignité humaine de manière impartiale, neutre et indépendante.

— 13. Joost Mönks, Gilles Carbonnier, Aude Mellet et Leo de Haan, "Towards a Renewed Vision of Development Studies", *International Development Policy*, The Graduate Institute, n° 8-1, 2017, <https://journals.openedition.org/poldev/2393>

communities and societies, and the responses they trigger"¹⁴. What do such definitions imply when framing the Nexus? There are four distinctive features: – Both development and humanitarian organisations have long affirmed that participatory approaches involving "beneficiaries" are key to ensuring the relevance and effectiveness of their interventions. Yet, international development assistance tends to be State-centric. It hardly ventures into rebel-held territory. Humanitarian action is people-centric and tends to focus on underserved areas that are often neglected by, or outside the effective control of, the State.

– Development aid primarily consists of financial and technical assistance covering the broad, transformational 2030 Agenda for Sustainable Development. The prime focus of humanitarian action is narrower and more conservative, but specifically includes preventing and protecting people against violations of International Humanitarian Law (IHL).

– Impartiality dictates providing unconditional humanitarian aid based on needs whereas development assistance is often made conditional on the adoption of measures and policies deemed necessary to spur the type of societal changes supported by the donors.

– Just like peacebuilding, development is a politically-laden process where the government is expected to take the lead and routinely faces opposition, not least by non-state armed groups in war-torn countries. Humanitarian organisations remain wary of getting embroiled in highly politicised processes.

These features help to frame the Nexus properly but should not prevent any stakeholder from seeking greater synergy between humanitarian, development and peace endeavours as long as it is not at the expense of the humanitarian space and core mission. In this context, the contentious issue of social change deserves greater scrutiny to the extent

— 14. <https://ihlsa.info>

L'Association internationale pour les études humanitaires définit son objet d'étude comme « les crises causées par les catastrophes naturelles, les conflits ou l'instabilité politique », en mettant l'accent sur « la manière dont les crises humanitaires évoluent et affectent les populations et leurs institutions, communautés et sociétés, ainsi que sur les réponses qu'elles suscitent¹⁴ ». Quelles sont les implications de ces définitions au moment de définir le Nexus ? Nous pouvons distinguer quatre aspects importants :

- Les organisations humanitaires et de développement affirment depuis longtemps que les approches participatives qui impliquent les « bénéficiaires » jouent un rôle essentiel afin de garantir la pertinence et l'efficacité de leurs interventions. Cependant, l'aide internationale au développement a tendance à être axée sur l'État. Elle s'aventure rarement sur les territoires contrôlés par les rebelles. L'action humanitaire, quant à elle, est centrée sur les populations et cherche à mettre l'accent sur les zones où les services se font rares, qui sont souvent négligées ou qui se trouvent en dehors du contrôle efficace de l'État

- L'aide au développement repose essentiellement sur une assistance financière et technique recouvrant le vaste mandat de l'Agenda 2030 pour le développement durable, en faveur du changement. La principale mission de l'action humanitaire est certes plus réduite et plus conservatrice, mais elle prévoit notamment la prévention et la protection des populations contre les violations du DIH.

- Le principe d'impartialité impose de fournir une aide humanitaire inconditionnelle adaptée aux besoins. L'aide au développement, quant à elle, est souvent conditionnée par l'adoption de mesures et de politiques jugées nécessaires afin de provoquer le type de changements sociétaux encouragés par les bailleurs de fonds.

that one cannot simply assume that development is transformative while principled humanitarian action would be purely conservative.

Humanitarian action and change

Preventing and protecting people against IHL violations often requires pushing for behavioural change on the part of the military and non-state armed groups. Humanitarian actors sometimes refer to social norms that may have been eroded by war to promote greater IHL compliance. Getting and granting access to the most vulnerable may actually entail pushing for social change to overcome or bypass exclusion patterns that amount to a violation of IHL in war (e.g. depriving women from access to healthcare).

That said, development workers dealing with social change tend to have grown more agile in identifying and dealing with social exclusion than humanitarians. The 2015 flagship report of the World Bank entitled "Mind, Society and Behaviour"¹⁵ draws on recent advances in cognitive and behavioural sciences to reconsider how policymakers and citizens in developing countries as well as aid workers actually think and behave. The report underscores how "nudging" behavioural change can help address some of the most acute development challenges including breaking multi-generational poverty traps or mitigating climate change. "Nudging" now appears on the ever-longer list of buzzwords and refers to the idea of prompting behaviour change that can induce wider social changes in a subtle, non-threatening manner that might also minimise adverse policy-economy dynamics.

Such advances in behavioural and social sciences were long used for marketing and investment purposes before

— 14. <https://ihsa.info>

— 15. The Report highlighted that people tend to make decisions automatically, or based on prevailing social norms and mental models rather than on rational cost-benefit calculus. See www.worldbank.org/en/publication/wdr2015

– Tout comme la consolidation de la paix, le développement est un processus très politique, dans le cadre duquel il est attendu d'un gouvernement qu'il prenne la tête des opérations et se confronte quotidiennement à ses opposants, en particulier aux groupes armés non étatiques dans les pays en guerre. Les organisations humanitaires se montrent encore méfiantes à l'idée de se retrouver mêlées à des processus hautement politisés.

Ces caractéristiques permettent de définir correctement le Nexus, mais elles ne devraient pas empêcher les acteurs concernés de chercher à développer des synergies plus importantes entre les efforts humanitaires, de développement et de paix, à condition que cela ne se fasse pas aux dépens de l'espace humanitaire et de sa mission principale. Dans ce contexte, la question litigieuse du changement social mérite d'être examinée de plus près, dans la mesure où nous ne pouvons pas nous contenter de supposer que le développement entraîne le changement, tandis que l'action humanitaire fondée sur des principes serait purement conservatrice.

Action humanitaire et changement

En matière de prévention des violations du DIH et de protection des populations, il est souvent nécessaire de promouvoir un changement de comportement au sein de l'armée et des groupes armés non étatiques. Pour favoriser un plus grand respect du DIH, les acteurs humanitaires font parfois référence à des normes sociales possiblement affectées par la guerre. En réalité, le fait d'obtenir et d'accorder l'accès aux populations les plus vulnérables peut s'accompagner d'actions de promotion du changement social visant à surmonter ou à dépasser les mécanismes d'exclusion qui constituent une violation du DIH en contexte de guerre (par exemple, le fait d'empêcher les femmes de recevoir des soins médicaux).

finding their way into the development sector. They have the potential to help address some of the most acute humanitarian challenges, be it with regard to preventing IHL violations, exclusion patterns in armed conflict, or some of the most contentious "Nexus issues" raised above¹⁶.

In conclusion, a look at the resource flows to countries that receive humanitarian aid hints at a vastly untapped potential for greater synergy across sectoral divides while a few distinctive features call for caution. Case studies on what works best in practice coupled with insights from cutting-edge research are critical to build on the multiple, often inadvertent, interactions between each Nexus' facets to improve how the needs and aspirations of peo-

« Il semblerait que le personnel des organismes de développement chargé de promouvoir le changement social soit devenu plus habile que le personnel du secteur humanitaire en matière d'identification et de gestion de l'exclusion sociale. »

"Development workers dealing with social change tend to have grown more agile in identifying and dealing with social exclusion than humanitarians."

ple in protracted crises are addressed.

Article originally published on the International Committee of the Red Cross (ICRC) blog, 4 October 2018: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/10/04/revisiting-nexus-numbers-principles-issue-social-change>

— 16. The ICRC intends to explore these issues as a matter of priority notably through its newly established Centre for Operational Research and Experience (CORE).

Cela dit, il semblerait que le personnel des organismes de développement chargé de promouvoir le changement social soit devenu plus habile que le personnel du secteur humanitaire en matière d'identification et de gestion de l'exclusion sociale. Le rapport phare que la Banque mondiale a publié en 2015, intitulé *Pensée, société et comportement*¹⁵, s'inspire des progrès récemment réalisés dans le domaine des sciences cognitives et comportementales afin de réexaminer la manière dont les décideurs et les citoyens des pays en développement, ainsi que le personnel des organismes d'aide, pensent et agissent dans la pratique. Ce rapport met en avant comment « le fait de donner un coup de pouce au changement comportemental » peut permettre de relever les défis du développement les plus complexes, y compris en échappant aux pièges de la pauvreté qui affectent toutes les générations, ou encore en atténuant le changement climatique. L'expression « donner un coup de pouce » figure désormais sur une liste de mots à la mode qui s'allonge en permanence. Elle fait référence à l'idée de provoquer des changements comportementaux qui puissent engendrer un changement social à plus grande échelle, de manière subtile et rassurante, et également susceptible de minimiser l'impact des dynamiques politico-économiques défavorables.

Les progrès réalisés dans le domaine des sciences comportementales et sociales ont longtemps été utilisés à des fins de marketing et d'investissements, avant de parvenir jusqu'au secteur du développement. Ils offrent la possibilité de faciliter les actions visant à relever les défis humanitaires les plus complexes, que ce soit en rapport avec la prévention des violations du DIH, les

— 15. Le rapport souligne le fait que les individus ont tendance à prendre leurs décisions de manière automatique, ou en fonction des normes sociales et des modèles cognitifs qui prévalent, plutôt que de se baser sur le calcul rationnel des coûts et des avantages. Voir: www.worldbank.org/en/publication/wdr2015

mécanismes d'exclusion observés dans les conflits armés ou les « questions relatives au Nexus » les plus litigieuses, que nous avons présentées ci-dessus¹⁶.

Pour conclure, l'examen des flux de ressources destinés aux pays bénéficiaires de l'aide humanitaire met en évidence un haut potentiel de développement de synergies encore non exploité, allant au-delà des clivages sectoriels, même si certains aspects distinctifs appellent à la prudence. Les études de cas sur les meilleures pratiques, combinées aux pistes de réflexion proposées par la recherche de pointe, représentent des contributions essentielles permettant de tirer parti des multiples interactions, souvent fortuites, entre les dimensions de chaque Nexus, dans le but de mieux répondre aux besoins et aux aspirations des populations touchées par les crises prolongées.

Article initialement paru en anglais sur le blog du CICR, le 4 octobre 2018 : <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/10/04/revisiting-nexus-numbers-principles-issue-social-change>

Traduit de l'anglais par Méline Bernard

Biographie | Biography



GILLES CARBONNIER

Élu à l'Assemblée du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 2017 et vice-président du CICR dès avril 2018, Gilles Carbonnier est titulaire d'un doctorat en économie politique de l'université de Neuchâtel. Il a travaillé dans trois domaines principaux au cours des trente dernières années: l'économie du développement, l'action humanitaire et le commerce international. Depuis 2007, Gilles Carbonnier est professeur d'économie du développement à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), où il a également assumé les fonctions de directeur des études et de président du Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire. Spécialisé dans l'économie politique des conflits armés, il a pour autres sujets d'étude la coopération internationale et les enjeux de développement liés aux matières premières. Son dernier ouvrage, paru en 2016 chez Hurst et Oxford University Press, s'intitule *Humanitarian Economics. War, Disaster and the Global Aid Market*. Avant de rejoindre l'IHEID, Gilles Carbonnier a travaillé plusieurs années pour le CICR: d'abord sur le terrain entre 1989 et 1991 (en Irak, en Éthiopie, au Salvador et au Sri Lanka) puis au siège en tant que conseiller économique entre 1999 et 2006.

Elected to the International Committee of the Red Cross (ICRC) Assembly in 2017 and ICRC's vice-president since April 2018, Gilles Carbonnier holds a doctorate in economics from the University of Neuchâtel and has worked in three main fields over the past 30 years: development economics, humanitarian action and international trade. Since 2007, Gilles Carbonnier has been a Professor of Development Economics at the Graduate Institute of International and Development Studies, where he also served as Director of Studies and President of the Centre for Education and Research in Humanitarian Action. His expertise is in international cooperation, the economic dynamics of armed conflict, and the nexus between natural resources and development. His latest book, published by Hurst and Oxford University Press in 2016, is entitled *Humanitarian Economics: War, Disaster and the Global Aid Market*. Prior to joining the Graduate Institute, Gilles spent several years with the ICRC: he worked in the field from 1989 to 1991 (in Iraq, Ethiopia, El Salvador and Sri Lanka) and then at headquarters from 1999 to 2006 as an economic adviser.

— 16. Le CICR projette d'examiner ces questions, qu'il considère comme prioritaires, notamment par le biais de son tout nouveau Centre pour la recherche et l'expérience opérationnelles (Centre for Operational Research and Experience, CORE).



INNOVATIONS



INNOVATIONS

Innover dans les pratiques humanitaires par la recherche en socio-anthropologie

Innovating humanitarian practices through socio-anthropological research

Magali Bouchon • Socio-anthropologue, Médecins du Monde



Le 14 décembre dernier se déroulait le séminaire « Les recherches socio-anthropologiques à Médecins du Monde: quelle utilité dans l'action ? ». Cette journée venait faire le bilan des 10 ans de l'approche socio-anthropologique à Médecins du Monde (MdM), mais aussi dresser — en compagnie de chercheurs et d'universitaires — des perspectives pour de bonnes collaborations entre le monde de la recherche et celui de l'action humanitaire.

The seminar, "Socio-anthropological research at Médecins du Monde: What use is it to act?" was held on 14 December 2018. This day was the opportunity to look back on the ten years of Médecins du Monde's (MdM) socio-anthropological approach, and provide — with the input of researchers and academics — perspectives for fruitful collaboration between the world of research and that of humanitarian action.



MAGALI
BOUCHON

La recherche à Médecins du Monde (MdM), en épidémiologie comme en socio-anthropologie, est devenue un outil indispensable dans le cadre de projets innovants afin d'identifier et de valoriser des modèles d'intervention de qualité, pertinents et efficaces, en lien avec le mandat social de l'association. Elle s'est récemment structurée avec la création en 2017 d'un service « Recherche et apprentissage ».

Dans cet article, nous allons examiner comment la recherche est devenue un outil d'aide à la décision par l'apport de connaissances, mais aussi comment elle permet le renforcement des capacités d'agir des équipes et des populations par des approches participatives. Celles-ci offrent en effet à différents types de savoirs, techniques comme expérientiels, de se compléter et de s'articuler. Ensuite, nous verrons comment la recherche, en s'articulant avec les plaidoyers portés par MdM, facilite l'accompagnement des personnes dans leur volonté d'influencer les déterminants sociaux de la santé. En effet, en tant qu'ONG médicale, l'association n'a pas pour seule mission d'apporter les soins nécessaires. Elle porte aussi une ambition politique afin de lever les obstacles à la santé et de revendiquer un vrai droit à la santé pour tous. En cohérence avec les principes d'action et de démarche de santé communautaire de MdM, et au-delà du témoignage et de l'indignation, la recherche permet alors d'avoir des expertises et de soutenir les actions de plaidoyer basées sur les réalités de terrain.

Émergence d'un besoin en socio-anthropologie

En 2007¹, des équipes de MdM font remonter le constat récurrent d'un manque d'efficacité et de qualité des actions du fait d'une connaissance par-

Research in epidemiology and socio-anthropology at Médecins du Monde (MdM) has become a vital component in designing innovative projects aimed at accurately identifying and developing practical and reliable models of intervention. As part of the association's social mission, this research was reorganised into the newly created Research and Learning Department in 2017.

In this article, we will examine how research has become a decision-making tool in its capacity to enhance knowledge and improve the capacity-building of MdM's teams through its approach of encouraging community participation. Such an approach allows different forms of knowledge, both technical and experiential, to be more complementary and more consistent. We will also see how research, in conjunction with MdM's advocacy, serves as a guide for those who help shape the social determinants of health. As a medical NGO, MdM's mission does not limit itself to providing just essential health care. From a policy point of view, it also sets out to overcome the barriers to health and advocate the full right to healthcare for all. Research, carried out in line with MdM's principles of action founded on a community-based approach to healthcare, and extending beyond its mission of expressing moral indignation, promotes the acquisition of expertise and supports advocacy-based actions applicable to real-life situations.

Emerging needs in socio-anthropology

In 2007¹, MdM's teams voiced concern that their interventions were suffering from a repeated lack of effectiveness and poor quality due to an imperfect knowledge of the social dynamics relating to healthcare. Their feedback indicated that better implementation and support was needed to understand

— 1. Marie-Laure Deneffe et Marie-Ange Vincent, « Appréhender la différence culturelle : une préoccupation permanente », dossier « Anthropologues et ONG : des liaisons fructueuses ? », *Humanitaire*, hors-série, n° 4, automne/hiver 2007.

— 1. Marie-Laure Deneffe and Marie-Ange Vincent, « Appréhender la différence culturelle : une préoccupation permanente », in the dossier « Anthropologues et ONG : des liaisons fructueuses ? », *Humanitaire*, special edition, n°4, autumn/winter 2007.

tielle des dynamiques sociales autour de l'accès aux soins. Cette situation témoignait d'une demande d'outillage et d'accompagnement pour comprendre la complexité des itinéraires thérapeutiques des populations concernées par les projets. En effet, les conduites ayant un impact sur la santé sont aussi des conduites sociales et culturelles. Les grossesses non désirées (GND), par exemple, sont liées à des choix sociaux, c'est-à-dire à la façon dont la planification familiale entre ou n'entre pas à l'intérieur de normes sociales qui régulent la fécondité, aux systèmes décisionnels dans les familles, aux structures de pouvoir². Aussi, les projets humanitaires supposent nécessairement l'apparition de situations conflictuelles entre représentations différentes et parfois difficilement compatibles sur la santé sexuelle et reproductive.

Structurellement, toute intervention est une confrontation de logiques et de représentations puisqu'elle repose sur une vision militante, politique, normative et technicienne. Se pose alors la question des cadres cognitifs : à partir de quelles clés d'analyse et de quelles grilles de lecture du monde l'intervention est-elle pensée ?

L'anthropologie peut permettre aux professionnels de prendre en compte la parole des autres, de tenir compte des besoins exprimés et d'avoir une meilleure connaissance des savoirs et pratiques populaires. Ces analyses vont permettre de réduire les contradictions et de contribuer à l'émergence de programmes efficaces et adaptés aux contextes sociaux et culturels locaux. Le tout en décodant de façon moins partielle et moins partielle la réalité socio-culturelle dans laquelle les programmes sont insérés.

the complex therapeutic procedures affecting the communities involved in a project. In fact, health-oriented undertakings are also social and cultural undertakings. An unintended pregnancy, for example, represents a social choice. That is a reflection of the extent to which family planning does or does not conform to social norms that govern fertility, to decision-making systems within families, and to power structures². It should also be noted that humanitarian programmes essentially presuppose that various conflicting, sometimes incompatible representations of sexual and reproductive health, have arisen.

« L'anthropologie peut permettre aux professionnels de prendre en compte la parole des autres. »

"Anthropology can contribute to professionals taking account of what people say."

Structurally, any intervention confronts dissimilar rationales and representations head on, since it is based on an activist-oriented, political, normative, and technical vision. This raises the question of cognitive frameworks; starting from what fundamental analysis and from what type of worldview is the thought-process behind an intervention conceived?

Anthropology can contribute to professionals taking account of what people say and what they express in terms of their needs, all while gaining a better awareness of the beliefs and practices of popular cultures. Fundamental analyses

— 2. Voir Yannick Jaffré, « Corps biologiques, corps désirants, corps politiques. Les interfaces sociales et techniques des programmes de "santé de la reproduction" en Afrique de l'Ouest », in Gilles Boëtsch, Lamine Gueye, Enguerran Macia, Yannick Jaffré (dir.), *Santé et société en Afrique de l'Ouest*, CNRS éditions, 2005.

— 2. Refer to Yannick Jaffré, « Corps biologiques, corps désirants, corps politiques. Les interfaces sociales et techniques des programmes de "santé de la reproduction" en Afrique de l'Ouest », in Gilles Boëtsch, Lamine Gueye, Enguerran Macia, Yannick Jaffré (dir.), *Santé et société en Afrique de l'Ouest*, CNRS éditions, 2005.

À MdM, ces préoccupations ont abouti à la construction d'un projet intitulé « Déterminants socioculturels de l'accès aux soins » (DSC) qui avait pour ambition de systématiser l'expertise technique et les enquêtes socio-anthropologiques aux différentes étapes clés des projets. La création de ce projet correspondait à la double volonté politique de renforcer la qualité des programmes par une meilleure connaissance et de contribuer à faire évoluer la posture humanitaire, d'aider à décaler le regard, à considérer les choses sous d'autres angles. En 10 ans, la demande d'expertise socio-anthropologique s'est bien ancrée dans les pratiques de l'association, comme en témoigne l'augmentation des études et des partenariats.

Aujourd'hui, comment la recherche socio-anthropologique contribue-t-elle à améliorer la qualité des projets par les données qu'elle produit ? Comment peut-elle aider les équipes à passer d'une simple logique de projet à la construction de processus plus négociés, moins asymétriques, en améliorant les connaissances et la participation des équipes et des populations aux études ? Autrement dit, comment la recherche peut-elle accompagner les dynamiques de transformation sociale ? Comment vient-elle appuyer les interactions entre des processus endogènes de changement et des interventions extérieures visant à les orienter ? C'était tout le sens de la journée de travail du 14 décembre 2018 que de répondre à ces questions.

La production de connaissances par la recherche socio-anthropologique : une aide à la décision

L'apport de connaissances est une façon de sociologiser le regard et de sortir « du cadre logique » des programmes. Comme le soulignait Yannick Jaffré³ lors de ce séminaire, il s'agit de « saisir la complexité du réel ». Les programmes

can help resolve contradictions and develop effective programmes in line with local social and cultural standards. They can also clarify the true socio-cultural context of programmes from a less partial and less biased point of view.

At MdM, these concerns have given rise to the "Sociocultural Determinants of Access to Care" project, aimed at systematising technical expertise and socio-anthropological surveys around various key points. This project's development reflected the dual policy of seeking to improve the quality of its programmes through a better understanding of the issues, and helping the humanitarian vision evolve, shift its outlook, and consider things from different angles. In the last ten years, the need for socio-anthropological expertise has become firmly entrenched in MdM's practices, as evidenced by the broader scope of its studies and its partnerships.

Today, how does socio-anthropological research, from the data it generates, contribute to improving the quality of programmes? How can it, through the acquisition of greater knowledge and the involvement of its field operatives and the communities being studied, make a straightforward, logically thought-out project become a more mobile, less asymmetrical process? In other words, how can research support the dynamics of social transformation? How does it sustain the interactions between endogenous processes of change and the outside interventions that aim to steer these changes? In essence, these were the questions raised during the seminar on 14 December 2018.

The production of knowledge through socio-anthropological research: a decision-making tool

The contribution of knowledge provides a sociologising vision to a programme and encourages "thinking outside the box".

— 3. Yannick Jaffré est anthropologue et directeur de recherche au CNRS.

doivent construire leurs actions dans une maîtrise de l'ensemble de l'environnement social dans lequel ils s'insèrent et qui peut révéler des conflits et des contradictions entre les individus et les groupes. Aussi, les enquêtes anthropologiques réalisées à MdM sont-elles souvent planifiées en phase de diagnostic afin de comprendre comment l'environnement vient poser un ensemble de contraintes qui place les personnes dans des situations à risque pour leur santé.

Ainsi, une recherche socio-anthropologique menée en Côte d'Ivoire sur les GND avait pour objectif de comprendre les difficultés d'adhésion des collégiens et lycéens ivoiriens face aux messages de prévention distribués dans les écoles. Cette recherche, qui s'est attachée à analyser les cadres de la construction de la sexualité chez les adolescents, montre que les messages de prévention se heurtent dans leur mise en pratique à la sphère privée des individus. Les adolescentes sont soumises à des pressions (celle des pairs, mais aussi l'influence des médias) qui les incitent à une sexualité précoce et à une multiplication des partenaires, tout en ayant de nombreuses barrières socioculturelles à l'accès à la contraception. Aussi les adolescentes perçoivent les risques liés à l'activité sexuelle, mais ont peu de capacité d'agir pour se prémunir des GND. Les jeunes filles sont alors dans des comportements d'arbitrage entre les risques liés à l'activité sexuelle et ceux inhérents à la précarité et aux violences en raison du genre, par exemple lorsqu'il s'agit de refuser un rapport ou de négocier le port du préservatif. Les programmes, en surresponsabilisant les adolescent(e)s par le biais d'une approche individuelle, ne prennent alors pas suffisamment en compte leur faible capacité d'agir.

Ce type d'étude permet de changer le regard des opérateurs qui interviennent notamment dans le champ de la prévention. Elle favorise une meilleure compréhension des obstacles et des déterminants et donc de la réalité des

As Yannick Jaffré³ emphasised during the seminar, it is a matter of "grasping the complexity of what is real". Programmes must be built around actions that take full measure of the whole social environment in which they are set and actions capable of exposing conflicts and contradictions between individuals and communities. In addition, anthropological surveys at MdM are often undertaken during a diagnostic phase that investigates how the environment exposes people to health-threatening risks.

Thus, a socio-anthropological research project carried out on unintended pregnancies in Ivory Coast was set up to understand why Ivorian high school students were unwilling to follow the prevention guidelines distributed in schools. This research project, which examined the maturation process of adolescent sexuality, revealed that prevention guidelines, when applied, clashed with the private sphere of individuals. Adolescent girls are subject to assorted kinds of pressure (peer pressure and the influence of the media) that encourage precocious sexuality and relationships with multiple partners, yet they face many socio-cultural barriers to contraception. Even though they are aware of the risks of being sexually active, they have very few means of preventing an unintended pregnancy. Young girls therefore find themselves caught between the risks of being sexually active and the risks of being exposed to precarity, danger and gender-based violence, as can occur when they refuse to have sex or ask that a condom be worn. Programmes using an individual approach to empower young people do not take sufficient account of their weak capacity to act.

This type of study helps field personnel to perceive things from a different angle during a prevention campaign. It also gives them a better understanding of the obstacles and determining factors that

— 3. Yannick Jaffré is an Anthropologist and Director of Research at CNRS.

jeunes et de leur difficulté d'adhésion au programme. En décrivant les situations, en considérant les conflits, les contradictions et les contraintes difficiles à surmonter pour les individus, la recherche met à disposition des acteurs des « connaissances sociales ». En cela, elle permet l'identification et l'échange d'informations indispensables pour une meilleure compréhension des logiques de comportement.

Pour Yannick Jaffré, il faut penser ces actions depuis les logiques des acteurs : « Si les gens n'ont pas raison de faire ce qu'ils font, ils ne le font pas sans raison. » Les sciences sociales sont alors une façon de souligner la cohérence des pratiques d'acteurs et de montrer comment ces acteurs réagissent diversement en fonction des enjeux. En documentant les situations, on donne sens à des comportements et on crée des espaces de négociation, et non pas des formes d'imposition des programmes qui peuvent être trop souvent éloignés des situations réelles.

Les approches participatives en recherche : innover avec les équipes et les populations

Un autre apport des recherches en sciences sociales à la pratique humanitaire se situe aussi dans la méthodologie d'enquête. Comme le rappelait Marie Jauffret-Roustide lors du séminaire, le courant de la recherche participative s'est beaucoup développé ces dernières années dans le domaine des inégalités sociales et de la santé. Associer les acteurs concernés et les usagers permet de favoriser l'implication de ces derniers dans la définition de leurs besoins, de renforcer leur capacité et de contribuer à leur autonomisation, ce qu'on a appelé l'*empowerment*. Ce type de recherche permet d'accompagner les praticiens dans des processus de réflexivité sur leurs propres pratiques professionnelles en bénéficiant de la connaissance fine des univers de vie et des pratiques des personnes concernées. En inscrivant les acteurs de terrain dans la recherche, cela contribue

shape the real-life situations of young people and make them reluctant to take part in prevention programmes. By describing situations and exploring the conflicts, contradictions, and constraints that are difficult for individuals to overcome, this research project has provided professionals with "social knowledge". Knowledge that is essential for a better understanding of the rationale for certain behaviours can therefore be acquired and shared.

Yannick Jaffré believes that these actions must take into account each person's individual rationale: "If people have no reason for doing what they do, they won't do it for any reason." Social sciences insist on the constancy of people's actions and explain how people react differently depending on the situation. By keeping records of these various situations, we can arrive at a general understanding of people's behaviour and open the channels for discussion, rather than imposing certain programmes that may be too far removed from people's real-life experiences.

Participative approaches in research: innovation among field operatives and communities

Another contribution of social science research to humanitarian practices lies in the survey methodology. As mentioned by Marie Jauffret-Roustide during the seminar, participatory research has grown considerably in recent years in areas related to social inequalities and health. Getting beneficiaries involved with the humanitarian teams makes beneficiaries more willing to define their needs, strengthen their own capacities, and increase their autonomy – which is also called empowerment. This type of research can lead practitioners to take an inward look at their own professional practices and enjoy the benefit of acquiring detailed real-world knowledge and the practices of the communities concerned. By involving operating personnel in research, a process of social transformation and alteration of their self-image takes place.

aussi au processus de transformation sociale, en faisant évoluer les représentations des acteurs.

Une recherche réalisée au Myanmar avec la participation des équipes sur le terrain, d'une partie des équipes de l'association partenaire et des habitants de quartier en est un bon exemple. Elle avait pour objectif d'analyser l'inscription sociale de la réduction des risques dans le modèle socioculturel, politique et religieux essentiellement prohibitionniste de la province du Kachin, de contribuer à l'établissement d'une stratégie communautaire impliquant les habitants des quartiers concernés. Le tout dans l'optique d'améliorer le vivre-ensemble et de réduire les risques accrus de marginalisation des usagers de drogues. Il s'agissait spécifiquement d'essayer d'apporter des éléments de connaissance autour des sources de conflits, liées à ces différentes manières de penser la prise en charge de l'addiction. Il s'agissait en même temps de tenter d'améliorer le contenu des actions pour mieux communiquer autour de ce qu'est la réduction des risques. En posant des questions que l'on pose finalement peu aux habitants des quartiers non bénéficiaires directs des projets, cela a permis une reconnaissance de la parole de ces personnes. Cela a permis de transformer les problèmes perçus du côté des équipes comme du côté des populations environnantes en un support pour un dialogue. Des personnes interrogées ont commencé alors à s'intéresser aux activités de réduction des risques (RDR), qu'elles ne connaissaient pas bien, pour se rapprocher par la suite des équipes. L'enquête avec l'implication de ces dernières, du partenaire et d'habitants des quartiers a enclenché une dynamique d'apprentissage de ce que pensent les uns et les autres d'un même phénomène et d'être sur un même niveau de connaissance et de compréhension du contexte.

D'une manière pragmatique, la participation de certains habitants à l'équipe de collecte a également eu l'effet positif d'ouvrir des espaces restés clos

This process can be illustrated by a research project in Myanmar that was carried out with the participation of field operatives, members of the partner association, and local residents. Its purpose was to examine the social aspect of actions taken to decrease potential security threats in one basically prohibitionist, socio-cultural, political, and religious model: Kachin province. The project was also meant to help set up a community strategy devised to improve the way neighbourhood residents live together. Furthermore, it sought to minimise the ostracism of drug addicts by providing specific factual information on the conflicting approaches to managing addictions. At the same time, it was an attempt to improve the effectiveness of actions taken to reduce security threats. Asking seldom-asked questions of neighbourhood residents who were not the direct beneficiaries of the projects was an indication to them that greater credence was being given to what they had to say. This made it possible to transform the problems perceived by field operatives and community members into an opportunity for dialogue. The interviewees, who were unfamiliar with the measures set up to reduce security threats, began to express an interest, and this eventually made them feel more relaxed with their interviewers. This survey, involving field operatives, the partner association, and neighbourhood residents, led to a mutual learning process on this one topic where each party was placed on the same level of knowledge and understanding of the context as the others.

Pragmatically speaking, getting some residents to participate in the data gathering team also had the positive effect of opening up opportunities that had formerly been inaccessible. The data gathering team was able to acquire access to, in the words dear to Jean-Pierre Olivier de Sardan, "strategic arenas", in so far as these residents were already involved in various social or religious groups. This was the case with the observations made in treatment centres

jusqu'alors. L'équipe a pu accéder, pour reprendre des termes chers à Jean-Pierre Olivier de Sardan, à des « arènes stratégiques » du fait que ces personnes étaient insérées dans divers groupes sociaux ou religieux. Des observations ont ainsi été rendues possibles dans des centres de désintoxication tenus par des groupes baptistes, jusque-là fermés aux équipes.

Cette recherche participative, en partant des questionnements des équipes et en les aidant à les reformuler en questions de recherche, a permis de mobiliser leur savoir empirique accumulé sans qu'elles aient forcément les clés d'analyse. Cela a permis aussi une meilleure intégration des résultats puisque ceux-ci étaient basés sur leur connaissance pratique.

Le rôle du chercheur se situait moins sur l'expertise à propos d'une thématique ou d'un contexte que sur la structuration d'organisation des questionnements, la mise en place des connaissances acquises et la facilitation de la réflexion collective. Cela s'avère d'autant plus important que la recherche ne peut être productive en termes d'évolution de pratiques que si les équipes savent comment utiliser les résultats, c'est-à-dire faire un lien entre les résultats de l'étude et leur pratique professionnelle quotidienne.

La recherche participative révèle l'enjeu d'une co-construction d'une vision partagée de la situation: c'est seulement à partir d'une telle vision partagée que l'on peut trouver des leviers pour l'action. Cela implique donc qu'il y ait une articulation de langages et de savoir-faire. Cela suppose aussi d'accepter de revisiter ses pratiques ordinaires pour les faire évoluer.

En aidant des personnes engagées dans l'action à apprendre de leur pratique et à modifier leurs façons de penser et d'agir sur la société, les recherches en sciences sociales ont un double rôle: celui de dévoilement et celui d'accompagnement. Elles contribuent ainsi à faire

for addiction run by Baptist groups, previously closed to MdM personnel.

This participatory research project consisting of interviews by MdM's field operatives, brought into play their accumulated empirical knowledge without having to rely on any analysis. Their findings were significantly more relevant, since they were based on practical knowledge.

The researcher's role was less about providing expertise on a specific topic or situation, but rather to structure the interviews, apply the knowledge acquired, and facilitate the collective thought process. This was all the more important because research can only be productive in terms of changing practices if the field operatives know how to make practical use of their findings, that is to say, how to link the results of their study with day-to-day professional practices.

Participatory research exposes the challenge of constructing a shared vision of a situation; it is only from such a shared vision that we can find the levers for action. This means that language and know-how must find common ground, leading to the acceptance that routine practices must be re-examined in order to make them evolve.

By helping people committed to action learn from their practices and change their ways of thinking and acting on society, social science research has the dual role of opening up new channels and providing guidance. It therefore helps to acquire a clearer vision of what can be used in the struggle to change things. Such research exposes social relationships and forms of dominant behaviour. As these findings become available, they let individuals put their real-life contexts into words, so that they can better understand their position and the challenges they face, and thus acquire greater autonomy.

évoluer la lecture à partir de laquelle agissent les acteurs qui luttent pour des changements. Les recherches dévoilent en effet des rapports sociaux ou encore des formes de domination. Si ces résultats sont disponibles et accessibles, elles permettent aux individus de mettre des mots sur leur réalité, de mieux comprendre leur position et les déterminations qu'ils subissent, et ainsi de (re) conquérir une plus grande autonomie.

Donner la parole aux populations absentes des scènes politiques : la démocratie narrative

La recherche, en donnant la parole aux personnes, valorise les savoirs expérimentiels. Elle aide aussi à donner de la visibilité dans le débat public. Ce faisant, elle offre également d'améliorer le pouvoir d'agir des personnes en situation de vulnérabilité puisqu'elle leur permet de se dire avec leurs propres mots. Donner la parole à des acteurs, c'est aussi mettre en existence des gens qui ne sont pas écoutés.

L'enjeu est d'autant plus important pour le plaidoyer que la connaissance n'a pas forcément d'impact direct sur les politiques qui sont de l'ordre du champ moral, comme a pu le montrer l'étude d'Hélène Le Bail sur le travail du sexe⁴. Les résultats des sciences sociales n'ont d'influence que dans la mesure où ils sont diffusés, repris dans la société, où ils s'imposent contre d'autres façons de voir le social, où ils permettent à des groupes d'acteurs d'avoir des leviers pour penser leur situation et légitimer leurs revendications. Les connaissances scientifiques sont des arguments qui peuvent être mobilisés dans les luttes, car elles permettent de construire les réalités et de poser les problèmes.

Giving a voice to communities unnoticed on the political scene: narrative democracy

By giving people their say, research demonstrates that it values knowledge founded on experience. Research also provides greater visibility in the public debate, and in doing so, gives people greater power to react when exposed to vulnerable situations, in so far as they can speak their mind using their own words. Giving individuals their say means recognising the existence of those who have been left unheard.

This issue is all the more important for advocacy, because knowledge does not necessarily have a direct impact on moral policies, as was described in Hélène Le Bail's work on prostitution⁴. The findings of the social sciences exert an influence only to the extent that they are disseminated and are taken up by society, where they supplant other ways of viewing social considerations, and give communities the levers for reflecting on their situation and legitimising their claims. It can be argued that scientific knowledge serves in the struggle for a cause, because it helps to get a grip on reality and pinpoint problems.

« Les recherches en sciences sociales ont un double rôle : celui de dévoilement et celui d'accompagnement. »

"Social science research has the dual role of opening up new channels and providing guidance."

It always pays to acquire an understanding of what we seek to change or improve. An in-depth knowledge of socio-cultural determinants repositioned

— 4. Hélène Le Bail et Calogero Giametta, « Que pensent les travailleur.se.s du sexe de la loi prostitution ? Enquête sur l'impact de la loi du 13 avril 2016 contre le "système prostitutionnel" », *Médecins du Monde*, 2018, <https://www.medecinsdumonde.org/sites/default/files/Rapport-prostitution-BD.PDF>

— 4. Hélène Le Bail et Calogero Giametta, « Que pensent les travailleur.se.s du sexe de la loi prostitution ? Enquête sur l'impact de la loi du 13 avril 2016 contre le "système prostitutionnel" », *Médecins du Monde*, 2018, <https://www.medecinsdumonde.org/sites/default/files/Rapport-prostitution-BD.PDF>

On gagne toujours à comprendre ce que l'on veut changer ou améliorer. La connaissance approfondie des déterminants socioculturels resituée dans un contexte global de contraintes est la condition *sine qua non* de l'efficacité des actions. L'utilité des recherches est aussi dans l'accompagnement des acteurs de terrain afin de rendre intelligibles et de mettre en actes ces éléments de connaissance. Cela permet de réduire le décalage entre la demande sociale implicite ou les attentes d'un groupe et la réponse qui peut lui être faite, afin d'être contributeur d'un changement social.

Il tient donc aussi aux acteurs de terrain de se rappeler que l'utilité de l'anthropologie est aussi de ramener de la complexité, d'ébranler les certitudes et d'égratigner le statut de certains savoirs experts, dans un souci d'éthique, pour des projets centrés sur la population.

in a global context of constraints is essential for effective action. The value of research also lies in its capacity to support field operatives so that their knowledge becomes more meaningful and can be converted into action. This, in turn, helps to reduce the gap between the underlying social needs and expectations of a community and the resulting responses. This contributes to social change.

In addition, it is important for field operatives to be reminded that the value of anthropology also lies in its capacity to clarify what is complex, to unsettle what is thought to be certain, and to rattle the knowledge of certain experts, all with an ethical concern for community-centred projects.

Translated from the French by Alan Johnson

Biographie | Biography



MAGALI BOUCHON

Socio-anthropologue. Après des recherches sur les itinéraires thérapeutiques des malades atteints de cancers au Mali, puis sur l'adaptation des dispositifs d'éducation à la santé aux conceptions, savoirs et pratiques locales au Sénégal pour le CNRS, elle rejoint Médecins du Monde (MdM) en 2007. Elle contribue à créer le projet « Accès aux soins et déterminants socioculturels » afin de renforcer l'efficacité et la qualité de l'action humanitaire par une meilleure prise en compte du contexte socioculturel dans les programmes de l'association. Aujourd'hui, en tant que référente pour les recherches en sciences sociales, elle participe à la conception, au pilotage, et à la réalisation des recherches socio-anthropologiques menées à MdM. En articulation avec les plaidoyers portés par l'ONG, elle accompagne les équipes dans la mise en œuvre des recommandations issues des résultats des recherches dans le cadre de projets innovants.

A social anthropologist. Following her research on the treatment course of cancer patients in Mali, and subsequently on adapting health education materials to local concepts, experiences, and practices in Senegal for the CNRS, she joined Médecins du Monde (MdM) in 2007. She was a contributor in creating the project, "Access to Care and Socio-cultural Determinants", aiming at improving the effectiveness and quality of humanitarian action by taking into account the socio-cultural context of the association's programmes. Today, as an advisor for social science research, she is involved in the design, management, and implementation of socio-anthropological research at MdM. In connection with MdM's advocacy, she helps the teams carry out the recommendations stemming from the research undertaken through innovative projects.

INNOVATIONS

« Le miracle de Kamaishi » : les enseignements du tsunami de 2011 au Japon

“The Kamaishi miracle”: lessons learned from the 2011 tsunami in Japan

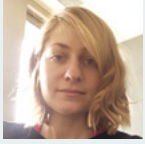
Diane Alalouf-Hall • Doctorante en sociologie à l'Université
du Québec à Montréal (UQAM)



Le tsunami ayant frappé la côte est de l'île de Honshu au Japon en 2011 n'a pas seulement fait de Fukushima une ville martyre, universel symbole du risque nucléaire actuel. Il a aussi frappé une grande partie des agglomérations exposées à la vague mortelle venue de l'océan Pacifique. Kamaishi est de celles-là, lieu d'un « miracle » puisant au bon sens et à l'éducation des jeunes générations.

The tsunami that hit the east coast of Honshu Island in Japan in 2011 not only made Fukushima a martyr city, a universal symbol of the current nuclear risk. It also struck many agglomerations exposed to the deadly wave that came from the Pacific Ocean. Kamaishi was one of them. It was also the place of a "miracle" that drew on good will and education of younger generations.





DIANE
ALALOUF-HALL

Le Japon vit toujours dans le souvenir de la catastrophe de 2011. Il faut dire d'abord que le séisme de « magnitude de moment » (Mw) 9¹ est l'un des plus importants jamais enregistrés au Japon et qu'il a touché une vaste zone. Surtout, le tsunami qui s'en est suivi a provoqué l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima, un événement qui a encore une fois remis en question l'expertise et la confiance dans la gestion actuelle des catastrophes.

À un peu moins de 300 kilomètres au nord de Fukushima, la ville de Kamaishi a extrêmement souffert du séisme et du tsunami. Ses habitants sont encore très affectés, mais ils se sont engagés dans le rétablissement et la restauration de leur ville qui, aujourd'hui, fait figure de modèle. Cet article a pour objectif d'analyser « le miracle de Kamaishi » et de rappeler combien l'éducation représente une stratégie très efficace à la disposition des gestionnaires de catastrophe dans le spectre « prévention-préparation-réponse-reconstruction ». Construit sur une revue de la littérature existante et sur la base d'entretiens menés à Kamaishi, il présentera brièvement la ville ainsi que le passif régional en termes de catastrophes, puis les faits entourant l'événement lui-même, enfin l'impact qu'a eu l'éducation préventive.

Kamaishi : une histoire liée aux mouvements de la terre et de la mer

Située dans la région du Tōhoku (qui donnera son nom au tsunami de 2011) et dans le parc national de Sanriku Fukko, au sud-est de la préfecture d'Iwate, Kamaishi est à 593 kilomètres au nord de Tokyo. Traditionnellement, Kamaishi était un petit village de pêcheurs semblable à d'autres sur la côte japonaise jusqu'à

Japan still remembers the 2011 disaster. It must be said that the moment magnitude (Mw) 9 earthquake¹ was one of the most powerful ever to be recorded in Japan, and one that struck a vast area. But most of all, the resulting tsunami triggered the Fukushima nuclear power plant accident, an event that once again challenged expertise and trust in current disaster management.

Just under 300 km north of Fukushima, the city of Kamaishi has suffered greatly from the earthquake and the tsunami. Its inhabitants are still deeply affected, but are committed to the restoration and rebuilding of their city, which today stands as an example. This article aims to analyse "the Kamaishi miracle", and reflect on how education is an efficient strategy for disaster managers within the "mitigation-preparedness-response-recovery" cycle. Built on a review of existing literature and interviews conducted in Kamaishi, it will briefly present the city and the regional disaster record, then the facts concerning the event itself, and finally the impact of preventive education.

Kamaishi: a story intertwined with the movements of earth and sea

Kamaishi is located 593 km north of Tokyo in the Tōhoku region (which gave its name to the 2011 tsunami) and in Sanriku Fukko national park, southeast of the Iwate prefecture. Traditionally, Kamaishi was a small fishing village similar to others on the Japanese coast, until the discovery of iron in the region in the 18th century. The construction of Japan's first blast furnaces in this city in 1857 accelerated the development process. Today, the city is still known for its foundry, while fishing remains a local industry.

— 1. « L'échelle de magnitude de moment est une des échelles logarithmiques qui mesurent la magnitude d'un séisme, c'est-à-dire la "taille" d'un séisme proportionnelle à l'énergie sismique dégagée. Centrée sur les basses fréquences des ondes sismiques, elle quantifie précisément l'énergie émise par le séisme. » (Wikipedia, NDLR). Elle diffère de l'échelle de Richter, plus connue.

— 1. "The moment magnitude scale is one of the logarithmic scales used to measure an earthquake's magnitude (i.e. its "size"), related to the seismic energy released. Focused on the low frequencies of seismic waves, it accurately quantifies the energy emitted by the earthquake." (Wikipedia, *Editor's note*). It differs from the well-known Richter scale.

la découverte du fer dans la région au XVIII^e siècle. La construction des premiers hauts fourneaux du Japon en 1857 dans la ville a accéléré le processus de développement. Aujourd'hui, la ville est encore célèbre pour sa fonderie, la pêche demeurant une autre industrie dédiée.

La ville a atteint un sommet démographique de 90 000 personnes dans les années 1960, pour lentement décliner à environ 35 000 aujourd'hui. En 1960, 4 % de la population était âgée, alors qu'aujourd'hui ce taux atteint les 35 %. La ville comptait près de 40 000 habitants avant le Grand Tōhoku de 2011 et s'était dotée de deux écoles élémentaires et de deux collèges, devenus célèbres grâce à ce que les médias ont appelé « le miracle de Kamaishi² ».

À Kamaishi, la mémoire de cette catastrophe comme de celles l'ayant précédé dans l'histoire est partout. Des panneaux viennent rappeler le niveau atteint par la vague et des mémoriaux invitent au recueillement. Sur l'un d'entre eux est écrit : « Courez, courez vers les hauteurs et dites aux futures générations qu'un tsunami est monté jusqu'ici. »

Dans cette région, il est dit que chaque génération peut témoigner d'une catastrophe marquante. Le séisme Meiji Sanriku de 1896 a causé la mort d'environ 60 % des habitants de la ville de Kamaishi, essentiellement en raison du tsunami. Et le séisme Showa Sanriku de 1933, qui a causé peu de dégâts directs, a vu le tsunami qu'il a provoqué entraîner la mort de 164 personnes et la disparition de 240 autres.

Cédant à cette pensée que la nature est désormais domestiquée par l'humanité, laquelle aurait ainsi atteint la capacité de mobiliser la technologie pour assurer la sécurité individuelle³,

— 2. Shohei Matsuura and Rajib Shaw, "Exploring the possibilities of school-based recovery and community building in Toni District, Kamaishi", *Natural Hazards*, vol.75(1), 2015, p.613-633.

— 3. Susan Cutter, *Living with Risk*, Edward Arnold, 1993, p.214 ; Samuel Nielsen and John Lidstone,

The city reached a demographic peak of 90,000 people in the 1960s, then slowly declined to about 35,000 today. In 1960, 4% of the population was elderly; a rate which is today 35%. Before the 2011 Tōhoku earthquake and tsunami, the city had around 40,000 inhabitants as well as two primary schools and two secondary schools, which became famous for what the media has called, "the Kamaishi miracle"².

In Kamaishi, the memory of this disaster and those that preceded it is everywhere. Signposts recall the height of the wave, and memorials stand in remembrance. One of them reads: "Just run. Run uphill ... And tell future generations that a tsunami reached this point."

In this region, it is said that every generation has witnessed a significant disaster. The Meiji Sanriku earthquake in 1896 killed about 60% of the people of Kamaishi, mainly due to the tsunami. The 1933 Showa Sanriku earthquake, which caused little direct damage, saw the resulting tsunami kill 164 people, with 240 others disappearing.

Surrendering to the belief that humanity has now harnessed nature, and that we have achieved the ability to use technology to ensure individual safety³, Kamaishi – like other places in Japan – invested in protection based on the erection of dykes and shelters or the distribution of floodplain maps. More recently, the construction of a breakwater wall near the harbour completed these efforts. When it was designed, the wall had to be buried over 50 meters deep along at least half of its total length. Eventually, at its deepest point, the wall was 63 meters high, setting a world record appearing in the Guinness

— 2. Shohei Matsuura and Rajib Shaw, "Exploring the possibilities of school-based recovery and community building in Toni District, Kamaishi", *Natural Hazards*, 2015, vol.75(1), 2015, p.613-633.

— 3. Susan Cutter, *Living with Risk*, Edward Arnold, 1993, p.214; Samuel Nielsen and John Lidstone, "Public Education and Disaster Management: Is There Any Guiding Theory?", *Australian Journal of Emergency Management*, vol.13(3), 1998, p.14-19.

Tableau 1:
Historique des tsunamis de la région et les dégâts qui en ont résulté

DATE	NOM	MAGNITUDE (MW)	DOMMAGES	HAUTEUR MAXIMALE DE LA VAGUE (M)
15 juin 1896	Meiji Sanriku	8,2	Décès (D): 21 959 Maisons endommagées ou détruites (MED) : >10 000	38,2
3 mars 1933	Showa Sanriku	8,1	D: 3 064 MED: >1 810	28,7
22 mai 1960	Le Grand Chilien	9,5	D: 142 MED: >1 625	3
11 mars 2011	Grand Tōhoku	9	D: 19 000 MED: >836 500	40,5

Table 1:
History of regional tsunamis and the resulting damage

DATE	NAME	MAGNITUDE (MW)	DAMAGES	MAX. HEIGHT OF THE WAVE (M)
15 June 1896	Meiji Sanriku	8.2	Fatalities (F): 21,959 Houses endangered or destroyed (HED): >10,000	38.2
3 March 1933	Showa Sanriku	8.1	F: 3,064 deaths HED: >1,810	28.7
22 May 1960	The Great Chilean	9.5	F: 142 HED: >1,625	3
11 March 2011	Great Tohoku	9	F: 19,000 HED: >836,500	40.5

Kamaishi – comme d’autres endroits au Japon – a investi dans la prévention à base d’élévation de digues et d’abris ou de distribution de cartes des zones inondables. Plus récemment, la construction d’un mur brise-lames à l’entrée du port était venue compléter ces efforts. Lorsqu’il a été envisagé, le mur devait être enseveli à plus de 50 mètres sur au moins la moitié de sa longueur totale. Finalement, au point le plus profond, ce mur faisait 63 mètres, établissant alors

World Records⁴. The construction of the Kamaishi breakwater began in 1978 and was completed three decades and some 1,6 billion US dollars later. This technical feat even revived the hope of an economic recovery for this declining former steel town.

Wall of water versus breakwater and pinewood barriers
Two years after the Kamaishi wall was built, Japan was devastated by one

— “Public Education and Disaster Management: Is There Any Guiding Theory?”, *Australian Journal of Emergency Management*, vol.13(3), 1998, p.14-19.

— 4. Jacob Trucker, “The Failure of the Kamaishi Tsunami Protection Breakwater”, *Journal of undergraduate engineering research and scholarship*, vol.1, 2013.

un record mondial inscrit au *Guinness World Records*⁴. La construction du brise-lames de Kamaishi a commencé en 1978 et s'est achevée trois décennies et près de 1,6 milliard de dollars plus tard. Cette prouesse technique avait même ravivé l'espoir d'une renaissance économique de cette ancienne ville sidérurgique en déclin.

Mur d'eau contre mur brise-lames et barrières de pins

Deux ans après la fin de la construction du mur de Kamaishi, le Japon est dévasté par l'un des séismes les plus puissants de son histoire. L'épicentre était situé à environ 130 kilomètres au large de la côte est du Japon. Contrairement aux deux précédents méga-tsunamis, celui-ci a pris de l'ampleur très soudainement malgré l'élévation lente du niveau de la mer. Le mur brise-lames s'est en grande partie effondré sous la première vague de 20 mètres de haut, laissant Kamaishi sans défense. Les vagues déviées du brise-lames et chargées en déchets, dont les débris du mur, sont également fortement suspectées d'avoir aggravé la situation au contact de la ville.

Akiko Iwasaki que nous avons rencontrée sur place est une miraculée. Propriétaire d'un petit hôtel au bord de l'eau, qu'elle dit « protégé » par une barrière de pins centenaires plantés pour lutter contre les tsunamis au début du xx^e siècle, elle a beaucoup perdu ce 11 mars. Malgré tout, Akiko se réjouit de ne pas avoir eu le mur devant son hôtel pour des raisons touristiques d'abord, mais surtout parce que les arbres centenaires « sont restés debout, eux ».

Au total 1 064 décès ont été dénombrés. Le tiers des 5 000 habitations a été détruit en tout ou en partie. L'industrie de la pêche a fortement été affectée avec plus de 97 % des bateaux de pêche endommagés. Une particularité de Kamaishi est que très peu de pertes

of the most powerful earthquakes in its history. The epicentre was located about 130 km off the eastern coast of Japan. Unlike the two preceding mega-tsunamis, this one grew very suddenly, despite the slow rise in sea levels. Most of the breakwater collapsed under the first twenty-metre wave, leaving Kamaishi defenceless. It is also strongly suspected that waves diverted by the breakwater, carrying waste and debris from the wall itself, aggravated the situation when they hit the city.

We met Akiko Iwasaki in Kamaishi. She miraculously survived the disaster. She owns a small hotel by the water which she believes is "protected" by a barrier of century-old pines planted to stop tsunamis in the early 20th century. She lost a lot on 11 March. However, Akiko is glad that the wall was not in front of her hotel, for obvious professional reasons, but also because the century-old trees "did remain standing".

« Une particularité de Kamaishi est que très peu de pertes humaines ont été comptabilisées chez les plus jeunes. La ville parle d'un taux de survie des enfants de 99,8 %. »

"One of Kamaishi's peculiarities was the very low fatality rate among young people. The city mentions a survival rate for children of 99.8%."

In total, 1,064 fatalities were counted. One third of the 5,000 houses were entirely or partly destroyed. The fishing industry was greatly affected, with more than 97% of fishing boats damaged. One of Kamaishi's peculiarities was the very low fatality rate among young people. The city mentions a survival rate for children of 99.8%⁵. Lo-

— 4. Jacob Trucker, "The Failure of the Kamaishi Tsunami Protection Breakwater", *Journal of undergraduate engineering research and scholarship*, vol.1, 2013.

— 5. Conference of the Kamaishi City Reconstruction Promotion Headquarters, 20 July 2018.

humaines ont été comptabilisées chez les plus jeunes. La ville parle d'un taux de survie des enfants de 99,8 %⁵. Les professeurs locaux attribuent ce taux au programme d'éducation à la prévention des catastrophes lancé il y a quelques années⁶.

Des écoliers sauvés par une formation en prévention des catastrophes

Le défi que posent les séismes est une préoccupation constante pour les autorités japonaises. Depuis des décennies, des réunions regroupant des experts se tiennent régulièrement au Japon. En 2005, la région a été avertie qu'un méga-tsunami était à prévoir à l'horizon des trente prochaines années.

Parmi les propositions préventives identifiées, l'éducation des jeunes est apparue rapidement comme une solution à envisager. Toshitaka Katada, professeur de génie civil à la Gunma University et spécialiste de la prévention des catastrophes, sur demande du conseil d'éducation de la ville de Kamaishi, a mené en 2005 une première intervention à la Kamaishi Higashi Junior High School. Cette expérience a conduit à la création d'un programme complet de formation en 2008 : l'histoire des tsunamis dans la région, la géologie locale et des cours d'« éducation à la survie ». L'approche de la ville et des professeurs visait et vise encore à mieux comprendre les phénomènes naturels plutôt que de les craindre.

Au contenu de formation développé par le Dr Katada s'est greffé un contenu fondé sur le savoir local. Les habitants de la région ont hérité « des anciens » une leçon à prendre en considération : « *tsunami tendenko* ». *Tendenko* en dialecte local signifie « chacun » ou

cal teachers attribute this low rate to the disaster mitigation education programme, launched several years ago⁶.

School children saved by disaster mitigation training

The challenge posed by earthquakes is a constant concern for the Japanese authorities. For decades, Japan has held regular expert meetings. In 2005, the region was warned that a mega-tsunami was to be expected within the next three decades.

Among the identified mitigation measures, the education of young people was quickly considered as an option. In 2005, Toshitaka Katada, a Civil Engineering Professor at Gunma University and a Disaster Prevention Specialist, conducted a first session at the Kamaishi Higashi Junior High School, at the request of the Kamaishi city Education Council. This experiment led to the creation of a comprehensive training programme in 2008 focusing on the history of tsunamis in the region, local geology and "survival training". The aim of the approach of the city and teachers was, and still is, to gain a better understanding of natural phenomena, rather than fear them.

Content based on local knowledge was then added to Dr Katada's training content. From their "elders", the region's inhabitants have inherited a lesson to reflect on: "tsunami tendenko". *Tendenko*, in the local dialect, means "each person" or "individually".⁷ The idea is to protect your own life by immediately regrouping with your relatives in a predetermined location. The fact that many children, parents and relatives could demonstrate "tsunami tendenko" is the result of the reintroduction

— 5. Conférence du Kamaishi City Reconstruction Promotion Headquarters, 20 July 2018.

— 6. Lucy Birmingham and David McNeill, *Strong in the Rain: Surviving Japan's Earthquake, Tsunami, and Fukushima Nuclear Disaster*, Palgrave Macmillan, 2012, p.256.

— 6. Lucy Birmingham and David McNeill, *Strong in the Rain: Surviving Japan's Earthquake, Tsunami, and Fukushima Nuclear Disaster*, Palgrave Macmillan, 2012, p.256.

— 7. Katsuya Yamori, "Revisiting the concept of tsunami tendenko: Tsunami evacuation behavior in the Great East Japan Earthquake", Chapter 5, *Studies on the 2011 Off the Pacific Coast of Tohoku Earthquake*, Springer, 2014.

« individuellement »⁷. L'idée tient à protéger avant tout sa propre vie en retrouvant sans plus attendre ses proches à un endroit identifié préalablement en famille. Le fait que de nombreux enfants, parents, proches ont pu mettre en œuvre « *tsunami tendenko* » est le fruit d'une réintroduction de ce principe dans la formation. Une élève de deuxième année est d'ailleurs à l'origine d'une pratique inspirée du *tsunami tendenko* et rendue officielle dans la ville : « les cartes de sécurité ». Ce document distribué dans tous les foyers doit être accroché en évidence à l'entrée de la maison en cas de catastrophe. Il permet d'informer que la maison est vide et que ses habitants sont partis rejoindre le point d'évacuation indiqué.

Ce 11 mars 2011, les élèves ont déjà au minimum trois années de formation au programme préventif et sont plus préparés que leurs aînés à affronter la catastrophe. Quand le séisme a frappé à 14 h 46, les écoliers avaient déjà en partie quitté leur école. Entre 14 h 50 et 14 h 55, les élèves de Unosumai Elementary School, encore présents dans les locaux, sont montés se réfugier au troisième étage de l'école. En face, à Kamaishi Higashi, les collégiens ont pris la décision d'évacuer et ont encouragé les élèves de l'école élémentaire à les suivre. Ensemble, ils sont partis vers un abri officiel situé à environ 500 mètres des écoles. À leur arrivée vers 15 h 05, les élèves ont constaté que la falaise sur laquelle était accoté l'abri montrait des risques d'effondrement. Ils ont décidé de partir vers une maison de retraite située plus loin. À 15 h 20, l'abri officiel était détruit par le tsunami. Témoin de la destruction de l'abri, le groupe a continué son évacuation vers un troisième lieu. Environ 600 élèves du primaire et du collège, adultes et autres résidents ont survécu par cette initiative.

of that principle in the training. A school student actually introduced the practice of "safety maps", inspired by "tsunami tendenko", which was then formalised throughout the city. These documents are distributed to all households and must be visibly attached to the house's door in case of a disaster. They are used to inform that a house is empty and that its inhabitants have gone to the indicated evacuation point.

On 11 March 2011, school children had already had at least three years of training, and were better prepared than their elders to deal with the disaster. When the earthquake hit at 2:46 p.m., some of the children had already left school. Between 2:50 p.m. and 2:55 p.m., children at the Unosumai Elementary School, who were still at school, sought refuge on the building's third floor. Across the road, students at the Kamaishi Higashi High School decided to evacuate, and encouraged the primary school pupil to follow them. Together, they went to an official shelter located about 500 metres from the schools. When they arrived, around 3:05 p.m., the children noticed that the cliff where the shelter was located was threatening to collapse and they decided to go to a nearby retirement home. At 3:20 p.m., the official shelter was destroyed by the tsunami. Witness of the shelter's collapse, the group continued to evacuate to a third location. About 600 primary and high school students, adults and other residents survived thanks to this initiative.

— 7. Katsuya Yamori, "Revisiting the concept of tsunami tendenko: Tsunami evacuation behavior in the Great East Japan Earthquake", *Studies on the 2011 off the pacific coast of Tohoku earthquake*, Springer, 2014.

Tableau 2 : Grand Tōhoku – pertes chez les écoliers et collégiens dans trois municipalités proches⁸

	Population totale	Pertes totales	Nombre d'écoliers	Pertes chez les écoliers	Nombre de collégiens	Pertes chez les collégiens
Rikuzentakata	23 302	1 951	1 203	8	675	11
Kamaishi	39 578	1 064	1 297	3	996	2
Otsuchi	15 277	1 397	769	3	449	2

Table 2: Great Tōhoku earthquake – losses among primary and high school students in three neighbouring municipalities⁸

	Total population	Total fatalities	Number of primary school students	Fatalities among primary school students	Number of high school students	Fatalities among high school students
Rikuzentakata	23,302	1,951	1,203	8	675	11
Kamaishi	39,578	1,064	1,297	3	996	2
Otsuchi	15,277	1,397	769	3	449	2

Les règles de base de l'enseignement dans les écoles de Kamaishi

À la suite des entrevues conduites dans le cadre du colloque et des témoignages lors de la visite du site, trois règles d'évacuation en cas de tsunami sont à retenir: – premièrement: « ne pas s'en tenir aux hypothèses et aux savoirs experts à tout prix », et donc, faire preuve de discernement en fonction de ce qu'il advient au moment du séisme;

— 8. Construit à partir des travaux de Pradyumna et Sukanuma, *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown*, University Press of Kentucky, 2016, p.496 et de la conférence du 20 juillet 2018 déjà citée.

The ground rules for teaching in Kamaishi's schools

After the interviews conducted as part of the symposium and the testimonies gathered when visiting the site, three evacuation rules emerged and must be remembered in the event of a tsunami: – firstly, "do not trust the experts' hypotheses and knowledge at all costs", but always use your best judgment according to what happens when the earthquake occurs;

— 8. Based on the work of Pradyumna and Sukanuma, *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown*, University Press of Kentucky, 2016, p.496 and the conference of 20 July 2018 already mentioned.

– deuxièmement: « faire de son mieux en s'inspirant des guides et bonnes pratiques, tout en les adaptant à la situation en cours ». Les professeurs en appellent au bon sens de leurs élèves. L'exemple le plus parlant ici est celui de l'abri officiel qui s'est vu englouti. Les élèves avaient jugé bon de changer d'emplacement malgré les directives officielles de joindre un abri et d'y rester;

– troisièmement: malgré l'absence de signes évidents indiquant l'imminence de la catastrophe, « prendre l'initiative d'évacuer ». Cette troisième règle a été mise en application par le groupe de la Kamaishi Higashi.

Selon les professeurs, la difficulté de cette troisième règle est double. D'abord, il y a la pression exercée sur le groupe. Si certains individus ne veulent pas évacuer, cela peut être fatal pour l'ensemble du groupe. L'autre danger, c'est la tendance naturelle de penser que l'on va survivre quoiqu'il arrive. C'est un frein à l'évacuation. Tout l'enjeu de cette troisième règle est de surmonter cet *a priori*.

Le modèle résilient de Kamaishi

Après cet événement, un comité national d'experts a été formé pour revoir les mesures de gestion des catastrophes, en tenant compte des leçons tirées du séisme⁹. La préparation aux catastrophes est devenue l'objet prioritaire du programme national depuis 2011. Le Grand Tōhoku a confirmé que des séismes de grande ampleur peuvent encore se produire et que la côte japonaise est une zone urbaine vulnérable. En outre, d'autres catastrophes sont préoccupantes au Japon qui abrite entre autres une centaine de volcans actifs dont certains considérés comme à risques¹⁰.

– secondly, "do your best by drawing on handbooks and best practices, while constantly adapting them to the current situation". Here, teachers are calling on their students' common sense. The best example of this is the official shelter that collapsed. Disregarding official instructions telling them to find a shelter and to stay there, students judged that it was better to move;

– thirdly, although there are no obvious signs indicating an imminent disaster, "take the initiative and evacuate". This third rule was applied by the Kamaishi Higashi group.

According to teachers, this third rule is difficult for two reasons. Firstly, because of the existing pressure on the group. If some do not wish to evacuate, this can be fatal for the whole group. The other danger is the natural tendency to think that we will survive no matter what. This hinders the evacuation process. The issue with this third rule is overcoming this preconceived idea.

Kamaishi's resilient model

After this disaster, a national committee of experts was tasked with reviewing disaster management procedures, taking into account the lessons learned from the earthquake.⁹ Since 2011, disaster preparedness has become the national programme's primary objective. The Great Tōhoku confirmed that large-scale earthquakes may still happen, and that the Japanese coast is a vulnerable urban area. Furthermore, other disasters threaten Japan, which has about one hundred active volcanoes, some of which are considered a threat¹⁰.

— 9. Kaori Kitagawa, "Continuity and change in disaster education in Japan", *Journal of the History of Education Society*, vol.44, 2014, p.371-390.

— 10. Observatoire permanent des catastrophes naturelles et des risques naturels, <https://www.catnat.net>

— 9. Kaori Kitagawa, "Continuity and change in disaster education in Japan", *Journal of the History of Education Society*, vol.44, 2014, p.371-390.

— 10. Observatoire permanent des catastrophes naturelles et des risques naturels, <https://www.catnat.net>

À la lumière de ces risques, le gouvernement met en œuvre des mesures de préparation. En décembre 2013, la loi fondamentale sur la résilience nationale a été adoptée. L'article premier indique clairement que l'objectif de la loi est de développer la résilience du Japon lors de la préparation aux catastrophes à l'échelle nationale.

Parallèlement aux réformes politiques nationales, l'entraide philanthropique (*kyojo*) prend de l'ampleur depuis 2011 et vient compléter l'aide gouvernementale (*Kojo*) locale ou centrale. On l'a vu lors de l'arrivée massive de bénévoles à Kamaishi en 2011. En effet, de nombreux anciens habitants de Kamaishi vivant ailleurs au moment des faits sont venus apporter leur aide¹¹. Ainsi Akiko, aidée de son ami Satoshi Ito et de volontaires, a reconstruit l'hôtel, qui a rouvert en janvier 2012. Une aide internationale est venue compléter l'effort national, via l'« opération Tomodachi » de l'armée états-unienne¹² par exemple. La Croix-Rouge¹³ de Singapour a fourni deux voitures à la ville pour le transport de patients âgés. Et l'Association of Medical Doctors of Asia¹⁴ (AMDA) a envoyé deux équipes médicales pour couvrir les besoins de Kamaishi et de la ville voisine Otsuchi.

Depuis le Grand Tōhoku, les gouvernements régionaux ont revu leurs plans de prévention et de gestion des risques: renforcement de la résistance des infrastructures, élévation du niveau du sol et accroissement des stocks de nourriture et de couvertures d'urgence. Le collège a été déplacé sur le point le

In light of these risks, the government is implementing preparedness measures. In December 2013, the fundamental law for national resilience was adopted. The first article clearly states that the law's objective is to develop Japan's resilience through nationwide disaster preparedness.

Alongside the national political reforms, mutual aid (*kyojo*) has increased since 2011, and supplements local or central government aid (*kojo*). This became evident with the mass arrival of volunteers in Kamaishi in 2011. Indeed, many former Kamaishi residents who were living elsewhere at the time of the event came to help¹¹. Thus Akiko, helped by her friend Satoshi Ito and other volunteers, rebuilt her hotel, which reopened in January 2012. The national effort was complemented by international aid through, for example, the U.S. military's "Operation Tomodachi"¹². The Singapore Red Cross¹³ donated two cars to the city to transport elderly patients. The Association of Medical Doctors of Asia¹⁴ (AMDA) also sent two medical teams to cover the needs of Kamaishi and its neighbouring city, Otsuchi.

Since the Great Tōhoku, regional governments have reviewed their risk mitigation and management plans: strengthening the resilience of infrastructures, raising ground levels and increasing the stocks of food and emergency blankets. The high school was moved to the highest point of the city and is now Kamaishi's main shelter.

— 11. Environ 100 000 volontaires sont venus à Kamaishi. Certains ont ensuite décidé de rester: Alex Martin, "Kamaishi mounts a soft-power recovery to revive tsunami-hit community", *The Japan Times*, 2018.

— 12. Eric Jonhston, "Operation Tomodachi a huge success, but was it a one-off?", *The Japan Times*, 2012.

— 13. En collaboration avec Life Community Development, site de la Croix-Rouge de Singapour, 12 December 2018.

— 14. Site internet du Citizen Action team's Relief Database, 12 December 2018.

— 11. Around 100,000 volunteers came to Kamaishi. Some subsequently decided to stay: Alex Martin, "Kamaishi mounts a soft-power recovery to revive tsunami-hit community", *The Japan Times*, 2018.

— 12. Eric Jonhston, "Operation Tomodachi a huge success, but was it a one-off?", *The Japan Times*, 2012.

— 13. In collaboration with Life Community Development, Singapore Red Cross website on 12 December 2018.

— 14. Citizen Action team's Relief Database, on 12 December 2018.

plus haut de la ville et constitue à présent l'abri principal de Kamaishi.

De nombreuses études ont été menées pour aider la prise de décision concernant les plans gouvernementaux. Certaines concluent que si les forces provoquées par le tsunami avaient été dans les limites prévues, en fonction des événements enregistrés, le brise-lames n'aurait pas cédé. Le gouvernement japonais a décidé de réparer le mur brise-lames en intégrant ces nouvelles données dans les calculs. Les travaux sont aujourd'hui estimés à 650 millions de dollars. Bien que la population locale se soit fortement montrée opposée à de telles dépenses¹⁵, le gouvernement a évoqué le caractère rentable et efficace d'un mur brise-lames opérationnel. Ce mur encouragerait l'industrie à rester à Kamaishi, rassurerait les touristes et la population locale. Il ne faut pas oublier que Kamaishi accueillera la Coupe du monde de rugby en septembre 2019, dans un stade flambant neuf pouvant accueillir 16 000 spectateurs.

La catastrophe de 2011 a pourtant souligné que l'humanité ne devrait pas se baser uniquement sur sa technologie pour être plus résiliente. Pour reprendre une phrase du philosophe Francis Bacon: « On ne triomphe de la nature qu'en lui obéissant ». Autrement dit, pour bien agir, il est nécessaire de se conformer à ses lois, de manière à ne pas échouer dans son entreprise.

Many studies were conducted to inform decision-making regarding governmental plans. Some concluded that if the forces deployed by the tsunami had stayed within the boundaries determined by the record of past events, the breakwater would not have given way. The Japanese government decided to repair the breakwater, including the new data in the calculations. The repair cost is estimated at 650 million US dollars. Although the local population has strongly opposed such expenses¹⁵, the government has said that a working breakwater would be cost effective and efficient. Such a wall would encourage industry to remain in Kamaishi, and reassure tourists and local residents. It is also important to remember that Kamaishi will host the Rugby World Cup in September 2019, in a brand-new stadium that can seat 16,000 fans.

« L'humanité ne devrait pas se baser uniquement sur sa technologie pour être plus résiliente. »

"Humanity cannot rely solely on technology to improve its resilience."

However, the 2011 disaster highlighted that humanity cannot rely solely on technology to improve its resilience. To paraphrase the philosopher, Francis Bacon: "Nature, to be commanded, must be obeyed". In other words, to take effective action, we must obey its laws, so as not to fail in our endeavour. Technological measures are undoubtedly crucial; but they cannot remove the need to educate the youngest in our society and search for resilient solutions that work with the environment.¹⁶ Indeed,

— 15. Onishi Norimitsu, "Japan Revives a Sea Barrier That Failed to Hold", *The New York Times*, 2011.

— 15. Onishi Norimitsu, "Japan Revives a Sea Barrier That Failed to Hold", *The New York Times*, 2011

— 16. See the article on coastal erosion according to coast type by Giovanni Scicchitano *et al.*,

Les mesures technologiques sont sans aucun doute cruciales, mais ne dispensent pas de la poursuite des efforts de sensibilisation auprès des plus jeunes et de la recherche de solutions résilientes en harmonie avec l'environnement¹⁶. En effet, quelle que soit leur taille, les digues et les murs brise-lames peuvent toujours être ravagés par des phénomènes extrêmes. Les pins de Kamaishi en témoignent.

— 16. Voir l'article sur l'avancée de la mer dans les terres selon le type de côte de Giovanni Scicchitano et al., "Terrestrial Laser Scanner techniques in the assessment of tsunami impact on the Maddalena peninsula (south-eastern Sicily, Italy)", *Earth Planet Sp*, 64, 2012, p.8. Les côtes forestières ont un meilleur indice.

whatever their size, dykes and breakwaters can always be devastated by extreme phenomena. The pine trees of Kamaishi are evidence of this.

*Translated from the French
by Benjamin Richardier*

"Terrestrial Laser Scanner techniques in the assessment of tsunami impact on the Maddalena peninsula (south-eastern Sicily, Italy)", *Earth Planet Sp* 64, 2012, p.8. Coasts with forests have a better score.

Biographie | Biography



DIANE ALALOUF-HALL

Doctorante en sociologie à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), experte associée à l'Observatoire canadien sur les crises et l'aide humanitaires (OCCAH) et auxiliaire de recherche au Réseau canadien de recherche partenariale sur la philanthropie (PhiLab). Ses recherches portent sur l'impact des pratiques occidentales normatives dans un contexte d'aide internationale après une catastrophe d'origine naturelle. Sa thèse, commencée en 2017, questionne les effets de la standardisation de l'aide humanitaire dans les États dits fragiles. Diane a visité la ville de Kamaishi dans le cadre de recherches doctorales sur la gestion de l'après-catastrophe dans des zones économiquement et politiquement fortes et sur les initiatives locales de préventions des catastrophes.

A doctoral student in Sociology at the Université du Québec à Montréal (UQAM), Associate Expert at the Canadian Research Institute on Humanitarian Crisis and Aid (OCCAH) and Adjunct Research Professor at the Canadian Philanthropy Partnership Research Network (PhiLab). Her research focuses on the impact of normative western practices in the context of international aid after a natural disaster. Her thesis, started in 2017, questions the effects of the standardisation of humanitarian aid in so-called fragile States. Diane visited the city of Kamaishi as part of her doctoral research on post-disaster management in economically and politically strong areas, and on local disaster mitigation initiatives.



TRIBUNE



TRIBUNE

« Qu'avons-nous perdu en chemin ? »

"What have we lost along the way?"

Pierre Brunet • Écrivain et humanitaire



Ce texte de Pierre Brunet a fait son chemin dans le landerneau humanitaire depuis sa parution sur le site internet *Défis humanitaires*. Et ce n'est certainement pas un hasard s'il a suscité autant de réactions positives, enthousiastes, peut-être même reconnaissantes. C'est qu'il ramasse en des lignes fortes les inquiétudes, les désillusions et peut-être le désenchantement qui parcourt le monde des ONG. Pierre Brunet a su mettre les mots sur des sentiments parfois confus, tus, retenus. Que ce texte engendre un retour sur nos élans et une réflexion sur ce que nous ne voulons pas devenir.

This text by Pierre Brunet found its way into the humanitarian microcosm after its publication on the website *Défis humanitaires*. It is certainly no coincidence that it has generated so many positive, enthusiastic, and maybe even grateful reactions. Indeed, it powerfully coalesces the concerns, disappointments and perhaps disenchantments that the NGO world is experiencing. Pierre Brunet surely knew how to put into words the sometimes confused, untold or withheld feelings. May this text trigger a reflection about our own drive, and on what we refuse to become.



PIERRE
BRUNET

Pour quelqu'un qui, comme moi, s'est engagé dans l'humanitaire en 1994, c'est-à-dire à mi-parcours de l'humanitaire des *french doctors* du Biafra de 1968 jusqu'à celui, industrialisé, normé, professionnalisé, d'aujourd'hui, le sentiment de ne plus distinguer, au présent, à la fois l'héritage du passé comme les promesses de l'avenir, est grand. Il ne s'agit surtout pas ici de lamentations sur le mode « c'était mieux avant » – et ce n'était pas toujours mieux avant, nous le savons tous –, mais de se demander ce que nous avons, peut-être, perdu d'essentiel en chemin, et en quoi cet essentiel, si nous ne le retrouvons pas, nous fera disparaître par la seule force de son absence.

Les mots nous précèdent souvent. Du moins nous échappent-ils pour transformer le réel, avant même que nous en ayons conscience. Quand ils s'échappent de notre audace ou de notre révolte, ils peuvent annoncer une aventure humaine au long cours, de celles qui accomplissent des choses irremplaçables. Quand ils s'échappent de notre peur, ils tracent la route vers l'anéantissement. L'histoire humaine a connu de très nombreux élans ou mouvements, d'innombrables luttes et idéologies, et tant de choses qui nous semblaient éternelles, lesquelles se sont désagrégées puis ont disparu, tout simplement. L'humanitaire n'est pas éternel par nature. Le monde peut continuer à tourner sans ce mouvement de solidarité active, efficace, engagée. Sans celui-ci, le monde sera bien plus inhumain, bien plus cruel, bien plus injuste, bien plus désespérant, mais il sera, du moins tant que les conditions écologiques le voudront bien. L'humanitaire, à ce titre, est la manifestation agissante et surtout volontaire d'un élan humain, pas d'une nécessité planétaire. Son existence ne tient donc qu'à un fil, celui de notre sincérité, de notre envie, de notre volonté, de notre courage. Et c'est là où les mots disent malgré nous la vérité. Pourquoi les mots « audace », « révolte », « engagement », et même « mission » sont-ils aujourd'hui démonétisés dans le milieu humanitaire ? Qu'avons-nous perdu en chemin ? Et par quoi l'avons-nous progressivement remplacé ?

For someone who – like me – became involved in humanitarian work in 1994, halfway between the French Doctors' 1968 work in Biafra and today's industrialised, standardised, professionalised humanitarian aid, there is a growing feeling of not being able to see signs of our past heritage, or promises of the future. This is not a complaint and a claim that "it used to be better", for we all know that it wasn't always better. This is about asking ourselves whether or not we have lost what is essential along the way. And if we cannot find it again, will it make us disappear by the sheer force of its absence?

Words often precede us. Or at least they slip out to transform reality before we even know it. When they come out of our boldness or outrage, they might herald a lasting human adventure of the kind that accomplishes necessary things. However, if they come out of our fears, they pave the way to annihilation. Human history has seen many different momentums and movements, countless struggles and ideologies; and many things that seemed eternal to us have crumbled and simply vanished. Humanitarian aid is not eternal by nature. The world can continue without this active, efficient and committed solidarity movement. Without it, the world will be far more inhuman, more cruel, unjust and hopeless, but it will be, at least so long as the ecological conditions allow it. Humanitarian aid, for this reason, is the acting and voluntary expression of a human impulse, not a planetary necessity. Its existence is thus hanging by a thread, the thread of our sincerity, our desire, our will, and our courage. And that is where words tell the truth, however unintentionally. Why are the words "boldness", "outrage", "commitment" or even "mission" demonetised in the humanitarian world today? What have we lost along the way? And with what have we progressively replaced it?

These devaluating terms have been replaced with words like "professionalisation", "management", "annual per-

Ces termes en perte de valeur, nous les avons remplacés par des mots comme « professionnalisation », « management », « évaluation annuelle de performance et primes de productivité », « *process* », « *guidelines* », « *reporting* », « redevabilité bailleur », « rentabilité », « chef de projet » ou « directeur pays » à la place de « chef de mission »... Il m'est même arrivé d'entendre que l'humanitaire devait « adopter l'esprit start-up » (sans que l'on m'explique précisément ce que cela signifiait, à part le fait que tout ce qui ne relevait pas de cet esprit relevait du musée des fossiles), ou encore que nous devions « nous ubériser » (là encore, cette expression peu expliquée semblait vouloir dire que l'humanitaire n'était plus qu'un service, une prestation ne répondant qu'aux lois du marché qui, nous le savons tous, doit s'abandonner, pour notre bonheur, à l'ultralibéralisme, à la dérégulation). Les mots ont un sens. Si l'on réfléchit en termes de rentabilité, alors on décide, comme cela commence parfois à être le cas, d'ouvrir une mission non pas en fonction des besoins d'êtres humains, mais en fonction de cet impératif de rentabilité. Et l'on ferme, de la même manière, une mission qui n'est plus « rentable »... Sans états d'âme. Les états d'âme font sourire de plus en plus de gens dans l'humanitaire, et je trouve cela inquiétant, et surtout significatif. Et quand on n'a plus de chef de mission mais un directeur ou un chef de projet, cela veut peut-être dire que l'on ne se sent plus en mission.

Être en mission, c'est agir pour le seul intérêt des êtres humains que nous aidons ou secourons. Cela est-il encore le cas, quand tous les jeunes, ou moins jeunes, « managers » de l'aide humanitaire ont totalement intégré que, pour une ONG aujourd'hui, le rapport essentiel, prioritaire, fondateur, n'est plus le rapport au bénéficiaire, mais le rapport au bailleur... ? Le bénéficiaire, dans l'histoire, est progressivement passé de « sujet » de l'humanitaire à « objet » d'une transaction, dans laquelle une ONG, agissant comme un « vendeur d'aide », « vend » à tel ou tel bailleur

formance assessment and productivity bonuses", "processes", "guidelines", "reporting", "donor accountability", "profitability", "project manager" or "country director" instead of "head of mission"... I have even heard that humanitarian aid must adopt a "start-up mindset" (without any explanation as to what this means precisely, other than the fact that everything else is simply old news), or that we must "uberise" ourselves (once again, this vague expression seemed to mean that humanitarian aid was only a service, a performance obeying market forces, a market which as we all know, must give in to ultra-liberalism and deregulation for our collective happiness). Words have meaning. Thinking in terms of profitability, the decision to start a project is based not on the needs of human beings, but according to the profitability imperative, as has already begun to happen. In the same way, projects are shut down because they are no longer "profitable"... with no second thoughts. Second thoughts are increasingly scorned in the humanitarian world, and I find this concerning, but particularly meaningful. When there is no longer a Head of Mission, but a Project Director or a Manager instead, this may mean that we no longer feel that we are on a mission.

« Ce n'est plus la survie des êtres humains en détresse qui nous occupe prioritairement, nous obsède, nous révolte ou nous habite, c'est notre propre survie d'ONG. »

"What mainly occupies and preoccupies us, what we find outrageous, what we're obsessed with, is no longer the survival of people in need, but our survival as NGOs."

tant de bénéficiaires soignés, ou nourris, ou abrités, ou fournis en eau potable ou autre, pour telle durée, et pour tel montant... Et l'humanitaire sur le terrain est bien souvent devenu un gestionnaire de contrats d'opération.

Qu'on me comprenne bien. Je ne suis pas naïf. J'ai exercé, et j'exerce encore, des responsabilités dans l'humanitaire, sur le terrain ou dans un siège, dans lesquelles je me trouvais et me trouve au cœur de cette contrainte financière, de cet enjeu vital de « l'argent nerf de la guerre », et je l'ai toujours assumé. Je sais aussi l'enjeu de la taille, du volume, de l'organisationnel, qui sont des enjeux décisifs de survie pour les ONG, et je les assume de même. Je sais aussi que le système humanitaire « industrialisé » d'aujourd'hui est en capacité de prendre en charge, en termes de volume, les besoins de bien plus de gens qu'avant. Je constate simplement que ces enjeux nous ont progressivement changés et dépassés. Ce n'est plus la survie des êtres humains en détresse qui nous occupe prioritairement, nous obsède, nous révolte ou nous habite, c'est notre propre survie d'ONG... La nécessité de trouver, et de développer – nécessité que je ne renie pas – les moyens de continuer à exister en tant que structures nous a petit à petit instillé la peur de disparaître. Cette peur pense bien souvent à la place de notre engagement humanitaire. Elle a rongé doucement notre audace et notre spécificité. Nous nous sommes dit, dans un double mouvement de complexe d'infériorité et de fascination envers l'univers entrepreneurial : « Puisque nos contraintes et nos enjeux sont semblables à ceux d'une entreprise, alors nous devons maintenant penser, nous organiser, fonctionner comme une entreprise, car notre survie est à cette condition ». Je crois profondément que c'est une erreur, et une erreur suicidaire. L'humanitaire ne restera irremplaçable que tant qu'il restera fondé, mû, organisé, sur et par des valeurs, des principes, un esprit, un objet, radicalement – et j'insiste, radicalement – différent de

Being on a mission is to act only in the interest of the human beings that we help or rescue. Is this still the case when all young, or not-so-young, humanitarian aid "managers" have completely bought into the fact that, for today's NGOs, the essential, primary, founding relationship is not the relationship with the beneficiary, but with the donor? Historically, the beneficiary has gradually evolved from being the "subject" of humanitarian aid to being the "object" of a transaction. In this transaction, NGOs acting as "aid contractors", "sell" to donors a particular number of beneficiaries that have been cared for, fed, sheltered and given drinking water, for such a duration and such a price... And humanitarians in the field have frequently become contracting managers.

Let me be perfectly clear. I am not naïve. I have had responsibilities in the humanitarian sector, both as a field officer and at headquarters. I still do. As such, I have found myself at the centre of this financial constraint, of this vital "money as the sinews of war" issue. I have always accepted it. I also know about the size, volume and organisational constraints, which are key survival issues for NGOs, and I accept them too. I also know that today's "industrialised" humanitarian system has the capacity to support – in terms of volume – the needs of a lot more people than before. I simply notice that the stakes have gradually changed and overtaken us. What mainly occupies and preoccupies us, what we find outrageous, what we're obsessed with, is no longer the survival of people in need, but our survival as NGOs... The necessity – which I do not deny – to find and develop the means to keep existing as organisations has gradually induced the fear of disappearing. This fear often speaks instead of our humanitarian commitment. It has slowly eroded our boldness and our uniqueness. Through both our inferiority complex and our fascination with the business world, we have thought to ourselves: "Since our constraints and challenges are similar to those of a business, then we must now

celui de l'entreprise privée, dont l'objet, tout à fait respectable, est la production de profits. En d'autres termes, plus nous ressemblerons à des entreprises, moins nous serons précieux, utiles, nécessaires, car ce que nous ferons, et la manière avec laquelle nous le ferons, pourra être réalisé par des acteurs privés, lesquels resteront les meilleurs et les plus compétitifs sur ce terrain-là, celui de la prestation de service à but lucratif. Et nous, nous aurons sacrifié notre plus précieuse valeur ajoutée, cette capacité que seuls ont les humanitaires authentiques à « aller là où les autres ne vont pas », à secourir les « bénéficiaires du dernier kilomètre », à faire quand il faut du « sur mesure », notamment dans les environnements ou contextes complexes et imbriqués, bref, à répondre aux besoins de ceux qui ne sont pas « rentables », mais qui ont souvent les besoins les plus aigus...

Bien sûr, pendant un moment, nous assurerons notre survie à court ou moyen terme, mais à long terme nous préparons notre disparition. Notre seul avenir, c'est notre différence. C'est cette différence originelle, née de la révolte devant la détresse de nos frères humains, nourrie d'audace, d'engagement, qui a fait de l'humanitaire cette grande aventure humaine capable de faire, justement, la différence, pour des millions de personnes dans le monde, entre la mort et la survie, et entre la survie et la vie...

Toute la difficulté, tout l'enjeu pour l'humanitaire est là, aujourd'hui : s'adapter lucidement, efficacement, avec pragmatisme et détermination, à un système humanitaire mondialisé, industrialisé, concurrentiel, normé, encadré, conditionné, en un mot de plus en plus contraint, et conserver pour autant sa seule vraie valeur ajoutée, cet engagement désintéressé, cet élan sincère qui agit non pas pour soi mais pour l'autre, et ce parce que, au fond, l'autre n'existe pas... Cette conscience que l'espèce humaine n'est qu'une, que ce qui arrive aux autres nous arrive à nous aussi, que la solidarité est consubstantielle à

think, organise and function as businesses, for this is the key to our survival". I firmly believe that this is a mistake, a suicidal one. Humanitarian aid will only remain irreplaceable if it stays founded, driven and organised according to values, principles, mindsets and purposes that are radically – and I insist, radically – different from those of private enterprise, the quite respectable purpose of which is profit making. In other words, the more we look like businesses, the less valuable, useful and necessary we are because what we do, and how we do it, can be emulated by the business sector, which is still the best and most competitive when it comes to lucrative service delivery. And we will have sacrificed our most precious added value, this capacity shared only by authentic humanitarians to "go where others will not", to rescue the "last-mile beneficiaries", to offer "tailor-made solutions", especially in complex, interwoven environments and contexts. In short, our capacity to respond to the needs of those who are not "profitable" but who often have the most acute needs...

Of course, for a time, we will ensure our short or medium-term survival, but in the long run we are surely working toward our own extinction. Our future relies upon our difference. This original difference, born of the outrage over our human brothers' distress, fuelled by boldness and commitment, has transformed humanitarian aid into this great human adventure which for millions of people in the world, makes that precise difference of surviving rather than dying; living rather than just surviving...

The whole difficulty, the entire challenge for humanitarian aid today is to adapt realistically, effectively, and with pragmatism and determination to a globalised, industrialised, competitive, standardised, supervised, and in a word more constrained humanitarian system. And we must do so while retaining its true added value of this selfless commitment, this sincere drive that pushes us to act not for oneself but for others, because

l'humanité. Savoir qu'il faut des financements, et aussi la « taille critique » pour pouvoir continuer à agir, mais ne pas agir seulement avec le regard fixé sur les tableaux financiers et l'objectif de la taille critique en tête. Se professionnaliser toujours plus, pourquoi pas, si se professionnaliser veut dire toujours plus de compétence, de rigueur et d'efficacité, mais retrouver et suivre, à chaque fois que possible et nécessaire, notre audace et notre révolte. L'aversion au risque grandissante que l'on constate chez les humanitaires, depuis quelques années, est au fond assez logique ; pourquoi prendre des risques quand il ne s'agit que de rentabiliser une prestation pour faire vivre une structure ? Le risque est peu rentable, il oblige régulièrement à de coûteux efforts d'adaptation, de logistique, de gestion financière, à des négociations supplémentaires avec les bailleurs, il interrompt parfois, pour des raisons de sécurité, programmes et financements, et il génère des risques pour les personnels sur le terrain, risques également coûteux en termes de gestion de crise et parfois même de justification auprès desdits bailleurs. Il est difficile d'établir de bons business plans pluriannuels, avec le risque. Alors qu'il suffit de chercher un meilleur « marché », c'est-à-dire un pays plus rentable, plus sûr, plus confortable, où le même type de prestation pourra être vendu... au moindre risque.

Dans *Guerre et paix*, Tolstoï a écrit une phrase qui me revient souvent à l'esprit : « L'homme n'est bon à rien tant qu'il craint la mort, tout appartient à celui qui n'a pas peur d'elle. » Cette phrase, je le crois, peut être applicable aux ONG humanitaires. La peur de disparaître ne leur vaut rien, et seule la poursuite décomplexée et audacieuse de leur « mission » leur offrira les perspectives de l'avenir. Et si nous repartions en mission ?

*Tribune originellement parue, le 31 octobre 2018, sous le titre « L'humanitaire est-il encore en mission ? » sur le site d'Alain Boinet : <https://defishumanitaires.com>
Nos sincères remerciements à Pierre Brunet et à Alain Boinet pour avoir accepté que nous la reprenions ici.*

essentially “the other” is us... this conscience that the human species is one, that what happens to others happens to us too, that solidarity is consubstantial with humanity. Knowing that money is needed, and also that there is a “critical size” for continuing action, but not acting with just this constraint and financial results in mind. Professionalising even further, why not? If it means greater competence, discipline and effectiveness. But we need to go back to our boldness and outrage whenever possible and necessary. Humanitarians' growing risk aversion, which has been visible for years now, is essentially logical; why take risks when the only point is to provide a service in order to keep an organisation going? Risk is not very profitable; it regularly requires costly adaptation, logistical and financial management efforts, as well as additional negotiations with donors. For security reasons it sometimes interrupts programmes and funding, and creates risks for field staff, risks that are also costly in terms of crisis management and sometimes justification to the aforementioned donors. Risk makes it difficult to establish good multi-year business plans. It is easier to look for a better “market”, meaning a more profitable, safer, more comfortable country, where the same types of services can be sold... with less risk.

In *War and Peace*, Tolstoy wrote a sentence that often comes to my mind: “Man cannot possess anything as long as he fears death. But to him who does not fear it, everything belongs”. I believe that this is true of humanitarian NGOs. Fear of disappearing is worthless to them, and only the unhindered and bold pursuit of their “mission” will give them purpose in the future. What if we set off on another mission?

This text was originally published on 31 October 2018, as « L'humanitaire est-il encore en mission ? » [“Is humanitarian aid still on a mission?”] on Alain Boinet's website: <https://defishumanitaires.com>

We sincerely thank Pierre Brunet and Alain Boinet for allowing us to republish it.

Translated from the French by Benjamin Richardier

Biographie | Biography



PIERRE BRUNET

Né en 1961 à Paris d'un père français et d'une mère espagnole, Pierre Brunet a trouvé sa première vocation comme journaliste indépendant. En 1994, il croise sur sa route l'humanitaire, et s'engage comme volontaire au Rwanda, dévasté par un génocide. Il repart début 1995 en mission humanitaire en Bosnie-Herzégovine, alors déchirée par la guerre civile. Il y assumera les responsabilités de coordinateur de programme à Sarajevo, puis de chef de mission. À son retour en France fin 1996, il intègre le siège de l'ONG française Solidarités international et commence à écrire. Janvier 2006 : parution de son premier roman *Barnum*, né de son expérience humanitaire. Septembre 2008 : parution de son deuxième roman *JAB*, l'histoire d'une petite orpheline espagnole ayant grandi au Maroc qui deviendra, adulte, une boxeuse professionnelle. En 2011, tout en restant impliqué dans l'humanitaire, il s'engage totalement dans l'écriture, et consacre une part essentielle de son temps à sa vocation d'écrivain. Mars 2014 : sortie de son troisième roman *Fenicia*, inspiré de la vie de sa mère, petite orpheline espagnole pendant la guerre civile, réfugiée en France, plus tard militante anarchiste, séductrice, qui mourut dans un institut psychiatrique à 31 ans. Fin août 2017 : sortie de son quatrième roman *Le Triangle d'incertitude*, dans lequel l'auteur « revient » encore, comme dans *Barnum*, au Rwanda de 1994, pour évoquer le traumatisme d'un officier français à l'occasion de l'opération Turquoise (ses romans sont publiés chez Calmann-Lévy). Pierre Brunet est vice-président de l'association Solidarités international.

Born in 1961 in Paris to a French father and Spanish mother, Pierre Brunet began his career as a freelance journalist. In 1994, he joined the humanitarian effort, volunteering in Rwanda, devastated by genocide. He set off early in 1995 for a humanitarian mission in Bosnia-Herzegovina, then torn apart by civil war. There he was responsible for coordinating programmes in Sarajevo, and then worked as Head of Mission. On returning to France in late 1996, he joined the French NGO Solidarités International at its headquarters and started writing. In January 2006, his first novel *Barnum* was published, inspired by his humanitarian experience. In September 2008, his second published novel *JAB* told the story of a young Spanish orphan girl who grows up in Morocco and as an adult, becomes a professional boxer. In 2011, still involved in humanitarian work, he commits fully to his writing and dedicates most of his time to his work as a novelist. In March 2014, his third novel *Fenicia* is published, inspired by the life of his mother, a young Spanish orphan during the civil war who sought refuge in France and later became an anarchist activist, a seductress who died in a mental institute at the age of 31. In late August 2017, his fourth novel *Le triangle d'incertitude*, in which he "travels back" (as in *Barnum*) – to the Rwanda of 1994 to recount a French officer's trauma after Operation Turquoise. His novels are published by Calmann-Lévy. Pierre Brunet is the Vice-President of Solidarités International.

REPORTAGE

item ► ●

Le collectif item vous décille les yeux

Il a comme phrase de ralliement: « Pour ne pas rester les yeux fermés ». Un leitmotiv qui résonne aux oreilles des humanitaires, acteurs du développement ou travailleurs sociaux et qui justifie, comme nous le faisons avec d'autres, de tourner l'objectif vers ces révélateurs que sont les photographes.

Né en 2001, le *collectif item* se compose aujourd'hui de 12 photographes, d'une vidéaste et réalisatrice sonore, d'un graphiste et d'un anthropologue.

www.collectifitem.com

Le *collectif item*, à travers une production d'images documentaires, interroge des problématiques sociales, politiques, et environnementales. C'est une structure qui permet à ses quinze membres de mutualiser des moyens et des compétences, mais aussi et surtout d'évoluer dans un espace de travail qui se donne le temps et les moyens nécessaires pour construire une réflexion commune. Au fil des années, il est devenu un lieu d'émulation, d'élaboration et de résistance, pour refuser la facilité et la fatalité, mais surtout pour proposer et construire. Ensemble ils imaginent comment diffuser et accompagner travaux respectifs, et projets collectifs au delà de la diffusion presse, notamment auprès des publics éloignés des médias. Ils s'engagent dans la médiation avec des scolaires, ou participent à des ateliers d'éducation à l'image. Six images de 6 photographes du collectif sont publiées ici pour montrer la diversité de leurs écritures et des sujets traités.

Collectif item is an eye-opener

Its rallying slogan, “So as not to stay with our eyes shut”, is a leitmotiv that resonates for humanitarian workers, development professionals and social workers and which justifies our turning the lens towards these revealers that are photographers.

Created in 2001, *collectif item*'s members now include 12 photographers, a video and sound director, a graphic designer and an anthropologist.

www.collectifitem.com

By producing documentary images, *collectif item* broaches social, political and environmental issues. It is an organisation that enables its fifteen members to share resources and skills, but also and above all to evolve in a workspace that gives them the necessary time and resources to build a common reflection. Over the years, it has become a space of emulation, development and resistance, refusing easy answers and fatalities, but especially a space to suggest and to build. Together, the members imagine how to broadcast and follow up on their respective works and collective projects, beyond press coverage, particularly for the benefit of audiences far removed from media sources. They are involved in school mediation and take part in workshops for image education. Six images by six photographers from the collective are published here, to show the diversity of their work and subjects.



© Leonora Baumann/item

|↑|

Province de la Tshuapa, République démocratique du Congo, octobre 2016.

Des femmes se rendent au marché dans un village voisin pour y vendre leur production de *chikwangué* (mets traditionnel à base de manioc) et d'autres « produits non ligneux » issus de leurs cultures ou ramassés en forêt. Les populations locales, qui dépendent largement de la forêt pour leur subsistance, vont au fil des saisons y chercher des chenilles et d'autres produits alimentaires ou médicinaux.

Tshuapa province, Democratic Republic of Congo, October 2016.

Women go to market in a neighbouring village to sell *chikwangué* (traditional food made of cassava) and other "non-timber products" from their crops or gathered from the forest. The local populations, who largely depend on the forest for subsistence, seasonally forage for caterpillars and other food or medicinal products.



© Kasia Strek/item



© Bertrand Gaudillère/item

|↑|

Entre Clavières (Italie) et Montgenèvre (Hautes-Alpes), mars 2018.

Avancer, quoiqu'il arrive et quelles que soient les conditions. Les migrants s'enfoncent dans la nuit et dans la neige pour traverser le plus discrètement possible la frontière. Quand ils rejoignent la route asphaltée, certains se blessent en essayant de se cacher sur les bas-côtés au passage d'une voiture. La peur de croiser la police qui a multiplié ses patrouilles ne les arrête pas. Elle leur fait juste prendre davantage de risques et emprunter des chemins plus hasardeux dans la neige. Au lieu de marcher pendant quatre heures pour rejoindre la ville de Briançon, leur périple peut durer plus de sept heures. La route des Alpes empruntée par les migrants est particulièrement dangereuse. Pour pallier les rigueurs de l'hiver comme les défaillances des pouvoirs publics, un important réseau de solidarité s'est mobilisé dans le Briançonnais. Mais les bonnes volontés ne suffisent plus.

Between Clavières (Italy) and Montgenèvre (Hautes-Alpes), March 2018.

Moving forwards, whatever happens, and whatever the conditions. Migrants travel through the night and snow to cross the border as discreetly as possible. When they get back on the asphalt road, some are injured when trying to hide on the side of the road as a car goes by. The fear of running into the police, who has increased the size of its patrols, does not stop them. It just makes them take more risks and follow more hazardous paths through the snow. Rather than walking for four hours to reach the town of Briançon, their journey can last more than seven hours. The Alpine route taken by the migrants is particularly dangerous. A significant network of solidarity has sprung up in the Briançonnais to overcome both the harsh winter and the failings of the public authorities. But good will is no longer enough.

|←|

Prenzlau, Allemagne, mars 2017.

À 7 h00 du matin, de nombreuses femmes polonaises sont dans la salle d'attente gynécologique. Magda (22 ans) est venue avec Tomek (21 ans) de Białystok (Pologne), à 800 km de Prenzlau. Leur voyage a duré 28 heures. Pour un avortement – illégal en Pologne –, le médecin leur avait demandé 50 000 PLN (złoty polonais, environ 11 500 euros), soit 25 fois ce que Tomek gagne par mois. Lui et Magda ont déjà une fille d'un an qui a été traitée plusieurs fois à l'hôpital, période pendant laquelle Tomek travaillait 20 heures par jour et souffrait d'hypertension et de problèmes de vision. Il a emprunté de l'argent pour pouvoir conduire Magda dans cette clinique allemande.

Prenzlau, Germany, March 2017.

At 7 A.M., a number of Polish women are in the gynecologist's waiting room. Magda (22 years old) has come with Tomek (21 years old) from Białystok (Poland), 800 kms from Prenzlau. Their journey took 28 hours. For an abortion – illegal in Poland – the doctor asked them for 50,000 PLN (Polish zloty, roughly 11,500 euros), which is 25 times more than Tomek earns every month. He and Madga already have a one year old girl who has been treated several times in the hospital, over which period Tomek was working 20 hours a day and suffering from high blood pressure and sight problems. He borrowed money to bring Magda to the German clinic.

Mokolo, Extrême-Nord, Cameroun, 11 août 2017.

Femmes regroupées lors d'un mariage dans ce chef-lieu du département de Mayo-Tsanaga, situé à une trentaine de kilomètres de la frontière nigériane. C'était au petit matin, suite à une commande de l'ONG médicale ALIMA, je suis partie avec le chauffeur, et nous sommes tombés sur une foule en train de partager un repas pour célébrer un mariage. Mokolo est épargnée par les attaques de Boko Haram, qui sévit non loin. Les habitants disent que c'est à cause des montagnes qui entourent la ville. Mais dans cette région, déjà délaissée par l'État camerounais avant le début de l'insurrection de Boko Haram, l'accès aux soins reste problématique. Et avec l'arrivée de réfugiés nigériens et de déplacés des alentours, problèmes de nutrition ou de choléra se multiplient. Au centre de santé où ALIMA se charge de la malnutrition et des enfants de moins de cinq ans, les gens affluent des environs. Des mères font parfois des heures de moto, leur bébé dans les bras, pour s'y rendre.

Mokolo, Far North, Cameroon, August 11th 2017.

Women gather during a wedding in the capital of the department of Mayo-Tsanaga, 30 kms from the Nigerian border. It was early morning. After an order from the medical NGO ALIMA, I left with the driver, and we came across a crowd sharing a meal to celebrate a wedding. Mokolo has been spared attacks by Boko Haram, which are rife nearby. The inhabitants say it is because of the mountains that surround the town. But access to health care in this region, which had already been abandoned by the Cameroonian State before the Boko Haram insurrection, remains problematic. And with the arrival of Nigerian refugees and displaced people from the area, problems with malnutrition and cholera are on the rise. Many people flock from the surrounding areas to the health centre, where ALIMA is in charge of malnutrition and children under the age of five. Mothers ride for hours on motorbikes to get there, carrying their babies in their arms.

|↓|





© Morgan Fache/item

|↑|

Port-Louis (Île Maurice), 4 décembre 2014.

« Personne fait rien pour band' Chagossiens! Et puis quoi faire contre band' Américains! Nou la ziste la misèr'... » Rosemay parle vite et fort, elle harangue, elle rit, elle vocifère puis vous regarde avec ses yeux rieurs. Assise fièrement devant sa case, Rosemay se charge d'animer la rue. Une jeune fille enceinte se tient à ses côtés sur le bord de route, elle a 14 ans. Rosemay en a 67. Elle en a vu d'autres. Dans cette parcelle qu'elle partage avec d'autres familles, Rosemay vit seule. Elle nous conduit dans sa case dont le toit est un simple amas de tôles. L'intérieur est usé par le temps qui passe, inlassablement. Assise sur son lit, Rosemay raconte: elle est née à plus de 2 000 kms de Port-Louis, à Peros Banhos, dans l'archipel des Chagos. Comme tous les autres Chagossiens elle en a été déportée dans les années 1960, quand le Royaume-Uni s'est entendu avec les États-Unis pour faire main-basse sur cet archipel stratégique. Installée de force à Maurice, Rosemay s'est mariée à un Mauricien, mort depuis, et la nostalgie de son île natale ne faiblit pas: « Là-bas, c'était plus beau qu'ici, à cent pour cent ». Rosemay vit de sa maigre pension. Personne ne l'aide. Ses enfants ne l'aident pas non plus. Et à l'en croire, Olivier Bancoult [leader chagossien se battant pour le droit au retour des Chagossiens dans leur archipel, NDE] ne l'aide pas non plus: « Volèr sa! Tout pour lui et sa famille! Belle maison, voyages et nou quoi? La misèr! La misèr! ».

Port-Louis (Mauritius), December 4th 2014.

"No one does anything for the Chagossians! And what can you do against the Americans? Poverty's real for us..." Rosemay talks fast and loud, she harangues, laughs, shouts, then looks at you with smiling eyes. Sitting proudly in front of her hut, Rosemay takes care of animating the street. A young pregnant girl sits next to her on the side of the road. She is fourteen. Rosemay is 67. She has seen it all before. On this plot that she shares with other families, Rosemay lives alone. She leads us into her hut, the roof of which is a heap of metal sheets. The inside has been worn by the inexorable passage of time. Sitting on her bed, Rosemay tells her story: she was born more than 2,000 kms from Port-Louis, in Peros Benhos, in the Chagos archipelago. Like all the other Chagossians, she was deported in the 1960s, when the UK reached an agreement with the US to get their hands on the strategic archipelago. Forcibly resettled in Mauritius, Rosemay married a Mauritian, who since died, and her nostalgia for her native island has not faded: "Over there, it was more beautiful than here, one hundred per cent". Rosemay lives on her meagre pension. No one helps her. Her children don't help her. And to hear her talk, Olivier Bancoult [Editor's note: Chagossian leader fighting for the Chagossians' right to return to their archipelago] doesn't help her either: "It's theft! Everything for him and his family! Nice house, holidays, and what do we get? Poverty! Poverty!".



© Romain Étienne/item

|↑|

Le jardin du sabot, ZAD de Notre-Dame-des-Landes, 30 octobre 2012.

« L'opération César », destinée à déloger les opposants au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes est en cours. Un militant casse des cailloux à coups de pioche pour organiser la défense du « jardin du sabot ». Pendant deux ans, ce jardin avait été cultivé collectivement pour permettre l'autosuffisance alimentaire de la ZAD. Ce lieu symbolique fut le théâtre de violents affrontements entre forces de l'ordre et militants. Aspergé par une quantité importante de gaz lacrymogène, la culture de ce jardin a finalement été abandonnée fin 2012.

Horseshoe Garden, ZAD at Notre-Dame-des-Landes, October 30th 2012.

"Operation Caesar", intended to unseat the opponents of the airport project at Notre-Dame-des-Landes [near Nantes, France], is underway. An activist breaks pebbles with a pickaxe to organise the defense of the "Horseshoe Garden". For two years, this garden was collectively cultivated in order to ensure self-sufficiency in food for the ZAD. This symbolic place was the setting for violent clashes between the security forces and the activists. Sprayed with significant amounts of teargas, the garden was eventually abandoned at the end of 2012.

En 2018, sont fondées les éditions *collectif item*, un outil qui leur permet de transmettre d'une autre manière encore, et d'élargir leur terrain de jeu. *Marche ou rêve* est le premier livre collectif qui suit, dans un mouvement poétique et politique, la marche de solidarité avec les migrants laquelle, du mois d'avril à juillet 2018, a traversé la France, de la vallée de la Roya à Calais. Les quatre photographies qui referment cette rubrique sont tirées de ce livre, un travail qui illustre la capacité des membres du *collectif item* à se fédérer autour d'un projet et la manière dont, individuellement et photographiquement, ils sont concernés par le sujet. C'est une pluralité de regards qui dialoguent, et qui montrent que ce collectif n'est pas seulement l'agrégation d'une somme d'individualités, mais bien une entité à part entière ! Ensemble, ils mettent en action cette belle phrase : « Notre tâche, c'est de déciller ces yeux aveugles »¹.

In 2018, the *collectif item* Editions were set up to enable them to get their message across in yet another way, and to extend their playing field. *Marche ou rêve* was the first collective book, which poetically and politically documented the march for solidarity with migrants which crossed France from the valley of Roya to Calais between April and July 2018. This article's four closing photographs are taken from this book, which illustrates the capacity of the *collectif item* members to work together on a project and the way in which they are, individually and photographically, concerned with the subject. A multitude of gazes intermingle, showing that the collective is not merely an aggregate sum of individuals, but an entity in its own right. Together, they embody the fine phrase: "Our task is to open up these blind eyes"¹.

— 1. Dominique Desanti, Jean Toussaint Desanti et Roger-Pol Droit, *La liberté nous aime encore*, Odile Jacob, 2004.

— 1. Dominique Desanti, Jean Toussaint Desanti et Roger-Pol Droit, *La liberté nous aime encore*, Odile Jacob, 2004.

Yaya, migrant Guinéen, participe à la Marche Citoyenne et Solidaire près de Saint-Maximin (Var), le 10 mai 2018.

Yaya, a Guinean migrant, takes part in the Citizen Solidarity March near Saint-Maximin (Var), May 10th 2018.

|↓|



© Cyrit Marcilhacy-MarcheouReve





© Jeanne Frank-MarcheouReve

|↑|

Étape 43: Évry (Essonne)-Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne), le 15 juin 2018.

Les marcheurs cherchent leur chemin dans un champ de blé.

Stage 43: Évry (Essonne)-Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne), June 15th 2018.

Demonstrators make their way through a field of wheat.



© Nicolas Leblanc-MarcheouReve

|←|

Riwal, marcheur. Étape de Villefranche-sur-Saône à Belleville (Saône-et-Loire), 27 mai 2018.

Riwal, demonstrator.

Stage: Villefranche-sur-Saône to Belleville (Saône-et-Loire).

May 27th 2018.





© Hugo Ribes-MarcheouReve

|↑|

Omar, marcheur et membre du collectif « sans papier 75 », écoute la radio pendant une pause dans un café du centre-ville avant la marche festive entre Douai et Lille (Hauts-de-France), le 30 juin 2018. Omar, demonstrator and member of the “sans papier 75” collective, listens to the radio during a pause in a café in the town centre before the festive march between Douai and Lille (Hauts-de-France), June 30th 2018.

Translated from the French by Juliet Powys

CULTURE

COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

Quels hôpitaux et écoles dans les capitales africaines de demain ?
Which hospitals and schools for Africa's capital cities in the future?

183

LIVRES | BOOKS

*Sandrine
Revet*

Les Coulisses du monde des catastrophes « naturelles »
Behind the scenes of "natural" disasters

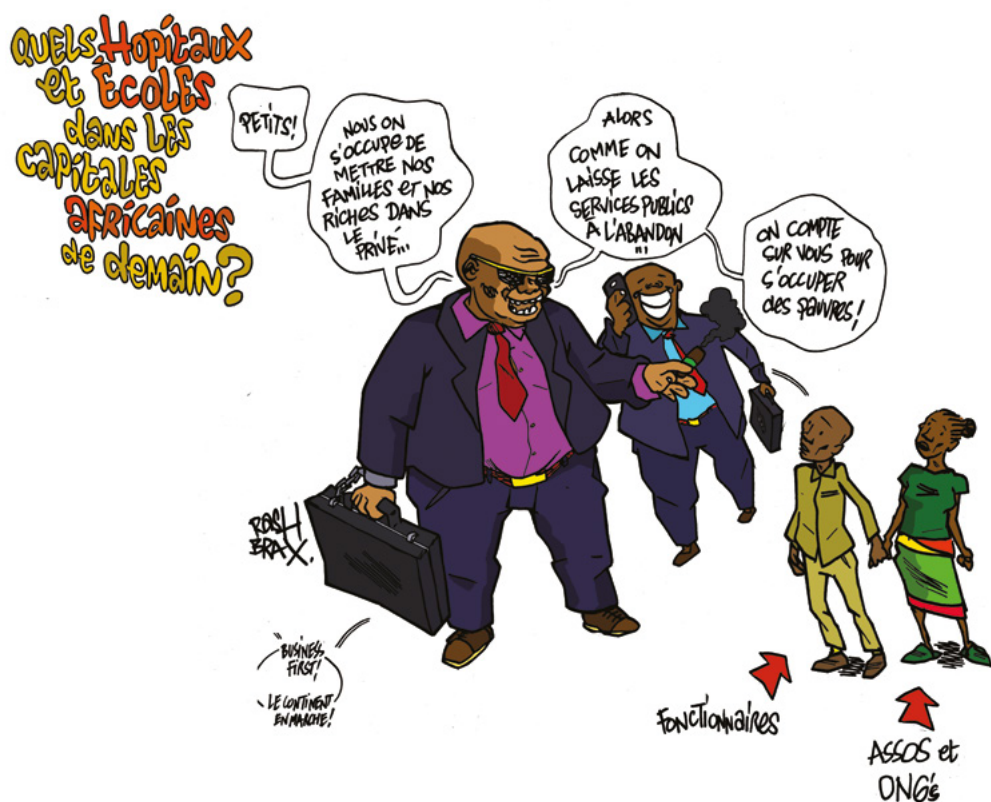
184

*Dorian
Dreuil*

Plaidoyer pour l'engagement citoyen. Le regard d'un humanitaire
A plea for civic engagement. An aid worker's view

191





WHICH HOSPITALS AND SCHOOLS FOR AFRICA'S CAPITAL CITIES IN THE FUTURE?

Business first!

The continent's on the move!

Little ones!

We'll take care of putting our families and rich people in the private sector...

So since we'll be abandoning public services...

We're counting on you to look after the poor!

Officials

Associations and NGOs



Un tout petit monde pour de grandes catastrophes



*Les Coulisses du monde
des catastrophes « naturelles »*

Sandrine Revet

Éditions de la Maison des sciences
de l'homme, coll. Le (bien)
commun, 2018

Behind the scenes of "natural" disasters

Sandrine Revet

Éditions de la Maison des sciences
de l'homme, coll. Le (bien) commun,
2018 (published in French)

Depuis une quinzaine d'années, Sandrine Revet s'est engagée sur un secteur de la recherche en sciences sociales jusque-là peu exploré, celui des catastrophes dites « naturelles ». Elle en est devenue une spécialiste particulièrement reconnue non seulement en France, mais aussi sur le plan international. Ses analyses – particulièrement sur la manière dont les différents acteurs (États, agences des Nations unies, ONG, Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge, sociétés civiles) y font face, les gèrent, les interprètent – font autorité. Anthropologue et directrice de recherche au Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po Paris, cette chercheuse publie, bien sûr, régulièrement. Toutefois, dans une production déjà abondante, son dernier ouvrage consacré aux coulisses du système international de gestion et de préparation aux désastres est en passe de devenir un maître-livre.

Avant de commencer son parcours académique par un doctorat, elle a travaillé durant trois années dans le milieu du développement et de l'humanitaire à Madagascar, puis au Venezuela. Cette expérience de praticienne l'a marquée, d'autant que c'est dans ce dernier pays qu'elle a été confrontée à sa première post-catastrophe. Alors chef de mission d'une ONG française, elle y pilotait un projet d'appui aux sinistrés de Caracas et de sa région, après des coulées de boue dévastatrices, un phénomène qui frappe cette zone régulièrement une ou deux fois par siècle, depuis que la colonisation espagnole l'a peuplée et urbanisée.

Après avoir analysé les problématiques de reconstruction post-catastrophe, les multiples interprétations auxquelles un désastre donne lieu (notamment à partir de cet acquis latino-américain dont elle tira un premier ouvrage, issu

de sa thèse de doctorat), elle s'est orientée sur le gouvernement des catastrophes. Elle a mis alors l'accent sur le milieu professionnel qui se constituait pour prendre en charge ces situations de crises. Elle en propose aujourd'hui une approche en tout point remarquable, à travers une ethnographie des pratiques de ses professionnels.

Par bien des aspects, cet univers professionnel est interconnecté avec celui des travailleurs humanitaires et le recoupe en partie. Cependant, il se singularise par la présence plus marquée par rapport aux sciences sociales de scientifiques issus des sciences dures, à commencer par les sciences de la Terre, ainsi que de praticiens formés dans ce moule (ingénieurs ou géologues, par exemple).

L'étude qu'elle en propose – particulièrement rigoureuse et fouillée – s'alimente d'exemples d'autant plus documentés qu'elle est le fruit de sept années d'enquête approfondie sur divers continents, incluant une large participation à des conférences, sessions de formation, rencontres internationales. En somme, elle est allée au cœur de ce monde. Le livre s'ouvre d'ailleurs par le récit étonnant de la séance de clôture de la Conférence de Sendai au Japon qui, en mars 2015, produira le Cadre d'action de Sendai. C'est-à-dire la stratégie adoptée par la communauté internationale et supposée « réguler et organiser pour les quinze prochaines années la "réduction des risques de catastrophes" au niveau mondial » (p. 9).

Le travail que présente Revet établit à la fois un bilan de ce parcours de recherche au long cours et une capitalisation de ses travaux antérieurs. Il constituera désormais une référence incontournable, d'abord pour qui veut comprendre comment a été progressivement conceptualisé et bâti – sur ce versant des désastres dits « naturels » – un système international, mêlant aide et réduction des risques¹. Ensuite, il sera tout autant d'une particulière utilité pour les praticiens – quels que soient leur métier et leur position – soucieux de mieux identifier ses dispositifs principaux, ses grands courants, ses codes et la manière dont eux-mêmes (le cas échéant) s'y insèrent. Cet outil leur permettra de penser la catastrophe mais aussi les pratiques de l'aide, de la préparation, de la prévention ou encore de la résilience.

Organisant sa démarche en trois parties fort bien équilibrées, la chercheuse explique dans la première le cheminement historique de la construction d'un pareil monde professionnel. Elle pointe le passage en termes de structure de coordination – sous la houlette des Nations unies – de l'*United Nations Disaster Relief Organization (UNDRO)* à l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* – OCHA, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (p. 38). Elle dresse aussi le portrait de plusieurs personnalités qu'elle qualifie d'« entrepreneur-frontière² », tels Michel Lechat – un épidémiologiste belge (p. 36) – ou Franck Press, un géophysicien américain spécialiste en sismologie (p. 44). La manière dont le Cadre d'action de Hyogo (qui précéda celui de Sendai) fut mis en place en 2005 quelques mois après le tsunami de 2004 n'avait jamais été aussi clairement explicitée et contextualisée, y compris à travers ce qu'il a reflété de la lutte entre les différents cadrages scientifiques des catastrophes opposant divers professionnels.

— 1. Avec le sigle aujourd'hui bien connu de RRC (Réduction des risques de catastrophe) ou DRC (Disaster Risk Reduction) en anglais.

— 2. À partir d'une notion proposée par le sociologue Henri Bergeron.

L'auteure nous livre ensuite une analyse iconographique particulièrement fouillée des images et de la représentation des cataclysmes eux-mêmes, de leurs victimes (avec l'insistance mise en la matière par les intervenants sur les femmes et les enfants), mais aussi de leurs héros, leurs médiateurs ou encore des communautés. Dans une deuxième partie, elle aborde précisément la dynamique de fabrication de ce monde international des catastrophes « naturelles ». Elle montre comment ces dernières sont passées d'événements locaux – à la rigueur nationaux – à une dimension internationale. Ce qui n'était pas du tout évident au départ puisque, matériellement, elles sont le plus souvent des événements territorialisés. Dès lors, pour les rendre internationales, « il est en premier lieu indispensable d'énoncer que leur prise en charge doit déborder les frontières nationales. Pour impliquer des acteurs et des outils venant de différentes parties du monde ». Afin de s'appuyer dans un second temps « sur un ensemble de savoirs de représentations qui permettent d'élaborer une image globale des catastrophes » (p. 81).

Revet analyse très finement la mise en place de grammaires de légitimation au triple plan moral, économique et sécuritaire (p. 82-88), puis – celles-ci ne suffisant pas – la construction de dispositifs technologiques internationaux, particulièrement sous la forme de sites internet interactifs extrêmement élaborés. À commencer par le GDACS³, lequel a lui-même engendré une plate-forme de coordination en temps réel – l'Osocc Virtuel –, essentiellement réservé à l'usage des *disaster managers* (p. 90). C'est cette conjonction qui facilite et accompagne le passage des dispositifs professionnels du national à l'international, notamment à travers des trajectoires internationalisées. Une illustration en est fournie dans un encadré passionnant présentant le parcours d'un ingénieur nicaraguayen, d'un géographe péruvien ou encore d'un psychologue mexicain (p. 106-110). Dans un précédent encadré (p. 94-95) l'auteure montre aussi combien il s'agit d'un tout petit monde, ce qui éveillera certainement des échos parmi les professionnels de l'humanitaire lecteurs du livre. Certaines anecdotes dont elle le parsème sont fascinantes, telle celle sur les différences de statut à l'intérieur du milieu, matérialisées par la route suivie d'hôtel en hôtel pour aller chercher les invités et ensuite leur placement aux différentes tables d'un dîner officiel clôturant la première journée d'un exercice de simulation coorganisé au Pérou par OCHA et les autorités locales (p. 98-100).

On ne s'étonnera pas que cet univers se soit adjoint un mécanisme diplomatique, car les enjeux politiques de la gouvernance des catastrophes sont devenus si importants que les États ne pouvaient s'en désintéresser (p. 115). On ne s'étonnera pas non plus que certains cherchent à promouvoir en son sein un outil scientifique supposément spécifique qui passerait par l'émergence d'une nouvelle discipline: la « désastrologie » (p. 119-122). L'auteure ne se prononce pas quant à son avenir, mais on peut penser que ses contours plutôt flous traduisent une absence de consensus sur ce point. En revanche, elle souligne – à juste titre – la porosité entre les différentes disciplines qu'elle mobiliserait tout comme avec le domaine de la pratique. Avec ce que cela signifie aussi en termes de circulation des individus et d'interactions entre différentes scènes.

— 3. Global Disaster Alert and Coordination System.

Elle démontre avec beaucoup d'acuité comment, dès lors – en dépit de l'hétérogénéité des cultures, des métiers et des positions –, s'est mis peu à peu en place une normalisation du langage, des pratiques et des normes. De manière à ce que tout le monde parle de la même chose et pense de façon identique la catastrophe. Enfin, elle consacre sa troisième et dernière partie à une déconstruction – spécialement pertinente à notre avis – des thématiques de la préparation et de la résilience. Avec subtilité, elle souligne que la préparation diffère de la prévention ainsi que de la prévision avec laquelle elle est trop souvent confondue (p. 181). En dépit de son succès dans ce monde international des catastrophes avec la multiplication – à l'excès peut-on estimer – des simulations et exercices, sa performativité vis-à-vis de la survenance d'un futur désastre continue d'interroger.

Dans sa conclusion, Revet revient sur la manière dont s'est fabriqué peu à peu ce milieu à partir d'un assemblage d'éléments au départ hétérogènes et ce que ces derniers ont fini par produire. Elle souligne la double dynamique entre leur capacité à créer un espace pour l'émergence d'un monde commun (avec langage, rites et histoire) tout en maintenant des cadrages différents qui témoignent, en creux, de la persistance de visions dissemblables des catastrophes (p. 204). L'auteure termine en plaidant pour que l'anthropologie éclaire de façon de plus en plus approfondie les diverses modalités de production des outils de la RRC. Et on ne peut que la suivre sur ce point, tant cet acronyme – et ce qu'il recouvre – est devenu un *mantra* largement partagé, à commencer par le système international humanitaire.

En attendant les nouvelles pistes de recherche que Sandrine Revet esquisse, on ne peut que recommander – toutes affaires cessantes – la lecture de son livre. D'autant plus qu'en dépit de sa richesse analytique et informative ainsi que de sa densité, il se laisse découvrir très agréablement grâce à un style fluide avec une grande clarté d'expression et une absence remarquable de jargonage. Il est aussi illustré de photos, pourvu d'annexes éclairantes et de notes dont le nombre a fait l'objet d'un choix serré si bien qu'elles n'encombrent en rien le texte principal.

Si l'auteure se l'interdit par souci de neutralité axiologique, le chroniqueur se permettra, lui, de formuler l'hypothèse que cet *opus* – au-delà de la seule discipline de l'anthropologie – aura un impact positif sur les pratiques des travailleurs humanitaires nationaux comme internationaux, en contexte de catastrophe. En même temps qu'il irriguera la réflexion des analystes et des chercheurs travaillant sur le champ des études humanitaires, toutes disciplines confondues.

**Philippe Ryfman, Professeur et chercheur associé honoraire (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)
Chercheur (ONG/Action humanitaire)**

Voir et entendre l'interview que Sandrine Revet nous a accordée sur notre site :

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/02/27/sandrine-revet-directrice-de-recherche-sciences-po>



The small world of major disasters

For the past fifteen years, Sandrine Revet involved in a relatively unexplored sector of social science research, that of so-called “natural” disasters. And she has become a recognised specialist, not just in France, but internationally. Her analyses, especially of the ways in which different actors (States, United Nations agencies, NGOs, the Red Cross/Red Crescent Movement, civil societies) manage and interpret disasters, have become authoritative. As an Anthropologist and Director of Research at the Centre de Recherches Internationales (CERI) at Sciences Po Paris, she publishes on a regular basis. Nevertheless, her latest book, which goes behind the scenes of the international system for disaster management and preparedness, is set to become the masterpiece in her already considerable body of work.

Before beginning her academic career with a doctorate, she worked for three years in the development and humanitarian aid sectors in Madagascar, and in Venezuela. This practical experience was formative, especially given that it was in the latter country that she witnessed her first post-disaster situation. As Head of Mission for a French NGO, she was piloting a project to support victims in Caracas and the surrounding region, following devastating landslides, a phenomenon which has occurred regularly in the area once or twice a century since the population and urbanisation which began with Spanish colonisation.

Having analysed the issues surrounding post-disaster reconstruction, and the different interpretations which arise in the wake of disasters (namely on the basis of this Latin American example, which was the subject of her first book, adapted from her doctoral thesis), she specialised on the “government” of “natural” disasters focusing on the professional environment established to manage these crises situations. The current book offers a remarkable approach, by means of an ethnography of these professionals’ practice.

In many respects, this professional environment is interconnected with that of humanitarian workers, and partly overlaps with it. However, it is distinguished by the stronger presence of scientists from the hard sciences such as earth sciences, compared with the social sciences, together with practitioners trained in these subjects (engineers and geologists, for example).

The particularly rigorous and meticulous study, which she sets forth in this book, is fleshed out by examples drawn from seven years of in-depth study on different continents, including participation in conferences, training sessions, and international events. In short, she has managed to get to the very heart of this environment. The book opens with an astonishing account of the closing session of the Sendai Conference in Japan which produced the Sendai Framework for Action in March 2015. This was the strategy adopted by the international community which was supposed to “regulate and organise ‘disaster risk reduction’ at the global level for the next fifteen years” (p.9).

Revet’s book is both a progress report on this long-term research and the culmination of her previous work. It will become a major reference, firstly because it tries to understand how an international system combining aid and risk reduc-

tion¹ was progressively conceptualised and built around this topic of so-called “natural” disasters. It will also be invaluable for practitioners, regardless of their job description and position, who wish to improve the identification of the system’s main currents, codes and mechanisms, and how they fit into it (if applicable). As a tool, the book will enable practitioners to think about disasters but also about the practice of aid, preparedness, prevention and resilience.

The book is divided into three well-balanced sections. In the first, the researcher explains the history behind the construction of this professional environment. She pinpoints the change in the coordination structure under the aegis of the United Nations, from UNDRO (United Nations Disaster Relief Organisation) to OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (p.38). She also profiles a number of personalities whom she refers to as “border-entrepreneurs”², such as Michel Lechat, a Belgian epidemiologist (p.36), or Franck Press, an American geophysicist specialising in seismology (p.44). The way in which the Hyogo Framework for Action (which preceded that of Sendai) was implemented in 2005, a few months after the 2004 tsunami, is very clearly explained and contextualised, including how it reflected the struggle between the different scientific frameworks of the disaster which divided different categories of professionals.

The book then delivers a particularly meticulous iconographic analysis of the images and representations of the cataclysms themselves, of their victims (with an emphasis by aid operatives on women and children), but also of their heroes, mediators and the communities in question. In the second section, she broaches the construction dynamic of this international world of “natural” disasters. She illustrates how these disasters were transformed from local, possibly national events to an international dimension. Which is not a given to begin with since they are most often, materially speaking, territorialised events. To make them international, “it is firstly essential to declare that their management must exceed national borders. To involve tools and actors from different parts of the world”. In order to rely subsequently on “a body of knowledge and representations which enable the development of a global image of disasters” (p.81).

Revet very skilfully analyses the implementation of a legitimising grammar on moral, economic and security levels (p.82-88), then – this not being sufficient – the construction of international technological mechanisms, namely in the form of extremely sophisticated interactive websites. GDACS³, for example, and its real-time coordination platform (Osocc Virtuel) mostly addressed to “disaster managers” (p.90). This combination facilitates and supports the progression of professional mechanisms from the national to the international context, particularly through internationalised pathways. An illustration is given in an interesting aside presenting the background of a Nicaraguan engineer, a Peruvian geographer and a Mexican psychologist. In another aside (p.94-95), the author also shows what a small world it is, which will undoubtedly resonate with humanitarian professionals reading the book. The anecdotes throughout are fascinating, such as that about status differences within the environment, illustrated by the route taken between hotels to collect the guests and their seating at different tables during an official dinner at the end of the first day of a simulation exercise jointly organised in Peru by OCHA and the local authorities (p.98-100).

— 1. With the now well-known acronym DRR (Disaster Risk Reduction).

— 2. Based on a concept developed by the sociologist Henri Bergeron.

— 3. Global Disaster Alert and Coordination System.

It is not surprising that the environment should have self-appointed diplomatic mechanisms, since the political challenges of disaster management have become so important that States cannot afford to overlook them (p.115). Neither is it surprising that some seek to promote a supposedly specific scientific tool which would give rise to a new discipline: disasterology (p.119-122). The author does not comment on this, but one is led to believe that its vague outline suggests a lack of consensus on this point. On the other hand, she rightly highlights the porous boundaries between the different disciplines under review. This has implications in terms of the circulation of individuals and interactions between different scenes.

With great perspicacity, Revet demonstrates how a normalisation of language, practices and norms has gradually taken place, in spite of the heterogeneity of cultures, jobs and positions. Everyone is now talking about the same thing and thinking in the same way about disasters. Finally, the third section is given over to a particularly relevant deconstruction of the topics of preparedness and resilience. She subtly highlights the fact that preparedness differs from prevention, and from prediction, with which it is too often confused (p.181). In spite of its success in the international world of disasters, with the increase of simulations and exercises – one might say to excess – the usefulness of the concept in terms of future disasters remains in question.

In her conclusion, Revet reflects on how this environment has built itself up from an assembly of heterogeneous elements, and what the result has produced. She highlights the dual dynamic between the capacity to create a space for the emergence of a common world (with a language, rites and a history), whilst maintaining different perspectives illustrating the persistence of dissimilar visions of disasters (p.204). The author finishes with a plea for anthropology to shed further light on the different means of production of DRR tools. We can only support her on this point, given the extent to which this acronym and what it represents has become a widely-shared mantra within the international humanitarian system.

Pending the new research avenues outlined by Sandrine Revet, we can only recommend reading her book as a matter of priority. Especially since, in spite of its analytical and informative richness and its density, it is a very pleasant read thanks to its fluid style, clarity of expression and remarkable lack of jargon. It is also illustrated with photographs, and complemented by illuminating annexes and notes carefully chosen so as not to overwhelm the main text. Whilst the author may forbid herself for the sake of axiological neutrality, the reviewer ventures to formulate the hypothesis that this opus will have a positive impact on both national and international humanitarian workers in disaster contexts, beyond the discipline of anthropology. It will also inform the reflection of analysts and researchers working in the field of humanitarian studies, regardless of their subjects.

*Philippe Ryfman, Professor and Associate Honorary
Researcher (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)
Researcher (NGO/Humanitarian action)*

*See and hear the interview with Sandrine Revet on our website:
<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/02/27/sandrine-revet-directrice-de-recherche-sciences-po>*

Translated from the French by Juliet Powys



La relève



Plaidoyer pour l'engagement citoyen. Le regard d'un humanitaire

Dorian Dreuil

Préface d'Audrey Pulvar,
ambassadrice d'Action contre la Faim
VA Press, coll. « Antidoxa », avril 2019

A plea for civic engagement. An aid worker's view

Dorian Dreuil

Foreword by Audrey Pulvar,
Ambassador for Action against Hunger
VA Press, coll. "Antidoxa", April 2019
(published in French)

Le mot de l'éditeur

Quand il s'engage, Dorian Dreuil a tout juste 16 ans. Au carrefour du témoignage et de l'essai, il revient sur 10 ans d'engagement bénévole au sein d'Action contre la Faim, qui marque cette année ses 40 ans d'action humanitaire. À travers un récit agrémenté de nombreuses anecdotes vues au cœur de la gouvernance associative, Dorian Dreuil nous emporte du Népal au Bangladesh, à la rencontre de portraits et scènes de vie associative qui racontent ces nouvelles générations d'engagements dont la valeur « n'attend pas le nombre des années ». Véritable plaidoyer pour l'engagement citoyen, l'auteur propose un nouveau regard, celui d'un jeune responsable associatif de 27 ans, sur l'évolution de la mobilisation citoyenne et des ONG. Au fil des pages, il analyse les nouvelles logiques d'engagement et trace les lignes prospectives des grandes évolutions des ONG au travers des crises majeures qui ont marqué ces dernières années. C'est enfin le journal d'un observateur de l'action humanitaire et de la solidarité internationale qui se lit d'un trait du début à la fin!

Dorian Dreuil est secrétaire général de l'ONG Action contre la Faim. Diplômé en Droit et Science Politique, il est bénévole depuis plus de 10 ans au sein d'Action contre la Faim; délégué départemental à Toulouse puis Paris, chroniqueur dans la presse locale, porte-parole national, il est le plus jeune élu au conseil d'administration d'une ONG. Un engagement citoyen récompensé du Prix d'honneur « Anne-Laure Arruebo » remis par l'Université Toulouse 1-Capitole en hommage aux victimes des attentats de Paris en janvier 2015.

The Next Generation



Publisher's note



Dorian Dreuil's commitment to aid work dates from when he was just 16. Presenting here something between a testimony and an essay, he goes back over his 10 years' involvement as a volunteer with "Action contre la Faim" [Action against Hunger], the NGO that this year is celebrating 40 years of humanitarian action. In an account enlivened with many anecdotes from experiences at the heart of non-profit organisations, Dorian Dreuil takes us from Nepal to Bangladesh, describing the figures and scenes of life in the voluntary sector from his encounters with these new generations of volunteers who are, as the saying goes, "old enough if they are good enough". The author is arguing for civic engagement, offering us a new perspective on how citizen involvement and the NGOs are changing, from the point of view of a young person of 27 in charge of an association. In the course of his narrative, he analyses the new ways of thinking behind volunteering and outlines NGO developments and future trends through the major crises witnessed over the last few years. And lastly, this is the diary of an observer of humanitarian action and international solidarity which can be read from cover to cover in one sitting.

Dorian Dreuil is the General Secretary of the NGO "Action contre la Faim". A graduate in both law and political science, he has been a volunteer for 10 years with "Action contre la Faim", becoming Departmental Delegate in Toulouse and then Paris, a columnist in the local press and a national spokesman. He is the youngest person ever to be elected to the governing body of an NGO. His civic engagement has been recognized by the award of the Prix d'honneur "Anne-Laure Arruebo" presented by the University of Toulouse 1-Capitole in honour of the victims of the Paris terrorist attack in January 2015.

Translated from the French by Fay Guerry

CRÉDITS PHOTOS

1 – Couverture

| Cover

© Devon Wilson/Unsplash



1

2 – Éditorial

| Editorial

© ICRC/HEGER, Boris/
01-2011/V-P-CO-E-02189
• Sud de Bogota, dans la zone
pauvre de « Ciudad Bolivar ».
• Southern Bogota, poor
area of "Ciudad Bolivar".



2

3 – Perspectives

© ICRC/GASSMANN,
Thierry/08-1994/V
-P-RW-D-00026-01
• Rwanda. Déléguée Katarina
Arvidsson interviewée
par une équipe TV.
• Rwanda. Delegate Katarina
Arvidsson interviewed by
a TV journalist.



3

4 – Ouverture de dossier

| Focus opening

© ICRC/CORNEJO, Jesus
/08-2014/V-P-MX-E-00145
• Mexique. Basse Californie,
Tijuana. Vue aérienne.
• Mexico. Baja California,
Tijuana. Aerial view.



4

5 – Transitions

© GETTY IMAGES/ICRC/
TORGOVNIK, Jonathan/
08-2011/V-P-CD-E-01295
• République démocratique
du Congo, Province de
l'Équateur, village de Saba
Saba. Maison détruite lors des
violences armées en 2009.
• Democratic Republic of the
Congo, Equateur province,
Saba Saba village. House that
was destroyed during the
armed violence in 2009.



5

6 – Innovations

© ICRC/RAHM, Björn/
10-2011/V-P-TH-E-00178
• Thaïlande. Ayutthaya, entrée
de la ville. Des habitants
fuient les inondations.
• Thailand. Ayutthaya,
entrance to the town.
People fleeing the floods.



6

7 – Tribune

© GETTY IMAGES/ICRC/
STODDART, TOM /02-2012/
V-P-SS-E-00143
• Sud Soudan. Etat Unité,
comté de Pariang, village
de Wengoth. Une jeune fille
porte de l'eau. Le CICR a
soutenu la construction d'une
pompe à eau desservant
la région. Il aide également
à l'entretien de la pompe.
• South Sudan. Unity state,
Pariang county, Wengoth
village. A young girl carrying
water. The ICRC supported
the construction of a water
pump serving the area. It also
assists in the maintenance of
the pump.



7

Bulletin d'abonnement à l'édition imprimée de la revue
ALTERNATIVES HUMANITAIRES

Subscription form for the printed edition of the review
HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Les tarifs correspondent à une politique de prix coûtant, contribuant à la couverture des coûts de mise en page et d'impression de la revue. Le téléchargement en PDF de la version digitale est également possible sur le site de la revue pendant une période initiale de parution.

These rates correspond to a pricing policy calculated to cover layout and printing costs of the review.

The download of the digital version in PDF is also possible from the review's website during an initial period of publication.

Mme Mrs./Ms. ☐

M. Mr. ☐

Nom Last Name

Prénom First Name

Particulier Individual ☐

Étudiant Student ☐

Institution Institution ☐

Raison sociale Company Name _____

ADRESSE ADDRESS

Rue Street _____ Code Postal Zip code _____

Ville City _____ Pays Country _____

E-mail E-mail _____

PASSE COMMANDE PLACE AN ORDER

	TARIF <i>Rates</i>	FRANCE		INTERNATIONAL	
		Frais d'envoi <i>Shipping costs</i>	Total <i>Total</i>	Frais d'envoi <i>Shipping costs</i>	Total <i>Total</i>
ABONNEMENT ANNUEL (3 NUMÉROS) <i>ANNUAL SUBSCRIPTION (3 ISSUES)</i>					
Étudiants <i>Students</i>	35 €	(3x5 €) = 15 €	50 € ☐	(3x8 €) = 24 €	59 € ☐
Particuliers <i>Individuals</i>	45 €		60 € ☐		69 € ☐
Institutions <i>Institutions</i>	90 €		105 € ☐		114 € ☐
Soutien <i>Support</i>	200 € ou plus <i>200 € or more</i>	Envoi inclus <i>Shipping included</i>		_____ € ☐	
ACHAT AU NUMÉRO <i>PURCHASE BY ISSUE</i>					
Étudiants <i>Students</i>	12 €	5 €	17 € ☐	8 €	20 € ☐
Particuliers <i>Individuals</i>	18 €		23 € ☐		26 € ☐



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 9100 0008 0144 4766 909 (Crédit Coopératif)

• Par chèque *By check* ☐
À l'ordre de *Alternatives Humanitaires*
Made out to Alternatives Humanitaires

UNE VERSION ÉLECTRONIQUE DU BULLETIN EST DISPONIBLE SUR NOTRE SITE INTERNET :
AN ONLINE VERSION OF THIS SUBSCRIPTION FORM IS AVAILABLE ON OUR WEBSITE:

<http://alternatives-humanitaires.org>

CE BULLETIN DE SOUSCRIPTION (2 FORMULAIRES) PEUT ÉGALEMENT ÊTRE RETOURNÉ
PAR COURRIER POSTAL À :

THIS SUBSCRIPTION FORM CAN ALSO BE RETURNED BY REGULAR POST TO:

Alternatives Humanitaires
138, avenue des frères Lumière
CS 88379
69371 Lyon Cedex 08

L'abonnement se clôture à la réception du troisième numéro. Les commandes seront honorées après réception du paiement. Une facture attestant du paiement vous sera adressée sur demande. Pensez à vous réabonner.

The subscription will end after reception of the third issue. Orders will be honoured after reception of payment.

An invoice will be sent certifying of your payment on demand. Don't forget to subscribe again.



À propos / *About us*

Alternatives Humanitaires est une revue bilingue (français/anglais) à vocation internationale soutenue par:
Humanitarian Alternatives is an international bilingual review (English/French) supported by:

- la Fondation Action Contre la Faim • la Fondation des Amis de Médecins du Monde • la Fondation Bullukian • la Fondation de Recherche Caritas • la Fondation Croix-Rouge française • la Fondation de France • l'Institut HI pour l'Action Humanitaire • la Fondation Mérieux • la Fondation Roi Baudouin
- la Fondation OVE • le Gouvernement princier de Monaco/Direction de la Coopération Internationale.

En collaboration avec un réseau d'universités et d'institutions partenaires qui s'enrichit régulièrement.

À ce jour:

In collaboration with a developing network of partner universities and institutes:

- École Supérieure de Commerce et Développement 3A • Institut Bioforce • Université Aix-Marseille/Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC) • Université de Liège • Université de Lyon/ Université Lumière Lyon II • Université Félix Houphouët Boigny/Chaire Unesco pour la culture de la paix Abidjan
- Université Laval (Québec) • Université Saint Joseph/École Libanaise de Formation Sociale (ELFS), Beyrouth
- UQAM (Montréal)/Chaire Raoul Dandurand

La création de la revue répond aux ambitions suivantes:

- Encourager et participer à la réflexion globale du secteur humanitaire sur ses pratiques et son évolution grâce à une publication imprimée sur abonnement et une diffusion numérique en accès libre.
- Établir un espace de rencontre et de dialogue, une proximité et une dynamique d'échange entre chercheurs en sciences humaines (sociologie, histoire, économie, anthropologie...) et praticiens de l'action humanitaire sur les défis auxquels ce secteur est confronté.
- Faire mieux entendre sur la scène internationale les approches humanitaires puisant leurs racines dans le courant « sans-frontières » grâce à une mise en commun de moyens, de pensée et de projets.
- Favoriser le dialogue et les échanges dans ces domaines entre chercheurs et praticiens des pays du Nord et du Sud.

The creation of the review pursues the following ambitions:

- Encourage and participate in the global reflection concerning the humanitarian sector, its practices and its evolution, with a digital open access distribution and a printed edition available by subscription.
- To create a meeting place and a space for dialogue, proximity and a dynamic exchange between researchers in humanities (sociology, history, economy, anthropology...) and practitioners of humanitarian action concerning the challenges that this sector is confronted with.
- To give a broader international audience to a specific approach of humanitarian action rooted in the "without borders" movement, through the pooling of resources, thinking and projects.
- Stimulate the dialogue and exchanges in these fields between researchers and practitioners from the countries of the North and the South.

Politique de diffusion de la revue

Alternatives Humanitaires est disponible:

- en accès libre dans sa version numérique (lecture seule et téléchargement) sur notre site: <http://alternatives-humanitaires.org>
- sur support papier, soit par abonnement annuel soit par achat au numéro.

Distribution policy of the review

Humanitarian Alternatives is available:

- in open access in its digital version (read-only and download) on our website: <http://alternatives-humanitaires.org>
 - on subscription or by purchasing a single hard copy issue.
-



ÉDITORIAL | EDITORIAL

B. Martin

La ville : nouveau champ humanitaire
— Cities: a new humanitarian field

1

PERSPECTIVES

Interview with
J. Adelman

« 1919 a été "l'année zéro" de l'internationalisme »
— "1919 was 'year zero' for internationalism"

8

M. Neuman

**Médecins Sans Frontières-France : les tensions liées aux projets
« Migrations »** — Médecins Sans Frontières-France: tensions arising
from the "Migration" projects

22

FOCUS | LA BOMBE URBAINE: QUEL IMPACT POUR LES HUMANITAIRES?

— THE URBAN BOMB: WHICH IMPACT FOR HUMANITARIAN WORKERS?

E. Matteudi

L'humanitaire au cœur des enjeux de la ville de demain

38

R. Colombier

**Une ONG de développement face à une urgence majeure
en milieu urbain**

48

L. Thaller
I. Silver

**A virtuous circle of collaboration for
an efficient urban humanitarian response: Kampala**

59

E. Bossennec

**Les « fonctionnaires de la rue des 40 » à N'Djamena: phénomène
hors champ humanitaire**

70

C. Silva, L. Molfino,
A. González, A. Malm

**Overcoming barriers for treating people who use drugs
in an urban setting**

79

P. Cortés Ferrández

Resilience as a protection strategy in informal settlements

89

Diego R. F. Otegui

Can gangs play a role in providing relief?

98

J. Antouly

La guerre urbaine: un défi pour le droit et l'action humanitaires

108

TRANSITIONS

G. Carbonnier

**Nouvel éclairage sur le Nexus: chiffres, principes et débat relatif
au changement social** — Revisiting the Nexus: numbers, principles
and the issue of social change

120

INNOVATIONS

M. Bouchon

**Innover dans les pratiques humanitaires par la recherche
en socio-anthropologie** — Innovating humanitarian practices
through socio-anthropological research

136

D. Alalouf-Hall

**« Le miracle de Kamaishi » : les enseignements du tsunami de 2011
au Japon** — "The Kamaishi miracle": lessons learned from the 2011
tsunami in Japan

148

TRIBUNE

P. Brunet

« Qu'avons-nous perdu en chemin ? » —
"What have we lost along the way?"

164

REPORTAGE

Le collectif item vous décille les yeux — Collectif item is an eye-opener

172

CULTURE

Complètement Brax — Totally Brax
Livres — Books

182

Mars 2019
—
Numéro 10

ALTERNATIVES HUMANITAIRES

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

March 2019
— Issue 10

18 €



9 782377 044559