

FOCUS

COVID-19  
(2)

### Retours d'expériences et enjeux d'avenir

Lessons learned and future challenges

#### MAIS ÉGALEMENT...

##### PERSPECTIVES

Histoire de l'impartialité  
— p. 8  
The history of impartiality

#### BUT ALSO...

##### TRANSITIONS

Décoloniser le plaidoyer  
humanitaire  
— p. 128  
Decolonising humanitarian  
advocacy

##### REPORTAGE

La photographie humanitaire  
en ligne de mire  
— p. 152  
Humanitarian photography  
in line of sight

Alternatives Humanitaires est une revue bilingue (français/anglais) à vocation internationale soutenue par :  
*Humanitarian Alternatives is an international bilingual review (English/French) supported by:*



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:*



Directeur de la publication | *Publication director*  
Bernard Michel

Conseil d'orientation | *Steering council*

- Francis Charhon • Francis Comte • Yvan Conoir  
• Emanuela Croce • Bruno-Georges David • Romain de Vries  
• Luc Lamprière • Jean-François Mattei • Karine Meaux  
• Bernard Michel • Benoît Miribel • Bénédicte Pansier  
• Pascal Revault • Jean-Baptiste Richardier • Maria Rubio  
• Jean-Christophe Rufin • Philippe Ryfman • Bénédicte Schutz  
• Virginie Troit • Joël Weiler

Comité de rédaction | *Editorial board*

- Clara Egger • Pierre Gallien • Vincent Léger  
• Stéphanie Stern • Danielle Tan • Sophie Zaccaria

Conseil scientifique | *Scientific council*

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

Rédacteur en chef | *Editor-in-Chief*

Boris Martin  
boris.martin@alternatives-humanitaires.org

Coordination | *Communication*

Capucine Coninx (par intérim)  
capucine.coninx@alternatives-humanitaires.org  
Audrey Sala (permanente)  
audrey.sala@alternatives-humanitaires.org

Traducteurs | *Translators*

- Thérèse Benoit • Méline Bernard  
• Gillian Eaton • Gabriel Grandjouan  
• Lucile Guieu • Alan Johnson • Juliet Powys  
• Darin Reisman • 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

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.*

ÉDITORIAL | EDITORIAL

# L'histoire sans fin

## The never-ending story

*Boris Martin* • Rédacteur en chef

*François Grünewald* • Directeur de la prospective stratégique du Groupe URD, coordinateur de l'Observatoire Covid-19 et membre du bureau de l'International Humanitarian Studies Association (IHSA)

Copilotes du dossier de ce numéro dans le cadre d'un partenariat entre *Alternatives Humanitaires* et l'International Humanitarian Studies Association

*Boris Martin* • Editor-in-Chief

*François Grünewald* • Strategic foresight Director of the URD Group, Coordinator of the Covid-19 Observatory and member of the Board of the International Humanitarian Studies Association (IHSA)

Joint editors of this issue under a partnership between *Humanitarian Alternatives* and the International Humanitarian Studies Association



BORIS  
MARTINFRANÇOIS  
GRÜNEWALD

**N**ous n'en avons pas terminé avec la pandémie de la Covid-19. Après avoir tenté de gérer, avec des résultats très variables selon les continents, l'épisode durant le premier semestre 2020, le monde se trouve confronté à de très nombreuses inconnues sur lesquelles des scénarios doivent encore être écrits.

Déjà abordés dans le n° 14 de la revue *Alternatives Humanitaires* paru en juillet dernier<sup>1</sup>, les impacts de la Covid-19 sur l'aide internationale, en ses volets humanitaires et développementaux, doivent encore être identifiés, appréhendés, anticipés. Pour cela, il nous faut nous appuyer sur les expériences accumulées depuis près de neuf mois tout en nous projetant – avec prudence – dans l'avenir et les contextes où les effets directs comme indirects de la Covid-19 vont encore se déployer. C'est ce à quoi s'attelle ce dossier. Réalisé en partenariat avec l'International Humanitarian Studies Association (IHSA), il forme le second volet de cette thématique Covid-19.

Huit articles composent donc ce dossier et nous offrent, par touches, d'alterner entre retours d'expériences et enjeux d'avenir, en naviguant entre différentes zones géographiques. À la mesure de cette pandémie en somme. C'est ce à quoi s'attèlent donc les contributions des analystes de l'ACAPS (Assessment Capacities Project) et de Madhushala Senaratne (University of Sussex) qui donnent à voir comment des approches aussi différentes que la collectes de données au Bangladesh ou le storytelling offrent d'objectiver la compréhension de la situation en cours tout en rendant sensible le sort des populations. Avec toutes les difficultés que cela implique concrètement et les réinventions qui peuvent se faire jour à la faveur de cette crise. La question de l'hébergement est abordée sous deux angles : celui des souffrances des sans-abris à travers les acteurs de l'aide à Marseille, soumis

**W**e have not seen the end of the Covid-19 pandemic. After attempting to manage – with extremely variable results from one continent to another – the first episode of the pandemic during the first semester of 2020, the world now faces countless unknowns, with as yet unwritten scenarios.

Already discussed in the fourteenth issue of *Humanitarian Alternatives*, published last July<sup>1</sup>, the impacts of Covid-19 on international aid, in both its humanitarian action and development dimensions, have yet to be identified, understood, foreseen even. In order to do so, we must build on the experience gained over the past nine months whilst cautiously looking to the future and considering the contexts where the direct and indirect effects of Covid-19 will continue to unfold. Such is the theme of this issue. Produced in partnership with the International Humanitarian Studies Association (IHSA), it forms the second strand to this Covid-19 theme.

The "Focus" section consists of eight articles, which will allow us to switch between lessons learned and future challenges, whilst navigating between different geographical areas – commensurate with the pandemic itself. This is what the contributions of ACAPS (Assessment Capacities Project) analysts and Madhushala Senaratne (University of Sussex) are tackling, showing how approaches as diverse as data collection in Bangladesh or storytelling offer to objectify our understanding of the current situation while raising awareness of the fate of the populations – with all the difficulties that this implies in practice and the reinventions that may emerge as a result of this crisis. The issue of shelter is approached from two angles: on the one hand, that of the suffering of the homeless, through an analysis of the work of aid actors in Marseille, which has been subject to strong constraints (Olivia

— 1. *Alternatives Humanitaires*, dossier « Covid-19. Impacts dans le champ humanitaire », n° 14, juillet 2020, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/category/focus-fr/covid-19-impacts-dans-le-champ-humanitaire>

— 1. *Humanitarian Alternatives*, Focus "Covid-19. Impacts in the humanitarian field", issue 14, July 2020, <http://alternatives-humanitaires.org/en/category/focus-en/covid-19-impacts-in-the-humanitarian-field>

à de fortes contraintes d'une part (Olivia Nevissas *et al.*); les inégalités en matière de logement telles qu'elles ont été fortement mise en exergue avec cette crise d'autre part (George Foden). De la même façon, les différences d'approches dans certains pays du nord avec leurs points de forces et leurs angles morts, sont présentées dans les analyses sur le Canada (Diane Alalouf-Hall *et al.*) ou la France (Emmanuel Baron et Michael Neuman). Les révolutions en gestation, notamment la plus importante d'entre elles – la localisation de l'aide – sont abordées à travers les exemples très différents du Vanuatu, pays de Mélanésie (M.-C. Savard *et al.*), comme du continent africain (Irène Sesmaisons). Tous deux démontrent de manière éclatante l'importance de l'échelle locale pour appréhender cette crise et celles à venir.

Mais l'histoire de celle qui nous occupe encore n'est pas encore écrite, loin de là. Et s'il y contribue, tout comme le premier, ce second volet n'épuise pas la somme de ces inconnues que nous évoquions. Au fur et à mesure de leur dévoilement, elles permettront de mieux dessiner les perspectives qui attendent les acteurs humanitaires. De notre poste d'observateurs, nous y veillerons en posant d'ores et déjà les questions qui conditionnent l'aide humanitaire.

D'abord, quels vont être les impacts de cette crise sur les économies, et ce à tous les niveaux: celui – micro – de l'économie des familles et de la sécurité alimentaire, plus largement de la subsistance quotidienne; celui – méso – des échanges villes-campagnes, au rythme des multiples (dé)(re)confinements et des fermetures/ouvertures de frontières jouant sur la vitalité des marchés nationaux; enfin celui – macro – des pays et blocs de pays liés à des échanges de proximité comme impliqués dans la mondialisation des échanges?

Quels seront aussi les impacts de cette situation sur le multilatéralisme qui, déjà passablement affaibli auparavant, a encore montré davantage ses fragilités?

Nevissas *et al.*); on the other hand, the question of inequalities in housing, which had come under the spotlight with this crisis (George Foden). Likewise, differences in the approaches taken by countries from the Global North, as well as their strengths and their blind spots, are presented in analyses on Canada (Diane Alalouf-Hall *et al.*) and France (Emmanuel Baron and Michael Neuman). Ongoing revolutions, including the most important of them – the localisation of aid – are approached through the very different examples of Vanuatu, in Melanesia (M.-C. Savard *et al.*) and the African continent (Irène Sesmaisons). Both vividly demonstrate the importance of the local scale in understanding this crisis and those to come.

But the history of this pandemic has not yet been written – far from it. And even though this second strand makes its own contribution to that history, just like the first, it by no means covers all the unknowns to which we allude. As they are revealed, they will help to chart a clearer course for humanitarian actors. From our vantage point, we will do so by asking the questions that shape humanitarian aid.

To begin with, what will be the impacts of this crisis upon the world's economies, at all their embedded levels? The micro level – that of family economics and food security, and, more generally, of day-to-day survival. The meso level – that of urban-rural exchanges, now punctuated by manifold lockdowns and border closures/openings, and the impacts of these latter upon the vitality of national markets. And finally, the macro level – that of countries and groups of countries at once connected by local trade and driving globalisation of trade.

Likewise, what will be the impacts of the crisis on the world's already weakened multilateralism, the fragilities of which are becoming increasingly apparent? It remains as critical now as it has ever been to resolve the world's many ongoing conflicts in which today's perpetrators

Il est pourtant toujours aussi nécessaire de trouver des solutions à la multitude des conflits dans lesquels les acteurs de la violence ont eu des stratégies très différenciées d'instrumentalisation de la pandémie. Le monde d'après sera-t-il capable de faire face aux crises de tous ordres à venir sur la base d'une gouvernance mondiale qui a rarement été aussi vacillante, non seulement dans le domaine sanitaire, mais aussi géopolitique ? Qu'attendre, notamment, de l'Organisation des Nations unies, alors que l'Organisation mondiale de la Santé paie le prix fort d'une gestion critiquée de la pandémie autant que de son instrumentalisation par les grands États, au premier rang desquels les États-Unis et la Chine ?

C'est dans ce maelstrom que l'aide – tant celle humanitaire qui répond à l'urgence des crises que celle plus développementale qui accompagne les populations au long cours – va devoir elle aussi trouver sa place. Entre le retour encore très limité des acteurs internationaux sur leurs terrains habituels, la nécessaire montée en puissance des acteurs locaux autonomisés de fait, et le risque d'une baisse massive des financements tant privés qu'institutionnels, comment les acteurs de l'aide verront-ils leurs rôles évoluer ? Comment la solidarité va-t-elle se repenser ? Quels seront les impacts de cette « gestion de crise » sur les systèmes de santé ? Saura-t-on remettre l'anticipation et la préparation au cœur de ces derniers ? Serons-nous prêts lorsque, face aux vulnérabilités de nos sociétés plus que jamais mises à jour, d'autres catastrophes majeures surviendront en marge ou, dans le meilleur des cas, sur les décombres de cette pandémie ?

Non, nous n'en avons pas terminé avec la pandémie de la Covid-19. Mais puisqu'il s'agit de saisir toutes les opportunités d'apprendre en temps réel, puisse ce numéro, fruit d'une coopération inédite entre *Alternatives Humanitaires* et l'IHSA, être une pierre utile à la construction de ce savoir collectif.

of violence have applied exceptionally distinct strategies in order to profit from the pandemic. Will the post-Covid-19 world be able to face the many kinds of crises to come, and draw upon a global governance that has seldom been so unstable, not only in the arena of health but also in the geopolitical one? What can we reasonably expect, in particular from the United Nations, now that the World Health Organization is paying the price for its criticised management of the pandemic and its manipulation by the world's larger States, the United States and China front in line?

It is in this maelstrom that aid – both in its humanitarian dimension, which is responding to the urgency of crises, and its development one, which is supporting populations over the long term – must also find a footing. How will the roles of aid actors change, in a situation in which the mobilisation of international actors in their accustomed fields of intervention remains very restricted, the necessary empowerment of local actors makes them more self-reliant, and both private and institutional funding are at risk of massive reductions? How will solidarity reinvent itself? What impacts will the “crisis management” have upon health systems? Will we be able to put anticipation and preparation back at the core of these health systems? Will we be ready when, faced with a level of vulnerability never seen before in our societies, other major disasters occur on the fringes or, at best, the wreckage of this pandemic?

No, we have not seen the end of the Covid-19 pandemic. But since it is a question of seizing every opportunity to learn in real time, may this issue – the result of an unprecedented collaboration between *Humanitarian Alternatives* and the IHSA – be a useful stone in the construction of this collective knowledge.

*Translated from the French by Derek Scoins*

### La Covid-19 : question de genre

Pour uniformiser le genre accolé au virus qui nous intéresse ici, nous nous sommes rangés à l'avis de l'Académie française ([www.academie-francaise.fr/le-Covid-19-ou-la-Covid-19](http://www.academie-francaise.fr/le-Covid-19-ou-la-Covid-19)). Considérant que « les sigles et acronymes ont le genre du nom qui constitue le noyau du syntagme dont ils sont une abréviation », les Immortels ont en effet opté pour le genre féminin puisque le noyau de « corona virus disease » [*disease*] « est un équivalent du nom français féminin *maladie* ». Cette règle ne s'applique pas dans le cas de citations ou de références bibliographiques qui auraient employé le masculin.



# PERSPECTIVES



PERSPECTIVES

# **L'invention de l'impartialité : histoire d'un principe humanitaire, entre raisons juridique, stratégique et algorithmique**

## **The invention of impartiality: the history of a humanitarian principle, from a legal, strategic and algorithmic perspective**

*Joël Glasman* • Historien et professeur  
à l'université de Bayreuth (Allemagne)



Le principe d'impartialité, que l'on réduit souvent à un principe de répartition mathématique, fut à l'origine forgé par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), alors en quête de légitimité. Or réduire l'impartialité à un principe algorithmique de distribution des ressources, c'est conforter la position de surplomb des organisations déterritorialisées. Telle est la thèse développée par l'auteur dans son dernier livre.

The principle of impartiality, which is often reduced to a principle of mathematical distribution, was originally coined by the International Committee of the Red Cross (ICRC), at that time on a quest for legitimacy. However, reducing impartiality to a resource distribution algorithm strengthens the overarching position held by non-territorial organisations. This is the theory put forward by the author in his latest book.





JOËL GLASMAN

L'impartialité est l'un des principes humanitaires les moins contestés dans le secteur de l'aide<sup>1</sup>. Tandis que la signification et les usages d'autres principes – neutralité ou indépendance par exemple – sont ardemment débattus, l'« impartialité » fait en effet l'objet d'un large consensus. Non seulement les grandes organisations humanitaires – des organisations non gouvernementales (ONG) laïques aux ONG religieuses, en passant par les agences américaines ou européennes – endossent toutes ce principe, mais les États-nations comme les bailleurs privés lui donnent même une place à part<sup>2</sup>. Pourtant, ce principe d'impartialité a subi une étonnante mutation.

Sa définition communément admise – celle du Code de Conduite de 1994<sup>3</sup> – comporte deux phrases. La première dit : « L'aide est apportée sans aucune considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, et sans discrimination d'aucune sorte. » C'est une clause de non-discrimination. La seconde dit : « Les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins. » C'est une clause de proportionnalité des secours. C'est cette clause qui est la plus souvent citée. La formule « en fonction des seuls besoins » (*on the basis of need alone*) est devenue un mantra pour certaines organisations<sup>4</sup>, notamment le Bureau de la

impartiality in one of the least disputed humanitarian principles in the aid sector<sup>1</sup>. While the meaning and usages of other principles, such as neutrality and independence, are passionately debated, there is a broad consensus about the principle of "impartiality". Indeed, not only the large humanitarian organisations – both secular and faith-based non-governmental organisations (NGOs), as well as the American and European aid agencies – all endorse the principle, but Nation-States and private funding bodies even give it a special place<sup>2</sup>. However, the principle of impartiality has undergone a surprising transformation.

The generally accepted definition (from the 1994 Code of Conduct<sup>3</sup>) contains two sentences. The first sentence says, "Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind". This is a non-discrimination clause. The second sentence says, "Aid priorities are calculated on the basis of need alone". This is an aid proportionality clause. This is the most frequently quoted clause. The wording "on the basis of need alone" has become a mantra for some organisations<sup>4</sup>, notably for the United Nations (UN) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), which has reversed the order of the sentences: in this case, the

— 1. Marion Pechayre, « Impartialité et pratiques de triage en milieu humanitaire. Le cas de Médecins Sans Frontières au Pakistan », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, vol. 6, n° 1, 2014, p. 125-142.

— 2. Voir les signataires du "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief" (Steering Committee of Humanitarian Response, 1994). Pour la France : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, Paris, 2018.

— 3. Son intitulé exact est « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe ». Pour le consulter et le télécharger : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/publication/p1067.htm> (NDLR).

— 4. James Darcy and Charles-Antoine Hofmann, "According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector", Humanitarian Policy Group Report, ODI, 2003.

— 1. Marion Pechayre, « Impartialité et pratiques de triage en milieu humanitaire. Le cas de Médecins Sans Frontières au Pakistan », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, vol. 6, n° 1, 2014, p. 125-142.

— 2. See the signatories of the "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief" (Steering Committee of Humanitarian Response, 1994). For France: Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française, 2018-2022*, Paris, 2018.

— 3. Its exact title is the "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organizations (NGOs) in disaster relief." Read and download the code: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf> (Editor's note).

— 4. James Darcy and Charles-Antoine Hofmann, "According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector", Humanitarian Policy Group Report, ODI, 2003.

coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) qui a inversé l'ordre des phrases, la clause de non-discrimination devenant une simple conséquence de la proportionnalité des besoins<sup>5</sup>.

Pourtant ces deux phrases ont une logique opposée: la première phrase *interdit* les discriminations entre les êtres humains. C'est une clause d'égalité: tous les hommes sont égaux. La seconde phrase *introduit* au contraire de nouvelles discriminations, c'est-à-dire et selon son inventeur – Jean Pictet – lui-même, des *inégalités* entre les hommes: il faut, pour secourir, *différencier*.

L'impartialité humanitaire répond à un épineux problème de justice: comment distinguer les discriminations légitimes de celles non légitimes? La première phrase répond en donnant *une liste* – non exhaustive – de discriminations illégitimes (« race », « croyance », « nationalité », etc.) quand la seconde phrase ne donne aucun exemple de discrimination légitime. Elle pose seulement une règle générale, la proportionnalité: les priorités sont « déterminées en fonction des seuls besoins ». La version anglaise du Code de Conduite est plus explicite, puisqu'elle affirme que les priorités doivent être *calculées* en fonction des seuls besoins (*aid priorities are calculated on the basis of need alone*). La justice humanitaire suppose donc de pouvoir faire un calcul, autrement dit une objectification mathématique des souffrances humaines. C'est là une vision de la justice humanitaire qui n'a plus grand-chose à voir avec celle du xix<sup>e</sup> siècle.

non-discrimination clause becomes a simple consequence of the proportionality of needs<sup>5</sup>.

However, these two sentences are contradictory: the first sentence *prohibits* discrimination between human beings. It is an equality clause: all people are equal. The second sentence *introduces* new forms of discrimination, i.e., and in the words of its creator Jean Pictet, *inequalities* between people. There is a need to *differentiate* in order to help.

Humanitarian impartiality addresses a thorny problem of justice. How can we distinguish between legitimate and non-legitimate forms of discrimination? The first sentence responds by providing a non-exhaustive *list* of unfounded discrimination (race, creed, nationality and so forth), while the second sentence does not give any examples of legitimate discrimination. It simply lays down a general rule, that of proportionality: aid priorities are “determined on the basis of need alone”. The English language version of the Code of Conduct is more explicit than the French version, as it states that priorities must be *calculated* on the basis of need alone. Humanitarian justice therefore supposes that a calculation can be made, in other words, that human suffering can be mathematically objectified. This vision of humanitarian justice has little in common with that of the 19<sup>th</sup> century.

### Humanitarian principles – a history

“Principles” are omnipresent in humanitarian discourse, but little interest is shown in their history. They are often regarded as being timeless: they are

— 5. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies de 1991 (A/RES/46/182) établissant un organisme de coordination internationale de l'aide (futur OCHA) rappelle le principe d'impartialité. OCHA définit l'impartialité d'une façon explicitement inspirée des principes fondamentaux de la Croix-Rouge : “*Humanitarian action must be carried out on the basis of need alone* [souligné par l'auteur], giving priority to the most urgent cases of distress and making no distinctions on the basis of nationality, race, gender, religious belief, class or political opinions” (OCHA on Message: Humanitarian Principles, 2011).

— 5. Resolution 46/182 of the 1991 United Nations General Assembly (A/RES/46/182), establishing an international humanitarian assistance coordination body (which became OCHA), reiterates the principle of impartiality. OCHA's definition of impartiality is clearly inspired by the fundamental principles of the Red Cross: “*Humanitarian action must be carried out on the basis of need alone* [author's emphasis], giving priority to the most urgent cases of distress and making no distinctions on the basis of nationality, race, gender, religious belief, class or political opinions” (OCHA on Message: Humanitarian Principles, 2011).

## Les principes humanitaires ont une histoire

Les « principes » sont omniprésents dans le discours humanitaire, mais on s'intéresse peu à leur histoire. Ils sont souvent considérés comme intemporels : on les rattache vaguement à la Croix-Rouge, souvent sans préciser davantage – et en ajoutant presque toujours qu'ils sont universels. Telle Athéna s'échappant du front de Zeus, les principes humanitaires semblent sortir tout habillés du front d'Henri Dunant<sup>6</sup>. Cette vision enchantée des principes humanitaires est pourtant dangereuse : elle en fait des réalités anhistoriques et donc indiscutables. Car ces principes « universels » sont en réalité le résultat de conflits bien réels. En cela, ils répondent à des intérêts que l'on peut localiser et dater.

En 1863-1864, quand la Croix-Rouge fut créée, ses fondateurs discutèrent de ses orientations générales, mentionnant le volontariat, l'universalité, la gratuité, la philanthropie, la neutralité, et l'impartialité. Mais il ne s'agissait pas des « principes fondamentaux » tels qu'on les entend aujourd'hui. Ils n'étaient d'ailleurs même pas qualifiés de « principes » puisqu'on parlait tour à tour de « bases », de « propositions » ou d'« idées » qui devaient organiser la Croix-Rouge. Il s'agissait tantôt de principes philosophiques, tantôt de règles de fonctionnement. De nombreuses idées furent débattues quelque temps, comme le « patriotisme », la « pitié » et l'« obéissance » (la subordination des comités de la Croix-Rouge aux autorités militaires) avant d'être rapidement abandonnés. D'autres principes furent encore inventés, souvent en concurrence les uns avec les autres : on compte douze principes (dans les années 1880), puis plus d'une vingtaine (autour de 1900), puis six (en 1920)<sup>7</sup>.

— 6. Ou descendre directement de l'espace, comme dans l'iconographie futuriste de l'Harvard Humanitarian Academy, <https://hhi.harvard.edu/elearning/humanitarian-principles>

— 7. Je m'appuie ici sur l'excellent article de l'historien et archiviste du CICR Daniel Palmieri : « Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge :

vaguely linked to the Red Cross, often without any further clarification, and it is almost always said that they are universal. Just like Athena being born from the forehead of her father, Zeus, humanitarian principles seem to have emerged “ready made” from Henri Dunant's forehead<sup>6</sup>. However, this magical vision of humanitarian principles is dangerous. It is based on realities that lack historical context and are therefore unarguable. In fact, these “universal” principles are the result of very real conflicts. They reflect interests that can be situated and dated.

When the Red Cross was founded in 1863-1864, its founders discussed its general policies, mentioning volunteer service, universality, free provision, philanthropy, neutrality, and impartiality. However, these were not “fundamental principles” as we would understand today. Furthermore, they were not even classed as “principles”, as by turn the terms “foundations”, “proposals” and “ideas” that would shape the Red Cross were used. They were at times philosophical principles and at times operating guidelines. A large number of ideas were debated for some time, such as “patriotism”, “compassion” and “obedience” (the subordination of the Red Cross committees to the military authorities), before being swiftly jettisoned. Other principles were invented, often competing with one another. There were twelve principles (in the 1880s), then around twenty (circa 1900), and subsequently six (1920)<sup>7</sup>.

Impartiality was therefore one of the very first principles evoked by the founders of the Red Cross. It is generally thought to come from the 1864 Geneva Convention<sup>8</sup>, but that “impartiality”

— 6. Or descending directly from space, as in the Harvard Humanitarian Academy's futuristic illustration, <https://hhi.harvard.edu/elearning/humanitarian-principles>

— 7. See Daniel Palmieri, the ICRC's historian and archivist : « Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge : une histoire politique », CICR, 6 juillet 2015, <https://www.icrc.org/fr/document/les-principes-fondamentaux-de-la-croix-rouge-une-histoire-politique>

— 8. In 1864, five years after the Battle of Solferino,

L'impartialité fit donc partie des tout premiers principes évoqués par les fondateurs de la Croix-Rouge. Son origine est en général attribuée à la Convention de Genève de 1864<sup>8</sup>, mais cette clause d'« impartialité » était alors très différente de ce que l'on comprend aujourd'hui par ce terme. La convention de 1864 disait en effet à l'article 6 : « Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent. » C'était une clause de non-discrimination. Cela voulait dire : soigne ton ami comme ton ennemi. Rien de plus. Ce n'est que trois quarts de siècle plus tard que sera ajouté le principe de proportionnalité.

Dans sa thèse de droit publiée en 1955, Jean Pictet, juriste du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), récrivit « Les principes de la Croix-Rouge<sup>9</sup> ». Que voulait faire Pictet en inventant la proportionnalité ? Répondre à des questions éthiques, bien sûr, mais aussi défendre les intérêts propres du CICR face aux attaques extérieures.

Le Mouvement Croix-Rouge réunit alors deux types d'institutions : le CICR d'une part, basé à Genève, et les Sociétés nationales d'autre part (Croix-Rouge française, Croix-Rouge allemande, etc.), ces dernières étant rassemblées dans la « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge »<sup>10</sup>. Or en 1946, les Gouverneurs de la Ligue avaient publié « dix-sept principes fondamentaux » pour réorganiser la Croix-Rouge. Cela constituait une attaque en règle contre le CICR,

une histoire politique », CICR, 6 juillet 2015, <https://www.icrc.org/fr/document/les-principes-fondamentaux-de-la-croix-rouge-une-histoire-politique>

— 8. En 1864, cinq ans après la bataille de Solferino, une conférence diplomatique réunit à Genève les délégués de seize pays pour signer la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.

— 9. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 37/441, 1955, p. 559-577 ; « Les principes de la Croix-Rouge (III) », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 37/442, 1955, p. 633-640.

— 10. Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge qui deviendra la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR).

clause was very different from what we now understand by the term. Article 6 of the 1864 Convention said: "Wounded or sick combatants, to whatever nation they may belong, shall be collected and cared for." This was a non-discrimination clause. It meant: look after your friends and your enemies. Nothing more. The principle of proportionality would only be added some seventy-five years later.

In his law thesis published in 1955, Jean Pictet, the ICRC legal expert, rewrote "The Fundamental Principles of the Red Cross"<sup>9</sup>. What was Pictet seeking to do by inventing proportionality? He was seeking to address ethical issues, naturally, but also to champion the interests of the ICRC itself in response to external attacks.

The Red Cross Movement then brought together two types of institutions: the ICRC on the one hand, based in Geneva, and the National Societies on the other hand (French Red Cross, German Red Cross, etc.), these latter being gathered in the "League of Red Cross Societies"<sup>10</sup>. But in 1946 the Governors of the League had published a series of "seventeen fundamental principles" to reorganise the Red Cross. This constituted an outright attack on the ICRC, considered until then as the guardian of humanitarian principles. However, since 1945 the ICRC had no longer been beyond reproach: its moral authority was being challenged by the national societies, and it was criticised for its ambiguous stance during World War II. The USSR accused it of not condemning the crimes committed by the Nazis, China of favouring Taiwan, East Germany of not denouncing the colonisation in Africa. Until then, the neutrality of Switzerland had justified

a diplomatic conference in Geneva brought together delegates from sixteen countries to sign the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field.

— 9. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 37/441, 1955, p. 559-577 ; « Les principes de la Croix-Rouge (III) », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 37/442, 1955, p. 633-640.

— 10. The League of Red Cross Societies then became the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC).

jusqu'alors considéré comme le gardien des principes humanitaires. Mais depuis 1945, le CICR n'était plus inattaquable, son autorité morale était contestée par les Sociétés nationales, on lui reprochait son attitude ambiguë pendant la Seconde Guerre mondiale. L'URSS l'accusait de n'avoir pas su dénoncer les crimes nazis, la Chine de favoriser Taiwan, l'Allemagne de l'Est de ne pas dénoncer la colonisation en Afrique... Jusqu'alors, la neutralité de la Suisse avait pu justifier la position de surplomb du CICR – ce n'était plus le cas. Face aux soixante-dix Sociétés nationales, le CICR risquait d'être dégradé au rang d'un simple partenaire local parmi de nombreux autres. Isolé, le CICR envisagea même brièvement la possibilité de quitter le mouvement Croix-Rouge<sup>11</sup>.

La thèse de Pictet participait de la contre-attaque du CICR. Doctorant sous la direction de l'ancien président du CICR Max Huber, Pictet insista sur le rôle fondateur du Comité dans l'élaboration de la doctrine humanitaire. Il énuméra sept « principes fondamentaux » (l'humanité, l'égalité, la proportionnalité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance et l'universalité) qu'il distingua des « principes organiques » au nombre de dix (désintéressement, gratuité, volontariat, etc.). Cette formulation justifiait la position spécifique du CICR au sein du mouvement Croix-Rouge – et au sein du mouvement humanitaire en général. Le Comité mena durant plusieurs années un combat moral et juridique pour que les principes de Pictet soient adoptés par tout le mouvement – un objectif qui ne fut atteint qu'en 1965.

De fait, Pictet « transforma » l'impartialité. Comment s'y prit-il ? Il reprit d'abord la clause traditionnelle en la mettant au goût du jour : « La Croix-Rouge agira sans faveur ni prévention à l'égard de quiconque<sup>12</sup>. » Cette clause de non-discrimi-

the ICRC's overarching position, but this was no longer the case. Confronted with the seventy National Societies, the ICRC was running the risk of being downgraded to the rank of one of many local partners. Indeed, the ICRC was so isolated that it even briefly considered leaving the Red Cross Movement<sup>11</sup>.

Pictet's commentary was part of the ICRC's counter-attack. A Ph.D. student supervised by the former president of the ICRC, Max Huber, Pictet emphasised the fundamental role played by the committee in the development of the humanitarian doctrine. He listed seven "fundamental principles" (humanity, equality, proportionality, impartiality, neutrality, independence and universality), which he distinguished from the "organic principles" of which there were ten (selflessness, free provision, voluntary service, etc.). This wording justified the ICRC's special position within the Red Cross Movement and within the humanitarian sector as a whole. The Committee waged a moral and legal struggle for several years to ensure that Pictet's principles were adopted by the entire movement – an aim not achieved until 1965.

Pictet actually "transformed" impartiality. How did he go about it? He firstly reworked the traditional clause by modernising it: "The Red Cross will act without favour or prejudice towards or against anyone"<sup>12</sup>. This non-discrimination clause did not pose any particular concerns, as it was already enshrined in the 1864 Convention, and it was already well-established in the international law of the period. The clause appeared, albeit with different wording, at the start of the 1948 Universal Declaration of Human Rights, and in the 1949 Geneva Conventions prohibiting any form of discrimination "on the basis of sex, race, nationality, religion, political beliefs or other criteria"<sup>13</sup>.

— 11. Voir Daniel Palmieri, « Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge... », art. cit.

— 12. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 633.

— 11. See Daniel Palmieri, « Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge... », art. cit.

— 12. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 633.

— 13. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 563.

nation ne posait pas de problème particulier, puisqu'elle se trouvait déjà dans la Convention de 1864, et elle avait déjà une place bien établie dans le droit international de l'époque – elle figurait sous une autre formulation au début de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et dans les Conventions de Genève de 1949 prohibant toute discrimination « qui serait basée sur le sexe, la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques ou tout autre critère analogue<sup>13</sup> ».

Mais à cette définition, Pictet en ajouta une seconde, « positive » cette fois-ci, qui expliquait comment l'aide devait être répartie : « L'aide disponible sera répartie d'après l'importance relative des besoins individuels et suivant leur ordre d'urgence<sup>14</sup>. » Ce nouveau principe, qu'il baptisa de « proportionnalité », était aussi qualifié de « règle de répartition ». Pictet s'avancait ici sur un terrain fragile. Alors que la *non-discrimination* était solidement établie en droit, la proportionnalité était plus difficile à justifier. Les Conventions de Genève de 1949 disaient bien qu'il existait, pour les organisations humanitaires, des « distinctions permises », mais sans préciser exactement lesquelles. Elles autorisaient ainsi les distinctions « qui se fondent sur la souffrance, la détresse ou la faiblesse naturelle des personnes protégées<sup>15</sup> », mais sans en dire plus sur la manière de reconnaître ces souffrances. Les Conventions de Genève précisaient simplement qu'il pouvait y avoir « une priorité dans l'ordre des soins<sup>16</sup> ».

However, Pictet added a second “positive” definition, explaining how aid should be shared out: “The help available shall be apportioned according to the relative importance of individual needs and in their order of urgency”<sup>14</sup>. This new principle, which he called “proportionality”, was also christened the “distribution rule”. In this instance, Pictet was on shaky ground. While non-discrimination was well-established in law, proportionality was more difficult to justify. The 1949 Geneva Conventions stated that for humanitarian organisations there were “permitted distinctions” but without specifying what they were. The conventions allowed distinctions to be made “on the grounds of suffering, distress or the inherent weakness of people being protected”<sup>15</sup>, but without elaborating on how to recognise this suffering. The Geneva Conventions simply stated that there could be a “priority in the order of treatment”<sup>16</sup>.

### The rationale of triage applied to humanitarian work

Military medicine provided Pictet with the decisive argument he needed to organise the order of treatment. Military medics treated “firstly those for whom a delay would be fatal”<sup>17</sup>. In this way, Pictet brought the technique of triage into humanitarian law. As medical historians have shown, this technique of sorting patients by order of priority dates back to the early 19<sup>th</sup> century<sup>18</sup>. This method of rationally managing the assessment of the treatment needed by the injured became widespread during the First World War, during which it became a way of protecting military per-

— 13. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 563.

— 14. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 568.

— 15. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 570.

— 16. C'est l'article 12 de la première Convention de 1949 qui établit ce point.

— 14. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 568 (our translation).

— 15. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 570.

— 16. Article 12 of the first 1949 Convention establishes this point.

— 17. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 570 (our translation).

— 18. Guillaume Lachenal, Guillaume, Céline Lefève et Vinh-Kim Nguyen, « Le triage en médecine, une routine d'exception », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, vol. 6, n° 1, 2014, p. 1-25.

## La logique du triage appliquée à l'humanitaire

C'est la médecine militaire qui fournit à Pictet l'argument décisif pour organiser l'ordre des soins. Les médecins militaires soignaient en effet « d'abord les hommes auxquels un délai serait fatal<sup>17</sup> ». Pictet fit ainsi entrer la technique du triage dans le droit humanitaire. Comme l'ont bien montré les historiens de la médecine, cette technique de classement des patients par ordre de priorité remonte au début du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>18</sup>. Cette méthode de gestion rationnelle de l'évaluation des soins aux blessés fut généralisée au cours de la Première Guerre mondiale durant laquelle elle devint un objectif de conservation des effectifs militaires, ce qui passait par une hiérarchisation des blessés en catégories<sup>19</sup>. Le triage nouait ainsi ensemble deux intérêts contradictoires : il fallait sauver des vies, mais aussi conserver des effectifs combattants. Il s'agissait d'une question morale d'un côté, et d'une question stratégique de l'autre (qui peut-on transporter ? qui peut-on sauver ? qui peut se rétablir et combattre à nouveau ?). Il ne s'agissait pas de sauver en premier lieu ceux qui souffrent le plus, mais de sauver des vies *utiles* : une logique utilitariste « populationnelle » d'un côté, centrée sur les besoins du nombre, s'opposait ainsi à une logique « clinique », centrée sur les besoins de l'individu. Pictet expliquait : « Pour la Croix-Rouge, il y a des distinctions qu'il est licite et même nécessaire d'opérer parmi les individus : ce sont celles qui se fondent sur la souffrance<sup>20</sup>. »

— 17. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 570.

— 18. Guillaume Lachenal, Guillaume, Céline Lefève et Vinh-Kim Nguyen, « Le triage en médecine, une routine d'exception », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, vol. 6, n° 1, 2014, p. 1-25.

— 19. C'est durant la Première Guerre mondiale que le triage devient une technique incontournable pour les armées. On trie les soldats blessés au départ des ambulances ferroviaires : (1) urgence vitale immédiate (détresse respiratoire, détresse circulatoire), (2) urgence vitale qui peut attendre quelques heures (fractures ouvertes, plaies des racines des membres), (3) cas non urgent, (4) cas trop complexe ou désespéré.

— 20. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 569.

sonnel, which involved ranking the injured into categories<sup>19</sup>. Triage therefore brought together two contradictory interests: lives needed to be saved, but the fighting force also needed to be protected. This was both a moral and a strategic question (Who can be transported? Who can be saved? Who can get better and get back into action?). It was not a case of firstly saving those who were suffering the most, but saving *useful* lives: a utilitarian "population-based" rationale on the one hand, based on the needs of the many, contradicted a "clinical" rationale on the other, focused on the needs of the individual. Pictet explained: "for the Red Cross, there are distinctions that are licit and even need to be taken regarding individuals: they are based on suffering"<sup>20</sup>.

By including triage in the terminology of humanitarian law, Pictet made a break with Dunant's legacy without explicitly saying so. He shifted humanitarian aid into a new space and time framework. Dunant's aid took place in a well-defined space. "Solferino" was a defined battlefield, a historical event with a start and an end, a limited disaster. For Pictet, the whole world had become a potential battlefield. Needs would always exceed resources. Triage was no longer about the needs of a conflict but applied to all humanitarian aid.

The now global nature of the issue neatly enabled Pictet to justify the overarching position of the ICRC. Granted, it was an organisation with a set location, with its buildings, offices and practical constraints. However, if considered from the perspective of "proportionality", its humanitarian work could be presented as universal, and "more" universal, in any case, than all the other organisations.

— 19. Triage became an indispensable technique for armies during the First World War. Injured soldiers were triaged before hospital trains departed: (1) immediate life-threatening emergency (respiratory and circulatory problems), (2) life-threatening emergency that could wait a few hours (open fractures, wounds in the upper areas of the limbs), (3) non-urgent cases, and (4) cases that were too complex or beyond help.

— 20. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 569 (our translation).

En faisant entrer le triage dans le langage du droit humanitaire, Pictet rompait sans le dire avec l'héritage de Dunant. Il faisait basculer l'aide humanitaire dans un nouveau cadre d'espace et de temps. Les secours de Dunant agissaient encore dans un espace borné. « Solferino », c'était un champ de bataille situé, un événement historique avec un début et une fin, une catastrophe limitée. Avec Pictet, le monde entier était devenu un champ de bataille potentiel. Les besoins excéderaient toujours les ressources. Le triage n'était plus lié à la nécessité d'un conflit, mais généralisé à toute aide humanitaire.

Cette montée en globalité permit habilement à Pictet de justifier la position de surplomb du CICR. Certes, il s'agissait d'une organisation localisée, avec ses bâtiments, ses bureaux, ses contraintes matérielles. Mais son action humanitaire pouvait, si on la considérait du point de vue de la « proportionnalité », être présentée comme universelle – « plus » universelle, en tout cas, que toutes les autres organisations. Pictet expliquait ainsi que les États-nations secouraient en priorité leurs ressortissants « nationaux », tandis que les confréries religieuses privilégiaient les « coreligionnaires », les communautés professionnelles les « collègues du même métier », et les partis politiques leurs « sympathisants<sup>21</sup> ». Chaque organisation faisait passer un groupe de personnes avant les autres. Mais la solidarité humanitaire, c'est celle qui s'adresse à des inconnus<sup>22</sup>!

Pictet explained that the Nation-States prioritised aiding their "nationals", while faith organisations prioritised those who "shared their faith", professional bodies focused on "colleagues from the same profession", and political parties favoured their "supporters"<sup>21</sup>. Each organisation placed a group of people before all the others. However, humanitarian solidarity prioritises strangers<sup>22</sup>!

### At the roots of the ICRC's overarching position

This is why the ICRC was becoming more legitimate than others at championing the humanitarian cause and defending its true principles: the ICRC could be truly impartial as it had no ties! Of course, this was not the case of the National Societies, which primarily assisted "people of their nationality", as Pictet explained, "which was normal given the national nature of these institutions"<sup>23</sup>. Only the ICRC was truly capable of providing "aid *solely commensurate with the scale of the distress*"<sup>24</sup>.

In this way, Pictet created a structural equivalence between the ICRC's position and the principle of proportionality: it is *because it was not close to any group* in particular that the ICRC could be fair *towards all*. This was a privilege that neither the League of the Red Cross, nor the States, and not even the other charitable organisations, could ever hope to achieve.

Pictet's theory was a weapon of choice enabling the ICRC to regain a dominant position in the humanitarian sector. In 1965 in Vienna, Pictet's principles were adopted, albeit with a few amendments,

— 21. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 571.

— 22. « En fin de compte, on pourrait presque dire, comme s'il s'agissait d'une loi physique, que l'assistance dispensée est inversement proportionnelle au carré de la distance [...] dans un continent dépourvu, il n'y aura que des pauvres pour aider les pauvres, alors que dans une région naturellement favorisée, les riches aideront les riches » (Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 572-573).

— 21. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 571 (our translation).

— 22. "Ultimately, it could almost be said, as if it were a law of physics, that aid delivered is inversely proportional to the square distance [...] in a deprived continent, there will only be poor to help the poor, while in an inherently privileged region, the rich will help the rich." (Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 572-573 [our translation]).

— 23. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 571 (our translation).

— 24. *Ibid.* (author's emphasis).

### Aux origines de la position de surplomb du CICR

Voilà pourquoi le CICR devenait plus légitime que les autres à porter la cause humanitaire et à défendre les vrais principes : n'ayant pas d'attaches, le CICR pouvait être vraiment impartial ! Ce n'était bien sûr pas le cas des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, qui assistaient surtout « les personnes de leur nationalité », expliquait Pictet, « ce qui est normal vu le caractère national de ces institutions<sup>23</sup> ». Seul le CICR était vraiment capable de fournir « une aide mesurée *seulement à l'ampleur de la détresse*<sup>24</sup> ».

Pictet créa ainsi une homologie structurale entre la position du CICR et le principe de proportionnalité : c'est *parce qu'il n'était proche d'aucun groupe* en particulier que le CICR pouvait être juste *envers tous*. Voilà un privilège auquel ni la Ligue de la Croix-Rouge, ni les États, ni même les autres sociétés charitables ne pourraient jamais prétendre.

La thèse de Pictet fournissait une arme de choix pour que le CICR puisse reconquérir une position dominante dans le champ humanitaire. En 1965 à Vienne, les principes de Pictet furent adoptés – avec quelques modifications – par l'ensemble du Mouvement Croix-Rouge et par les gouvernements des États parties aux Conventions de Genève<sup>25</sup>. Les résolutions se rapportant aux « principes fondamentaux » acquièrent ainsi un caractère obligatoire pour tout le Mouvement Croix-Rouge<sup>26</sup>. Au début

by the entire Red Cross Movement and by the governments of the States that had signed the Geneva Conventions<sup>25</sup>. The resolutions relating to the “fundamental principles” consequently became mandatory for the entire Red Cross Movement<sup>26</sup>. Once the Cold War had ended in the early 1990s, nothing prevented the dissemination of the principles: the UN quoted them when founding its international coordination body (the future OCHA), NGOs adopted them by signing the Code of Conduct in 1994, and States incorporated some of these principles in their emergency response mechanisms. Therefore, all of these stakeholders in fact incorporated a definition of humanitarian work that the ICRC had devised to justify its moral superiority based on its inherent advantages (extra-territoriality, legal statutes, position in the Red Cross Movement, etc). The mathematical calculation of humanitarian needs was going to become the Trojan horse of an overarching position in the humanitarian sector.

By incorporating the principle of proportionality, these other organisations also accepted – some possibly without realising it – a stowaway: the objectification of human suffering. Pictet's initial hypothesis was widely accepted: the idea that human suffering can and should be quantified and that this work is the remit of humanitarian agencies. The issue of objective knowledge was very clear in Pictet's argument, as he sought to link impartiality – a principle

— 23. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 571.

— 24. *Ibid.*, souligné par l'auteur.

— 25. Les principes fondamentaux sont alors : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité, universalité. Tandis que certains principes sont passés d'« organiques » à « fondamentaux » (comme le volontariat), d'autres ont été rangés sous un chapeau unique (« égalité » et « proportionnalité ») sont maintenant des sous-parties d'« impartialité ». Voir Jean Pictet, « Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge : commentaire », CICR, Genève, 1979.

— 26. La notion d'impartialité est aussi stratégique puisque, dans les Conventions de Genève, des droits et des responsabilités spéciales sont conférés aux « organisations humanitaires impartiales » (Article 9

— 25. The fundamental principles are: humanity, impartiality, neutrality, independence, voluntary service, unity and universality. While some principles have moved from being “organic” to “fundamental” (such as voluntary service), others have been classed in a single category (“equality” and “proportionality” are now sub-sections of “impartiality”). See Jean Pictet, « Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge : commentaire », CICR, Genève, 1979.

— 26. The concept of impartiality is also strategic, as the Geneva Conventions grant rights and special responsibilities to “impartial humanitarian organisations” (Article 9 of the Geneva Convention). In his *Commentary on the Geneva Conventions*, Pictet explains this concept of impartiality: “[The rescuer] is guided in his choice by the apparent gravity of the wounds, making no distinction between friends, allies and enemies. The ideal would be to be able to base the distribution of relief entirely on the actual needs” (Pictet, 1952, p. 109).

des années 1990, une fois la guerre froide terminée, plus rien ne freina la diffusion des principes: l'ONU les cita lorsqu'elle fonda son organisme de coordination internationale (future OCHA), les ONG les adoptèrent en signant le Code de Conduite en 1994, et les États intégrèrent certains de ces principes à leurs dispositifs de réponse d'urgence. Ainsi, tous ces acteurs reprirent de fait à leur compte une définition de l'humanitaire que le CICR avait inventé pour justifier de sa supériorité morale en fonction d'atouts qui lui étaient propres (extra-territorialité, statuts juridiques, position au sein du Mouvement Croix-Rouge, etc.). La mathématisation des besoins humanitaires allait devenir le cheval de Troie d'une position surplombante dans le champ humanitaire.

En reprenant à leur compte le principe de proportionnalité, ces autres organisations acceptèrent aussi, peut-être sans toutes s'en rendre compte, un passager clandestin: l'objectivation des souffrances humaines. Ce que Pictet n'avait au départ formulé que comme une hypothèse fut largement accepté: l'idée que les souffrances humaines peuvent et doivent être objectivées – et que ce travail d'objectivation est le rôle des agences humanitaires. La question du savoir objectif était très explicite dans l'argumentaire de Pictet, puisque celui-ci visait à adosser l'impartialité – un principe de justice – à l'objectivité – un principe de savoir. La charité traditionnelle, expliquait Pictet, est « myope »: elle privilégie les personnes proches. L'aide humanitaire, au contraire, ne peut être myope. Il lui faut faire « un examen précis et complet des éléments du problème et sur une appréciation exacte des valeurs en cause », car l'impartialité « procède donc de l'objectivité, qui consiste à se déterminer

of justice – to objectivity – a principle of knowledge. Pictet explained that traditional charity is “short-sighted”: it favours those close at hand. Humanitarian aid, however, cannot be short-sighted. It needs to undertake a “comprehensive and accurate examination of the facets of the problem and an exact assessment of the values at stake”, because impartiality “is derived from objectivity, which involves making a decision based solely on the facts”<sup>27</sup>. While human beings tend to feel a sense of solidarity with those known to them or to whom they are close, the ICRC cannot act in this way. Impartiality requires charitable work to be “depersonalised”<sup>28</sup>. There is a need to know every fact, know everything, see everything: “Adherence to the principle of proportionality involves in-depth knowledge of the world’s woes. Effective assistance requires both intelligence and discernment. Charity implies knowledge. There is even a need to be all-knowing in order to be able to apply the principle to its full extent”<sup>29</sup>.

This is the ultimate consequence of the shift made by Pictet: the suffering described by Dunant was personified, immeasurable and immediately perceptible. The suffering described by Pictet became universal, measurable and invisible. Humanitarian organisations were responsible for “unearthing” hidden suffering<sup>30</sup>. “On the basis of

— 27. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 635 (our translation).

— 28. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 638. He stated that unlike the previous theory, which “took for the principle itself the manner of applying it”, he differentiated between “impartiality” and “equality”. “Impartiality is an internal quality, an intrinsic virtue of the agent, and involves the agents making constant efforts to shake off their prejudices; it is a means. On the other hand, equality is a principle that is extraneous to the agent.” (Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 637 [our translation]).

— 29. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 573 (our translation).

— 30. “However [the Red Cross] cannot limit itself to responding to the appeals for help that it receives and whose legitimacy it checks. There is too much silent suffering, unexpressed distress, there are too many unhappy people who remain shut away in oppressive silence due to ignorance or fear. The Red Cross must

de la Convention de Genève). Dans son commentaire des Conventions de Genève, Pictet explique cette notion d'impartialité: « [Le sauveteur] est guidé dans son choix par la gravité apparente des blessures, sans faire de distinction entre amis, alliés et ennemis. L'idéal serait d'être en mesure de fonder entièrement la distribution de l'aide sur les besoins réels » (Pictet, 1952, p. 120, traduction de l'éditeur).

d'après les faits seuls<sup>27</sup> ». Alors que les êtres humains ont tendance à se sentir solidaires de ceux qu'ils connaissent ou qui leur sont proches, une telle manière d'agir est impossible au CICR. L'impartialité nécessite de « dépersonnaliser » l'action charitable<sup>28</sup>. Il faut tout savoir, tout connaître, tout voir : « L'observation du principe de proportionnalité suppose une profonde connaissance des misères du monde. Une assistance efficace exige autant d'intelligence que de discernement. Charité implique connaissance. Il faudrait même être omniscient pour pouvoir appliquer le principe dans toute sa rigueur<sup>29</sup>. »

C'est la conséquence ultime du déplacement effectué par Pictet : les souffrances décrites par Dunant étaient incarnées, incommensurables et immédiatement perceptibles. Les souffrances décrites par Pictet devinrent universelles, commensurables et invisibles. C'est aux organisations humanitaires qu'il revint de « découvrir » les souffrances cachées<sup>30</sup>. « *On the basis of need alone* » fonde la morale humanitaire sur l'objectivité scientifique<sup>31</sup>. Tandis que la morale humanitaire du XIX<sup>e</sup> siècle était calquée sur l'image du juge ou du clinicien, celle du XXI<sup>e</sup> siècle est fondée sur celle du

*need alone*” bases humanitarian ethics on scientific objectivity<sup>31</sup>. While 19<sup>th</sup> century humanitarian ethics were modelled on the image of a judge or clinician, 21<sup>st</sup> century ethics are based on that of a scientist. Against the yardstick of the “data revolution” and “evidence-based humanitarianism”, scientific objectivity in turn is reduced to its technical instruments (calculation, quantification and indicators), and expertise in the use of these instruments is supposed to secure non-territorial organisations a position of moral superiority.

*Translated from the French by Gillian Eaton*

See also the interview with Joël Glasman published in the previous issue of the review: “Humanitarian Statistics”, *Humanitarian Alternatives*, issue 14, p.174-176, <http://alternatives-humanitaires.org/en/2020/07/23/humanitarian-statistics>

— 27. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 635.

— 28. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 638. Il précise qu'à la différence de la doctrine antérieure, qui « a confondu le principe lui-même avec la manière de l'appliquer », il distingue « impartialité » et « égalité ». « L'impartialité est une qualité intérieure, une vertu intrinsèque de l'agent ; elle implique de sa part un effort constant pour se dégager des préjugés ; c'est un moyen. L'égalité est au contraire un principe étranger à l'agent » (Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 637).

— 29. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 573.

— 30. « Mais [la Croix-Rouge] ne saurait se borner à répondre aux appels qu'elle reçoit, et dont elle vérifie d'ailleurs le bien-fondé. Il est trop de douleurs muettes, de détresses inexprimées ; il est trop de malheureux que l'ignorance ou la crainte enferment dans un pesant silence. À elle de les découvrir » (Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 573).

— 31. Nous renvoyons ici à Joël Glasman, *Humanitarianism and the Quantification of Human Needs. Minimal Humanity*, London/New York, Routledge, Humanitarian Studies Series, 2020.

find them.” (Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 573 [our translation]).

— 31. See Joël Glasman, *Humanitarianism and the Quantification of Human Needs. Minimal Humanity*, London/New York, Routledge, Humanitarian Studies Series, 2020.

scientifique. À l'aune de la « révolution des données » et de « l'humanitarisme fondé sur les preuves », l'objectivité scientifique est à son tour réduite à ses instruments techniques – calcul, quantification, indicateurs – dont la maîtrise est censée assurer aux organisations déterritorialisées une position de supériorité morale.

Lire également l'entretien avec Joël Glasman dans le précédent numéro de notre revue :  
« Statistiques humanitaires »,  
*Alternatives Humanitaires*, n° 14, p. 174-176,  
<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/07/23/statistiques-humanitaires>

## Biographie | Biography



### JOËL GLASMAN

Historien et professeur à l'université de Bayreuth, Allemagne. Son dernier ouvrage analyse l'histoire de la quantification humanitaire (*Humanitarianism and the Quantification of Human Needs. Minimal Humanity*, London/New York, Routledge, Humanitarian Studies Series, 2020).

Historian and professor at the University of Bayreuth in Germany. His latest publication analyses the history of humanitarian quantification (*Humanitarianism and the Quantification of Human Needs. Minimal Humanity*, London/New York, Routledge: Humanitarian Studies Series, 2020).

FOCUS

# COVID-19 (2)





# Retours d'expériences et enjeux d'avenir

Lessons learned and future challenges

# Communiquer et convaincre : un regard d'humanitaires sur la réponse française à l'épidémie de coronavirus

## Communicating and convincing: a humanitarian perspective on the French response to the coronavirus epidemic

*Emmanuel Baron et Michaël Neuman*  
• Médecins Sans Frontières

D

ans cet article, les deux auteurs examinent certains éléments de la réponse française à l'épidémie à l'aune de l'expérience de Médecins Sans Frontières, en particu-

lier du point de vue des relations qui unissent acteurs de la réponse à ceux qui en sont l'objet.

Si des siècles d'expérience ont enseigné à l'humanité qu'il n'existe pas de recette universelle pour contrôler une épidémie, nous savons que la réponse se trouve dans une combinaison de mobilisation politique, sociale, économique, médicale et scientifique. Pour qui est responsable dans ce champ, l'expérience guide, mais ne garantit rien. Des pratiques existent pour limiter le nombre de nouveaux cas et améliorer leur prise en charge, mais

In this paper, the two authors examine certain aspects of the French response to the epidemic in the light of the experience of *Médecins Sans Frontières* (MSF) in that field, primarily with respect to the relationship between the actors of the response and the beneficiaries.

While centuries of experience have taught humanity that there is no universal recipe for controlling an epidemic, we know that the response lies in a combination of political, social, economic, medical, and scientific action. Leaders in the field of epidemics recognise that while experience is a helpful guide, it is no guarantee. Practices have been defined to limit the number and improve the management of new cases, but their implementation requires having access to knowledge and skills that have been more empirically developed than rigorously demonstrated.

leur mise en œuvre mobilise des savoirs et des leviers plus empiriques que rigoureusement démontrés.

Des progrès ont bien été accomplis depuis la peste noire du <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle. Les sociétés sont bien moins débordées qu'autrefois par des vagues de cas et de décès, mais le défi du contrôle des épidémies demeure. Les récents exemples du SARS en Asie du Sud-Est en 2003, de la grippe H1N1 en Europe en 2008, du choléra en Haïti en 2010, des maladies de Marburg en 2004 en Angola, d'Ebola en 2014 en Afrique de l'Ouest ou du Zika en Amérique du Sud en 2015-2016 nous rappellent que les « nouvelles épidémies » ne sont pas rares. Les modifications de l'environnement, l'intensification des déplacements et des échanges sur la planète ou les conditions socio-économiques précaires font de l'émergence de nouvelles maladies un phénomène continu.

### **Virements et revirements : quel cap pour la réponse ?**

La réponse à une épidémie est rarement balistique, *a fortiori* face à un nouveau virus ou lorsque l'épidémie prend une ampleur inconnue (choléra en Haïti, Ebola en Afrique de l'Ouest par exemple) : l'incertitude règne, le dispositif de riposte navigue à vue, dans un brouillard parfois épais qui, au mieux, ne se dissipe qu'au fur et à mesure des progrès enregistrés dans la connaissance de l'agent pathogène. Les revirements et changements de cap sont donc inévitables. Encore faut-il être en mesure de les expliciter.

En France, le ministre de la Santé, Olivier Véran, a expliqué début mars 2020, graphique à l'appui, qu'en raison de l'impossibilité de contrôler la transmission du virus de personne à personne, la stratégie nationale visait à préserver la capacité hospitalière d'accueil des patients atteints de la Covid-19. Cette stratégie a prévalu dans la plupart des pays du monde et a justifié les décisions nationales ou locales de confinement. « Ce que nous voulons, c'est freiner le

Undeniable progress has been made since the Black Death of the 14<sup>th</sup> century. Countries are far less overwhelmed today than in the past by tsunamis of cases and deaths, yet the challenge of controlling epidemics still exists. The recent examples of SARS in Southeast Asia in 2003, H1N1 flu in Europe in 2008, cholera in Haiti in 2010, Marburg virus disease in Angola in 2004, Ebola in West Africa in 2014, and Zika virus in South America in 2015-2016 are reminders that “new epidemics” are not uncommon. Environmental changes, increased global travel and trade, and precarious socio-economic conditions continue to favour the emergence of new diseases with no end in sight.

### **Changes and reversals: which direction should the response take?**

The response to an epidemic outbreak is seldom earth-shattering, especially when a new virus appears or when an epidemic reaches unprecedented proportions (for example, the cholera and Ebola epidemics in Haiti and in West Africa respectively). When it does happen, uncertainty prevails or the response system has to navigate through it, at times in a dense fog, which at best will clear as knowledge of the pathogen progresses. Reversals and changes of tack are, therefore, unavoidable, but nevertheless have to be accounted for.

In early March 2020, the French Minister of Health, Olivier Véran, explained, with the use of graphs, that since it was impossible to control person-to-person viral transmissions, the government's strategy was designed to assure that hospitals would have the capacity to treat Covid-19 patients. This strategy has prevailed in most other countries too and served to justify national and local decisions to enforce lockdowns. “What we want is to slow down the virus, prevent severe forms, reduce resuscitation efforts and deaths. Not only are we protecting the capacity of our hospitals, but also the lives of our citizens”, tweeted the minister on 11 October.



EMMANUEL  
BARON



MICHAËL  
NEUMAN

virus, éviter les formes graves, limiter les réas et les décès. Au-delà des capacités hospitalières, c'est la vie des Français que nous protégeons », réitérait sur Twitter le ministre, le 11 octobre dernier.

Si répondre à l'épidémie tient sans conteste au comportement individuel de chacun, la capacité des autorités à entraîner la population dans le suivi des mesures tient beaucoup à leur capacité à convaincre. C'est d'autant plus vrai si la maladie est inconnue. Or, à la lumière de notre expérience, il nous semble que l'examen de l'appréciation initiale de la situation par les autorités françaises, la nature et les motivations des décisions prises et la communication auprès de la population peuvent être examinés avec le même regard critique que celui qui prévaut à l'examen de l'attitude de la population.

Fortes des caractéristiques de la maladie, de l'intensité et du mode de propagation du virus, de la difficulté de confiner un pays entier durant une longue période, les autorités politiques et médicales françaises ont affirmé que le succès de la stratégie adoptée ne dépendait que de la bonne et stricte application des mesures qu'elle contient. Celles-ci ont surtout été déclinées en mesures « barrières » et comportementales, dont la réduction des contacts sociaux, familiaux, profes-

**« La nature et les motivations des décisions prises et la communication auprès de la population peuvent être examinés avec le même regard critique que celui qui prévaut à l'examen de l'attitude de la population. »**

***"The French government's initial assessment of the epidemic, the types of decisions made and the reasons why, and its public announcements, can be examined with the same critical eye as that directed to the population's behaviour."***

While the response to an epidemic undoubtedly depends on a population's behaviour, training people to observe health guidelines has much to do with the powers of persuasion of the authorities in charge. This is even more true when the disease is novel. Yet our experience tells us that the French government's initial assessment of the epidemic, the types of decisions made and the reasons why, and its public announcements, can be examined with the same critical eye as that directed to the population's behaviour.

Now armed with more knowledge about the disease's characteristics, its intensity, the mode of viral transmission, and the difficulty of imposing a protracted country-wide lockdown, French political and medical authorities have stated that the success of an adopted strategy is solely contingent on the proper and strict application of the guidelines set out. These measures have been divided into "barrier" and "behavioural", and include restricted social, family, professional, and recreational contacts, the early identification of infected people and their contacts, and the acceptance of the digital tracking of people's movements, all of which are announced in repeated public messages. Wearing a mask, initially thought to be unnecessary or even counterproductive, has gradually been made compulsory in an increasing number of places. The need to ventilate enclosed spaces was not mentioned until much later, in early October, even though it was already known that the disease was airborne. Yet in the absence of persuasive evidence, authorities are struggling to convince people of their decisions and encourage them to follow the advice. The metaphor of a war being waged, which President Macron alluded to six times in his speech on 16 March, did manage to mobilise French society. But it did not provide them with any further understanding of the strategy that had been adopted.

sionnels ou récréatifs, l'identification précoce des personnes infectées et de leurs contacts ou l'acceptation d'un traçage numérique des déplacements, qui ont fait l'objet de messages publics répétés. Le port du masque, jugé initialement inutile, voire contre-productif a été progressivement rendu obligatoire dans des situations de plus en plus nombreuses. La nécessaire aération des lieux clos n'a été mentionnée que bien plus tardivement, début octobre, alors que l'on savait déjà que l'on avait affaire à une maladie à transmission aérienne. Or, en l'absence d'éléments probants et convaincants aux yeux du public, les décisions des autorités n'emportent que difficilement l'adhésion de celui-ci: la métaphore guerrière à laquelle le président Macron a eu recours, six fois, lors de son allocution du 16 mars valait mobilisation générale; elle n'a pas pour autant entraîné la compréhension par la population de la stratégie empruntée.

### La valeur ignorée de l'épidémiologie d'intervention

Dans de telles circonstances, les responsables peuvent pourtant s'appuyer sur les travaux en épidémiologie, dont les méthodes d'enquête en populations appliquées dans le réel permettent de décrire, de mesurer, d'analyser un phénomène et de tester le cas échéant des programmes de réponse. Dans nos contextes d'intervention, nous y avons recours afin d'identifier les lieux et populations à risque lors d'épidémies de rougeole en Afrique subsaharienne ou de choléra au Yémen pour citer des exemples récents. L'intention est de collecter et d'analyser des informations de terrain pour guider et concentrer les efforts de réduction de la transmission. Or cette discipline a été largement sous-exploitée en France. Très peu d'études en population ont ainsi été menées pour documenter la part des situations et des lieux à risque, et les situations territoriales afin d'adapter la réponse, dans le temps et l'espace. Pour le dire simplement: comment et où les gens se contaminent-ils? L'agence nationale

### The overlooked value in the epidemiology of intervention

Under these circumstances, leaders can, however, rely on epidemiological research, of which population surveys conducted in real-life situations provide a tool for describing, measuring, and analysing a given outbreak and evaluating any resulting response programmes. In the context of our interventions, we apply epidemiological practices, for example, to pinpoint places and populations at risk of outbreaks such as measles in sub-Saharan Africa or cholera in Yemen, to cite two recent examples. The intention is to collect and analyse field data that could serve as a guide and help focus our efforts in reducing transmissions. However, epidemiology has been largely underexploited in France. Very few population studies have been carried out to document situations and places at risk or regional situations that would allow responses to be adapted according to time and place. To put it simply: how and where do people become infected? It seems the authorities have not adequately mobilised the French Public Health Agency to investigate this point.

The arguments that followed the decisions to close bars, restaurants and gyms perfectly illustrate the importance of clear explanations to be understood and accepted. As a prime example, if a restaurant is considered a high-risk environment because people of all health levels are gathered in an enclosed and possibly poorly ventilated place, and customers are not required to wear masks, there are two factors missing to assess the importance of these conditions: first, the excess risk of this exposure compared to the risk of people who never go to restaurants (and it is regrettable that French authorities referred to an American study in July, whose authors themselves recognised its limitations<sup>1</sup>)

— 1. Delphine Roucaute, « Les restaurants sont-ils des lieux plus à risque pour la transmission du Covid-19 ? », *Le Monde*, 2 octobre 2020, [https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/10/02/les-restaurants-sont-ils-des-lieux-plus-a-risque-pour-la-contamination-par-le-sars-cov-2\\_6054448\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/10/02/les-restaurants-sont-ils-des-lieux-plus-a-risque-pour-la-contamination-par-le-sars-cov-2_6054448_3244.html)

Santé publique France a semble-t-il été insuffisamment mobilisée par les autorités pour enquêter à ce niveau.

Les débats consécutifs aux décisions de fermeture des bars, des restaurants, des salles de sport illustrent parfaitement la nécessité d'explications claires pour être comprises et admises. Si le restaurant est en théorie un des lieux à risque par excellence en raison de la présence de personnes de toutes conditions physiques, dans un lieu clos, potentiellement faiblement ventilé, où les clients ne portent pas de masque, deux éléments manquent pour apprécier leur importance : l'excès de risque par rapport aux personnes qui ne vont pas au restaurant (et on peut regretter que les autorités françaises se réfèrent à une étude américaine de juillet dont les auteurs eux-mêmes concèdent les limites<sup>1</sup>), et la part que les infections contractées au restaurant représentent sur l'ensemble des infections. En d'autres termes : en quoi ce risque est-il élevé et en quoi est-ce un problème au niveau national ? En épidémiologie, ces deux questions se complètent pour comprendre l'origine d'un problème de santé, l'importance que ces facteurs explicatifs peuvent avoir et bien entendu comment y répondre. Cette approche a manqué jusqu'à aujourd'hui en France. Elle apparaît pourtant plus cruciale encore à l'heure où le confinement est de nouveau décrété, après le couvre-feu imposé dans certaines portions du territoire national, au vu de la nécessité pour la population de comprendre et d'intégrer les arguments scientifiques qui justifient les mesures qui s'imposent à elle.

### Communiquer et convaincre

L'information et la communication envers la population pour expliquer les causes et les conséquences de la diffusion de la maladie, les moyens

and, second, the proportion of infections contracted at the restaurant in relation to all infections. In other words: how great is the risk and to what extent is it a national problem? Epidemiologically speaking, these two questions complement each other when seeking to identify the source of a health problem. The answers are, of course, important to provide explanations and, of course, develop a response. In France, although this approach has not been implemented thus far, its application appears even more crucial as a new lockdown is declared, after a curfew has been imposed in certain areas of the country. There is a need for people to understand and accept the scientific arguments that justify the measures that have been adopted.

### Communicating and convincing

The main thrust of the response, which is admittedly difficult to implement, amounts to disseminating information and messages to explain the causes and consequences of the spread of the disease, to provide people with the means to protect themselves, and to describe the expected evolution of the disease. Regardless of the content and format of these messages, one segment of the population will be unresponsive while another will be receptive. In between, success will mostly depend on the trust people have in the bearer of the message. Without any understanding of the response and the confidence it can instil, a situation can dramatically deteriorate. In Angola, when responding to an epidemic of Marburg haemorrhagic fever, MSF was accused of bleeding patients and drinking their blood. In Haiti, some fifty voodoo priests accused of spreading cholera were murdered. In Guinea, eight civilian representatives and journalists were murdered during the Ebola epidemic in 2014. And treatment centres were set on fire in the Democratic Republic of Congo (DRC) during the recent epidemic in North Kivu. It is worth noting that this violence is largely attributable to underlying political and financial conflicts, with the epidemic used as an excuse. In France, claims were made

— 1. Delphine Roucaute, « Les restaurants sont-ils des lieux plus à risque pour la transmission du Covid-19 ? », *Le Monde*, 2 octobre 2020, [https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/10/02/les-restaurants-sont-ils-des-lieux-plus-a-risque-pour-la-contamination-par-le-sars-cov-2\\_6054448\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/10/02/les-restaurants-sont-ils-des-lieux-plus-a-risque-pour-la-contamination-par-le-sars-cov-2_6054448_3244.html)

de s'en protéger et l'évolution à attendre représentent un axe majeur de la riposte, certes difficile à mettre en place. Quels que soient le contenu et les formats de communication, une part de la population y sera hermétique, alors qu'une autre y sera réceptive. Entre les deux, le succès dépend notamment de la confiance envers le porteur du message. En l'absence de cette compréhension de la riposte et de la confiance qu'elle peut engendrer, la situation peut sérieusement s'envenimer. En Angola, dans le contexte d'une réponse à une épidémie de fièvre hémorragique Marburg, MSF a pu être accusée de saigner les malades et de boire leur sang; en Haïti, près d'une cinquantaine de prêtres vaudous ont été assassinés, accusés de répandre le choléra; en Guinée, ce sont huit représentants administratifs et des médias qui ont été assassinés lors de l'épidémie d'Ebola en 2014, et des centres de traitement ont été incendiés en République démocratique du Congo (RDC) à l'occasion de la récente épidémie dans le Nord-Kivu. Notons que ces violences sont largement le fruit de conflits politiques et financiers sous-jacents, l'épidémie n'en étant alors que l'instrument. En France, il a été affirmé sur des réseaux sociaux que l'Institut Pasteur avait créé le coronavirus pour ensuite s'enrichir par la vente du vaccin; parfois, c'est Bill Gates qui est en cause, ou bien des Chinois qui auraient conçu ce virus dans le laboratoire hautement sécurisé (dit P4) de Wuhan construit avec le soutien de la France. Ce type de rumeurs est universel – elles ont existé bien avant leur prolifération sur les réseaux sociaux.

Une partie du succès peut tenir à la précision et à la cohérence des messages délivrés. À défaut, ils seront vite sujets à critique et à raillerie. Le directeur général de la Santé, Jérôme Salomon, a eu le mérite au début de l'épidémie de se présenter sobrement chaque jour pour un point d'information. Mais si l'indicateur primordial de suivi était clairement le nombre de lits de réanimation occupés par les patients atteints de Covid, le message a perdu de sa clarté en énonçant un nombre de cas

**« En l'absence de cette compréhension de la riposte et de la confiance qu'elle peut engendrer, la situation peut sérieusement s'envenimer. »**

***"Without any understanding of the response and the confidence it can instil, a situation can dramatically deteriorate."***

on social media that the Pasteur Institute created the coronavirus so that it could make money on the back of a vaccine. Similar claims involve Bill Gates or say the Chinese manufactured the virus in a biosafety laboratory (BSL-4 level) in Wuhan built with French funding. These types of rumours are widespread – and existed long before they ever proliferated on social media.

Successful communication is partly dependent on the accuracy and consistency of the messages delivered. Where this is not the case, information can quickly become a target of criticism and ridicule. Early on in the epidemic, France's Director-General of the Ministry of Health, Jérôme Salomon can take credit for diligently holding a daily briefing. But while the primary indicator mentioned was clearly the number of intensive care unit beds occupied by Covid-19 patients, the message got lost by spelling out information such as a number of cases that we all knew was nothing like the actual number, numbers of deaths that had long excluded those occurring in care homes, and even an inaccurate number of deaths among hospitalised patients<sup>2</sup>. Not to mention that flooding the public with data is not a strategy: it is hard to garner support from graphs.

However, gaining popular support is not just a matter of clarity, it's also a matter of resources. Our experience in caring

— 2. Rémi Dupré et Stéphane Mandard, « Coronavirus : la mortalité en réanimation beaucoup plus fort qu'annoncée en France », *Le Monde*, 27 avril 2020, [https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/04/27/coronavirus-la-mortalite-en-reanimation-beaucoup-plus-forte-qu-annoncee-en-france\\_6037853\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/04/27/coronavirus-la-mortalite-en-reanimation-beaucoup-plus-forte-qu-annoncee-en-france_6037853_3244.html)

que tout le monde savait très éloigné de la réalité, un nombre de décès qui a longtemps omis de compter ceux survenus en Ehpad, et même une proportion erronée de décès parmi les patients hospitalisés<sup>2</sup>. Sans compter qu'une avalanche de chiffres ne fait pas une stratégie : il est difficile d'adhérer à des tableaux.

L'adhésion de la population n'est toutefois pas seulement une affaire de clarté, mais également de moyens. Notre expérience de prise en charge des patients atteints de tuberculose comprend ainsi depuis bien longtemps un volet matériel : il s'agit de faire en sorte que le dépistage et la prise en charge ne représentent pas une charge pour les patients éventuels ou leur famille. Des incitations existent donc, que nous avons mises en place dans un certain nombre de programmes, dans le Caucase par exemple<sup>3</sup>. Force est de constater que dans ce domaine, la réponse européenne, et française en particulier, a démontré que face à la crise sanitaire et à la nécessité de mobiliser l'ensemble de la population dans la réponse, l'appui économique est nécessaire. Les mesures de soutien développées depuis mars par le gouvernement illustrent cette nécessité comme, *a contrario*, le retard pris par les humanitaires ces dernières années sur les épidémies : lors des crises Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014-2015, ainsi qu'au Nord-Kivu en RDC en 2018-2020, on a pu déplorer le peu de programmes de soutien aux patients, à leur famille, ainsi qu'à tous ceux dont les acteurs de la réponse auraient souhaité qu'ils se rendissent dans les hôpitaux pour se faire tester et prendre en charge. Appeler les Français à respecter le confinement, c'était d'abord s'assurer qu'ils aient les moyens de le faire.

— 2. Rémi Dupré et Stéphane Mandard, « Coronavirus : la mortalité en réanimation beaucoup plus forte qu'annoncée en France », *Le Monde*, 27 avril 2020, [https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/04/27/coronavirus-la-mortalite-en-reanimation-beaucoup-plus-forte-qu-annoncee-en-france\\_6037853\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/04/27/coronavirus-la-mortalite-en-reanimation-beaucoup-plus-forte-qu-annoncee-en-france_6037853_3244.html)

— 3. MSF, « Tuberculose multirésistante : Soigner les patients à domicile », 4 juillet 2011, <https://www.msf.fr/actualites/tuberculose-multiresistante-soigner-les-patients-a-domicile>

for patients with tuberculosis has long included a financial component to ensure that screening and care do not burden potential patients or their families. We have thus created incentives in a number of programmes, in the Caucasus, for example<sup>3</sup>. It is clear that in this area, the European response, and the French one in particular, has forcefully demonstrated this need. Faced with the health crisis and the need to mobilise the entire population in the response to the epidemic, economic support is necessary. The support measures developed by the government since March illustrate this need and, in contrast, explain the delay taken by humanitarians with regard to epidemics in recent years. During the Ebola crises in West Africa in 2014-2015, and in North Kivu in the DRC in 2018-2020, we lamented the lack of support programmes for patients, their families and all those who the humanitarians would have preferred to encourage to go to hospital for testing and treatment. Calling on the French to adhere to the lockdown first required making sure that they had the means to do so.

### Science and politics

Medicine and science have served as a basis for some decisions, but this has led to muddled discussions on the role of politicians and scientists. Several researchers from different disciplines publicly complained about scientists having been instrumentalised, not only amidst discussions on the ongoing acquisition of knowledge of the virus and the disease, but also amidst public controversies that were "scientific" in name only. This call to mind the very French debate on hydroxychloroquine and the appearance of Didier Raoult<sup>4</sup> to the public stage. The chaotic distribution of roles between politicians and scientists is not specific

— 3. MSF, « Tuberculose multirésistante : Soigner les patients à domicile », 4 juillet 2011, <https://www.msf.fr/actualites/tuberculose-multiresistante-soigner-les-patients-a-domicile>

— 4. Pierre-Henri Castel, « L'hydroxychloroquine : quelle(s) controverse(s) ? », *AOC*, 13 avril 2020, <https://aoc.media/opinion/2020/04/12/hydroxychloroquine-quelles-controverses>

## Sciences et politique

La médecine et la science ont servi de référence pour certaines décisions, mais cela a amené des discussions brouillonnes sur le rôle du politique et du scientifique. Plusieurs chercheurs de différentes disciplines se sont publiquement plaints d'une instrumentalisation de cette dernière, sur fond de débats accompagnant l'acquisition progressive des connaissances du virus et de la maladie, mais aussi des controverses publiques qui n'avaient de scientifiques que le nom. On pense ainsi au débat très français sur l'hydroxychloroquine et l'émergence sur la scène publique de Didier Raoult<sup>4</sup>. Cette répartition chaotique des rôles entre politiques et scientifiques n'est pas spécifique à la France. On notera du reste que les sciences sociales ne sont pas à l'abri de ces controverses, comme l'illustrent les discussions entourant les prises de position du sociologue spécialiste de la délinquance Laurent Muchielli en faveur de Didier Raoult<sup>5</sup>. Cette répartition n'est pas toujours étrangère à une lutte de pouvoirs, celui du savoir et celui de la décision. Si pour les membres du Conseil scientifique mis en place en mars sur décision du président Macron lui-même il n'a jamais été question de se substituer au gouvernement, la prise de parole de nombreux médecins – dont peu avaient par ailleurs une expérience de la réponse aux épidémies – dans les médias et sur les réseaux sociaux a contribué à brouiller cette répartition des rôles<sup>6</sup>.

— 4. Pierre-Henri Castel, « L'hydroxychloroquine: quelle(s) controverse(s)? », *AOC*, 13 avril 2020, <https://aoc.media/opinion/2020/04/12/lhydroxychloroquine-quelles-controverses>

— 5. Josquin Debaz *et al.*, "Academic debates and the complexity of the hydroxychloroquine controversy", Montréal, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, 2020, <https://cirst2.openum.ca/publications/academic-debates-and-the-complexity-of-the-hydroxychloroquine-controversy>

— 6. « "Covid-19: nous ne voulons plus être gouvernés par la peur": la tribune de chercheurs et de médecins », *Le Parisien*, 10 septembre 2020, <https://www.leparisien.fr/societe/Covid-19-nous-ne-voulons-plus-etre-gouvernes-par-la-peur-la-tribune-de-chercheurs-et-de-medecins-10-09-2020-8382387.php>

to France. It should be noted, moreover, that even the social sciences are not immune to these controversies, as illustrated by the discussions following the position taken by the sociologist Laurent Muchielli, a specialist in juvenile delinquency, in support of Didier Raoult<sup>5</sup>. The division of roles is no stranger to power struggles, between knowledge acquisition and decision-making. While the members of the Scientific Council were appointed in March by President Macron himself, there was never any question of the Council standing in place of the government. The statements and opinions given by many doctors (few of whom have, it should be said, any experience in responding to epidemics) in the media and on social networks has contributed to confusing this divvying up of roles<sup>6</sup>.

Furthermore, the credibility of these doctors largely rested on the care they gave to Covid-19 patients. In this regard, they have been the illustration of the very hospital-centred approach taken to the response. An approach that broadly contributed, at least in the initial months of the epidemic, to summing up the strategy as far more a response to an influx of patients than to an epidemic and its multiple components. A similar weakness could be said to have described until recently the responses to the Ebola epidemics, characterised by insufficient attention to bringing the patients physically closer to the healthcare system. The value of relying on peripheral structures, or families, is nevertheless proven, whether responding to a cholera epidemic, or an acute nutritional crisis.

— 5. Josquin Debaz *et al.*, "Academic debates and the complexity of the hydroxychloroquine controversy", Montréal, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, 2020, <https://cirst2.openum.ca/publications/academic-debates-and-the-complexity-of-the-hydroxychloroquine-controversy>

— 6. « "Covid-19: nous ne voulons plus être gouvernés par la peur": la tribune de chercheurs et de médecins », *Le Parisien*, 10 septembre 2020, <https://www.leparisien.fr/societe/Covid-19-nous-ne-voulons-plus-etre-gouvernes-par-la-peur-la-tribune-de-chercheurs-et-de-medecins-10-09-2020-8382387.php>

En outre, la légitimité de ces médecins reposait principalement sur leur prise en charge de patients atteints. En cela, ils ont été l'illustration de l'approche très hospitalo-centrée de la réponse. Celle-ci a largement contribué, au moins dans les premiers mois de l'épidémie, à résumer la stratégie à une réponse à un afflux de patients, bien plus qu'à une épidémie et ses multiples composantes. C'est d'ailleurs une faiblesse similaire qui a marqué jusque récemment les ripostes aux épidémies d'Ebola, caractérisées par une attention insuffisante au rapprochement physique des malades avec le système de soin. L'intérêt de s'appuyer sur les structures périphériques, ou les familles, est pourtant éprouvé, que l'on réponde à une épidémie de choléra, ou à une crise nutritionnelle aigue.

Le président se félicitait le 15 juin que l'État avait tenu<sup>7</sup>, d'autres encore que l'Hôpital (avec un grand « H ») avait tenu. Mais que signifie « tenir » quand 30 000 personnes ont perdu la vie en trois mois, que près de la moitié d'entre eux vivaient dans des lieux confinés identifiables que sont les Ehpad, où résidaient des personnes à risque de développer des cas graves, que le virus a très largement circulé auprès des migrants des centres d'hébergement<sup>8</sup> et des précaires<sup>9</sup>, et que les hôpitaux ont dû par nécessité largement réorienter leur activité au détriment des patients dits programmés ? La difficulté de maintenir des soins courants en période exceptionnelle nous est connue : les situations épidémiques de catastrophe

On 15 June, the President complimented the fact that the government had been able to “hold out”<sup>7</sup>, while others maintained that it was the health service that had “held out”. But what does “hold out” mean when 30,000 people lost their lives over a three-month period and nearly half of them had been living in confined places like care homes, where people vulnerable to the serious form of the disease were residing? Or when the virus had spread far and wide among migrants in shelters<sup>8</sup> and among those living in precarious conditions<sup>9</sup>? Or when hospitals had to massively reorganise their activities to the disadvantage of patients scheduled for planned services? We are well aware of the difficulty of maintaining routine care during out-of-the-ordinary periods. Epidemic disaster situations require activities to be reshuffled based on a triage system<sup>10</sup>. In this case, triage gives two results: one to the detriment of patients with chronic diseases, including cancer, or suffering from acute illnesses, heart attacks or strokes, for example, and the other to the detriment of elderly patients.

Many reports will be analysing the response to the Covid-19 epidemic. Lessons will be learned. Our experience has taught us that pitfalls arise as much from an unclear strategy as from unresolved practical and operational details, just as they can arise from a misunderstanding of the non-medical aspects of a response. Another major epidemic, the

— 7. Élysée, « Adresse aux Français, 14 juin 2020 », <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/14/adresse-aux-francais-14-juin-2020>

— 8. MSF, « Covid-19 : une enquête épidémiologique révèle une sur-contamination dans des lieux de regroupement de personnes en grande précarité en Île-de-France », 6 octobre 2020, <https://www.msf.fr/communiqués-presse/Covid-19-une-enquete-epidemiologique-revele-une-sur-contamination-dans-des-lieux-de-regroupement-de-personnes-en-grande>

— 9. « Épidémiologie sociale : santé, inégalité, comorbidité », *France Culture*, 3 juin 2020, <https://www.franceculture.fr/emissions/la-methode-scientifique/epidemiologie-sociale-sante-inegalite-comorbidite>

— 7. Élysée, « Adresse aux Français, 14 juin 2020 », <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/14/adresse-aux-francais-14-juin-2020>

— 8. MSF, « Covid-19 : une enquête épidémiologique révèle une sur-contamination dans des lieux de regroupement de personnes en grande précarité en Île-de-France », 6 octobre 2020, <https://www.msf.fr/communiqués-presse/Covid-19-une-enquete-epidemiologique-revele-une-sur-contamination-dans-des-lieux-de-regroupement-de-personnes-en-grande>

— 9. « Épidémiologie sociale : santé, inégalité, comorbidité », *France Culture*, 3 juin 2020, <https://www.franceculture.fr/emissions/la-methode-scientifique/epidemiologie-sociale-sante-inegalite-comorbidite>

— 10. Jean-Hervé Bradol et Elba Rahmouni, « Le triage », CRASH, 6 avril 2020, <https://www.msf-crash.org/fr/blog/medecine-et-sante-publique/le-triage>

nécessitent une réorientation des activités, une logique de tri<sup>10</sup>. Ici, elle se sera exprimée de deux manières: au détriment des patients atteints de maladies chroniques, y compris de cancers, ou souffrant d'affections aiguës, d'infarctus ou d'accidents vasculaires cérébraux par exemple, et au détriment des personnes âgées.

Bien des rapports analyseront la réponse à l'épidémie de Covid-19. Des leçons seront tirées. Notre expérience nous a appris que les écueils viennent autant d'une stratégie peu claire que des détails pratiques et opérationnels non résolus, ainsi que d'une méconnaissance des volets non médicaux de la réponse. Une autre grande épidémie, celle du sida, nous avait enseigné à revisiter les concepts, notamment en invitant les soignants à redéfinir profondément leurs relations avec les patients. Il devrait en aller de même pour la pandémie actuelle: s'abstenir de tout jugement moral, placer les échelons de décision à des niveaux proches de la population pour lui inspirer davantage de confiance, rappeler l'importance de la participation des citoyens dans l'effort de réponse, et leur donner les moyens d'y souscrire.

S'il est une leçon à retenir pour l'heure de cette épidémie, c'est que la biomédecine, la recherche scientifique, l'épidémiologie et les sciences sociales sont autant d'outils à combiner. Alors que la crise est loin d'être terminée en France comme dans le monde, il n'est pas trop tard pour s'y atteler.

AIDS epidemic, taught us to revisit concepts, in particular, by having caregivers profoundly redefine their relationship with their patients. The same should apply to the current pandemic. That is, we should refrain from any type of moral judgment, place the decision-making process close to people in order to instill them with greater confidence, reaffirm the importance of citizen participation in the response effort, and give people the means to adhere to this.

**« Une autre grande épidémie, celle du sida, nous avait enseigné à revisiter les concepts, notamment en invitant les soignants à redéfinir profondément leurs relations avec les patients. »**

***"Another major epidemic, the AIDS epidemic, taught us to revisit concepts, in particular, by having caregivers profoundly redefine their relationship with their patients."***

If there is one lesson to be learned from this epidemic, it is that biomedicine, scientific research, epidemiology, and the social sciences are all tools to be used in combination. While the crisis is far from over in France and around the world, it is not too late to tackle it.

*Translated from the French by Alan Johnson*

— 10. Jean-Hervé Bradol et Elba Rahmouni, « Le triage », CRASH, 6 avril 2020, <https://www.msf-crash.org/fr/blog/medecine-et-sante-publique/le-triage>

# Biographies



## EMMANUEL BARON

Médecin généraliste diplômé de l'université de Nantes, Emmanuel s'est engagé avec Médecins Sans Frontières de nombreuses années sur le terrain dans des contextes de déplacements de populations, de conflits, d'épidémies ou d'endémies, puis comme directeur médical au siège parisien. Formé à l'épidémiologie à Londres, il est aujourd'hui directeur d'Épicentre, le centre d'épidémiologie, de recherche et de formation de MSF.

A general practitioner who graduated from the University of Nantes, Emmanuel worked with Médecins Sans Frontières (MSF) for many years in the field in contexts of population displacement, conflicts, epidemics or endemics, then as medical director at the Paris headquarters. Trained in epidemiology in London, he's currently the Director of Épicentre, the MSF epidemiology, research and training centre.

## 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 for Reflection on Humanitarian Action and Knowledge (Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires – CRASH in French) since 2010, Michael holds a degree in Contemporary History and International Relations (Université Paris-I). He joined Médecins Sans Frontières in 1999 and took on several missions in the field (including the Balkans, Sudan, Caucasus, West Africa) and posts at headquarters (in New York, as well as in Paris as Deputy Head of Programmes). He has also been involved in policy analysis projects on immigration issues. He was a member of the Boards of Directors of the French and American sections from 2008 to 2010. He co-edited *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires, l'expérience de MSF* (La Découverte, 2011), and *Secourir sans périr. La sécurité humanitaire à l'ère de la gestion des risques* (CNRS Éditions, 2016).

# Les personnes en situation de sans-abrisme face à la Covid-19: étude sur des éléments d'une *praxis* humanitaire chez des acteurs associatifs de Marseille

## The homeless population and Covid-19: a study of the application of humanitarian *praxis* by non-profit organisations in Marseille

Olivia Nevissas • Anthropologue  
Aurélie Tinland • Chercheuse en santé publique  
Cyril Farnarier • Socio-anthropologue  
Émilie Mosnier • Médecin infectiologue  
Marine Mosnier • Coordinatrice du programme  
Covidep Homeless

S

i Marseille a beaucoup fait parler d'elle depuis le début de la pandémie, le travail mené par ses acteurs médico-sociaux est bien souvent resté dans l'ombre. Cet article permet de mesurer leur engagement. Surtout, rassemblant de multiples compétences autour de l'anthropologue Olivia Nevissas, il permet de poser les termes d'un possible renouvellement de la pratique humanitaire.

La crise sanitaire actuelle liée à la Covid-19 a modifié la représentation de l'action humanitaire d'urgence. Déployée sur des terrains souvent perçus jusqu'alors comme lointains, elle

While Marseille has received a lot of media attention since the beginning of the pandemic, the hard work undertaken by local medical and social service providers has remained hidden. This article provides the opportunity to measure their dedication. Above all, bringing together several experts alongside anthropologist Olivia Nevissas, it sets the stage for a potential revival of humanitarian action.

The current Covid-19 health crisis has changed the face of emergency humanitarian action. Usually deployed in areas perceived as being far away, humanitarian action has become a reality for certain public housing, medical and social support workers, who have found



**OLIVIA  
NEVISSAS**



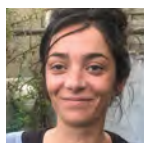
**AURÉLIE  
TINLAND**



**CYRIL  
FARNARIER**



**ÉMILIE  
MOSNIER**



**MARINE  
MOSNIER**

s'est imposée à certains acteurs de l'hébergement et de l'aide médico-sociale de terrain qui se sont retrouvés au cœur de l'urgence sanitaire et sociale avec des défis paradoxaux à relever. Parmi eux, celui de se protéger tout en prenant en charge les personnes en situation de sans-abrisme, vivant en squats et bidonvilles ou encore consommatrices de drogues. Ceci alors même que le regard médiatique était centré sur la saturation des lits en réanimation et le nombre de décès dus au nouveau coronavirus. C'est dans ce contexte – et après une analyse rapide des risques<sup>1</sup> d'infection et de l'impact de la précarisation croissante des publics sur leur santé (au sens de l'Organisation mondiale de la santé, OMS) – que les associations ont dû bricoler, s'adapter, innover, improviser, créer et imaginer, avec une réactivité et une efficacité amplifiées par l'urgence.

Nous avons souhaité documenter ces expérimentations. Celles-ci restent à appréhender par le prisme des acquis techniques, expérientiels, solides et déjà existants dans les champs de la solidarité et de l'action communautaire. Cependant, nous avons observé que l'injonction de l'urgence sanitaire et sociale a conduit certains acteurs associatifs marseillais non seulement à des constructions de discours et de pratiques (sur et autour du soin, de l'accompagnement social, de l'habiter ensemble, du soutien psychosocial, de la coordination et des relations partenariales), mais aussi à des modes opératoires et protocoles d'urgence inattendus et relevant du champ de l'action humanitaire<sup>2</sup>.

— 1. Le risque peut être défini comme une situation indésirable, à l'issue incertaine, dans laquelle un objet de valeur (la santé humaine, la sécurité ou la vie elle-même) peut être perdu. Voir Kirsten Stalker, "Managing risk and uncertainty in social work: a literature review", *Journal of Social Work*, vol.3 (2), 1 August 2003, p.211-233.

— 2. Laëtitia Atlani-Duault et Laurent Vidal (dir.), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement : des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Armand Colin, 2009. Lire également la recension qui a été faite de cet ouvrage par Sandrine Revet dans la revue *Critique internationale*, 2010/1, n° 46, p. 181-186, <https://spire.sciencespo.fr/hdl/2441/eu4vqp9ompqllr09i6215i909/resources/2010-revet-anthropologie-de-l-aide-humanitaire.pdf>

themselves facing complex challenges at the epicentre of the current health and social crisis. One of these challenges has been the need for workers to properly protect themselves when taking care of homeless people living in squats and/or slums, or dealing with drug addiction. All while the media focused on intensive care units becoming overwhelmed and the number of deaths caused by the new coronavirus. It was in this context – after rapidly assessing the risk<sup>1</sup> of infection and the impact of increasing uncertainty around public health (as defined by the World Health Organization [WHO]) – that local organisations were forced to use their imagination to adapt, improvise and innovate, striving for greater reactivity and effectiveness given the urgency of the situation.

We wanted to document these experiments. They should be viewed through the prism of a solid foundation of existing techniques and experiences in the area of solidarity and community action. However, we have observed that the constraints of the health and social crisis have pushed certain non-profit organisations in Marseille to change their standard discourse and practices (relating to healthcare, social assistance, housing, psychosocial support, partner relations and coordination), and to adopt unusual operating procedures and emergency protocols that fall under the umbrella of humanitarian action<sup>2</sup>.

The aim of this article is to describe the perceptions of the various health and psychosocial risk factors that profession-

— 1. Risk can be defined as an undesirable situation, with an uncertain outcome, in which something of value (health, safety or life itself) can potentially be lost. See Kirsten Stalker, "Managing risk and uncertainty in social work: a literature review", *Journal of Social Work*, vol.3 (2), 1 August 2003, p.211-233.

— 2. Laëtitia Atlani-Duault et Laurent Vidal (dir.), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement : des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Armand Colin, 2009. See also the article by Sandrine Revet about this book in the review *Critique internationale*, 2010/1, n° 46, p.181-186, <https://spire.sciencespo.fr/hdl/2441/eu4vqp9ompqllr09i6215i909/resources/2010-revet-anthropologie-de-l-aide-humanitaire.pdf>

Cet article a pour objectif de décrire les perceptions des différents facteurs de risques sanitaires et psychosociaux auxquels ont été confrontés les professionnels des associations sur le terrain entre début juillet et début septembre 2020. En écho à une adversité perçue, nous avons également analysé les leviers et ressources mobilisés par les acteurs pour prendre soin des autres et d'eux-mêmes.

## Méthodologie

Un volet qualitatif avec la réalisation de deux études socio-anthropologiques a été intégré dans le cadre du projet de recherche Covidép Homeless. Ce projet est porté par l'Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille (AP-HM), en partenariat avec l'ONG Médecins du Monde et la coordination ASSAb<sup>3</sup> à Marseille. Il a pour objectif principal de mesurer la morbi-mortalité des personnes vivant à la rue, en foyers d'urgence, dans les squats ou en bidonvilles. L'échantillon de l'étude dont nous présentons une partie des résultats dans cet article est constitué de vingt-sept membres salariés de structures d'hébergement d'urgence, d'accueils de jour pour jeunes travailleurs et demandeurs d'asile, de dispositifs de réduction des risques liés aux drogues<sup>4</sup>, de prise en charge sanitaire et sociale ou des populations en situation de grande précarité. Les profils des personnes rencontrées entre juillet et septembre 2020 sont variés : chefs de service, coordinateurs, travailleurs sociaux, infirmier.e.s, psychologues, sociologues, anthropologues<sup>5</sup>. Une autre étude sociologique a été réalisée sur le thème de la perception de l'épisode sanitaire lié à la Covid-19 des personnes sans abri.

— 3. Projet de mise en réseau en faveur de l'accès aux droits et de l'accès aux soins et la continuité des soins pour les personnes sans abri à Marseille : <https://projetassab.org>

— 4. Associations de l'échantillon : Groupe SOS-Unité d'hébergement d'urgence, ADDAP 13 mission bidonvilles, CHRS Forbin, les missions du Caso (Centre d'accueil, de soins et d'orientation) et « Squats et bidonvilles » de Médecins du Monde, le dispositif de santé mentale communautaire de l'association MARSS, le projet de réduction des risques mené par l'association Bus 31/32.

— 5. Cette étude a reçu un avis favorable du Comité de protection des personnes Île-de-France VI sous le numéro d'enregistrement 20.05.11.70516.

als from non-profit organisations faced in the field between July and the beginning of September 2020. In response to the perceived adversity, we have also analysed the tools and resources employed by each stakeholder to take care of themselves and others.

## Methodology

We integrated a qualitative component – two socio-anthropological studies – to the “Covidép Homeless” research project. The project is being conducted by the hospitals within the AP-HM network (Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille [Marseille University Hospitals]), working in partnership with the NGO *Médecins du Monde* (Doctors of the World/ MdM) and ASSAb<sup>3</sup> in Marseille. Its main goal is to measure the morbidity and mortality of people living on the street, in emergency shelters, in squats or in slums. The sample for the study – some of the results of which we present in this article – includes twenty-seven employees from local emergency shelters, day centres for young workers and asylum seekers, outreach clinics designed to reduce the risks of drug addiction<sup>4</sup>, and healthcare and social services for vulnerable populations. The backgrounds of the people interviewed between July and September 2020 vary greatly, ranging from department heads to programme coordinators, social workers, nurses, psychologists, sociologists and anthropologists<sup>5</sup>. Another sociological study was conducted on the perception of the Covid-19 health crisis by homeless individuals.

— 3. A networking project focused on providing access to basic rights, healthcare and continuity of care for the homeless population of Marseille: <https://projetassab.org>

— 4. Non-profits in the sample: Groupe SOS (emergency accommodation unit), ADDAP 13 (slum project), CHRS Forbin, the Caso (Centre d'accueil, de soins et d'orientation) and “Squats et bidonvilles” projects by *Médecins du Monde*, the community mental health service run by the non-profit MARSS, and the risk reduction project led by the non-profit Bus 31/32.

— 5. This study received approval from the Comité de protection des personnes Île-de-France VI under registration number 20.05.11.70516.

### Perceptions et acceptabilité des risques sanitaires et psychosociaux

Des tensions propres à l'organisation sociale du travail au sein des associations et aux lieux d'intervention (facteurs environnementaux) ont été exacerbées au moment du confinement : rythme de travail souvent effréné et impactant la vie personnelle, tâches exigeantes sur le plan émotionnel et social, conflits d'ordre éthique, sentiment d'impuissance, exposition aux risques infectieux, de violence, etc.

Le déclenchement du confinement a surgi dans un contexte de manque chronique d'effectifs (salariés et bénévoles) et de moyens, parfois criant dans certains établissements de l'urgence sociale. Il aurait servi de catalyseur d'un « malaise<sup>6</sup> » au travail déjà existant dans le milieu du travail social en France. Dans toutes les structures retenues pour l'enquête, la charge de travail relative à la réorganisation des services ou à l'intégration de nouveaux employés a constitué un facteur de stress modéré et cumulatif à d'autres facteurs, entre mars et juillet.

« Je faisais entre douze et treize heures par jour quand je travaillais ici – durant le confinement – et avec un portable allumé tout le temps en fait ! Y compris, chez moi quand je m'occupais de mes enfants. » – *Une coordinatrice de l'action médico-sociale*

Alors que la lecture du risque est motivée non par le besoin d'informations claires, mais par celui de protection psychologique par rapport à ce qui est compris comme dangereux<sup>7</sup>, l'absence de directives « peu claires quant aux mesures de protection venant de l'État » (cheffe de service) a généré un sentiment de stress (perçu) chez une majorité

### Perceptions and acceptance of the health and psychosocial risks

The normal strains placed on the social organisation of work within the non-profits and at the intervention locations (environmental factors) were exacerbated from the start of lockdown: an often frenetic work pace that clearly had an impact on employees' personal lives, emotionally and socially demanding tasks, ethical dilemmas, a feeling of helplessness, exposure to infection risks, violence, etc.

The lockdown began in a context of chronic lack of staff (employees and volunteers) and resources, shockingly so in certain front line social support facilities. It served as a catalyst for a pre-existing "malaise"<sup>6</sup> at work for social workers in France. At every facility included in the study, the workload between March and July related to the reorganisation of services or the integration of new staff added another stress factor to other existing factors.

"When I worked here, I worked twelve to thirteen hours per day during lockdown – and with my mobile turned on all the time! It was even on when I was at home taking care of my kids." – *A medical-social programme coordinator*

Although risk perception is primarily influenced not by the need for clear information but by the need for psychological protection relative to what is understood as being dangerous<sup>7</sup>, the absence of "clear directives from the government regarding protective measures" (department head) generated a feeling of (perceived) stress among the majority of the study participants. When exposed to the risk of being infected by the coronavirus due to a lack of protective equipment (masks, hand sanitiser, scrubs, etc.) be-

— 6. Abraham Franssen, « Les travailleurs du non-marchand : héros et victimes. Demande de reconnaissance et transaction identitaire », *Recherches sociologiques*, vol. 30, n° 2, 1999, p. 159-181.

— 7. Helene Joffe, « De la perception à la représentation du risque : le rôle des médias », *Hermès, La Revue*, 2005/1, n° 41, p. 121-129.

— 6. Abraham Franssen, « Les travailleurs du non-marchand : héros et victimes. Demande de reconnaissance et transaction identitaire », *Recherches sociologiques*, vol. 30, n° 2, 1999, p. 159-181.

— 7. Helene Joffe, « De la perception à la représentation du risque : le rôle des médias », *Hermès, La Revue*, 2005/1, n° 41, p. 121-129.

de répondants à l'étude. En effet, exposés au risque de contamination au coronavirus du fait d'un manque de matériel (masques, gel hydroalcoolique, blouses, etc.), entre mars et mai, certains professionnels ou bénévoles ont quitté leur poste et demandé à ne pas venir pour raison médicale, en raison de leur âge et/ou de facteurs de morbidité propres à leur état de santé, ou encore par peur du stigma dans leur entourage.

Leurs représentations sociales des risques pour leur santé et leur bien-être psychosocial au travail varient en fonction de plusieurs facteurs qui font que l'expérience professionnelle du confinement et du déconfinement n'a pas eu les mêmes répercussions sur tou-te-s. Parmi ces facteurs, figure l'affectation sur des missions en un lieu spécifique (en centre, dans la rue, sur les squats et bidonvilles) et avec des publics différents. Davantage personnels, les facteurs comme l'âge, la situation familiale, leur état de santé physique et psychologique, l'expérience professionnelle (niveau de connaissances et compétences en approches d'« aller-vers », des contextes d'urgence et d'épidémie, des publics) sont aussi à considérer. Pour quelques personnes interrogées, le niveau d'engagement dans le travail, entre vocation et obligation professionnelle, a modifié leur manière d'appréhender le risque. Par conséquent, le rapport au risque professionnel est influencé par ces deux catégories, qui ne sont pas perçues comme contradictoires par des professionnels interrogés.

« Ce n'est pas seulement une vocation, mais c'est aussi plus qu'un simple emploi et quant au risque d'attraper des maladies infectieuses, on y est habitués. » – *Une infirmière*

Face à des effectifs réduits et à une augmentation du volume des activités de protection et de soins auprès des publics en besoin, beaucoup sont restés en poste malgré une peur du virus et une fatigue émotionnelle et physique importante durant le confinement.

**« Le déclenchement du confinement a surgi dans un contexte de manque chronique d'effectifs (salariés et bénévoles) et de moyens. »**

***"The lockdown began in a context of chronic lack of staff (employees and volunteers) and resources."***

tween March and May, some professionals and volunteers either quit or asked to stay at home for medical reasons due to their age and/or morbidity factors related to their own personal health, or due to fears of being stigmatised by family members and friends.

Their social representations of the risks to their health and psychosocial well-being at work varied based on several factors, meaning the experience of working during lockdown and its subsequent lifting did not have the same repercussions for everyone. These factors included being assigned to a specific location (a centre, the streets, squats and slums) and different populations. More personal factors like age, family situation, overall physical and mental health, professional experience (level of knowledge and skills applying "out-reach" strategies in public emergencies and epidemics and to different populations) also need to be considered. For a few of the people interviewed, the level of dedication to their work – somewhere between vocation and professional obligation – changed the manner in which they weighed up the risk. As a result, these two categories clearly influenced the relationship to professional risk.

"This is not only a vocation, but it's more than just a job. When it comes to the risk of catching an infectious disease, we are used to it." – *A nurse*

Facing staff shortages and an increase in the volume of interventions required to care for and protect populations in need, many workers remained in post in spite

« Infecté par le Covid fin mars, j'étais très affaibli, mais j'ai choisi de me confiner au CHRS<sup>8</sup>, pour pouvoir travailler et protéger les miens. » – *Un éducateur spécialisé*

Quand les protocoles étaient définis, la confrontation des modèles explicatifs<sup>9</sup> du coronavirus entre populations d'usagers et équipe encadrante a constitué un défi important, voire une source additionnelle de stress. Face à des perceptions variées du virus, il fallait rassurer, contenir les angoisses parmi les publics d'usagers, mais aussi prévenir parfois les risques d'accusation et de stigmatisation des malades ou des possibles cas contacts.

« On a commencé à faire des infos collectives début mars. Là, on n'a rien lâché en fait. Fallait faire comprendre à nos publics ce que c'était le coronavirus et qu'il pouvait toucher tout le monde. Parce que très rapidement, ils ont fait l'amalgame que c'était un virus qui ne touchait que les Blancs. » – *Infirmière coordinatrice en CHRS*

Comme l'illustre le témoignage suivant d'une gestionnaire de projet, deux « pôles » coexistaient pour la gestion de plusieurs centaines de personnes dans les unités d'hébergement d'urgence de son association. D'une part, il y avait le pôle coercitif avec un glissement possible dans le « tout [sécurité] sanitaire » et le risque de rajouter de la souffrance et de l'angoisse chez les usagers. De l'autre, le pôle dit « compréhensif<sup>10</sup> » (empathique) pour humaniser la réponse et qui a demandé à faire confiance aux équipes, à leurs compétences culturelles, en éducation à la santé et en appui psychosocial.

— 8. Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

— 9. Relatifs aux causes perçues d'une maladie (étiologie), aux modes d'expression de la souffrance, à la stigmatisation perçue, aux traitements à partir de la subjectivité, du langage, des appartenances religieuses, ethniques, des codes sociaux, familiaux d'une personne. Voir à ce sujet Arthur Kleinman, *Patients and healers in the context of culture*, Berkeley, University of California Press, 1980.

— 10. Alain Epelboin, « L'anthropologue dans la réponse aux épidémies : science, savoir-faire ou placebo ? », *Bulletin Amades* [en ligne], 78, 2009.

of their fears of catching the virus and the considerable emotional and physical fatigue they endured during lockdown.

"I was infected with the coronavirus in March and was extremely weak, but decided to quarantine myself at the CHRS<sup>8</sup> so I could continue to work, as well as to protect my family." – *A caseworker*

Interpreting coronavirus protocols presented a considerable challenge<sup>9</sup>, given the differences between service user populations and management teams, and even an additional source of stress. Faced with varying perceptions of the virus, staff needed to reassure and reduce anxiety among service users, as well as prepare the sick and potential contacts for the possibility of accusations and stigmatisation.

"We started to provide more community information at the beginning of March. We never gave up. We had to make sure that the populations we care for clearly understood what the coronavirus was and that it could affect anyone. Very soon, there was some confusion, as they mistakenly thought that only white people could catch the virus." – *CHRS nurse coordinator*

As illustrated by the following first-hand account from a project manager, there were two co-existing approaches to the management of the several hundred people in the emergency shelters of their non-profit. On one side, there was the "coercive" approach, tending towards "health [and safety] at all costs", which ran the risk of creating additional suffering and anxiety among the service user population. The other more "understanding"<sup>10</sup> (empathetic) approach, aimed at

— 8. Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (social crisis shelter).

— 9. Related to the perceived causes of a disease (aetiology), how suffering is expressed, perceived stigmatisation and treatments, based on subjectivity, language, religious and ethnic affiliation, and individual social codes and family customs. For more on this topic read Arthur Kleinman, *Patients and healers in the context of culture*, Berkeley, University of California Press, 1980.

— 10. Alain Epelboin, « L'anthropologue dans la réponse aux épidémies : science, savoir-faire ou placebo ? », *Bulletin Amades* [online], 78, 2009.

« Quand on a [voulu organiser] des ateliers avec les personnes accompagnées, beaucoup de structures [ont refusé] en disant que le risque [était] trop grand. Nous [...], on a estimé que notre public n'était pas en capacité de supporter cet isolement, donc on a utilisé ce confinement pour au contraire travailler le lien avec les personnes. Donc effectivement, on a pris des risques. Quand on a joué au Scrabble, on n'a pas désinfecté les [...] lettres [du jeu] par exemple, on a respecté autant que faire ce peu les mesures barrières, on a dépisté tout le monde et on a eu peu de cas, mais on en a eu quand même. On a mis du matériel de protection à disposition quand on en a eu. Voilà, mais c'est vrai que l'on a été un peu sur le fil [...] entre le "tout sanitaire" et le "on s'en fout complètement, c'est une grippe quoi". Il a fallu trouver un juste milieu et ce juste milieu, c'est clair qu'il fallait avoir une analyse à la fois sanitaire des choses et en même temps une bonne connaissance du public et... de mes équipes ! »

– *Une cheffe de service*

### **Le détour par une *praxis* humanitaire : quand le risque épidémique rencontre l'urgence sociale**

Nous avons observé que certaines associations ont eu alors différentes stratégies d'adaptation pour penser l'assistance en adoptant un « positionnement » urgentiste par une (re)définition des missions, des formes de (re)déploiement des activités d'aller-vers. D'autres se sont repliées sur un lieu d'intervention ou ont suspendu leurs activités pour un temps avant de les déployer différemment. Aussi, les modifications à faire concernant l'adhésion, l'intégration et la mobilisation des membres salariés et/ou bénévoles – nouveaux parfois – en présentiel ou en télétravail ont représenté un ensemble de négociations important. Cela renvoie au concept de *praxis* – qui permet de penser les pratiques et actions des acteurs, de leurs intentions à leur mise en œuvre – en rapport avec l'activité réflexive sur ces pratiques.

Au moment du confinement, les « publics ordinaires » de ces organisations se sont trouvés dans des situations inédites, parfois critiques, et de « nouveaux publics »

providing a more human response and asking that trust be placed in the staff's cultural, health education, and psycho-social skills and experience.

"When we [wanted to organise] workshops with the people receiving assistance, several facilities [said no], saying that the risk [was] too high. We [...] believed that the population we serve would not be able to handle the isolation, and so we used the lockdown to reinforce our bond with these people. So, yes, we took risks. When playing Scrabble, for example, we didn't disinfect the [...] letters [of the game], we followed all protective measures as best we could, we tested everyone, and in the end we had very few cases even though there were some. We made PPE available when we had it. Sure, we walked a tight line between a 'health at all costs' and a 'we don't care, it's just the flu' approach. We needed to find a happy medium, and to find this happy medium it's clear that we needed to take into consideration the health situation and have a good knowledge of the populations we serve... and of our staff!"

– *A department head*

### **Applying humanitarian *praxis*: when epidemiological risk and social crisis collide**

We observed that certain non-profits applied different adaptation strategies when providing assistance by adopting an emergency doctor "mindset", (re)defining their missions and different ways to (re)deploy their outreach programmes. Others relied heavily on a single intervention location or suspended their programmes for a given time before deploying them in a different manner. In addition, the modifications needed to ensure that employees and/or volunteers – some of whom were new – could be either physically present or work remotely required a lot of discussion and negotiation. This brings us to the notion of *praxis*, which takes into consideration stakeholder practices, from intention to implementation, alongside reflection on these practices.

At the start of lockdown, the "regular populations" these organisations served found themselves in unprecedented and

sont apparus. En quelques jours, les personnes en situation d'itinérance devaient être confinées. Logiques de triage des usagers par « catégories de personnes à risques », installation d'unités Covid dans les centres d'hébergement, stratégie d'optimisation du parc d'hébergement social pour une mise à l'abri d'urgence, maraudes pour visiter les publics en hôtels ou à domicile, services de restauration décuplés ou organisation de distributions alimentaires, de matériel d'hygiène ou de substituts (comme la méthadone) se sont développés. Ce genre d'actions a été structuré pour répondre aux besoins de base et spécifiques. Cela a amené à des pratiques de travail en réseau, faisant communiquer les différents secteurs d'intervention et champs de compétences.

« On avait envie de refaire des actions militantes *via* des interventions urgentistes. Les publics en squats étaient non confinables et remettre les maraudes reprenait tout son sens. On est passé de la RDR [réduction des risques] à de la distribution alimentaire, par des partenariats informels avec d'autres assos. »  
– Une assistante sociale en équipe mobile

Plus que tout, il fallait prévenir les risques d'infection au coronavirus et éviter les clusters au sein de la population en situation d'itinérance considérée comme « à risque »<sup>11</sup>. Pour cela, il fallait former et protéger les équipes médico-sociales et d'encadrement. Confrontées parfois à des conflits de valeurs ou à des lenteurs institutionnelles, des équipes se sont redonné la capacité d'agir en devant parfois négocier avec leur direction.

— 11. Les personnes de la rue sont particulièrement vulnérables sur le plan somatique, avec des ratios standardisés de mortalité (RSM) trois à treize fois supérieurs à la population générale. La prévalence de maladies chroniques, en particulier pulmonaires, celle du tabagisme, le sexe masculin, et un vieillissement de cette population sont autant de facteurs de risque de formes graves. Plus spécifiquement, la prévalence et la transmission de virus respiratoires parmi les populations de sans-abri ont été peu étudiées (Badiaga *et al.* Eur J Pub Health, 2009; Rodwell *et al.* Emerg Infe Dis 2010; Story *et al.* BMC Pub Health, 2014). Les difficultés d'accès aux soins, la prévalence des troubles psychiatriques et des addictions peuvent entraîner des difficultés dans la prise en charge des personnes développant la Covid-19. L'infection Covid-19 pourrait accroître cette morbi-mortalité.

sometimes critical situations. In addition, "new populations" appeared. In just a few days, people with no fixed abode had to lock down in one place. Various actions were taken, including triaging the user population by "at-risk category", setting up Covid units in shelters, creating optimisation strategies for the area's entire social housing pool in order to provide emergency shelter, forming groups to check in on vulnerable people living in hotels or at home, and increasing food bank and soup kitchen services tenfold, as well as organising the delivery of food, hygiene products and substitution treatments (like methadone). These actions were created to address both basic and specific needs. This led to better communication and cooperation between people with different skill sets and tasks.

"We wanted to do activist work through emergency interventions. The people living in squats could not lock down and shelter in place, so canvassing the city made sense. We went from risk reduction to food distribution through informal partnerships with other non-profits." – A social worker with a mobile team

More than anything else, they needed to prevent the risk of coronavirus infection and to avoid clusters forming within the homeless population, which was considered "at risk"<sup>11</sup>. For this to work, the medico-social and management teams needed to be protected. In certain cases, due to a conflict in values or administrative delays, teams on the ground took

— 11. People living on the street are especially vulnerable when it comes to somatic issues, with standardised mortality ratios (*ratios standardisés de mortalité*, RSM in French) three to thirteen times higher than the general population. The prevalence of chronic diseases – especially pulmonary – smoking, men and an aging street population represent some of the many serious risk factors. Specifically, the prevalence and transmission of respiratory viruses among the homeless population has been studied very little (Badiaga *et al.*, Eur J Pub Health, 2009; Rodwell *et al.* Emerg Infe Dis, 2010; Story *et al.*, BMC Pub Health, 2014). Difficulties accessing care, the prevalence of psychiatric disorders and of addictions can lead to difficulties in caring for people with Covid-19. Being infected with Covid-19 can increase this morbidity and mortality.

« Il y avait un problème de cohésion d'équipe et de perte de valeurs militantes avant la Covid. On avait cessé les pratiques d'aller-vers! Le confinement a permis de tout rediscuter et négocier avec la chefferie, de refaire des maraudes pour éviter aux gars de s'exposer aux divers risques de la rue: virus, amendes. On a dû argumenter. On a gagné, mais à pas grand-chose. » – *Une intervenante sociale*

Connues pour leurs effets parfois indésirables sur la qualité du lien entre acteurs et populations récipiendaires de l'aide, les actions d'urgence s'avèrent parfois opportunes pour repenser ses pratiques d'assistance et son rapport à l'« altérité perdue »<sup>12</sup>.

« Il ne fallait pas les braquer sur les sorties à l'extérieur, durant le confinement et ne pas se monter autoritaire, paternaliste. Nous avions peur de perdre [de vue] nos gars, nos usagers et de voir nos liens se dégrader. En fait, non, au contraire. On a pu faire de l'éducatif de proximité, chose qu'on n'avait plus l'occasion de faire. » – *Éducatrice spécialisée en équipe mobile*

Alors qu'une mise en sommeil forcée ou une paralysie momentanée de certaines activités (comme le suivi administratif) étaient palpables, des actions ont émergé très rapidement autour de l'habitat collectif dans les hébergements d'urgence. Des ajustements des pratiques professionnelles, des créations d'approches, de (co)construction des savoirs expérientiels sont aussi apparus autour de la question du bien-être social et émotionnel des publics confinés.

« Il a fallu créer et animer un collectif, en journée, pour que les personnes puissent respecter le confinement. Donc [...], on a monté des projets d'animation, d'ateliers, et puis on a aussi accompagné les consommations d'alcool sur site. Voilà. Choses qui n'existaient pas du tout avant... Enfin, pas "pas du tout", mais ce n'était pas formalisé et ça ne faisait pas l'objet d'un projet. » – *Une infirmière et cheffe de service en hébergement d'urgence*

the initiative and/or negotiated with their directors, to take the lead and act on their own.

"There was a teamwork problem and a loss of activist values before the Covid crisis. We had stopped working on outreach. Lockdown allowed us to discuss and negotiate with our managers, and to start canvassing the area again to keep people from exposing themselves to risks on the streets, such as contracting the virus or being fined. We had to be persuasive. In the end we won, but barely." – *A social worker*

Known for sometimes having undesirable side effects on the quality of the rapport between aid workers and the people receiving assistance, emergency measures often offer the opportunity to rethink how workers deliver assistance and their relationship with "lost populations"<sup>12</sup>.

"We had to make sure that we did not antagonise them when we canvassed the streets during lockdown, and not act authoritarian or paternalistic. We were afraid that we would lose [sight] of our guys, our service users, and see our rapport with them deteriorate. In fact, the opposite occurred. We were able to do community education, something we had no longer been able to do." – *A caseworker in a mobile team*

While the temporary postponement or halting of certain activities (like administrative follow-up) had an impact, other actions in such areas as group housing and emergency shelters quickly emerged. Changes in professional practices, the development of new approaches and the (co) creation of experiential knowledge also emerged around the issue of the social and emotional well-being of locked down populations.

"We had to create and manage a collective during the day so that everyone abided by the lockdown. So [...] we started to organise activities, workshops, and began to allow alcohol consumption on site. There

— 12. Bernard Hours, *L'Idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, 1998.

— 12. Bernard Hours, *L'Idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, 1998.

Les acteurs comme les usagers reconnaissent que le confinement en centres d'hébergement ou le renforcement des temps de maraudes a permis de réintroduire le temps clinique de la présence, de repenser le cadre du travail social dans sa dimension du *care*.

« Débarrassée des tâches administratives, l'équipe a usé d'outils et des modalités de travail respectueuses, où la temporalité du séjour ou de l'accueil était adaptée au temps psychique, à la création de liens sociaux... très très particuliers. » – *Une psychologue en CHRS*

Plus que la somme des interventions (hébergement, aide alimentaire, soins de santé et prévention Covid, clinique psychosociale, travail social), la phase de l'urgence Covid a révélé une capacité réelle de coordination des intervenants. Les liens d'interdépendance, au cœur d'une équipe comme au sein d'un mailage d'acteurs (associatifs et institutionnels), ont été renforcés, particulièrement au début de la mise à l'abri d'urgence des personnes en situation d'itinérance.

« Le soin, c'est tout autant une relation thérapeutique qu'une organisation entre nous, une organisation sociale, décidée, choisie, donc une organisation politique. Et du soin de l'autre au prendre soin d'une population, il n'y a qu'un petit pas. Notre travail durant ces semaines de terrain pour contenir le virus et prendre soin des publics, eh bien ça, ça peut inspirer le champ politique tout entier. » – *Une responsable de projet associatif*

Aussi, nous verrons comment cela a permis aux acteurs de terrain de se réinventer ou de réaffirmer un mandat, une identité organisationnelle ou de redéfinir ses projets et objectifs. Par exemple, la mission « Squats et bidonvilles » de Médecins du Monde Provence-Alpes-Côte d'Azur a reconnu le besoin de renforcement des pratiques de santé communautaire, de valorisation et de formation des bénévoles. L'inclusion des travailleurs-pairs ou médiateurs de santé dans les activités de

you have it. Things that did not exist at all before... Well not 'not at all', but nothing was official or the focus of a specific project." – *A nurse and department head for an emergency shelter*

The stakeholders and user populations recognise that spending lockdown in shelters and the increase in canvassing offered the chance to reintroduce a clinical component to their presence, to rethink the framework of social work with regard to care.

"Relieved of their administrative tasks, the team used tools and respectful work modalities so that the duration of stay or care was adjusted appropriately, to create social bonds... that turned out to be very unique." – *A CHRS psychologist*

More than the sum of each intervention (shelter, food assistance, medical care and Covid prevention, psychosocial clinical care, social work), the Covid crisis phase revealed a real capacity for all contributors to coordinate. The interdependent connections within a team, as well as within a network of stakeholders (non-profit and institutional), were strengthened, especially at the beginning of the process of finding emergency accommodation for the homeless and nomadic populations.

"Care for us includes the therapeutic relationship as much as it does the organisational framework. Our chosen social, decision-making, and organisational structure also has a political component. Going from caring for one person to caring for an entire population is no small step. Over the past weeks, our work on the ground to contain the virus and take care of the populations we serve, well, it should inspire the whole political sphere." – *The head of a community project*

In addition, we will see how this allowed stakeholders in the field to reinvent themselves or to reaffirm their mandate, their organisational identity, or even to redefine their projects and objectives. For example, the "Squats and Slums"

prévention au virus est apparue comme une pratique à renforcer pour travailler sur les barrières socioculturelles d'accès aux soins et à la santé.

### **Des leçons à tirer, des traces à laisser pour penser demain**

Nous avons vu que l'urgence sanitaire et sociale durant le confinement semble pour certains professionnel-le-s avoir été vécue comme un épisode propice à l'expérimentation de nouvelles pratiques d'éducation à la santé, de soutien émotionnel et d'accompagnement social auprès des usagers. D'autres ont vu se tisser des liens fonctionnels et/ou d'entraide entre professionnels de domaines techniques ou scientifiques différents et autour de contributions à la fois disparates et complémentaires.

Ces changements de pratiques vont-ils se pérenniser? Aujourd'hui, les acteurs perçoivent cette « fabrique » (au sens de bricolage) de certaines réussites, d'inventions et d'échecs comme un laboratoire de nouvelles pratiques, une « culture du précédent » pour l'action sanitaire et sociale de demain. Certaines équipes disent vouloir tirer des enseignements de leur mobilisation. En réponse à cela, la notion de « trace » est évoquée par les structures associatives et ses professionnels les faisant vivre. « Je vois comme un socle d'expériences réelles que la mémoire du groupe n'a pas encore oublié », nous confiera un acteur. Mais, pris dans la machine de l'urgence sociale et sanitaire, il rajoutera: « Après une phase d'urgence propice à la créativité et au réseautage, je crains le repli sur soi. »

« On a besoin de prise de hauteur pour savoir que garder pour après. Je suis pessimiste, car nous avons déjà tendance à un retour aux habitudes... d'avant! » – *Un coordinateur d'un Pôle Santé*

Bien que la crise ait servi de révélateur de situations sociales restées latentes ou « invisibles », les rendant particulièrement intolérables et donc objet de luttes redevenues cruciales, nous sommes amenés à nous demander si

projects led by the Provence-Alpes-Côte d'Azur section of MdM recognised the need to reinforce community health practices, and to empower and train volunteers. The inclusion of peer workers or health mediators in virus prevention work clearly needed to be increased in order to address the socio-cultural barriers to accessing healthcare.

### **Learning lessons, leaving tracks for a new future**

We have seen that the health and social crisis during lockdown presented itself, to certain professionals, as an opportunity to experiment with new ways to provide healthcare education, emotional support and social assistance to their user groups. Others saw functional relationships and/or mutual assistance pathways develop between professionals in different technical and scientific fields, each making very different yet complementary contributions.

Will these changes in practices last? Today, the stakeholders look at this “jerry rigging” (in the DIY sense), with its successes, inventions and failures, as a laboratory for new practices in health and social action. Some teams indicated that there were lessons to be learned from this experience of mobilisation. As a response to this, the idea of “leaving tracks” is being discussed by non-profit organisations and the professionals that work for them. “I see this as a platform of real-world experience that our collective memory has not yet forgotten”, acknowledges one stakeholder. However, in the context of the machine that is the health and social crisis, he adds: “After a crisis phase that encouraged creativity, I fear a return to the ways of the past”.

“We need to look back at the big picture to know what we should keep after the crisis is over. I’m pessimistic, since we all have a tendency to return to our old habits.” – *A health centre coordinator*

Even though the crisis revealed underlying or “invisible” social issues, which became especially intolerable and

**« Nous sommes amenés à nous demander si les associations œuvrant auprès des personnes en situation de sans-abrisme auront encore les mêmes capacités de résilience pour “rebondir” demain. »**

***“We nevertheless wonder if the non-profits working with the homeless population will have the same resilience and ability to ‘bounce back’ in the future.”***

les associations œuvrant auprès des personnes en situation de sans-abrisme auront encore les mêmes capacités de résilience pour « rebondir » demain. En effet, les professionnels de santé et de l'action sociale craignaient hier une baisse massive des financements tant privés qu'institutionnels et un raidissement des politiques publiques sociales et d'asile. Aujourd'hui, ils perçoivent la situation pandémique à Marseille comme exacerbant les épreuves de professionnalités du « monde d'avant », dont celle d'être « en panne d'action, affectés par la misère sociale et morale, ébranlés à la fois dans leur technicité et dans leurs idéaux d'intervention<sup>13</sup> ».

C'est pourquoi un dialogue entre les acteurs institutionnels, les acteurs associatifs impliqués sur des projets d'accès au droit commun et la recherche interventionnelle en santé publique et en sciences humaines et sociales semble urgent. Elle permettra de penser une réponse intégrée face aux conséquences sanitaires, économiques et sociales induites par la crise sur les groupes de populations précaires.

therefore object of struggles that have become crucial again, we nevertheless wonder if the non-profits working with the homeless population will have the same resilience and ability to “bounce back” in the future. Before the crisis, healthcare professionals and social workers feared a massive reduction in private and government funding, as well as much stricter policies regarding social programmes and asylum regulations. Today, they look at the pandemic situation in Marseille as having exacerbated professional challenges from the “world of before”, including being “out of action, affected by social and moral despair, undermined in terms of both their technical ability and their interventionist ideals”<sup>13</sup>.

This is why we urgently need to foster a dialogue between institutional stakeholders, non-profits involved in human rights projects, and intervention research in public health and human and social sciences. This will make it much easier to come up with an integrated response to the health, economic and social problems the crisis has caused among the most vulnerable population groups.

*Translated from the French by Darin Reisman*

— 13. Christian Laval, Guillaume Pégon et Bertrand Ravon, « La sociologie dans le vif de la clinique psychosociale », *Rhizome*, n° 46-47, décembre 2012, p. 3-5.

— 13. Christian Laval, Guillaume Pégon et Bertrand Ravon, « La sociologie dans le vif de la clinique psychosociale », *Rhizome*, n° 46-47, décembre 2012, p. 3-5.

# Biographies



## OLIVIA NEVISSAS

Anthropologue, Olivia Nevissas est engagée depuis 2008 sur des programmes d'urgence et de post-urgence de Médecins du Monde France et Handicap International (Haïti, Irak, Liban, Jordanie, Somalie, Rwanda, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, Bangladesh, Madagascar) pour réaliser des études anthropologiques ou comme technicienne en santé mentale et soutien psychosocial. Depuis juin 2020, elle est chargée de l'étude pour le programme Covidép Homeless (Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille – Pôle psychiatrie - Équipe mobile psychiatrie précarité MARSS, Marseille, France) et d'une étude financée par la Fondation Croix-Rouge française en lien avec la crise Covid-19.

Since 2008, anthropologist Olivia Nevissas has been involved in crisis and post-crisis programmes run by *Médecins du Monde* and Handicap International (in Haiti, Iraq, Lebanon, Jordan, Somalia, Rwanda, the Democratic Republic of Congo, South Sudan, Bangladesh and Madagascar), either conducting anthropological studies or working as a technician in mental health and psychosocial support. Since June 2020, she has been in charge of a study for the Covidép Homeless programme (Marseille University Hospitals – Psychiatric Centre – MARSS Mobile Psychiatric Vulnerability Team, Marseille, France) and a study funded by Fondation Croix-Rouge française in relation to the Covid-19 crisis.

## AURÉLIE TINLAND

Responsable d'une équipe mobile psychiatrie précarité, Aurélie Tinland est aussi chercheuse en santé publique dans une unité dédiée à l'organisation des services de santé et à la qualité de vie. Ses intérêts de recherche gravitent autour de la santé communautaire, des inégalités de santé et de la psychiatrie sociale. Elle est rattachée à Aix-Marseille Université – EA3279 / CERESS (Centre d'études et de recherches sur les services de santé et qualité de vie, Marseille, France).

Aurélien Tinland heads up a mobile psychiatric vulnerability team and is also a public health researcher in a unit devoted to healthcare and quality of life services. Her research interests focus primarily on community health, health inequalities and social psychiatry. She reports to Aix-Marseille University – EA3279 / CERESS (Centre for Research on Healthcare and Quality of Life Services, Marseille, France).

## CYRIL FARNARIER

Cyril Farnarier est docteur en sociologie, membre fondateur du LaSSA (Laboratoire de Sciences Sociales Appliquées) et chercheur correspondant au Centre Norbert Elias à Marseille (UMR 8562). Depuis trois ans il coordonne le projet ASSAb, réseau d'accès aux soins pour les personnes sans abri à Marseille.

Cyril Farnarier holds a Ph.D. in sociology. He is a founding member of LaSSA (Applied Social Sciences Laboratory) and a corresponding member of the Norbert Elias Centre – UMR 8562 in Marseille. For the past three years, he has been coordinating the ASSAb networking project designed to improve access to care for homeless people in Marseille.

## ÉMILIE MOSNIER

Médecin infectiologue à l'Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille, Émilie Mosnier est également chercheuse en épidémiologie et santé publique au laboratoire du SESSTIM (Sciences économiques et sociales de la santé et traitement de l'information médicale) à Marseille.

An infectious disease doctor with Marseille University Hospitals, Émilie Mosnier is also a researcher in epidemiology and public health at the SESSTIM laboratory (Social and Economic Sciences for Health and Medical Information Processing) in Marseille.

## MARINE MOSNIER

Coordnatrice du programme Covidép Homeless à Médecins du Monde à Marseille, Marine Mosnier a été auparavant chargée de la mise en œuvre de programmes d'urgence avec les ONG Médecins Sans Frontières ou Solidarités International.

Marine Mosnier is the Covidép Homeless programme coordinator with *Médecins du Monde* in Marseille. She was previously in charge of implementing crisis programs for the NGOs *Médecins Sans Frontières* and *Solidarités International*.

# Apprendre de la Covid-19: l'inextricable lien entre la santé et le logement

## Learning from Covid-19: the inextricable link between health and housing

George Foden • BRE Trust (Building Research Establishment), United Kingdom

S'

il est une exigence sanitaire autant qu'une cause d'inégalité que la pandémie a mis cruellement en lumière, c'est bien celle qui a trait au logement. Pour l'auteur, les

acteurs humanitaires doivent intégrer cette exigence.



GEORGE  
FODEN

La pandémie de coronavirus a mis en évidence la façon dont une crise sanitaire peut avoir un effet radical sur tout ce que nous faisons. Elle a montré l'importance absolue d'un logement sûr et stable pour nous protéger du danger. Alors que la Covid-19 a submergé le monde entier, nous avons découvert que notre arme la plus puissante pour nous défendre contre le virus était notre capacité à garder nos distances par rapport aux autres et à arrêter sa propagation. Les pays, les États et les villes ont tous donné l'ordre, sous des formes diverses, de rester chez soi. Avec des systèmes de santé au maximum de leurs capacités et en l'absence de vaccin, nos habitations sont notre meilleure défense contre cette maladie mortelle.

If there is a health requirement as much as a cause of inequality that the pandemic has cruelly brought to light, it is that relating to housing. For the author, humanitarian actors must integrate this requirement.

The coronavirus pandemic has highlighted the way that a health crisis can drastically impact everything that we do. It has showcased the absolute importance of a secure and stable home to keep us out of harm's way. As Covid-19 has engulfed the whole world, we have found our most powerful weapon to defend against the virus has been the capacity to distance ourselves from others and halt its spread. Countries, States, and cities have all declared various forms of stay-at-home orders. With health systems stretched, and in the absence of a vaccine, our homes are our strongest defence against this deadly disease.

For those of us with stable housing, this has brought home the importance of having a comfortable indoor environment in which to live, work, and relax.

Pour ceux d'entre nous qui ont un logement stable, cela a rappelé l'importance d'avoir un environnement intérieur confortable dans lequel vivre, travailler et se détendre. Cela a également montré comment une crise sanitaire telle que la Covid-19 peut pénétrer tous les aspects de nos vies. Ce n'est pas seulement une crise sanitaire, mais une crise économique, politique et sociale. C'est aussi, pour de nombreuses personnes dans le monde en situation de déplacement ou installées de façon informelle, une crise du logement.

Pour celles qui par le monde se retrouvent dans des conditions de logement précaires, la menace de la Covid-19 – et de nombreuses autres menaces sanitaires, économiques et sociales – s'accroît de façon exponentielle. Comme le montre le recours gouvernemental aux confinements pour aider à contenir le virus, nos habitations constituent notre plus grand allié dans la lutte contre la propagation des maladies. Cela n'est vrai, cependant, que si nous concevons nos logements et nos lieux de vie de manière appropriée.

### Repenser la résilience ?

Lorsque l'on parle de résilience dans l'environnement bâti, cela fait souvent référence à ce que je nommerais la « résilience dure », ou la capacité d'une structure à résister à des facteurs de stress externes. S'il est touché par un tremblement de terre ou un ouragan, le bâtiment restera-t-il debout ? Les constructeurs, les architectes, les ingénieurs et ceux qui travaillent dans le secteur humanitaire sont devenus très bons pour construire des structures résilientes dans ce sens traditionnel. Il existe de nombreuses directives disponibles pour tous ceux qui travaillent dans l'environnement bâti destinées à s'assurer que les normes de résilience rigoureuses sont respectées et que les bonnes pratiques sont suivies. Cependant, lorsqu'il s'agit d'envisager la résilience dans un sens plus large – par exemple, la résilience sociétale aux facteurs de stress externes tels que les déplacements massifs de population (comme c'est

It has also demonstrated how a health crisis such as the Covid-19 one can permeate every aspect of our lives. It is not just a health crisis, but an economic, political and social crisis. It is also, for many people around the world living in displacement or informal settlement conditions, a housing crisis.

For those around the world who find themselves in insecure housing conditions, the threat of Covid-19 – and many other health, economic, and social threats – becomes exponentially greater. As demonstrated by governmental reliance on lockdowns to help contain the virus, our homes represent our greatest ally in fighting the spread of diseases. This is only true, however, if we plan our homes and settlements appropriately.

### Rethinking resilience?

When people talk about resilience in the built environment, they often mean what I will refer to as "hard resilience", or the capacity of a structure to withstand external stressors. If struck by an earthquake or hurricane, will the building remain standing? Builders, architects, engineers, and those working in the humanitarian sector have become very good at building structures that are resilient in this traditional sense. There is ample guidance available for all those working in the built environment to ensure that hard resilience standards are met and best practice is followed. However, when it comes to considering resilience in a broader sense – e.g. societal resilience to external stressors such as mass population movement (as is the case with global urbanisation), political unrest, or public health crises (such as Covid-19) – the impact that the built environment can have on our capacity to weather the storm is less well understood.

For example, figures from *Our World in Data* show that over the last two decades, earthquakes have proven to be by far the deadliest natural hazard in terms of loss of life globally, accounting for over 700,000 deaths between 2000

le cas avec l'urbanisation mondiale), les troubles politiques ou les crises de santé publique (comme la Covid-19) –, l'impact que l'environnement bâti peut avoir sur notre capacité à résister à la tempête est moins bien compris.

Par exemple, les chiffres de *Our World in Data* montrent qu'au cours des deux dernières décennies, les tremblements de terre se sont révélés être de loin le type de risque naturel le plus meurtrier en termes de pertes de vies humaines dans le monde, avec plus de 700 000 décès entre 2000 et 2018<sup>1</sup>. Cependant, cela est en grande partie le résultat d'importants événements ponctuels qui augmentent considérablement le bilan de ces catastrophes. Par exemple, en 2010, le tremblement de terre dévastateur d'Haïti, l'un des pires jamais enregistrés, aurait tué jusqu'à 316 000 personnes à lui seul (bien que ce chiffre élevé soit contesté) et en aurait déplacé 1,5 million de plus, une catastrophe humanitaire totale sur une échelle à peine appréhendable<sup>2</sup>. Cependant, l'année suivante, 20 000 personnes ont été tuées par des tremblements de terre dans le monde et, en 2012, ce nombre est tombé à seulement 718 personnes<sup>3</sup>.

En revanche, les principales menaces pour la santé tuent souvent un nombre beaucoup plus grand de personnes, et alors qu'un tremblement de terre dévastateur comme celui d'Haïti peut être un événement unique sur une génération, le chaos causé par les épidémies de maladies se reproduit d'année en année. Selon l'Organisation mondiale de la Santé, les maladies transmissibles

and 2018<sup>1</sup>. However, this is largely as the result of large one-off events that drastically elevate the toll of such disasters. For instance, in 2010, the devastating Haiti earthquake, one of the worst on record, is estimated to have killed up to 316,000 people alone (although this high figure is disputed) and to have displaced a further 1.5 million – an unmitigated humanitarian disaster on a barely fathomable scale<sup>2</sup>. However, the following year, 20,000 people were killed by earthquakes globally, and in 2012 that number fell to just 718 people<sup>3</sup>.

In contrast, major health threats often kill far greater numbers of people, and whereas a devastating earthquake on the scale of Haiti may be a once-in-a-generation event, the chaos wrought by disease outbreaks is replicated year-on-year. According to the World Health Organization, communicable diseases such as respiratory infections, diarrhoeal diseases, and tuberculosis killed upwards of 5 million people globally in 2016 alone<sup>4</sup>. When a significant disease outbreak occurs, these figures can rise exponentially. For instance, just seven months after the Covid-19 crisis was declared a pandemic, the best estimates are that this novel virus has added by almost 1.3 million deaths to the global disease death toll<sup>5</sup>. Compare this to the estimated average of 35,000 annual deaths from earthquakes – which kill significantly more people than other

— 1. Hannah Ritchie and Max Roser, "Natural Disasters", *Our world in data*, November 2019, <https://ourworldindata.org/natural-disasters#natural-disasters-kill-on-average-60-000-people-per-year-and-are-responsible-for-0-1-of-global-deaths>

— 2. Juliette Benet, "Behind the numbers: the shadow of 2010's earthquake still looms large in Haiti", *International Displacement Monitoring Centre*, January 2020, <https://www.internal-displacement.org/expert-opinion/behind-the-numbers-the-shadow-of-2010s-earthquake-still-looms-large-in-haiti>

— 3. Hannah Ritchie and Max Roser, "Natural Disasters", art. cit.

— 1. Hannah Ritchie and Max Roser, "Natural Disasters", *Our world in data*, November 2019, <https://ourworldindata.org/natural-disasters#natural-disasters-kill-on-average-60-000-people-per-year-and-are-responsible-for-0-1-of-global-deaths>

— 2. Juliette Benet, "Behind the numbers: the shadow of 2010's earthquake still looms large in Haiti", *International Displacement Monitoring Centre*, January 2020, <https://www.internal-displacement.org/expert-opinion/behind-the-numbers-the-shadow-of-2010s-earthquake-still-looms-large-in-haiti>

— 3. Hannah Ritchie and Max Roser, "Natural Disasters", art. cit.

— 4. World Health Organization, "Causes of death", *The Global Health Observatory*, 2016, [https://www.who.int/gho/mortality\\_burden\\_disease/causes\\_death/top\\_10/en](https://www.who.int/gho/mortality_burden_disease/causes_death/top_10/en)

— 5. Worldometers Coronavirus Death Toll Tracker, 11 November 2020, <https://www.worldometers.info/coronavirus/coronavirus-death-toll>

telles que les infections respiratoires, les diarrhées et la tuberculose ont tué plus de 5 millions de personnes dans le monde rien qu'en 2016<sup>4</sup>. Lorsqu'une épidémie importante survient, ces chiffres peuvent augmenter de façon exponentielle. Par exemple, à peine sept mois après que la crise de la Covid-19 a été qualifiée de pandémie, les meilleures estimations sont que ce nouveau virus a augmenté de près de 1 300 000 le bilan mondial des décès par maladie<sup>5</sup>. Comparez cela à la moyenne estimée de 35 000 décès annuels dus aux tremblements de terre – qui tuent beaucoup plus de personnes que d'autres catastrophes naturelles, telles que les ouragans et les inondations – et l'ampleur de la menace sanitaire devient plus claire.

Dans ce contexte, il devient important de se demander si un bâtiment qui peut survivre à un grave tremblement de terre ou à un important ouragan, mais qui n'a pas été construit pour faire face à la menace de propagation de la maladie, peut vraiment être considéré comme résilient. La question de savoir ce qui constitue un environnement domestique résilient fait partie de celles ayant reçu une attention particulière dans le secteur humanitaire avant la pandémie, mais la Covid-19 a accéléré le besoin pour les humanitaires, les acteurs du développement et les citoyens de saisir l'interaction entre nos environnements de vie et notre santé<sup>6</sup>.

### Protéger la santé dans un monde qui s'urbanise

Le lien entre l'urbanisation et la propagation des maladies contagieuses est clair. Alors que la population urbaine mondiale devrait atteindre 6,3 milliards de personnes d'ici à 2050, contre 4,2 milliards aujourd'hui, les professionnels de

natural hazards, such as hurricanes and flooding – and the scale of the health threat becomes clearer.

**« La question de savoir ce qui constitue un environnement domestique résilient fait partie de celles ayant reçu une attention particulière dans le secteur humanitaire avant la pandémie. »**

***“The question of what constitutes a resilient home environment is one that has received significant attention in the humanitarian sector prior to the pandemic.”***

In this context, it becomes important to ask whether or not a building that can survive a severe earthquake or a severe hurricane, but which has not been built to address the threat of disease spread, can really be considered resilient at all. The question of what constitutes a resilient home environment is one that has received significant attention in the humanitarian sector prior to the pandemic, but Covid-19 has accelerated the need for humanitarians, development actors and citizens alike to grasp the interplay between our living environments and our health<sup>6</sup>.

### Protecting health in an urbanising world

The link between urbanisation and the spread of contagious diseases is clear. With the global urban population expected to reach 6.3 billion people by 2050, up from 4.2 billion today, health professionals are deeply aware of the need to consider health threats in urban planning to combat the greater risk of disease spread in a more urban world<sup>7</sup>.

— 4. World Health Organization, "Causes of death", *The Global Health Observatory*, 2016, [https://www.who.int/gho/mortality\\_burden\\_disease/causes\\_death/top\\_10/en](https://www.who.int/gho/mortality_burden_disease/causes_death/top_10/en)

— 5. Bilan Worldometer des décès du coronavirus, 11 novembre 2020, <https://www.worldometers.info/coronavirus/coronavirus-death-toll>

— 6. UK Shelter Forum 24, "Health and Shelter", agenda and presentations, 10 May 2019, <http://www.shelterforum.info/uk-shelter-forum-24-presentations>

— 6. UK Shelter Forum 24, "Health and Shelter", agenda and presentations, 10 May 2019, <http://www.shelterforum.info/uk-shelter-forum-24-presentations>

— 7. Émilie Alirol et al., "Urbanisation and infectious diseases in a globalised world", *The Lancet*, 11/2, February 2011, p.131-141.

santé sont éminemment conscients de la nécessité de prendre en compte les menaces sanitaires dans l'aménagement urbain en vue de lutter contre le risque accru de propagation de maladies dans un monde encore plus urbain<sup>7</sup>.

**« L'impact que le logement peut avoir sur notre santé est encore sous-estimé. »**

*"The impact that housing can have on our health is still underappreciated."*

La prévention des maladies dans les villes nécessite une approche large (qui dépasse le cadre de cet article) pour aborder des problèmes tels que la surpopulation, l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets et les comportements dans l'espace public. Un message de santé publique fort, tel que celui observé dans les pays du monde entier, encourageant les gens à éviter les grands groupes et à rester chez eux, doit nous conduire à aller plus loin. Il devient en effet très difficile de rester chez soi si ce logement ne répond pas à nos besoins.

### Conditions de logement et effets sur la santé

La dernière protection contre une multitude de menaces pour la santé est le logement lui-même. Le foyer a pris une nouvelle importance en cette période de confinement et de distanciation sociale, mais l'impact que le logement peut avoir sur notre santé est encore sous-estimé. Les premières données au Royaume-Uni suggérant que le manque d'accès à un logement de qualité est un facteur aggravant de la pandémie de coronavirus, ce lien doit être abordé par les responsables politiques, les chercheurs et les médecins afin de garantir que nous fournissons des solutions de logement appropriées pour répondre aux

Preventing disease in cities requires a broad approach (which is beyond the scope of this article), to address issues such as overcrowding, water and sanitation, waste management, and public behaviours. Strong public health messaging, such as that seen in countries around the world encouraging people to avoid large groups and stay at home can only get us so far. It becomes indeed very difficult to stay at home if "home" doesn't meet our needs.

### Housing contexts and health outcomes

The final defence against myriad health threats is the housing unit itself. The home has taken on new importance in this era of lockdowns and social distancing, but the impact that housing can have on our health is still underappreciated. With initial evidence in the UK suggesting that lack of access to quality housing is an exacerbating factor for the coronavirus pandemic, this link must be addressed by policy makers, researchers, and practitioners alike to ensure we are delivering appropriate housing solutions to meet global health needs<sup>8</sup>. The Building Research Establishment has previously undertaken research into the cost of poor-quality housing in the UK, estimating that the cost to society of leaving England's poor housing unimproved is £18.6 billion, with an additional £1.4 billion a year being spent by the UK's National Health Service on poor housing-related illnesses and injuries<sup>9</sup>. With the additional cost of Covid-19, this societal burden of poor-quality housing is set to increase.

In a humanitarian context, the costs associated with poor quality housing are more difficult to determine, but the trends appear similar. A recent report from

— 7. Émilie Alirol *et al.*, "Urbanisation and infectious diseases in a globalised world", *The Lancet*, 11/2, February 2011, p.131-141.

— 8. Brent Poverty Commission, "A fairer future: ending poverty in Brent. Recommendations from the Brent poverty commission", July 2020, <https://www.brent.gov.uk/media/16416717/poverty-commission-report-launched-17-august-2020.pdf>

— 9. Mike Roys *et al.*, *The full cost of poor housing*, BRE Press, 2016, <https://www.brebookshop.com/details.jsp?id=327671>

besoins de santé mondiaux<sup>8</sup>. Le Building Research Establishment a déjà entrepris des recherches sur le coût des logements de mauvaise qualité au Royaume-Uni, estimant que la non-réfection des logements délabrés en Angleterre représentait un coût pour la société de 18,6 milliards de livres sterling, auquel s'ajoute 1,4 milliard dépensé chaque année par le Service national de santé du Royaume-Uni pour des maladies et blessures liées à la précarité du logement<sup>9</sup>. Avec le coût supplémentaire de la Covid-19, ce poids social des logements de mauvaise qualité est appelé à augmenter.

Dans le contexte humanitaire, les coûts associés aux logements de mauvaise qualité sont plus difficiles à déterminer, mais les tendances semblent similaires. Un rapport récent d'InterAction a révélé que la privation de logement augmente le risque d'invalidité ou de maladie grave de 25 % au cours de la vie<sup>10</sup>. À l'opposé, des interventions de bonne qualité dans les lieux d'hébergement peuvent avoir un effet positif sur la santé physique et mentale<sup>11</sup>. Des interventions très basiques, telles que l'ajout de revêtements de sol ou l'utilisation de systèmes de ventilation passive appropriés, peuvent réduire la probabilité de maladies respiratoires et de maladies à transmission vectorielle. L'aménagement de logements qui respectent ou dépassent les normes de taille minimale et permettent l'accès à des installations sanitaires appropriées peut réduire la contagion des maladies infectieuses et diminuer la probabilité de diarrhées. Toutes ces solutions simples sont bien

InterAction has found that housing deprivation increases the risk of disability or severe illness by 25% across a lifetime<sup>10</sup>. In contrast, good quality housing interventions can have a positive effect on both physical and mental health<sup>11</sup>. Very basic interventions, such as the addition of flooring or the use of appropriate passive ventilation designs, can reduce the likelihood of respiratory disease and vector-borne diseases. The development of housing that meets or exceeds minimum size standards and allows for access to appropriate sanitation facilities can reduce contagion of infectious diseases and decrease the likelihood of diarrhoeal diseases. All of these simple solutions are well understood in humanitarian practice but are worth prioritising in the wake of the current pandemic, as measures that can protect against pre-existing health threats will also defend against Covid-19.

However, the downstream benefits of considering health in housing solutions are perhaps less well-articulated. We know that access to stable, secure housing is one of the key determinants of mental wellbeing, but beyond security of tenure, the indoor environment of the home can dramatically impact the mental health of inhabitants<sup>12</sup>. With many of us around the world spending more time indoors than ever, the quality of the environment in which we find ourselves living, working, socialising, and relaxing has never been more important.

For humanitarians who are working with limited resources in difficult conditions, turning a shelter into a house, or a house into a home, can seem like an impossibly complex task that is potentially out of scope. However, by viewing quality housing as an ally in the battle for healthier communities, humanitarian priorities shift.

— 8. Brent Poverty Commission, "A fairer future: ending poverty in Brent. Recommendations from the Brent poverty commission", July 2020, <https://www.brent.gov.uk/media/16416717/poverty-commission-report-launched-17-august-2020.pdf>

— 9. Mike Roys et al., *The full cost of poor housing*, BRE Press, 2016, <https://www.brebookshop.com/details.jsp?id=327671>

— 10. Fiona Kelling, "The wider impacts of humanitarian shelter and settlements assistance key findings report", InterAction, 2020, <https://www.humanitarianlibrary.org/resource/wider-impacts-humanitarian-shelter-and-settlements-assistance-key-findings-report>

— 11. *Ibid.*, p.7-8.

— 10. Fiona Kelling, "The wider impacts of humanitarian shelter and settlements assistance key findings report", InterAction, 2020, <https://www.humanitarianlibrary.org/resource/wider-impacts-humanitarian-shelter-and-settlements-assistance-key-findings-report>

— 11. *Ibid.*, p.7-8.

— 12. *Ibid.*, p.10.

comprises dans la pratique humanitaire, mais méritent d'être prioritaires à la suite de la Covid-19, car les mesures protectrices contre les menaces sanitaires pré-existantes permettront également de se défendre contre celle-ci.

Cependant, les effets en aval de la prise en compte de la santé dans les solutions de logement sont peut-être moins bien articulés. Nous savons que l'accès à un logement stable et sécurisé est l'un des déterminants majeurs du bien-être mental mais, au-delà de la simple sécurité d'occupation, l'environnement intérieur du domicile peut avoir un impact immense sur la santé mentale des habitants<sup>12</sup>. Alors que, dans le monde entier, nombre d'entre nous passons plus de temps à l'intérieur que jamais, la qualité de l'environnement dans lequel nous vivons, travaillons, nous socialisons et nous relaxons n'a jamais été aussi importante.

Pour les humanitaires qui travaillent avec des ressources limitées dans des conditions difficiles, transformer un abri en logement ou un logement en chez-soi peut sembler une tâche incroyablement complexe, potentiellement hors de portée. Cependant, en considérant le logement de qualité comme un allié dans la lutte pour des communautés en meilleure santé, les priorités humanitaires changent.

Le rapport "Towards healthier homes in humanitarian settings" (Vers des foyers plus sains dans les contextes humanitaires) donne un aperçu détaillé de la compréhension actuelle de la santé dans le secteur du logement<sup>13</sup>. L'une des principales recommandations émises est la nécessité d'une plus grande collaboration entre les disciplines dans les domaines liés à la santé<sup>14</sup>.

— 12. *Ibid.*, p.10.

— 13. Sue Webb, Emma Weinstein Sheffield and Bill Flinn, *Towards healthier homes in humanitarian settings: proceedings of the multi-sectoral shelter & Health learning day 14 May 2020*, Care International, CENDEP/Oxford Brookes University, [https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE\\_CENDEP\\_Towards-healthier-homes-in-humanitarian-settings\\_Aug-2020.pdf](https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE_CENDEP_Towards-healthier-homes-in-humanitarian-settings_Aug-2020.pdf)

— 14. *Ibid.*, p.42.

*The Towards healthier homes in humanitarian settings* report provides a detailed overview of current understanding of health in the shelter sector<sup>13</sup>. One of the key recommendations to emerge was a need for greater collaboration across disciplines in matters related to health<sup>14</sup>.

This collaborative approach represents one of the current challenges for the sector in developing healthy homes that meet the needs of inhabitants. The cluster system encourages siloed work, which is necessary for drawing expertise to specific problems faced in humanitarian contexts, but also means that cluster groups sometimes struggle to engage with practitioners outside their own area of expertise. This could be a reason for the historic focus on "hard resilience" discussed above, and, whilst ensuring high quality solutions are developed for more traditional housing problems, means that finding interventions to meet social, economic, or health concerns can be more difficult. So how can the humanitarian sector collaborate more effectively to share expertise across disciplines?

### Collaborating for healthy homes

Designing and building homes in a humanitarian context that protect inhabitants from health threats, whilst also providing opportunities for households to thrive, is a difficult challenge. We know that better indoor environments not only improve physical health but can have real impacts on mental wellbeing, but despite this, there is still limited guidance for developing housing that can support improved mental health in inhabitants. For those of us who have found our homes becoming surrogate offices, social spaces, and recreational

— 13. Sue Webb, Emma Weinstein Sheffield and Bill Flinn, *Towards healthier homes in humanitarian settings: proceedings of the multi-sectoral shelter & Health learning day 14 May 2020*, Care International, CENDEP/Oxford Brookes University, [https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE\\_CENDEP\\_Towards-healthier-homes-in-humanitarian-settings\\_Aug-2020.pdf](https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE_CENDEP_Towards-healthier-homes-in-humanitarian-settings_Aug-2020.pdf)

— 14. *Ibid.*, p.42.

Cette démarche collaborative représente l'un des enjeux actuels du secteur en matière de développement de logements sains répondant aux besoins des habitants. Le système de cluster encourage le travail cloisonné, nécessaire pour réunir les compétences sur des problèmes spécifiques rencontrés dans les contextes humanitaires, mais qui se traduit aussi par la difficulté que les clusters ont parfois à nouer le dialogue avec des acteurs en dehors de leur propre domaine d'expertise. Cela pourrait expliquer l'intérêt historique pour la « résilience dure » discuté ci-dessus, et le fait que, alors que le développement de solutions qualitatives pour des problèmes de logement plus traditionnels est assuré, il puisse être plus difficile de trouver des interventions répondant aux préoccupations sociales, économiques ou sanitaires. Alors, comment le secteur humanitaire peut-il collaborer plus efficacement pour partager l'expertise entre les disciplines ?

### **Collaborer pour des foyers sains**

Concevoir et construire, dans un cadre humanitaire, des habitations qui protègent les habitants des menaces sanitaires, tout en offrant aux ménages la possibilité de s'épanouir, est un défi difficile. Nous savons que de meilleurs environnements intérieurs non seulement améliorent la santé physique, mais peuvent avoir des effets réels sur le bien-être mental. Malgré cela, les directives en matière de développement de logements favorables à la santé mentale des habitants restent encore limitées. Pour ceux d'entre nous qui avons vu leurs foyers devenir des bureaux de substitution, des espaces sociaux et des zones de loisirs pendant la pandémie, l'importance d'aimer notre intérieur n'a jamais été aussi claire. Pour les personnes déplacées en raison de crises humanitaires, le besoin de *se sentir* en sécurité et heureuses chez elles peut être plus important qu'une effective sécurité physique.

areas during the pandemic, the importance of liking your indoor environment has never been clearer. For individuals suffering from displacement due to humanitarian crises, the need to *feel safe and happy at home* may be more important than objective physical safety.

**« De meilleurs environnements intérieurs non seulement améliorent la santé physique, mais peuvent avoir des effets réels sur le bien-être mental. »**

***“Better indoor environments not only improve physical health but can have real impacts on mental wellbeing.”***

Understanding this difference is key to ensuring that housing meets the needs of its inhabitants. The psychological dimension comprises just one element of the health dimension of housing, and the health dimension is just one dimension vying for attention alongside social, economic, environmental and myriad other issues that face a household in crisis. Very quickly, the task at hand becomes overwhelming. As the InterAction report notes and the response to Covid-19 demonstrates, shelter can act as a catalyst for improvement of many issues when these issues are addressed explicitly in shelter programming.

Collaboration across disciplines, sectors and cultures is key to ensuring each individual project meets these lofty goals. The report already mentioned proposes the formation of an “Environmental Health” inter-cluster working group, bringing together expertise from the shelter, health, and WASH clusters<sup>15</sup> to attempt to tackle health impacts of housing. There are several initiatives that aim to bring environmental, social, and housing

— 15. Sue Webb, Emma Weinstein Sheffield and Bill Flinn, “Towards healthier...”, *op. cit.*, p.41.

Comprendre cette différence est essentiel pour s'assurer que le logement répond aux besoins de ses habitants. La dimension psychologique ne constitue qu'un élément de la dimension sanitaire du logement. Et la dimension de la santé n'est qu'une des dimensions réclamant de l'attention aux côtés des problèmes sociaux, économiques, environnementaux et d'une multitude d'autres problèmes auxquels un ménage en crise est confronté. Très vite, la tâche à accomplir devient écrasante. Comme cela est indiqué dans le rapport *InterAction* et a été démontré lors de la réponse à la pandémie de coronavirus, le lieu d'hébergement peut constituer un catalyseur pour l'amélioration de nombreux problèmes lorsque ceux-ci sont explicitement pris en charge dans les programmes de mise à l'abri.

La collaboration entre les disciplines, les secteurs et les cultures est essentielle pour garantir que chaque projet individuel atteigne ces objectifs élevés. Le rapport déjà évoqué propose la formation d'un groupe de travail inter-cluster « Santé environnementale », comprenant l'expertise des clusters logement, santé et eau, assainissement et hygiène<sup>15</sup> pour tenter de lutter contre les effets négatifs du logement sur la santé. Il existe plusieurs initiatives qui visent à appréhender les problèmes environnementaux, sociaux et de logement de manière globale (l'outil d'évaluation de durabilité QSAND de BRE Trust en est une), mais elles ne parviennent pas à surmonter la difficulté de la collaboration intersectorielle.

Les experts des différentes disciplines utilisent souvent des langages professionnels très différents, et les diverses priorités des programmes se traduisent par de multiples méthodes de collecte et d'évaluation des données très différentes. En tentant d'utiliser la méthode *Cost of Poor Housing* (coûts liés à la précarité des logements) pour examiner les

issues together in a holistic way (BRE Trust's QSAND sustainability tool is one of them), but these fall short of helping to overcome the difficulty in cross-sectoral collaboration.

Experts in different disciplines often speak very different professional languages, and different programme priorities result in highly varied modes of data collection and assessment. In attempting to utilise the *Cost of Poor Housing* methodology to examine health and shelter outcomes in Moria refugee camp (in Greece), BRE Trust found that accessible data was severely limited. The relevant data is likely collected but is not effectively shared<sup>16</sup>. What is needed is a more systematic method of sharing data across organisations, in a way that can be effectively utilised by different clusters who are addressing different elements of the response.

Developing effective data collection and sharing mechanisms will enable a more streamlined approach to tackling issues affecting beneficiaries, but the time and resources required to achieve these is well beyond the capacity of humanitarian organisations. BRE Trust has had some success in bringing knowledge and expertise to the sector in order to support operations, but has also encountered many challenges and is continuing to work with partners to improve our capacities in this area. Our experience is not unique. A previous *InterAction* report examining barriers between academic and practitioner collaboration highlights the difficulties in cross-sectoral partnerships<sup>17</sup>.

We may not yet have the solutions to overcome collaboration barriers, but Covid-19 can hopefully provide a catalyst for addressing this. If nothing else, it has become clear that health and

— 15. Sue Webb, Emma Weinstein Sheffield and Bill Flinn, "Towards healthier...", *op. cit.*, p.41.

— 16. Anna Gatti, "The cost of poor camp design on refugee health", BRE Trust, <https://www.bretrust.org.uk/knowledgehub/the-cost-of-poor-camp-design-on-refugee-health>

— 17. Mohamed Hilmi, "Academic-Practitioner Forum Actions and Recommendations", *InterAction*, 2019.

résultats en matière de santé et d'hébergement du camp de réfugiés de Moria en Grèce, BRE Trust a constaté que les données accessibles étaient très limitées. Les données pertinentes sont probablement collectées, mais ne sont pas partagées de façon effective<sup>16</sup>. Ce qu'il faut, c'est un moyen plus systématique de partager les données entre les organisations, d'une façon qui en assure leur utilisation efficace par les différents clusters prenant en charge différents éléments de la réponse.

Le développement de mécanismes efficaces de collecte et de partage de données permettra une approche plus rationalisée pour s'attaquer aux problèmes affectant les bénéficiaires, mais le temps et les ressources nécessaires pour y parvenir dépassent largement les capacités des organisations humanitaires. BRE Trust a réussi à apporter ses connaissances et son expertise au secteur humanitaire en vue de soutenir les opérations, mais a également rencontré de nombreux défis et continue de travailler avec des partenaires pour améliorer nos capacités dans ce domaine. Notre expérience n'est pas unique. Un précédent rapport d'InterAction examinant les obstacles à la collaboration entre universitaires et praticiens met en évidence les difficultés des partenariats intersectoriels<sup>17</sup>.

Nous n'avons peut-être pas encore les solutions pour surmonter les obstacles à la collaboration, mais la Covid-19 peut, espérons-le, fournir un catalyseur pour y parvenir. *A minima*, il est devenu clair que la santé et le logement ne sont pas des problèmes devant être traités par des médecins et des ingénieurs, mais des problèmes aux multiples facettes qui nécessitent une contribution élargie afin d'obtenir des résultats positifs.

housing are not issues to be dealt with by doctors and engineers, but multifaceted issues that require widespread input for outcomes to be successful.

Covid-19 has elevated housing to a key ally in protecting us against health risks. Optimising its capacity to do this requires the expertise not just of shelter and health specialists, but of academic researchers, field practitioners, and inhabitants. It will be a difficult challenge to tackle, but Covid-19 has demonstrated that it is a vital necessity that we do so.

— 16. Anna Gatti, "The cost of poor camp design on refugee health", BRE Trust, <https://www.bretrust.org.uk/knowledgehub/the-cost-of-poor-camp-design-on-refugee-health>

— 17. Mohamed Hilmi, "Academic-practitioner forum actions and recommendations", InterAction, 2019.

La Covid-19 a révélé que le logement était un allié majeur pour nous protéger contre les risques sanitaires. L'optimisation de sa capacité à le faire nécessite l'expertise non seulement de spécialistes de l'hébergement et de la santé, mais aussi de chercheurs universitaires, d'acteurs de terrain et d'habitants. Ce défi sera difficile à relever, mais la Covid-19 a démontré qu'il est vital que nous le fassions.

*Traduit de l'anglais par Thérèse Benoit*

## Biographie | Biography



### GEORGE FODEN

Responsable du programme humanitaire BRE Trust, organisation caritative de recherche et d'éducation dédiée à la création et au partage de connaissances en vue d'améliorer les pratiques dans le domaine de l'environnement bâti à l'échelle mondiale. Avant de rejoindre BRE, George a travaillé pour des organisations communautaires sur la consolidation de la paix, des programmes de sensibilisation et des initiatives de développement en Bosnie-Herzégovine et aux États-Unis. Il est administrateur du Kanji Project, un organisme caritatif dirigé par des bénévoles qui soutient l'éducation et la réduction de la pauvreté au Tamil Nadu, en Inde.

The Humanitarian Programme Lead at BRE Trust (Building Research Establishment), a research and education charity dedicated to creating and sharing knowledge to improve practice in the built environment globally. Before joining BRE, George worked for community-based organisations on peacebuilding, outreach programmes and development initiatives in Bosnia-Herzegovina and the United States. He is a trustee of The Kanji Project, a volunteer-led charity supporting education and poverty alleviation in Tamil Nadu, India.

# L'impact de la Covid-19 sur les organisations de la société civile africaine

## The impact of Covid-19 on African civil society organisations

*Irène Sesmaisons • Directrice de la société de conseil Efiscens et formatrice associée au Centre Bioforce de Dakar*

**S**

i la pandémie a relativement épargné l'Afrique en termes de taux d'infection comme de mortalité, il en va différemment de ses impacts sur les associations du continent. L'auteure s'appuie sur un récent rapport pour en dégager les pistes d'une adaptation bénéfique de la société civile.

Even though Africa has been relatively spared from the pandemic in terms of both infection and mortality rates, it is a different story for the continent's organisations. The author draws on a recent report to take stock of the situation and explore ways in which civil society can adapt in a beneficial way.

“To enhance philanthropic impact by filling critical data and capacity gaps in the philanthropic market infrastructure in Africa.” Such is the aim of EPIC-Africa<sup>1</sup>, to “help propel African civil society organisations to higher standards of performance, accountability, and transparency while inspiring greater local legitimacy and support”. In early 2020, this Dakar-based organisation published a report on the landscape of African civil society organisations (CSOs)<sup>2</sup>, compiled from consultations with more than a thousand of their ac-



IRÈNE  
SESMAISONS

« Renforcer l'impact philanthropique en comblant les lacunes en matière de données et de capacités dans l'infrastructure du marché philanthropique en Afrique. » Tel est l'objectif que s'est assigné EPIC-Africa<sup>1</sup> pour « faire avancer les organisations de la société civile africaine vers des normes plus élevées en termes de performance, responsabilisation et de transparence tout en suscitant une plus grande légitimité et un soutien accru au niveau local ». Début 2020, cette organisation basée à Dakar avait publié un rapport sur le paysage des organisations

— 1. <https://www.epic-africa.org>

— 2. « Le paysage des organisations de la société civile africaines, rapport 2019 », EPIC-Africa, <https://www.afecti.org/wp-content/uploads/2020/02/Le-paysage-des-OSC-africaines-2019.pdf> (the author assisted in this study).

— 1. <https://www.epic-africa.org>

de la société civile (OSC) africaines<sup>2</sup>, fruit de la consultation de plus d'un millier de ses acteurs. Forte de cette première expérience – qui sera renouvelée *a priori* chaque année –, EPIC-Africa s'est alliée avec @AfricanNGOs<sup>3</sup> pour mener une nouvelle étude à propos de « l'impact de la Covid-19 sur les OSC africaines<sup>4</sup> ».

L'enquête a permis de recueillir des données issues d'une consultation menée auprès de 1 015 OSC, provenant de quarante-quatre pays africains. L'étude du profil des acteurs ayant répondu montre qu'ils interviennent majoritairement au niveau national (49,46 %) ou communautaire (41,67 %). Ainsi, parmi les quinze domaines d'intervention représentés, plus de 30 % ont indiqué agir dans le développement communautaire, l'éducation, les enfants ou encore les droits de l'Homme et la santé. Nous revenons dans le cadre de cet article sur les principales conclusions, telles qu'elles apparaissent dans le rapport publié.

### Une société civile directement impactée

« L'impact immédiat de la Covid-19 sur les OSC africaines a été rapide, généralisé et déstabilisant. 98 % des OSC sollicitées ont déclaré que la Covid-19 avait impacté et perturbé leurs opérations d'une ou de plusieurs façons. »

En effet, à un rythme et avec des caractéristiques spécifiques, l'Afrique n'échappe pas à la pandémie dont les incidences pour les gouvernements, les

tors. Encouraged by this initial experience – which they now plan to repeat on an annual basis – EPIC-Africa has teamed up with @AfricanNGOs<sup>3</sup> to conduct a new study on “the impact of Covid-19 on African CSOs”<sup>4</sup>.

The survey gathered data from 1,015 CSOs in forty-four African countries. From a study of the profile of the actors that responded, they are mainly involved at the national (49.46%) or community (41.67%) level. Among the fifteen areas of intervention they represent, more than 30% of the actors stated that they were active in the community development, education, children, human rights and health sectors. This article looks back at the main conclusions as they appear in the published report.

### A directly impacted civil society

“The overall immediate impact of the pandemic was swift, widespread and destabilising. 98% of respondents reported having been affected in one or more ways.”

Albeit with its own specific pace and characteristics, Africa has not been immune to the pandemic, which has had countless repercussions for governments, communities, and health systems since March. When considered on a continent-wide basis, these repercussions are largely unprecedented. CSOs have also been on the front line, and their actions, presence and survival are being particularly undermined by the crisis, to the point of risk of closure.

The report addressed this issue and surveyed the continent from north to south (other than Libya, Chad, Sudan, South Sudan, and Eritrea, no country was left out of the study). In a very detailed and

— 2. « Le paysage des organisations de la société civile africaines, rapport 2019 », EPIC-Africa, <https://www.afecti.org/wp-content/uploads/2020/02/Le-paysage-des-OSC-africaines-2019.pdf> (l'auteur a apporté son concours à cette étude).

— 3. @AfricanNGOs est un compte Twitter couvrant sujets d'actualités et informations sur l'Afrique, modéré par David Barnard, consultant en développement.

— 4. “The impact of Covid-19 on African civil society organizations: challenges, responses and opportunities”, report, June 2020, <https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/5efabc7884a29a20185fcbaf/1593490570417/The+Impact+of+Covid-19+on+African+Civil+Society+Organizations.pdf> (disponible en anglais uniquement, les extraits cités ont été traduits par l'auteur).

— 3. @AfricanNGOs is a Twitter account that covers news and information about Africa. It is moderated by David Barnard, a development consultant.

— 4. The impact of Covid-19 on African civil society organizations: challenges, responses and opportunities”, report, June 2020, <https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/5efabc7884a29a20185fcbaf/1593490570417/The+Impact+of+Covid-19+on+African+Civil+Society+Organizations.pdf>

populations et les systèmes de santé ont été depuis mars dernier innombrables et, prises dans la globalité du continent, largement inédites. Elles l'ont été aussi et de façon frontale pour les OSC dont l'action, la présence et la pérennité sont particulièrement mises à mal par la crise, au risque de les étouffer.

Ce rapport s'est penché sur cette question, embrassant le continent du nord au sud (puisque hormis la Libye, le Tchad, le Soudan, le Soudan du Sud et l'Érythrée, aucun pays n'échappe au maillage de l'étude). Il analyse de façon très circonstanciée et convaincante les trois strates de l'incidence de la crise pour les OSC : l'impact sur leur organisation et leur présence sur le terrain, les enjeux qui découlent d'une forme de paralysie forcée de leurs actions, enfin les réponses à apporter à cette situation imprévue – et imprévisible. La majorité des répondants (84 %) ont en effet confirmé qu'ils n'étaient pas préparés à faire face aux perturbations causées par la pandémie. Près de 70 % ont dû réduire ou annuler leurs opérations, conséquence d'une perte subie dans les financements, tandis que 55 % s'attendent à ce que cela se poursuive au cours des trois à six prochains mois. Pour autant, comme on le verra, beaucoup voient dans cette crise des opportunités nouvelles à envisager, à promouvoir et à accompagner.

### Désorganisation

« Nos interventions sur le terrain se sont brutalement arrêtées à cause de la Covid-19, cela a laissé les communautés sans aucun soutien pour les services dont elles dépendent. Nous prévoyons également une perte de revenus provenant des dons et du financement des programmes, et nous devons donc introduire des mesures de réduction des coûts dans les prochaines semaines. Nous n'étions pas préparés à faire face à ces changements soudains dans notre environnement opérationnel. »

Dans leur quasi-totalité, les organisations non gouvernementales (ONG) ayant répondu à l'enquête reconnaissent

conclusive manner, the report analyses the three main ways in which the crisis has affected CSOs: the impact on their organisation and their presence in the field; the challenges arising from a form of forced paralysis on their actions; and the response to this unexpected – and unpredictable – situation. Most respondents (84%) indicated that they were unprepared to cope with the disruption caused by the pandemic. Nearly 70% had to reduce or cancel their operations due to lack of funding, while 55% expect this to continue over the next three to six months. Yet, as will be demonstrated, many see this crisis as a source of new opportunity to be considered, promoted and supported.

### Disorganisation

"Our field interventions stopped abruptly due to Covid-19, leaving communities without any support for the services they require. We are also anticipating a loss in revenue from donations and programme funding and, as a result, will have to introduce cost-cutting measures over the coming weeks. We were not prepared to deal with these sudden changes to our operating environment."

Almost all the non-governmental organisations (NGOs) that responded to the survey acknowledged that the sudden appearance of the pandemic had hit them hard and forced them to make immediate organisational changes. These changes affected both the work of their staff (staff movements, the widespread and sometimes difficult introduction of remote working, and the rise in do-

**« Ces structures, qui pour la moitié ont des budgets annuels inférieurs à 100 000 dollars, anticipent des pertes de financement lourdes, voire irrécupérables. »**

**"These organisations, half of which have annual budgets under \$100,000, anticipate heavy or even irrecoverable funding losses."**

avoir subi de plein fouet le surgissement de la pandémie et concèdent avoir dû procéder sans délai à des ajustements d'organisation. Ceux-ci concernent le travail de leurs personnels (mouvements d'effectifs, mise en place quasi généralisée – et pas toujours aisée – du télétravail, s'accompagnant d'une hausse de la violence domestique) comme la mise en œuvre des financements (aux deux tiers). Ces structures, qui pour la moitié ont des budgets annuels inférieurs à 100 000 dollars, anticipent des pertes de financement lourdes, voire irrécupérables.

Ainsi, 70 % d'entre elles reconnaissent avoir dû annuler des opérations ou en restreindre le volume, quand 80 % constatent une diminution de leurs interactions en face à face. Les mesures de confinement et les restrictions de circulation – terrestre et aérienne – ont largement figé la mise en œuvre des programmes, alors que dans le même temps près d'un tiers des OSC ont constaté une demande accrue d'intervention de leur part. La moitié des structures ayant répondu à l'enquête admettent avoir dû procéder à des réductions significatives de coûts, en termes d'activités, de personnels, de salaires, de gel d'embauches...

### Réactions

« Jusqu'à présent, nous avons reporté la mise en œuvre de certaines activités et élaboré un plan d'intervention Covid-19 complet pour lequel nous recherchons des fonds supplémentaires. Nos donateurs sont pour la plupart favorables à une réorientation du financement vers nos activités en réponse à la Covid-19 à court/moyen terme. Si la crise se poursuit, nous devons commencer à mettre en œuvre des mesures de réduction des coûts. »

On relèvera et on saluera la capacité de la majeure partie des organisations concernées à maintenir une forme de communication, en interne d'une part avec leurs personnels, en direction des bailleurs d'autre part. De même, pour

mestic violence that followed), and the allocation of funds (two-thirds). These organisations, half of which have annual budgets under \$100,000, anticipate heavy or even irrecoverable funding losses.

Furthermore, 70% stated that they had had to reduce or cancel their operations, while 80% saw a decline in face-to-face interactions. Lockdown measures and travel restrictions – both land and air – have largely frozen their programmes, while at the same time nearly one-third of CSOs have seen increased demand for their services. Half the organisations that responded to the survey stated that they have had to introduce significant cost-cutting measures with respect to their activities, staff, wages, hiring freezes and so forth.

### Reactions

"So far we have postponed the implementation of some activities and developed a comprehensive Covid-19 response plan for which we are seeking additional funding. Our donors are mostly happy to re-direct funding to our Covid-19 response work in the short-to-medium term. If the crisis continues beyond June or July, we will need to start implementing cost-cutting measures."

The ability of most of the organisations concerned to maintain a form of communication, both internally with their staff and externally with their funding bodies, is noted and applauded. Similarly, for those CSOs with a board of directors, consultation with these boards has proven to be beneficial: a large number of them, through their responsiveness and receptiveness, will have played a positive, helpful or, in any event, critical role.

For now, everyone is thinking about how they can contribute to the fight against the pandemic, although 70% of CSOs lament the fact that governments and institutional donors have not involved them more in the process of managing the crisis.

celles des OSC disposant de conseils d'administration, la consultation de ces derniers s'est révélée bénéfique : une grande partie d'entre eux, par leur réactivité et leur écoute, auront joué un rôle positif, salutaire, en tout cas indispensable.

Dans l'immédiat, chacun a à l'esprit la façon dont il peut contribuer à la lutte contre la pandémie, même si 70 % des OSC regrettent de ne pas avoir été davantage associées à la gestion de crise par les gouvernements et les bailleurs institutionnels.

Autrement dit, la localisation n'a pas fonctionné autant qu'on aurait pu le souhaiter. Ce fait nous semble étayé par les témoignages d'autres acteurs des Suds exprimés lors de récents webinaires ou les informations recueillies dans les nombreux articles parus depuis l'été, qu'ils concernent la localisation proprement dite<sup>5</sup> ou la décolonisation de l'aide<sup>6</sup> dans le cadre notamment de cette lutte contre la Covid-19. Les recommandations émises par les OSC interrogées, sur lesquelles nous reviendrons, témoignent de cet état de fait puisque, à nouveau, elles sollicitent des mécanismes de financement spécifiques dédiés aux ONG locales.

### Adaptation

« 78 % des OSC ayant répondu à l'enquête proposée ont estimé que la Covid-19 aurait un impact dévastateur sur la pérennité de nombreuses OSC. »

L'onde de choc est en effet profonde, et elle n'a rien d'un soubresaut. Il revient donc aux OSC, sans attendre et à la

**« La localisation n'a pas fonctionné autant qu'on aurait pu le souhaiter. »**

***"Aid localisation has not worked as well as one might have wished."***

In other words, aid localisation has not worked as well as one might have wished. This seems to be borne out by the testimonials given by other actors from the Global South in recent webinars, or the information presented in the numerous articles published since the summer, whether they concern the actual localisation<sup>5</sup> or the decolonisation of aid<sup>6</sup>, particularly in the context of this fight against Covid-19. The recommendations issued by the CSOs interviewed, which will be discussed later, reflect this state of affairs, as once again they are calling for specific funding mechanisms for local NGOs.

### Adaptability

"78% of respondents felt that Covid-19 would have a devastating impact on the survival of many CSOs."

The shock wave is indeed far-reaching, and is more than just a blip. It is, therefore, up to CSOs, without further ado and in the light of these first long months of the pandemic, to learn lessons for the future. These lessons are many and wide-ranging, but in these dark days they are a source of optimism.

The CSOs interviewed stressed the concepts of "robustness" and "agility" in the face of this challenge, asserting their double capacity to adapt and innovate.

— 5. Voir par exemple Veronique Barbelet, John Bryant and Barnaby Willits-King, "All eyes are on local actors': Covid-19 and local humanitarian action opportunities for systemic change", *Humanitarian Policy Group*, Briefing note, July 2020, [https://www.odl.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/Covid-19\\_localisation\\_briefing\\_note\\_web.pdf](https://www.odl.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/Covid-19_localisation_briefing_note_web.pdf)

— 6. Voir par exemple Paul Curion, "Decolonising aid, again", *The New Humanitarian*, 13 July 2020, <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2020/07/13/decolonisation-aid-humanitarian-development-racism-black-lives-matter>

— 5. See for example Veronique Barbelet, John Bryant and Barnaby Willits-King, "All eyes are on local actors': Covid-19 and local humanitarian action opportunities for systemic change", *Humanitarian Policy Group*, Briefing note, July 2020, [https://www.odl.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/Covid-19\\_localisation\\_briefing\\_note\\_web.pdf](https://www.odl.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/Covid-19_localisation_briefing_note_web.pdf)

— 6. See for example Paul Curion, "Decolonising aid, again", *The New Humanitarian*, 13 July 2020, <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2020/07/13/decolonisation-aid-humanitarian-development-racism-black-lives-matter>

lumière de ces premiers longs mois de pandémie, de tirer des enseignements pour l'avenir. Ils sont multiples et d'ampleur mais, dans ce contexte sombre, ils dessinent pourtant des perspectives porteuses d'optimisme.

Les OSC interrogées mettent ainsi en avant les notions de « solidité » et d'« agilité » face à l'épreuve, revendiquant leur double capacité d'adaptation et d'innovation. Elles estiment avoir comblé le vide soudainement créé par le départ des effectifs des grandes structures internationales et, de ce gain en termes de visibilité, elles escomptent pouvoir tirer les fruits, en forçant les bailleurs à modifier leurs stratégies en leur faveur et la puissance publique à renforcer le volet environnemental de la politique du développement africain.

Peu des sondés imaginent un retour à la normale, beaucoup voient surtout s'avancer un monde incertain, obligeant à repenser financements, modes opératoires et gestion des personnels : autrement dit, on ne s'affranchira pas de nouveaux modes opératoires.

### Impacts à long terme

« La pandémie continue à se propager et ses implications sur notre secteur vont continuer à évoluer. Son impact risque d'être durable puisqu'il fait ressurgir certaines difficultés historiques qui entravent le travail de ce secteur. »

Deux modes d'adaptation sont à mettre en lumière : d'une part, la faculté de l'écrasante majorité des OSC interrogées à réorienter leurs activités face à et dans la crise, y compris en matière de sources de financement (autofinancement, appel à des donateurs privés locaux...); de l'autre, leur aptitude à dégager des synergies nouvelles, soit entre elles, à travers des partenariats, voire des coalitions d'intérêts, au niveau national (partage d'informations, services à la personne, aides aux communautés vulnérables), soit avec des organisations africaines issues de la diaspora – ce que 25 % d'entre elles ont réussi à

They believe that they have filled the sudden void created by the departure of large international organisations' staff, and they expect to be able to reap the rewards of this improved visibility by forcing funding bodies to change their strategies in their favour and the public authorities to strengthen the environmental component of their African development policy.

Few of those interviewed believe that the situation will return to normal, and many see an uncertain world emerging, forcing a rethink on funding, operating procedures, and personnel management – in other words, new operating modes are unavoidable.

### Long-term impacts

"The pandemic is still spreading, and its implications for the sector will continue to evolve. Ultimately, the impact will be long-lasting as Covid-19 has exacerbated historical and ongoing challenges that hamper the sector."

Two types of adaptability should be highlighted: first, the ability of the overwhelming majority of the CSOs interviewed to reorient their activities in the face of and during the crisis, including their sources of funding (self-funding, appeals to local private donors, etc.); and secondly, their capacity for releasing new synergies either among themselves through partnerships and coalitions of interest at the national level (sharing information, services to individuals, aid for vulnerable communities) or with African organisations tied to the diaspora, which 25% of them have managed to do. It is gratifying to note that over three-quarters of local CSOs feel that they are playing an essential role at country level, while more than two-thirds believe that their actions during the crisis will improve their standing in the public eye. This aspiration for credibility is also implicitly commensurate with the following statement: "African CSOs have relied largely on Western donors for funding. With the West experiencing the brunt of the pandemic and their economies struggling, African CSOs

mettre en œuvre. On se félicitera ce faisant de constater que pour plus des trois quarts d'entre elles, les OSC locales s'estiment jouer un rôle essentiel au niveau de leur pays, tandis qu'elles sont plus des deux tiers à penser que leur action dans la crise sera de nature à améliorer le regard du grand public à leur endroit. Cela représente un espoir en termes de crédibilité qui est aussi à la mesure, en creux, d'un constat ainsi exprimé : « Les OSC africaines ont largement compté sur les donateurs occidentaux pour leur financement. L'Occident subissant le plus fort de la pandémie et avec leurs économies en difficulté, les OSC africaines en ressentiront les effets. Pour faire face à cette réalité, les OSC africaines doivent se pencher sur les ressources continentales, régionales et nationales, y compris les gouvernements. »

Au fond, et c'est la grande leçon de cette étude, les organisations interrogées plaident pour un rebond et une mutation en profondeur auxquels la crise les aura, malgré elles, contraintes. Un vent d'optimisme est singulièrement perceptible, qui se traduit par l'invitation à une réflexion sur de nouvelles méthodes de travail, plus opérationnelles et innovantes, davantage en phase avec le monde de demain. L'avenir des structures considérées est entre leurs mains et elles l'ont intégré : il tient dans les mots organisation et association, promotion et communication : « Il est temps pour les OSC africaines de s'interroger sur la pérennité de leurs modèles et d'apporter des changements si nécessaires, ainsi que de hiérarchiser les activités dans le but d'optimiser leurs opérations futures. »

EPIC-Africa se fait à nouveau l'écho dans ce rapport d'un appel des OSC participantes à destination des bailleurs, des gouvernements et de leurs pairs : « Sans perdre de vue la situation à long terme, des mesures sont nécessaires pour aider les OSC africaines à gérer et à surmonter les impacts immédiats de la Covid-19. »

**« Les organisations interrogées plaident pour un rebond et une mutation en profondeur, auxquels la crise les aura, malgré elles contraintes. »**

***“The organisations surveyed are arguing for root-and-branch change, a stance that the crisis has reluctantly forced upon them.”***

will feel the effect. Coming to terms with this reality, African CSOs need to find new continental, regional and national resource opportunities, including support from governments.”

In essence, and this is the key lesson of the study, the organisations surveyed are arguing for root-and-branch change, a stance that the crisis has reluctantly forced upon them. There is a distinct sense of optimism, expressed as an invitation to reflect on new, more pragmatic and innovative working practices that are more in line with the world of tomorrow. The organisations in question hold their future in their own hands and they have embraced it, holding on tight to the concepts of organisation and association, promotion and communication: “This is a good time for African CSOs to question the sustainability of their models and make changes where needed, and also to prioritise activities that might guide them towards sleeker operations in future.”

In its report, EPIC-Africa is again conveying an appeal from the participating CSOs to funding bodies, governments and their peers: “Without losing sight of the long-term, measures are needed to help CSOs manage and overcome the immediate impact of Covid-19.”

With regard to donors, CSOs reiterate their request for additional and unrestricted funding to create pooled funding mechanisms for CSOs, for support for their digital transformation, for their inclusion in national emergency funding mechanisms and, lastly, for the allocation of African resources to local organisations.

Aux bailleurs, les OSC renouvellent leur demande d'octroi de financements supplémentaires et sans restriction pour créer des mécanismes de financement communs à destination des OSC, de soutien à la transformation numérique de ces dernières, de leur intégration dans les mécanismes nationaux de financement d'urgence et enfin d'affectation des ressources africaines aux organisations locales.

Aux gouvernements, il est notamment conseillé « d'exploiter les connaissances, l'expérience et l'expertise des OSC dans la planification, la coordination et la mise en œuvre des réponses nationales à la Covid-19 » ou encore de « soutenir les opérations des OSC et les activités liées à la Covid-19 par des mécanismes nationaux de financement d'urgence ».

Enfin, aux OSC, il est rappelé l'importance de « s'organiser et s'associer avec les autres OSC et les divers partenaires pour promouvoir leur implication dans les réponses gouvernementales nationales à la Covid-19 et dans les mécanismes de financement d'urgence » et « de commencer à réinventer les stratégies organisationnelles pour la période post-Covid-19 ».

Encore relativement épargnée par les effets sanitaires de la Covid-19, l'Afrique n'échappe pas aux souffrances collatérales de cette pandémie dont on n'a pas encore vu la fin ni mesuré pleinement l'ampleur des conséquences sur l'économie et les populations. Comparativement à l'Europe et plus encore au continent américain, la crise de la Covid-19, longtemps retardée, sera restée globalement (sauf à parler de quelques cas, on pense à l'Afrique du Sud) plus lente dans sa progression qu'ailleurs, suscitant interrogations et espoirs, dans un flot d'incertitudes.

Menée dans un temps très ramassé, l'étude d'@AfricanNGOs et EPIC-Africa traduit l'amplitude du séisme vécu par les OSC du continent. Ce constat posé, elle met aussi en lumière que la crise peut être porteuse d'espérance pour les OSC, notamment dans le cadre de l'évolution

Governments are particularly advised to "leverage CSOs' experience and expertise in planning, coordinating and implementing national responses to Covid-19" and to "support CSOs' operations and Covid-19 activities through national emergency funding mechanisms".

Finally, CSOs themselves are reminded that it is important to "organise and connect with other CSOs and stakeholders to advocate for inclusion in national government responses to Covid-19 and emergency funding mechanisms" and to "start reimagining organisational strategies for the post-Covid-19 period".

Africa, still relatively spared from the health implications of Covid-19, cannot escape the collateral damage of this pandemic: it is far from over and the full extent of its consequences for the economy and communities are yet to be measured. When compared to Europe, and even more so to the American continent, the long-delayed Covid-19 crisis will generally (except for a few cases such as South Africa) continue to progress more slowly than elsewhere, raising questions and hopes in a torrent of uncertainty.

Conducted within a noticeably short time frame, the study by @AfricanNGOs and EPIC-Africa reflects the scale of the upheaval experienced by Africa's CSOs. It also emphasises that the crisis may bring hope for CSOs, particularly in terms of essential changes to the localisation of aid. For such localisation to become effective, however, and as pointed out in a previously cited report<sup>7</sup>, donors must rethink their approach to funding by enabling actors in the Global South to benefit both from capacity-building and dedicated financing for their overheads. @AfricanNGOs and EPIC-Africa can be relied upon to ensure that these wishes do not go unheeded: their initiators plan to implement a follow-up survey in late 2020 to assess the evolving impact of Covid-19 on African CSOs.

*Translated from the French by Derek Scoins*

— 7. « Le paysage des organisations de la société civile africaines... », *op. cit.*

indispensable de la localisation de l'aide. Mais pour qu'elle devienne effective, les bailleurs doivent absolument (comme le soulignait d'ailleurs un rapport, déjà cité<sup>7</sup>) repenser leur schéma de financement, en permettant aux acteurs du Sud de bénéficier de renforcements de capacités d'une part et de financements dédiés à leurs coûts de structure d'autre part. On peut compter sur @AfricanNGOs et EPIC-Africa pour vérifier que de tels vœux ne resteront pas lettre morte : leurs initiateurs prévoient de mettre en œuvre une enquête de suivi fin 2020 pour évaluer l'impact évolutif du Covid-19 sur les OSC africaines.

— 7. « Le paysage des organisations de la société civile africaines... », *op. cit.*

## Biographie | Biography



### IRÈNE SESMAISONS

Cumulant plus de vingt ans d'expérience dans le management d'organismes à but non lucratif, Irène Sesmaisons est depuis 2016 directrice d'Efiscens, société de conseil spécialisée dans l'évaluation de projets de développement dans les pays d'Afrique de l'Ouest, ainsi que dans le renforcement de capacités des organisations de la société civile. Irène est également formatrice associée au sein du Centre Bioforce de Dakar, membre de l'Association fédérative des experts et consultants de la coopération technique internationale (AFECTI), du F3E, de la société Economic Policy and Regional Development (EPRD), du collège d'experts de la Fondation Ensemble, du comité projets de l'Agence Micro Projets et du Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), de l'International Advisory Council de SOS SAHEL, et du conseil d'administration Lega Pace. Elle est mentor/coach pour MakeSense Afidba. Auparavant, elle a été notamment directrice du service subventions de Tostan au Sénégal, responsable du service société civile de l'ambassade de France à Washington, directrice de la Fondation Ensemble, ou encore directrice adjointe d'Enda Maroc.

Irène Sesmaisons has over twenty years' experience in the management of non-profit organisations, and since 2016 she has been the director of Efiscens, a consulting firm specialising in the evaluation of development projects in West African countries and building the capacities of civil society organisations. Irène is also an associate trainer at the Bioforce centre in Dakar and a member of AFECTI (the Federal association of experts and consultants in international technical cooperation), F3E, the Office for Economic Policy and Regional Development (EPRD), the expert committee of Fondation Ensemble, the projects committee of the Agence Micro Projets and the Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), the International Advisory Council of SOS SAHEL, and the board of directors of Lega Pace. She is a mentor/coach for MakeSense Afidba. She was previously director of the grants department at Tostan in Senegal, head of the civil society department of the French Embassy in Washington, director of Fondation Ensemble, and deputy director of Enda Morocco.

# La localisation de l'aide au prisme de la Covid-19: question de choix ou dernier recours ?

## Localisation of aid through the lens of Covid-19: a matter of choice, or a last resort?

*Marie-Claude Savard, François Audet et Marie-Pierre Leroux • Université du Québec à Montréal (UQAM), Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires (OCCAH)*

P

ays parmi les plus exposés aux risques naturels, le Vanuatu est aussi l'un des rares au monde à n'avoir enregistré aucun cas de Covid-19. S'étant fermé aux premières heures de la pandémie, il n'a plus eu alors qu'à compter sur ses propres ressources humaines pour essuyer les dégâts occasionnés par un cyclone. Un exemple relevé par les auteurs pour vanter, une fois encore, les vertus de la localisation.

L'aide humanitaire est faite de prestations matérielles et humaines. Elle se définit en effet non seulement par la mobilisation de financements et de biens d'urgence, mais aussi par le déploiement de conseillers techniques et de volontaires provenant des organisations internationales qui se mobilisent afin de subvenir aux besoins et d'assurer la protection des populations en situation de crise. Depuis le Sommet humanitaire mondial (SHM) de 2016, ce mode de fonctionnement, qui est piloté par

Vanuatu is one of the countries most exposed to natural hazards and one of the few in the world that has not recorded any case of Covid-19. Having closed its borders in the early hours of the pandemic, it then only has its own human resources to deal with the damage caused by a cyclone. An example noted by the authors to extol, once again, the virtues of the localisation of aid.

Humanitarian aid is comprised of material and human assistance. Not only does it include funding and emergency supplies, it also encompasses the deployment of technical advisors and volunteers from international organisations to respond to the urgent needs of populations and ensure their protection in times of crisis. Since the World Humanitarian Summit (WHS) of 2016, this modus operandi, which is overseen by donor countries and international organisations, is at the centre of a debate being waged within the humanitarian community. For some time now, certain countries from the Global South have been calling for a form of "humanitarian sovereignty," and tighten-

les pays donateurs et les organisations internationales, est au cœur des interrogations de la communauté humanitaire. Certains pays du Sud revendiquent en effet, et depuis longtemps, une forme de « souveraineté humanitaire » en raidissant les règles et les contrôles d'interventions menées par des acteurs étrangers<sup>1</sup>. On soutient, par exemple, que ce type d'aide exacerbe la dépendance aux prestations étrangères, tout en érodant la capacité financière et technique des organisations comme des autorités locales qui pourraient être appelées à répondre. L'aide humanitaire perpétuerait en outre les asymétries de pouvoir entre les pays donateurs occidentaux et les pays du Sud<sup>2</sup>.

En réponse, le système humanitaire a donc décidé depuis le SHM de 2016 de promouvoir la « localisation de l'aide », dont le but est de transférer le financement, le contrôle et la gestion des stratégies de secours aux intervenants locaux<sup>3</sup>. Des chartes, des principes et des feuilles de route tels que le Grand Bargain ont été élaborés afin de guider le système humanitaire dans cette transition. Une fois réussie, cette réforme permettrait, en théorie, aux organisations non gouvernementales (ONG) locales d'assumer un rôle de premier plan dans la gestion des réponses d'urgence. Mise en place, la localisation contribuerait à réduire

ing the rules and controls that govern foreign actors' interventions on their territory<sup>1</sup>. It is argued that this type of aid exacerbates countries' dependency on foreign assistance, while eroding the financial and technical capacity of local responder organisations and authorities. Furthermore, humanitarian aid is said to perpetuate power asymmetries between donor countries in the West and the Global South<sup>2</sup>.

As a response, the humanitarian system has decided, since the WHS of 2016, to promote the localisation agenda, which aims to transfer funding, control and the management of intervention strategies to local responders<sup>3</sup>. Charters, principles and roadmaps such as the Grand Bargain have been developed to guide the humanitarian system through this transition. Once achieved, the reform would, in theory, allow local non-governmental organisations (NGOs) to assume a frontline role in the management of emergency responses. Implementation of the localisation agenda would reduce inequalities between local and foreign actors, thereby addressing the multiple consequences of epistemic injustice. The resiliency and self-sufficiency of Southern communities would be enhanced through the reinforcement of local responders' technical and financial capacity.

— 1. Voir notamment le cas de l'Indonésie et du Népal, présenté dans Karine Meaux *et al.*, « Les leçons de la localisation: expériences croisées de la Fondation de France au Népal et en Indonésie », *Alternatives Humanitaires*, n° 13, mars 2020, p. 72-83, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/03/16/les-lecons-de-la-localisation-experiences-croisees-de-la-fondation-de-france-au-nepal-et-en-indonesie>

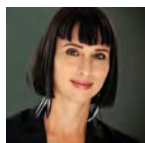
— 2. Loïc Gustin, *La localisation de l'aide humanitaire: Approche des enjeux et des effets potentiels pour les ONG humanitaires*, Université de Liège, Belgique, 2017, <https://matheo.uliege.be/handle/2268.2/3504>. Voir aussi Open Democracy, "An open letter to International NGOs who are looking to 'localize' their operations", 8 March 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/transformation/an-open-letter-to-international-ngos-who-are-looking-to-localise-their-operations>

— 3. Véronique de Geoffroy and François Grünewald, "More than the money: localisation in practice", Groupe URD, 2017, [https://www.grandbargain4ngos.org/upload/more-than-the-money-full-report\\_5b28deb171df6.pdf](https://www.grandbargain4ngos.org/upload/more-than-the-money-full-report_5b28deb171df6.pdf)

— 1. See for example the case of Indonesia and Nepal, presented in Meaux *et al.*, "Lessons in localisation: the Fondation de France's experiences in Nepal and in Indonesia", *Humanitarian Alternatives*, issue 13, March 2020, p.72-83, <http://alternatives-humanitaires.org/en/2020/03/16/lessons-in-localisation-the-fondation-de-frances-experiences-in-nepal-and-in-indonesia>

— 2. Loïc Gustin, *La localisation de l'aide humanitaire: Approche des enjeux et des effets potentiels pour les ONG humanitaires*, Université de Liège, 2017, <https://matheo.uliege.be/handle/2268.2/3504>. See also Open Democracy, "An open letter to International NGOs who are looking to 'localise' their operations", 8 March 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/transformation/an-open-letter-to-international-ngos-who-are-looking-to-localise-their-operations>

— 3. Véronique de Geoffroy and François Grünewald, "More than the money: localisation in practice", Groupe URD, 2017, [https://www.grandbargain4ngos.org/upload/more-than-the-money-full-report\\_5b28deb171df6.pdf](https://www.grandbargain4ngos.org/upload/more-than-the-money-full-report_5b28deb171df6.pdf)

MARIE-CLAUDE  
SAVARDFRANÇOIS  
AUDETMARIE-PIERRE  
LEROUX

les inégalités entre acteurs étrangers et locaux, s'attaquant ainsi aux multiples conséquences découlant d'injustices épistémiques. La résilience et l'auto-suffisance des communautés du Sud se verraient ainsi améliorées par le renforcement des capacités techniques et financières des intervenants locaux.

Les tentatives de mise en œuvre des principes de localisation ont cependant révélé un manque de capacité et surtout de volonté de la part des acteurs internationaux. De là à imaginer que la communauté humanitaire hésite à transférer le contrôle des interventions aux acteurs locaux, il n'y a qu'un pas que certains franchissent<sup>4</sup>. La pandémie de la Covid-19 qui sévit actuellement permettrait-elle de surmonter cette réticence et d'ajuster le modèle de prestation d'aide afin de véritablement soutenir le programme de localisation<sup>5</sup> ? Ayant rapatrié la majorité de leurs personnels ressortissants de pays du Nord, nombre d'ONG internationales se sont vues contraintes de « localiser » leur aide pour faire face aux restrictions à la mobilité imposées par la pandémie. Si cela démontre que ce mode de fonctionnement est possible, nous postulons ici qu'il doit se poursuivre au-delà de la crise sanitaire. Nous nous appuyons pour cela sur une expérience concrète s'étant déroulée au cœur de la pandémie... et du Pacifique Sud.

### Le Vanuatu : un archipel indemne de Covid-19

Le pays mélanésien du Vanuatu, un archipel d'un peu moins de 300 000 habitants dont les quatre-vingts îles sont situées

However, attempts to operationalise the principles of localisation have revealed capacity deficiencies among international actors, but most significantly, a lack of willingness on their part. Very few organisations have wholeheartedly embarked upon the first steps towards the necessary internal reforms<sup>4</sup>. Will the Covid-19 pandemic enable them to overcome their reticence and adjust their delivery model, in order to truly support the localisation agenda<sup>5</sup>? Having repatriated the majority of their foreign staff back to the North, many international NGOs were faced with no other option than to "localise" their aid in order to overcome the mobility restrictions brought about by the pandemic. Demonstrating that a local mode of delivery is indeed possible, we argue that it must be pursued beyond the health crisis. To support our argument, we draw from a concrete case that occurred in the middle of the pandemic... and of the South Pacific.

### Vanuatu, a Covid-19 island haven

The Melanesian country of Vanuatu, an archipelago that is home to just under 300,000 inhabitants, whose eighty islands are located northeast of Australia, is one of the last countries in the world to have not recorded any Covid-19 case<sup>6</sup>. To date, the country's population has been protected by the proactive closure of its marine and aerial ports of entry, effective from 26 March 2020. However, this has simultaneously revealed other

— 4. Monica Kathina Juma and Astri Suhrke (eds.), *Eroding local capacity: International Humanitarian Action in Africa*, Nordiska Afrikainstitutet, 2002 et Ian Smillie, *Patronage or partnership: Local capacity building in humanitarian crises*, Kumarian Press, 2001.

— 5. Voir notamment la réflexion à ce sujet de Martin Vielajus et Jean-Martial Bonis-Charancle, « Localisation de l'aide: situation actuelle du débat et possibles impacts de la crise de la Covid-19 », *Alternatives Humanitaires*, n° 14, juillet 2020, p. 150-161, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/07/23/localisation-de-laide-situation-actuelle-du-debat-et-possibles-impacts-de-la-crise-de-la-covid-19>

— 4. Monica Kathina Juma and Astri Suhrke (eds.), *Eroding local capacity: International Humanitarian Action in Africa*, Nordiska Afrikainstitutet, 2002 and Ian Smillie, *Patronage or partnership: Local capacity building in humanitarian crises*, Kumarian Press, 2001.

— 5. For a discussion on this topic, refer to Martin Vielajus and Jean-Martial Bonis-Charancle, "Aid localisation: current state of the debate and potential impacts of the Covid-19 crisis", *Humanitarian Alternatives*, issue 14, July 2020, p.150-161, <http://alternatives-humanitaires.org/en/2020/07/23/aid-localisation-current-state-of-the-debate-and-potential-impacts-of-the-covid-19-crisis>

— 6. Nine countries of the South Pacific, including Vanuatu, had yet to confirm a single case of Covid-19 in October 2020, according to data published by the World Health Organization: [https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCQjwwuD7BRDBARIsAK\\_SYhUKL-CiyktmTXztw5cwQhhYelAwbRQ3\\_kSHy9KWUAQ3\\_JZ1pAd7-EMaIPREALw\\_wcB](https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCQjwwuD7BRDBARIsAK_SYhUKL-CiyktmTXztw5cwQhhYelAwbRQ3_kSHy9KWUAQ3_JZ1pAd7-EMaIPREALw_wcB)

au nord-est de l'Australie, est l'un des derniers du monde à n'avoir enregistré aucun cas de Covid-19<sup>6</sup>. À ce jour, sa population a été protégée de la pandémie par une fermeture proactive de tous ses ports d'entrée maritimes et aériens le 26 mars 2020. Cependant, cela a simultanément révélé d'autres risques qui guettent le petit État insulaire : le Vanuatu est la nation la plus vulnérable au monde sur le plan de l'exposition aux risques naturels<sup>7</sup>. Situé dans la ceinture de feu du Pacifique, le pays est sujet aux tremblements de terre, à l'activité volcanique et aux tsunamis, aux cyclones de plus en plus fréquents et dévastateurs et à une panoplie d'autres risques liés aux changements climatiques.

En avril 2020, le passage du cyclone tropical de catégorie 5 Harold a servi de rappel en infligeant des dégâts extraordinaires en Mélanésie et à Tonga. Dans la province de Sanma, située au nord du Vanuatu, on estime que 22 000 ménages, soit 80 à 90 % de la population, ont perdu leur logement ou subi des dommages importants<sup>8</sup>, alors que les dégâts occasionnés par le passage du cyclone Pam en 2015 étaient encore visibles dans le sud du pays. Le Vanuatu est aujourd'hui confronté à une récupération difficile. Quarante-huit pour cent de son PIB provient du secteur de l'hôtellerie et du tourisme<sup>9</sup>, lequel s'est effondré en raison de la Covid-19. La pandémie

risks which threaten the small insular State: Vanuatu is the world's most vulnerable country in terms of its exposure to natural hazards<sup>7</sup>. Located in the Pacific Ring of Fire, the country is subject to frequent earthquakes, volcanic activity, tsunamis, cyclones which are increasing in incidence and impact, and an array of other hazards associated with global warming.

In April 2020, the devastating passage of Category 5 Tropical Cyclone (TC) Harold served as a stark reminder of this vulnerability by inflicting extraordinary damage throughout Melanesia and in Tonga. In Vanuatu's Northern province of Sanma, an estimated 20,000 families, representing 80 to 90% of the population, lost their homes or suffered extensive destruction<sup>8</sup> – at a time when the effects of cyclone Pam, which descended upon the country in 2015, had yet to fade from the Southern regions of the archipelago. For Vanuatu, the road to recovery is mired in a series of difficult challenges. Forty-eight percent of its GDP is generated by the tourism and hospitality industry<sup>9</sup>, which has virtually collapsed because of Covid-19. The pandemic has also profoundly impacted the post-Harold emergency response. Beyond the predictable decrease in humanitarian funding, which can be attributed to the global health crisis, the emergency response was further complicated by the closure of national borders.

For a small country, Vanuatu benefits from a high volume of international aid which, for the past few years, has amounted to an

— 6. Neuf pays du Pacifique Sud, dont le Vanuatu, n'avaient enregistré aucun cas de Covid-19 en date d'octobre 2020 selon les données publiées par l'Organisation mondiale de la santé : [https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KQCjwwuD7BRDBARISAK\\_5YhUKL-CiyktmTXztw5cwQhhYeLAWbRQ3\\_kSHy9KWUAAQ3\\_JZ1pdA7-EMaAlPREALw\\_wcB](https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KQCjwwuD7BRDBARISAK_5YhUKL-CiyktmTXztw5cwQhhYeLAWbRQ3_kSHy9KWUAAQ3_JZ1pdA7-EMaAlPREALw_wcB)

— 7. Selon le World Risk Report (Bündnis Entwicklung Hilft, 2019), qui détermine l'index de risque des pays en fonction de plusieurs variables, dont leur vulnérabilité, leur susceptibilité et leurs capacités d'adaptation, <https://weltrisikobericht.de/english>

— 8. UN Country Team in the Philippines, "Tropical cyclone Harold situation report no. 7", 14 April 2020, <https://reliefweb.int/report/vanuatu/tropical-cyclone-harold-situation-report-7-14-april-2020>

— 9. Knoema World Data Atlas, « Vanuatu – Contribution totale du tourisme et voyage au PIB », 2020, <https://knoema.com/atlas/Vanuatu/topics/Tourism/Travel-and-Tourism-Total-Contribution-to-GDP/Contribution-of-travel-and-tourism-to-GDP-percent-of-GDP>

— 7. According to the World Risk Report (Bündnis Entwicklung Hilft, 2019), which establishes the risk index of countries on the basis of several variables, such as their vulnerability, susceptibility and capacity to adapt, <https://weltrisikobericht.de/english>

— 8. UN Country Team in the Philippines, "Tropical cyclone Harold situation report no. 7", 14 April 2020, <https://reliefweb.int/report/vanuatu/tropical-cyclone-harold-situation-report-7-14-april-2020>

— 9. Knoema World Data Atlas, "Vanuatu – Contribution of travel and tourism to GDP as share of GDP", 2020, <https://knoema.com/atlas/Vanuatu/topics/Tourism/Travel-and-Tourism-Total-Contribution-to-GDP/Contribution-of-travel-and-tourism-to-GDP-percent-of-GDP>

a également profondément affecté la réponse d'urgence post-Harold. Au-delà d'une réduction prévisible de l'aide humanitaire, attribuable à la crise sanitaire mondiale, les prestations d'urgence se voient complexifiées par la fermeture des frontières nationales.

Pour un très petit pays, le Vanuatu bénéficie d'un volume élevé d'aide internationale, qui atteint en moyenne 128 millions de dollars (USD) par an depuis quelques années<sup>10</sup>. Ses voisins immédiats, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, comptent parmi ses donateurs les plus généreux, suivis du Japon, des États-Unis, de la Banque asiatique de développement et de la France, l'un de ses anciens administrateurs coloniaux<sup>11</sup>. L'aide apportée cumule deux catégories de dépenses: les ressources humaines et matérielles. La première se traduit dans le déploiement de plusieurs milliers d'experts techniques, d'intervenants d'urgence, de volontaires et de chefs de mission qui se rendent sur place pour gérer, superviser et mettre en œuvre des initiatives d'urgence et d'aide au développement.

En avril 2020, le cyclone Harold s'est abattu sur le pays peu de temps après le rapatriement des ressortissants étrangers employés par les ONG internationales présentes, et au moment où l'on annonçait la fermeture des ports maritimes et aériens pour des raisons sanitaires. Selon Ralph Regenvanu, député et chef de l'opposition, « la réponse a été d'autant plus difficile [...] que nous n'avons pu faire venir personne... Nos

annual average of 128 million USD<sup>10</sup>. Its immediate neighbours, Australia and New Zealand, are the country's most generous donors, followed by Japan, the United States, the Asian Development Bank and France, one of its former colonial administrators<sup>11</sup>. The support provided can be divided into two categories of expenditure: human resources and material resources. The former category essentially corresponds to the deployment of several thousand technical experts, relief workers, volunteers and heads of mission who attend on-site to manage, supervise and implement emergency response initiatives and development programmes.

In April 2020, TC Harold descended upon the country shortly after the vast majority of foreign nationals employed by international NGOs had been repatriated and a few days following Vanuatu's announcement that all ports of entry would be indeterminately closed for health reasons. According to Ralph Regenvanu, Member of Parliament and Chief of the Opposition, "The response was all the more difficult, because we couldn't bring anyone in... Our development partners responded with funding, but the distribution of emergency supplies was complicated by the pandemic<sup>12</sup>". For weeks following the cyclone, quarantine requirements combined with

— 10. Selon les données de l'OCDE, disponibles à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm> et comparé aux autres pays dont l'index de développement humain est relativement semblable à celui du Vanuatu, par exemple le Laos, le Ghana, la Zambie et la République démocratique du Congo (RDC). Nonobstant les variations du coût de la vie, l'aide octroyée au Vanuatu représente un montant de 409 dollars (USD) par habitant alors qu'au Laos, il s'agit de 90 dollars. Au Ghana, 84 dollars par habitant, 68 dollars en Zambie et 10 dollars en RDC.

— 11. Le Vanuatu a été colonisé simultanément par la France et l'Angleterre, desquels il a obtenu son indépendance en 1980.

— 10. According to data published by the OECD available at the following address: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm> and compared to other countries whose development index is relatively similar to that of Vanuatu, such as Laos, Ghana, Zambia and the Democratic Republic of Congo (DRC). Without factoring the variations in cost of living, the foreign assistance received by Vanuatu represents an amount of 409 USD per capita, while in Laos, it corresponds to 90 USD. In Ghana, 84 USD per capita, 68 USD per capita in Zambia, and 10 USD per capita in DRC.

— 11. Vanuatu was simultaneously colonised by France and England, from which it achieved its independence in 1980.

— 12. Asia Society Policy Institute, "Covid-19 and the Pacific: weathering two crises", 14 May 2020, Webcast featuring Ralph Regenvanu (MP and Chief of Opposition, Vanuatu), Kevin Rudd (former Australian Prime Minister) and Dame Meg Taylor (Secretary General of Pacific Islands Forum), <https://asiasociety.org/policy-institute/events/webcast-Covid-19-and-pacific-islands-weathering-two-crises>

partenaires de développement ont répondu avec du financement, mais la distribution de fournitures d'urgence s'est vue complexifiée par la situation de pandémie<sup>12</sup> ». Les retards causés par des exigences de quarantaine, auxquels s'ajoutent des enjeux de transports très limités à l'échelle nationale, ont privé des centaines de familles de fournitures d'urgence pendant des semaines après le passage du cyclone.

### Un archipel qui s'appuie sur ses propres ressources humaines

Plus de six mois après le passage du cyclone, et alors que s'amorce une nouvelle saison cyclonique, la situation reste difficile compte tenu de la fermeture des frontières internationales et de la rareté des vols. Mais le Vanuatu a tenu jusqu'alors en appliquant des procédures inédites puis en mobilisant ses propres ressources humaines.

Des protocoles, ainsi qu'une panoplie d'ajustements aux douanes, à l'immigration et aux autorisations diplomatiques pour le fret et le transport commercial ont été mis en place. Ces protocoles ont assurément réduit le risque d'éclosion parmi les populations insulaires des neuf pays du Pacifique Sud qui n'ont jusqu'à présent recensé aucun cas du coronavirus. Pourtant, ce n'est que le 15 mai 2020 que le Vanuatu a reçu son premier lot de trousse de dépistage. Autrement dit, avant cette date, le pays n'avait même pas la capacité de dépister le virus à l'échelle nationale. Selon Regenvanu, la fermeture des frontières s'est effectuée de façon préventive, en raison du système de santé du pays qui n'était pas prêt à affronter une pandémie<sup>13</sup>.

— 12. Asia Society Policy Institute, "Covid-19 and the Pacific: weathering two crises", 14 May 2020, webdiffusion avec Ralph Regenvanu (député et chef de l'opposition au Vanuatu), Kevin Rudd (ancien Premier ministre australien) et Dame Meg Taylor (secrétaire générale du Forum des îles du Pacifique). Traduction des auteurs. <https://asiasociety.org/policy-institute/events/webcast-Covid-19-and-pacific-islands-weathering-two-crises>

— 13. *Ibid.*

limited transportation capacities at a national level delayed families' access to emergency supplies.

### An archipelago calling upon its own human resources

Today, more than six months into the post-Harold recovery, with a new cyclone season on the horizon, the situation remains challenging for Vanuatu due to its closed borders and the scarcity of flights. However, the country has held fast by applying novel procedures and mobilising local human resources.

**« Les secours inhérents aux dégâts causés par Harold ont alors été déployés sans ressortissants étrangers. »**

***"In the aftermath of TC Harold, emergency relief was therefore provided without the presence of foreign nationals."***

New protocols and a variety of adjustments were established to facilitate customs and immigration processes, as well as diplomatic approvals for commercial freight and transport. Application of these protocols assuredly reduced the risk of infection among the insular populations of the nine South Pacific nations which have yet to confirm any cases of the virus. However, Vanuatu only received its first lot of screening kits on 15 May 2020, which suggests that the country did not even have the necessary capacity to locally identify cases before then. According to Regenvanu, the closure of national borders was initiated as a preventative measure, in light of the country's weak health system, which would not have been capable of facing a pandemic<sup>13</sup>.

To facilitate the provision of aid from one country to the next, the Pacific Islands Forum invoked the Biketawa Declaration for Regional Cooperation and established an emergency

— 13. *Ibid.*

Afin de faciliter l'acheminement des secours d'un pays insulaire à l'autre, le Forum des îles du Pacifique s'est appuyé sur la Déclaration de Biketawa pour la coopération régionale, en établissant un mécanisme d'assistance intitulé « Pacific Humanitarian Pathway » (PHP)<sup>14</sup>. Son but est de veiller à la mise en place de l'environnement politique nécessaire à l'accélération de la réponse à la pandémie, y compris le déploiement régional d'assistance médicale et humanitaire.

Les secours inhérents aux dégâts causés par Harold ont alors été déployés sans ressortissants étrangers. Certes, une aide financière et matérielle a été fournie par des partenaires de développement multilatéraux et bilatéraux. Mais le secours d'urgence – distribution de denrées alimentaires et d'eau, construction d'abris temporaires et reconstruction de routes et de foyers endommagés – a été et continue d'être mis en œuvre par des associations locales de jeunes et de femmes, des membres de la communauté, des églises et des ONG nationales. Comme l'explique Dame<sup>15</sup> Meg Taylor, secrétaire générale du Forum des îles du Pacifique, la faiblesse du filet social parrainé par l'État dans plusieurs pays insulaires signifie qu'en cas de crise économique ou humanitaire, « nous comptons sur notre peuple et sur nos communautés. Nous nous sommes toujours soutenus les uns les autres et ceux d'entre nous qui ont un emploi s'occupent des gens qui n'en ont plus<sup>16</sup> ».

### Une localisation en actes

Bien que cela puisse sembler logique, la valorisation des réseaux locaux n'est pas une pratique généralisée dans le milieu de l'aide humanitaire. Certains acteurs importants, comme le Mouvement Croix-

assistance mechanism called the "Pacific Humanitarian Pathway" (PHP)<sup>14</sup>. The PHP's objective is to institute the political environment required for an accelerated response to the pandemic, including the deployment of regional medical and humanitarian assistance.

In the aftermath of TC Harold, emergency relief was therefore provided without the presence of foreign nationals. Financial and material resources were provided by multilateral and bilateral development partners, but emergency support – distribution of food, water and hygiene supplies, the construction of temporary shelters and repairs to damaged roads and houses – was carried out, and continues to be carried out, by local organisations, youth and women's groups, community members, churches and national organisations. As explained by Dame Meg Taylor, Secretary General of the Pacific Islands Forum, the weakness of State-funded social security programmes in many insular countries means that in times of economic or humanitarian crisis, "we rely on our people and on our communities. We have always supported each other, and those of us who have jobs take care of those who do not<sup>15</sup>".

### Localisation in action

Though seemingly logical, approaches that favour such local networks are far from being generalised in the humanitarian sector. Certain significant actors, however, such as the Red Cross Movement, are more engaged in implementing the localisation agenda and may serve as models in humanitarian relations for organisations that display more Western-centric delivery models.

Nonetheless, and despite the call to action launched in 2016 in support of localisation, we must concede that emergency

— 14. The Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations, "Pacific Island Forum foreign ministers agree to establish a Pacific Humanitarian Pathway on Covid-19", 10 April, 2020, <https://www.un.int/tuvalu/fr/activities/pacific-islands-forum-foreign-ministers-agree-establish-pacific-humanitarian-pathway>

— 15. Équivalent de Sir dans le protocole britannique [NDLR].

— 16. Asia Society Policy Institute, *op. cit.*

— 14. The Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations, "Pacific Island Forum foreign ministers agree to establish a Pacific Humanitarian Pathway on Covid-19", 10 April, 2020, <https://www.un.int/tuvalu/fr/activities/pacific-islands-forum-foreign-ministers-agree-establish-pacific-humanitarian-pathway>

— 15. Asia Society Policy Institute, *op. cit.*

Rouge, sont davantage engagés dans le programme de localisation. À certains égards, cette organisation peut être un modèle de relations humanitaires possiblement inspirant pour d'autres organisations perçues plus occidentalocentristes.

Néanmoins, en dépit du mot d'ordre lancé en 2016 en faveur de la localisation, force est de constater que les interventions sont toujours largement pilotées par des agences internationales étrangères, dont le rôle inclut également la conception des réponses d'urgence, tout comme leur mise en œuvre. Mais la valorisation du rôle des intervenants locaux déstabilise le mode dominant de fonctionnement des acteurs humanitaires.

Le Grand Bargain, par exemple, invite ses signataires à augmenter le ratio de financement qui est remis *directement* aux acteurs locaux, sans passer par des ONG internationales intermédiaires. Cela entraîne une perte de revenus pour ces dernières, qui ont jusqu'à présent capté l'essentiel des fonds bilatéraux et multilatéraux. Par conséquent, la mise en œuvre du programme de localisation est entravée par des rationalités contradictoires qui visent simultanément à préserver la viabilité à long terme des ONG internationales<sup>17</sup>. Dans un environnement de financement concurrentiel, la préoccupation des ONG pour leur survie organisationnelle révèle une action intéressée qui se concilie difficilement avec le programme de la localisation. Il n'est donc pas étonnant qu'en dépit de l'objectif de 20 % de financement direct qui est fixé par le Grand Bargain, les ONG locales et nationales dans les pays du Sud n'aient bénéficié en 2017 que de 0,4 % de l'ensemble des fonds destinés aux urgences<sup>18</sup>.

**« La valorisation du rôle des intervenants locaux déstabilise le mode dominant de fonctionnement des acteurs humanitaires. »**

**“Championing the role of local responders destabilises the dominant *modus operandi* and delivery approach of humanitarian actors.”**

interventions remain largely the business of foreign international agencies, whose role includes both response design and implementation. Championing the role of local responders destabilises the dominant *modus operandi* and delivery approach of humanitarian actors.

The Grand Bargain, for instance, invites its signatories to increase their ratio of *direct* funding to local actors, without channelling it through intermediary international NGOs. This brings about a loss of revenue for these organisations, who continue to reap the lion's share of bilateral and multilateral funds. As such, the implementation of the localisation agenda is hindered by conflicting rationalities which simultaneously aim to preserve international NGOs' long-term viability<sup>16</sup>. Within a competitive funding environment, NGOs' preoccupation with their institutional survival testifies to self-interested action which is irreconcilable with the localisation agenda. It is hardly surprising, then, that in spite of the Grand Bargain's objective of 20% of funding being provided directly to local or national responders, actors from the Global South received only 0.4% of total available funds in 2017<sup>17</sup>.

— 17. François Audet, *Comprendre les organisations humanitaires*, Presses de l'Université du Québec, 2016.

— 18. ALNAP, "The State of the Humanitarian System 2018 - Full Report", 2019, <https://www.alnap.org/help-library/the-state-of-the-humanitarian-system-2018-full-report>

— 16. François Audet, *Comprendre les organisations humanitaires*, Presses de l'Université du Québec, 2016.

— 17. ALNAP, "The State of the Humanitarian System 2018 - Full Report", 2019, <https://www.alnap.org/help-library/the-state-of-the-humanitarian-system-2018-full-report>

### Quels apprentissages pour la communauté humanitaire ?

Tel que l'illustre le cas post-Harold, le Vanuatu regorge d'une main-d'œuvre locale, compétente et désireuse de contribuer aux efforts de secours. Elle vit de surcroît une crise de chômage en raison de l'effondrement du tourisme. La réponse à une calamité telle que celle-ci ne dépend pas des gens qui viennent de l'extérieur, mais de l'accès rapide au soutien financier en provenance de la communauté internationale. La menace de la pandémie aura beau s'estomper avec le temps, les catastrophes climatiques représenteront toujours un grave enjeu pour le Pacifique. Au Vanuatu, la Covid-19 a mis en lumière les vulnérabilités structurelles du pays bien au-delà de son système de santé. Selon Regenvanu, toute réponse d'urgence au Vanuatu repose ainsi avant tout sur le développement d'une économie nationale et de modes de vie capables de résister à la fermeture des frontières : « Pour les secours en cas de catastrophe, nous devons examiner l'agriculture et le commerce intérieur. Voyons ce que les autres parties du pays peuvent fournir, au lieu d'importer de la nourriture de l'extérieur<sup>19</sup>. » La même logique s'applique à l'expertise locale qu'il faut avant tout valoriser et développer en vue d'accroître la résilience et l'autonomie d'action.

La réponse d'urgence post-Harold n'est pas unique quant à l'absence de ressortissants étrangers. Dans certains pays en proie aux conflits armés où les interventions présentent un risque de sécurité pour les intervenants étrangers, la « gestion à distance » est d'usage commun. Selon ce modèle, les agences internationales sous-traitent leurs interventions de secours à des acteurs locaux. Cette approche est cependant perçue comme un compromis managérial et non comme un choix. Or on constate qu'en dépit de l'engagement du Grand Bargain, qui promeut l'autonomie, le financement et le savoir des organisations du Sud,

### What lessons for the humanitarian community?

As revealed by the case of TC Harold, Vanuatu possesses an abundant, competent and local labour force which, in addition to being perfectly willing to participate in recovery efforts, is struggling with an unemployment crisis due to the collapse of the tourism sector. The response to such a calamity, therefore, does not depend on the presence of foreigners, but on expedited access to financial support from the international community. Pandemic-related risks may dissipate over time, but climate-change-induced disasters will continue to pose a grave threat to the Pacific region. In Vanuatu, Covid-19 revealed the country's structural vulnerabilities, well beyond the fragility of its health system. According to Regenvanu, any emergency response in Vanuatu must rest on the development of both a national economy and lifestyles capable of withstanding the closure of national borders. "To provide support in times of disasters, we need to look at agriculture and domestic trade. Let's see what other parts of the country can provide, instead of importing food from the outside<sup>18</sup>." The same logic may be applied to local expertise, which must be valued and enhanced in order to increase the country's resilience and autonomy of action.

The post-Harold response is far from unique in its absence of foreign nationals. In certain countries, where armed conflict poses a security risk to expatriate staff, remote management has become the norm. Within this delivery model, international agencies subcontract their interventions to local responders. This approach, however, tends to be perceived as a managerial compromise, rather than as a choice. Thus, it becomes obvious that in spite of the Grand Bargain commitments, which promote local organisations' autonomy, knowledge and financial capacity, the localisation agenda is struggling in its implementation as a humanitarian vi-

— 19. Asia Society Policy Institute, *op. cit.*

— 18. Asia Society Policy Institute, *op. cit.*

la « localisation » peine à s’instaurer comme vision humanitaire. Elle ne se produit que lorsque les expatriés ne sont plus en mesure de se rendre sur le terrain. Or, afin qu’un réel changement de paradigme puisse s’opérer dans le milieu, les acteurs du Nord devront *choisir* de localiser leurs programmes en tout temps. Il ne s’agit pas d’un dernier recours, mais d’une solution de premier plan.

sion. It only occurs when expatriates are no longer able to travel to the field. Thus, for a significant paradigm change to instil itself in the humanitarian sector, Northern actors must choose to localise their programmes at all times. Localisation should not be a last resort, but rather the leading option.

*Translated from the French by Marie-Claude Savard*

## Biographies



### MARIE-CLAUDE SAVARD

Doctorante et chargée de cours à l’École des sciences de la gestion (ESG) de l’Université du Québec à Montréal (UQAM) et professionnelle en gestion de projets, cumulant vingt ans d’expérience dans le secteur à but non lucratif. Avant de se joindre à l’Observatoire canadien sur les crises et l’action humanitaires (OCCAH) en tant que directrice adjointe, Marie-Claude Savard a géré des programmes de développement international et de coopération volontaire pour plusieurs ONG canadiennes. La recherche de Marie-Claude mobilise une variété de perspectives critiques postcoloniales et décoloniales afin d’étudier la localisation et la résistance des ONG des pays du Sud vis-à-vis de leurs donateurs et collaborateurs occidentaux. Marie-Claude Savard is a Ph.D. student and lecturer at the École des sciences de la gestion (ESG) at the Université du Québec in Montreal (UQAM), and a project management professional with twenty years’ experience in the non-profit sector. Prior to joining the Canadian Research Institute on Humanitarian Crises and Aid (OCCAH) as Deputy Director, Marie-Claude managed international development and voluntary cooperation programmes for several Canadian NGOs. Marie-Claude’s research uses a variety of critical postcolonial and decolonial perspectives to study localisation and resistance among NGOs in the Global South in relation to their Western donors and collaborators.

## FRANÇOIS AUDET

Professeur à l'École des sciences de la gestion (ESG) de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et directeur général de l'Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires (OCCAH). Il est titulaire d'un doctorat de l'École nationale d'administration publique (ENAP) qui porte sur les processus décisionnels des organisations humanitaires internationales par rapport au renforcement des capacités locales. François Audet a également été *visiting scholar* au Program on Humanitarian Policy de l'Université Harvard. Avant d'entreprendre une carrière académique, François Audet a cumulé plus de quinze années d'expérience dans le domaine de l'aide humanitaire. Ses intérêts de recherche portent sur les nouvelles pratiques de l'humanitaire, l'efficacité de l'action humanitaire envers les réfugiés et la politique d'aide canadienne internationale.

François Audet is a professor at the École des sciences de la gestion (ESG) at the Université du Québec in Montreal (UQAM), and Director General of the Canadian Research Institute on Humanitarian Crises and Aid (OCCAH). He holds a Ph.D. from the École nationale d'administration publique (ENAP), focused on the decision making processes of international humanitarian organisations in relation to building local capacity. François Audet was also a visiting scholar in the framework of Harvard University's Program on Humanitarian Policy. Before embarking on an academic career, François Audet amassed more than fifteen years' experience in the field of humanitarian aid. His research interests include new humanitarian practices, the effectiveness of humanitarian aid for refugees and Canadian international aid policy.

## MARIE-PIERRE LEROUX

Marie-Pierre Leroux est professeure à l'École des sciences de la gestion (ESG) de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et membre du comité scientifique de l'Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires (OCCAH). Elle est également codirectrice de l'axe humain de la Chaire de recherche en gestion de projets de l'ESG. Marie-Pierre est titulaire d'un doctorat en relations industrielles et ses recherches portent sur deux domaines principaux: la gestion et le partage des connaissances, et les enjeux humains en contexte de projets. Elle s'intéresse aux déterminants qui contribuent à l'efficacité des gestionnaires et des équipes de projet en démontrant l'impact des facteurs humains et relationnels sur le succès des projets et le renforcement des capacités.

Marie-Pierre Leroux is a professor at the École des sciences de la gestion (ESG) at the Université du Québec in Montreal (UQAM) and a member of the scientific committee of the Canadian Research Institute on Humanitarian Crises and Aid (OCCAH). She is also co-director of the human axis of the ESG Research Chair in Project Management. Marie-Pierre holds a Ph.D. in industrial relations and her research focuses on two main areas: the management and sharing of knowledge and human issues in the context of projects. She is interested in the determinants that contribute to the effectiveness of project managers and teams, demonstrating the impact of human and relational factors on projects' success and on capacity building.

# Collecte de données: les leçons tirées de la pandémie de Covid-19 dans les camps de réfugiés rohingyas de Cox's Bazar au Bangladesh

## Data collection: lessons learned from the Covid-19 pandemic in Rohingya refugee camps, Cox's Bazar, Bangladesh

*Candice Holt, Xiomara Hurni-Cranston,  
Lamiya Mahpara Ahmed and Federica  
Mastroianni • ACAPS Cox's Bazar team*

**L**e recueil de données fait aujourd'hui partie intégrante de l'action humanitaire. Et sur ce volet d'activités, comme sur les actions d'aide elles-mêmes, la survenue de la pandémie a contraint les organisations à s'adapter. Ce retour d'expérience dans les camps de Cox's Bazar au Bangladesh enseigne notamment combien les réfugiés représentent une ressource précieuse.

Le 25 mars 2020, le Commissaire pour les secours et le rapatriement des réfugiés (RRRC) a suspendu toutes les activités humanitaires non essentielles<sup>1</sup> et

— 1. Selon les lignes directrices opérationnelles, seuls les services et l'aide essentiels sont autorisés, y compris tous les services de santé et de nutrition, les activités et les services WASH (eau, assainissement et

Data collection is now an integral part of humanitarian action. And in this area of their work, as in the aid activities themselves, the emergence of the pandemic has forced organisations to adapt. This feedback from the camps in Cox's Bazar, Bangladesh, shows how precious a resource refugees are.

On 25 March 2020, the Refugee Relief and Repatriation Commissioner (RRRC) suspended all non-essential humanitarian activities<sup>1</sup> in the Rohingya refu-

— 1. Under operational guidelines, only critical services and assistance are permitted, including all health and nutrition services, WASH (Water, Sanitation and Hygiene) activities and services, Liquefied Petroleum Gas (LPG) distribution, information hubs for Covid-19 awareness sessions, food distribution, the reception of new arrivals and family tracing. The current access guidelines are available on the RRRC website: "Rohingya refugee



CANDICE HOLT

XIOMARA  
HURNI-  
CRANSTONLAMIYA  
MAHPARA  
AHMEDFEDERICA  
MASTROIANNI

réduit de 80 %<sup>2</sup> l'accès du personnel humanitaire aux camps de réfugiés de Cox's Bazar. Toute collecte de données primaires a cessé. Six mois plus tard, la planification et les restrictions d'accès sont maintenues. Le nombre de permis d'accès a légèrement augmenté, mais la collecte à grande échelle de données d'entretiens par des équipes externes reste suspendue. Pourtant, pour que la réponse humanitaire puisse fonder ses décisions sur des données probantes et répondre aux besoins des populations touchées, la collecte de données primaires doit continuer.

La méthode de collecte de données à Cox's Bazar s'est fondée sur l'idée que la collecte par entretiens effectuée par des équipes externes serait toujours possible. Une population accessible combinée au manque de coordination et le peu de partage d'informations entre organisations ont conduit à un environnement où les acteurs recueillaient rapidement les données primaires en fonction des besoins du moment. La perte soudaine d'accès a conduit les humanitaires à repenser la collecte de données.

**« La perte soudaine d'accès a conduit les humanitaires à repenser la collecte de données. »**

***"The sudden loss of access forced humanitarians to rethink data collection."***

hygiène), les distributions de gaz de pétrole liquéfié (GPL), les centres d'information pour les séances de sensibilisation à la Covid-19, la distribution de nourriture, l'accueil des nouveaux arrivants et la recherche des familles. Les lignes directrices sont disponibles sur le site du RRRRC: "Rohingya refugee camp operations, essential programmes in light of Covid-19", (Letter No-710), 24 March 2020, <http://rrrc.gov.bd/site/notices/a7d034e0-a1ba-4400-804e-143525095d0f/Rohingya-refugee-camp-operations-Essential-Programmes-in-light-of-COV>

— 2. *Ibid.*

gee camps in Cox's Bazar and reduced the number of humanitarians allowed in by 80%<sup>2</sup>. All regular primary data collection stopped. Six months later, programming and access restrictions remain in place. The number of access permits has increased slightly, but large-scale face-to-face data collection by external teams remains suspended. However, for the response to make evidence-based decisions and meet the needs of the affected population, primary data collection needs to continue.

The approach to data collection in Cox's Bazar has been predicated on the belief that face-to-face data collection using external teams would always be an option. An accessible population combined with lack of coordination and limited information sharing between organisations led to an environment where actors quickly collected primary data as information needs arose. The sudden loss of access forced humanitarians to rethink data collection.

Prior to the pandemic, representative needs assessments were regularly conducted<sup>3</sup>. A review of over 200 reports published between August 2017 and December 2019 found that most were "assessment reports" (46%) based on face-to-face primary data collection through household interviews, key informant interviews (KIs), focus group discussions (FGDs), and data collected

camp operations, essential programmes in light of Covid-19", (Letter No-710), 24 March 2020, <http://rrrc.gov.bd/site/notices/a7d034e0-a1ba-4400-804e-143525095d0f/Rohingya-refugee-camp-operations-Essential-Programmes-in-light-of-COV>

— 2. *Ibid.*

— 3. Large, regular, representative data collection exercises in the response are: Joint Multi-Sector Needs Assessment (J-MSNA), Nutrition Sector SMART (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions) surveys, the World Food Programme's Refugee influx Emergency Vulnerability Assessment (REVA), the United Nations High Commissioner for Refugees' (UNHCR) Camp Settlement and Protection Profiling (SPP), and the International Organization for Migration's (IOM) Needs and Population Monitoring (NPM) site assessments.

Avant la pandémie, des évaluations représentatives des besoins étaient menées de manière régulière<sup>3</sup>. Un examen de plus de 200 rapports publiés entre août 2017 et décembre 2019 montre que la plupart étaient des « rapports d'évaluation » (46 %) basés sur de la collection de données primaires d'entretiens par le biais d'entretiens de foyers, d'entretiens de personnes ressources (*key informant interviews* – KII en anglais), d'entretiens collectifs (*focus group discussions* – FGD en anglais), et des données recueillies auprès des prestataires de services<sup>4</sup>. Cet article explore la façon dont les unités collectant les données ont continué d'opérer pour fournir les informations cruciales aux intervenants pendant la pandémie. À travers les entretiens de personnes ressources par sept acteurs de la collecte de données intervenant actuellement à Cox's Bazar<sup>5</sup> et les conclusions de recherches antérieures, il explore l'incidence des contraintes d'accès physique sur la collecte de données et les possibles leçons de cette crise pour la collecte de données primaires dans de tels contextes.

— 3. Les exercices réguliers de collecte de données représentatives à grande échelle dans la réponse sont les suivants : l'évaluation conjointe des besoins multisectoriels (Joint Multi-Sector Needs Assessment – J-MSNA en anglais), les enquêtes Nutrition Sector SMART (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions), le Refugee influx Emergency Vulnerability Assessment (REVA) du Programme alimentaire mondial, le Camp Settlement and Protection Profiling (SPP) du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et les évaluations de site du NPM (Needs and Population Monitoring) de l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM).

— 4. Un examen de panorama d'évaluation et d'analyse a été effectué par le centre d'analyse de l'ACAPS avant la Covid-19. Toutefois, il n'a pas encore été publié en raison d'un changement radical dans les priorités du fait de la réponse à la Covid-19.

— 5. Les KII ont été menés avec REACH, BBC Media Action, Traducteurs Sans Frontières (TSF), CARE, l'unité NPM de l'OIM, Communication avec les communautés (*Communications with Communities* – CwC en anglais) de l'OIM, des universitaires de Harvard menant des recherches académiques et humanitaires dans les camps, et le spécialiste des données de l'ACAPS.

from service providers<sup>4</sup>. This paper explores how data collection units continued operating to provide critical information to responders during the pandemic. Through KIIs with seven data collection actors currently operating in Cox's Bazar<sup>5</sup> and the findings of previous research, it explores how data collection was impacted by physical access constraints and the potential lessons learned for primary data collection in such contexts.

## Adapted data collection methodologies used during Covid-19

### Remote mobile data collection

To implement programmes, field operators need data on who is working where (4W)<sup>6</sup>, access and security information, needs assessments, and beneficiary data. Coordinators require needs assessment registers, project databases, or multi-sector reports<sup>7</sup>. To continue to meet this need, large data collection units had to adapt to remote data collection through phone surveys. However, teams were not set up to do this on such a large scale because a strict telecommunication ban had been placed across the camps until April 2020<sup>8</sup>.

— 4. An assessment and analysis landscape review was conducted by the ACAPS analysis hub prior to the Covid-19 pandemic. However, it is yet to be published due to a drastic shift in focus due to the Covid-19 response.

— 5. KIIs were conducted with REACH, BBC Media Action, Translators Without Borders (TWB), CARE, the IOM's NPM unit, IOM's Communicating with Communities (CwC), Harvard academics conducting academic and humanitarian research in the camps, and ACAPS' data scientist.

— 6. The 4W databases are used by the UN Cluster System to provide key information regarding which organisations (Who) are carrying out which activities (What) in which locations (Where) in which period (When).

— 7. "Bangladesh country report. A case study of humanitarian data transparency in the Rohingya crisis", Publish What You Fund, August 2020, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian-Research-Brief-Bangladesh-Country-Report.pdf>

— 8. On 2 September 2019, the government of Bangladesh ordered companies to stop selling SIM cards to Rohingya refugees and shut down mobile phone services in the camps; authorities also confiscated thousands of phones: "Bangladesh urged to lift telecom ban on Rohingya camps to ease Covid-19 risks", *VOA News*, 2 April 2020, <https://www.voanews.com/science-health/coronavirus-outbreak/bangladesh-urged-lift-telecom-ban-rohingya-camps-ease-Covid-19>

## Méthodes de collecte de données adaptées utilisées pendant la Covid-19

### *Collecte de données mobiles à distance*

Pour mettre en œuvre les programmes, les agents de terrain ont besoin de données sur « qui travaille où » (4W)<sup>6</sup>, de renseignements sur l'accès et la sécurité, d'évaluations des besoins, et de données relatives aux bénéficiaires. Les coordinateurs requièrent des registres d'évaluation des besoins, des bases de données de projet, ou des rapports multisectoriels<sup>7</sup>. Pour continuer à répondre à ce besoin, de grandes unités de collecte de données ont dû s'adapter pour la réaliser à distance au moyen d'entretiens téléphoniques. Cependant, les équipes n'étaient pas préparées pour le faire dans de si larges proportions, car il existait une interdiction stricte des télécommunications dans les camps jusqu'en avril 2020<sup>8</sup>. La levée de l'interdiction ne s'est pas accompagnée d'une restauration de l'Internet 3 et 4G avant août 2020<sup>9</sup>, et la couverture du réseau reste faible, peu fiable et inégale, ce qui conduit à des coupures d'appels au milieu d'entretiens et à des numéros de

— 6. Les bases de données 4W sont utilisées par le « cluster system » des Nations unies afin de fournir des renseignements clés sur les organisations (qui/who) qui mènent telles activités (quoi/what) à tels endroits (où/where) au cours de telle période (quand/when).

— 7. "Bangladesh country report. A case study of humanitarian data transparency in the Rohingya crisis", Publish What You Fund, August 2020, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian-Research-Brief-Bangladesh-Country-Report.pdf>

— 8. Le 2 septembre 2019, le gouvernement du Bangladesh a ordonné aux entreprises de cesser de vendre des cartes SIM aux réfugiés rohingyas et de fermer les services de téléphonie mobile dans les camps; les autorités ont également confisqué des milliers de téléphones: "Bangladesh urged to lift telecom ban on Rohingya camps to ease Covid-19 risks", VOA News, 2 April 2020, <https://www.voanews.com/science-health/coronavirus-outbreak/bangladesh-urged-lift-telecom-ban-rohingya-camps-ease-Covid-19>

— 9. Md. Kamruzzaman, "Bangladesh to restore phone, internet at Rohingya camps. Restoration of communications is important for better services to Rohingya amid the pandemic, says refugee commissioner", *Anadolu Agency*, 25 August 2020, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/bangladesh-to-restore-phone-internet-at-rohingya-camps/1952124>

The lifting of the ban was not followed by the restoration of 3 and 4G internet until August 2020<sup>9</sup>, and network coverage remains poor, unreliable, and patchy, resulting in calls dropping mid-interview and unreachable phone numbers. Rohingya refugees also rely mainly on solar power to charge their phones, which are often turned off to conserve battery. Coordination and real-time lessons learned allowed humanitarians to develop a general understanding of the best times to call, but the combined issues resulted in an answer rate of roughly 30-40%. This meant sample sizes needed to be significantly larger than usual.

Many data collection teams rely on Bangladeshi enumerators who speak Chittagonian, a language similar to Rohingya<sup>10</sup>. While many enumerators speak some Rohingya, translation and language issues make data collection over the phone difficult. To mitigate the increased potential for misunderstanding, some data collectors increased quality checks<sup>11</sup>, such as senior enumerators calling back respondents to verify answers and daily monitoring of incoming data to flag and correct errors. This increase in quality checks along with network issues, larger sample sizes, and reluctant participation almost doubled the time needed to collect data. Atten-

— 9. Md. Kamruzzaman, "Bangladesh to restore phone, internet at Rohingya camps. Restoration of communications is important for better services to Rohingya amid the pandemic, says refugee commissioner", *Anadolu Agency*, 25 August 2020, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/bangladesh-to-restore-phone-internet-at-rohingya-camps/1952124>

— 10. In November 2018, TWB found that 36% of Rohingya refugees could not understand a basic sentence in Chittagonian. Rohingya is the only spoken language that all refugees understand and thus, face-to-face verbal communication in Rohingya is the preferred method of communication: Translators without Borders, "The language lesson: what we've learned about communicating with Rohingya refugees", November 2018, [https://translatorswithoutborders.org/wp-content/uploads/2018/12/TWB\\_Bangladesh\\_Comprehension\\_Study\\_Nov2018.pdf](https://translatorswithoutborders.org/wp-content/uploads/2018/12/TWB_Bangladesh_Comprehension_Study_Nov2018.pdf)

— 11. Oxfam GB, *Going digital: improving data quality with digital data collection*, July 2018, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620522/cs-going-digital-data-quality-data-collection-240718-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

téléphone inaccessibles. De même, les réfugiés rohingyas comptent principalement sur l'énergie solaire pour recharger leurs téléphones, qui sont fréquemment éteints pour conserver leur batterie. La coordination et les leçons apprises sur le terrain ont permis aux humanitaires de développer une idée des meilleures heures d'appel, mais l'accumulation des problèmes a eu pour conséquence un taux de réponse d'environ 30 à 40 %, ce qui a impliqué d'élargir de façon significative la taille des échantillons.

De nombreuses équipes de collecte de données s'appuient sur des enquêteurs bangladais qui parlent le chittagonien, une langue qui ressemble à la langue rohingya<sup>10</sup>. Bien que de nombreux enquêteurs parlent le rohingya, les problèmes de langue et de traduction rendent difficile la collecte de données par téléphone. Pour atténuer le risque accru de malentendus, certains collecteurs de données ont augmenté les contrôles de qualité<sup>11</sup>, tels que le rappel des personnes interrogées par des enquêteurs plus expérimentés pour vérifier les réponses ou le suivi quotidien des données reçues afin de signaler et de corriger les erreurs. Cette augmentation des contrôles de qualité ainsi que les problèmes de réseau, la taille plus vaste de l'échantillon et la réticence des participants ont presque doublé le temps nécessaire à la collecte des données. La capacité d'attention a faibli et la qualité des entrevues diminuait après vingt à trente minutes. Pour y remédier,

tion spans waned and the quality of interviews declined at the 20-30-minute mark. To address this, quantitative surveys were shortened, and questionnaires simplified. Some data collectors split their interviews into two shorter sessions to maintain focus.

The biggest challenge faced by data collection teams was the lack of a large representative phone database to produce the sample needed for a representative survey<sup>12</sup>. Many teams utilised snowball sampling<sup>13</sup> to try to address this, asking participants to connect them with other people. To collect a large sample this way takes time and, in this case, did not yield a representative sample because the original participants were more connected with humanitarian actors and more likely to be well-educated males with connections to camp authorities.

Some data collection units offered small financial incentives to encourage participants to recruit others and lend their phones to under-represented groups. However, Rohingya refugees were hesitant to connect researchers to other people. Decades of persecution combined with high levels of corruption and insecurity in the camps and fear of repatriation, relocation to Bhasan Char, or family separation, makes it extremely difficult to gain trust<sup>14</sup>. This mistrust

— 10. En novembre 2018, TSF a constaté que 36 % des réfugiés rohingyas ne comprenaient pas une simple phrase en chittagonien. Le rohingya est la seule langue parlée que tous les réfugiés comprennent et, par conséquent, la communication verbale en personne en rohingya est la méthode de communication privilégiée: Translators without Borders, "The language lesson: what we've learned about communicating with Rohingya refugees", November 2018, [https://translatorswithoutborders.org/wp-content/uploads/2018/12/TWB\\_Bangladesh\\_Comprehension\\_Study\\_Nov2018.pdf](https://translatorswithoutborders.org/wp-content/uploads/2018/12/TWB_Bangladesh_Comprehension_Study_Nov2018.pdf)

— 11. Oxfam GB, *Going digital: improving data quality with digital data collection*, July 2018, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620522/cs-going-digital-data-quality-data-collection-240718-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

— 12. J-MSNA, an annual crisis-wide and inter-agency multi-sectoral assessment conducted on behalf of the humanitarian response, combined the UNHCR refugee registration database, UNHCR census data, and the UNHCR and IOM beneficiary databases to create a phone database large enough to construct a representative sampling frame for the refugee and Bangladeshi host community populations. However, access and use of these databases are restricted, so all other data collection teams were obliged to develop their own phone databases remotely from scratch.

— 13. Business Research Methodology, "Snowball sampling", <https://research-methodology.net/sampling-in-primary-data-collection/snowball-sampling>

— 14. Carlos Sardiña Galache, *Burmese labyrinth: a history of the Rohingya tragedy*, Verso, 2020; Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Yale Law School, "Persecution of the Rohingya Muslims", Fortify Rights, October 2015, [https://www.fortifyrights.org/downloads/Yale\\_Persecution\\_of\\_the\\_Rohingya\\_October\\_2015.pdf](https://www.fortifyrights.org/downloads/Yale_Persecution_of_the_Rohingya_October_2015.pdf); Human Rights Watch, "All you can do is pray: crimes against

les études quantitatives ont été raccourcies et les questionnaires simplifiés. Certains collecteurs de données ont divisé leurs entretiens en deux séances plus courtes afin de maintenir un bon niveau de concentration.

Le plus grand défi auquel ont fait face les équipes de collecte de données était l'absence d'une vaste base de données téléphonique représentative pour produire l'échantillon nécessaire à une étude elle-même représentative<sup>12</sup>. De nombreuses équipes ont utilisé des « échantillonnages en boule de neige<sup>13</sup> » pour tenter de régler ce problème, en demandant aux participants de les mettre en contact avec d'autres personnes. Prélever un vaste échantillon de cette façon prend du temps et, en l'occurrence, n'a pas produit d'échantillon représentatif parce que les participants initiaux étaient plus proches des acteurs humanitaires et plus susceptibles d'être des hommes éduqués ayant des liens avec les autorités du camp.

Certaines unités de collecte de données offraient de petites incitations financières pour encourager les participants à en recruter d'autres et à prêter leurs téléphones à des groupes sous-représentés. Cependant, les réfugiés rohingyas hésitaient à mettre les chercheurs en contact avec d'autres personnes. Des décennies de persécution, combinées à des niveaux élevés de corruption et d'insécurité dans les

and reluctance to share phone numbers is also partly due to the phone ban and random confiscation of SIM cards and phones. In the Rohingya refugee camps and the Bangladeshi host community, mobile phone ownership and literacy is low. Only 9% of Rohingya and 25% of Bangladeshi households own "extended assets", a classification that includes mobile phones<sup>15</sup>. In households that do have phones, usage is normally controlled by the head of household, who is most likely male.

To overcome these challenges, the Needs and Population Monitoring (NPM) unit collaborated with the International Organization for Migration's (IOM) Communicating with Communities (CwC) team to use its Interactive Voice Response (IVR) programme<sup>16</sup> to identify participants and design data collection tools based on community feedback. Rohingya refugees using the IVR service to report issues were called back and the relevant needs assessment survey administered. The results gave humanitarians an understanding of needs and coping mechanisms of camp residents,

---

humanity and ethnic cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State", April 2013, <https://www.hrw.org/report/2013/04/22/all-you-can-do-pray/crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-rohingya-muslims>; ACAPS, "Rohingya response health behaviours & Covid-19", April 2020, [https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20200403\\_acaps\\_rohingya\\_response\\_health\\_behaviours\\_covid\\_19\\_0.pdf](https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20200403_acaps_rohingya_response_health_behaviours_covid_19_0.pdf); IOM ACAPS, "The stories being told: Rohingya report in the epidemic", Edition 7, July 2020, [https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/Covid-19\\_explained\\_-\\_edition\\_7\\_the\\_stories\\_being\\_told.pdf](https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/Covid-19_explained_-_edition_7_the_stories_being_told.pdf)

— 15. World Food Programme, "Refugee influx emergency vulnerability assessment (REVA) – Cox's Bazar, Bangladesh", April 2020, <https://reliefweb.int/report/bangladesh/refugee-influx-emergency-vulnerability-assessment-reva-cox-s-bazar-bangladesh>

— 16. Covid-19 INFO LINE is an Interactive Voice Response (IVR) programme run by IOM CwC to disseminate information and collect community feedback during the Covid-19 epidemic. IVR is a mass communications tool frequently used to provide pre-recorded information and messages through phone networks at scale. Messages are recorded in local languages and programmed into calling campaigns. IOM is coordinating this initiative with the CwC Working Group, the Inter Sector Coordination Group (ISCG) and others to assist in the dissemination of critical information and collection of community feedback for the duration of the response.

---

— 12. J-MSNA, une évaluation multisectorielle annuelle à l'échelle de la crise et inter-organismes menée au nom de la réponse humanitaire, a effectué un mélange de la base de données du HCR sur l'enregistrement des réfugiés, les données du recensement du HCR et les bases de données des bénéficiaires du HCR et de l'OIM afin de créer une base de données téléphonique suffisamment large pour constituer une base de sondage représentative pour les populations des réfugiés et des communautés d'accueil du Bangladesh. Cependant, l'accès et l'utilisation de ces bases de données sont restreints, de sorte que toutes les autres équipes de collecte de données devaient développer leurs propres bases de données téléphoniques à distance à partir de zéro.

— 13. Business Research Methodology, "Snowball sampling", <https://research-methodology.net/sampling-in-primary-data-collection/snowball-sampling>

camps et à la peur du rapatriement, de la relocalisation à Bhasan Char ou de la séparation avec leurs familles rendent l'obtention de la confiance des participants extrêmement difficile<sup>14</sup>. Cette méfiance et cette réticence à partager des numéros de téléphone sont aussi en partie dues à l'interdiction des téléphones et à la confiscation aléatoire de cartes SIM et de téléphones. Dans les camps de réfugiés rohingyas et la communauté d'accueil bangladaise, la possession de téléphones mobiles et l'alphabétisation sont faibles. Seulement 9 % des ménages rohingyas et 25 % des ménages bangladais possèdent des « actifs étendus », une classification qui comprend les téléphones mobiles<sup>15</sup>. Dans les ménages qui ont le téléphone, leur utilisation est souvent contrôlée par le chef de famille, qui est dans la plupart des cas un homme.

Pour surmonter ces défis, l'unité d'évaluation des besoins et de la population (*Needs and Population Monitoring* – NPM en anglais) a collaboré avec l'équipe de Communication avec les communautés (*Communicating with Communities* – CwC en anglais) de l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM) pour utiliser son programme de réponse

and information was submitted to the agencies responsible for resolving specific issues<sup>17</sup>. However, the findings remained indicative and 90% of the respondents were male<sup>18</sup>.

Privacy during remote interviews could not be assured. This was an impassable difficulty in the overcrowded and congested camps seeing increased rates of insecurity, corruption, sexual and gender-based violence, and intimate partner violence. Some questions could not be asked remotely in a safe manner, and sensitive topics had to be removed or worded generally. Humanitarians were thus unable to gauge the scale of specific issues, only to identify their general existence. Distrust and positive bias also meant perception questions were difficult to ask over the phone and produced very different results than when asked in person.

#### ***Small scale data collection through essential programming staff***

Implementing agencies need granular information regarding specific and immediate needs and the impact and progress of active programmes. This is normally collected by monitoring and evaluation (M&E) units. Due to Covid-19, M&E activities were put on hold. Instead, critical programming staff and Rohingya volunteers conducted small-scale qualitative KIIs. However, they could only manage to conduct a small number of interviews per day as this was not their primary role. Many programming staff also do not receive extensive training on enumeration, qualitative data collection, or accurately recording and transcribing KIIs. Some households declined to participate in data collection activities out of fear of catching Covid-19, regardless of the prevention measures employed. External staff who continued working in the camps reported initial resentment

— 14. Carlos Sardiña Galache, *Burmese labyrinth: a history of the Rohingya tragedy*, Verso, 2020 ; Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Yale Law School, "Persecution of the Rohingya Muslims", Fortify Rights, October 2015, [https://www.fortifyrights.org/downloads/Yale\\_Persecution\\_of\\_the\\_Rohingya\\_October\\_2015.pdf](https://www.fortifyrights.org/downloads/Yale_Persecution_of_the_Rohingya_October_2015.pdf) ; Human Rights Watch, "All you can do is pray: crimes against humanity and ethnic cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State", April 2013, <https://www.hrw.org/report/2013/04/22/all-you-can-do-pray/crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-rohingya-muslims> ; ACAPS, "Rohingya response health behaviours & Covid-19", April 2020, [https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20200403\\_acaps\\_rohingya\\_response\\_health\\_behaviours\\_covid\\_19\\_0.pdf](https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20200403_acaps_rohingya_response_health_behaviours_covid_19_0.pdf) ; IOM ACAPS, "The stories being told: Rohingya report in the epidemic", Edition 7, July 2020, [https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/Covid-19\\_explained\\_-\\_edition\\_7\\_the\\_stories\\_being\\_told.pdf](https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/Covid-19_explained_-_edition_7_the_stories_being_told.pdf)

— 15. World Food Programme, "Refugee influx emergency vulnerability assessment (REVA) – Cox's Bazar, Bangladesh", April 2020, <https://reliefweb.int/report/bangladesh/refugee-influx-emergency-vulnerability-assessment-reva-cox-s-bazar-bangladesh>

— 17. Relief Web, "IOM's Needs and Population Monitoring Covid-19 NPM-IVR needs assessment", July 2020, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/npm\\_covid\\_19-ivr\\_needs\\_assessment\\_july.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/npm_covid_19-ivr_needs_assessment_july.pdf)

— 18. *Ibid.*

vocale interactive (RVI)<sup>16</sup> afin d'identifier des participants et de concevoir des outils de collecte de données à partir des retours des communautés. Les réfugiés rohingyas qui utilisaient le service de RVI pour signaler des problèmes ont été rappelés et des études pertinentes d'évaluation des besoins ont été menées. Les résultats ont permis aux humanitaires de comprendre les besoins et les stratégies d'adaptation des résidents des camps, tandis que l'information était soumise aux organismes responsables pour résoudre des problèmes précis<sup>17</sup>. Toutefois, les résultats sont demeurés indicatifs et 90 % des utilisateurs du service étaient des hommes<sup>18</sup>.

La confidentialité des entretiens à distance n'a pu être assurée. Il s'agissait d'une difficulté infranchissable dans les camps surpeuplés et congestionnés, où les taux d'insécurité, de corruption, de violences sexuelles, sexistes et conjugales ont augmenté. Certaines questions ne pouvaient pas être posées à distance en toute sécurité, et les sujets sensibles ont dû être supprimés ou formulés de façon générale. Les humanitaires n'étaient donc pas capables de mesurer l'ampleur des problèmes spécifiques, seulement leur existence générale. La méfiance et les biais positifs signifiaient également que les questions de perception étaient difficiles à poser au téléphone et ont produit des résultats très différents de lorsqu'elles étaient posées en personne.

— 16. Covid-19 INFO LINE est un programme de réponse vocale interactive (RVI) administré par l'OIM CwC pour diffuser de l'information et recueillir des commentaires de la communauté pendant l'épidémie de Covid-19. Le RVI est un outil de communication de masse qui est fréquemment utilisé pour fournir des informations et des messages préenregistrés à l'échelle des réseaux téléphoniques. Les messages sont enregistrés dans les langues locales et programmés dans les campagnes d'appel. L'OIM coordonne cette initiative avec le groupe de travail du CwC et l'Inter Sector Coordination Group (ISCG), ainsi que d'autres pour aider à la diffusion des informations essentielles et à la collecte des commentaires communautaires pendant la durée de la réponse.

— 17. Relief Web, "IOM's Needs and Population Monitoring Covid-19 NPM-IVR needs assessment", July 2020, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/npm\\_covid\\_19-ivr\\_needs\\_assessment\\_july.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/npm_covid_19-ivr_needs_assessment_july.pdf)

— 18. *Ibid.*

and fear towards them. Data collection by staff implementing essential services also impacted responses, especially when collecting sensitive information. Despite these challenges, BBC Media Action and TWB were able to set up a rumour tracking system leveraging critical programming staff with access to the camps to understand the uptake of messaging and mitigate potentially harmful rumours.

Although face-to-face data collection can address some language, cultural and communication barriers, challenges that existed prior to the Covid-19 pandemic remained. Most interviews continued to be conducted by Bangladeshi staff in Chittagonian<sup>19</sup>. Rohingya refugees respond differently to sensitive and perception-based questions depending on whether the enumerator is Bangladeshi or Rohingya<sup>20</sup>. Women are less likely to be educated and to speak languages other than Rohingya, impacting their ability to engage in data collection exercises<sup>21</sup>.

### *Rohingya refugees as researchers*

IOM's CwC unit was able to continue face-to-face data collection by using Rohingya field researchers who were trained in qualitative data collection methods and transcription before the pandemic. Training included participatory methods, participant observation, thick description, and open and

— 19. All Rohingya refugees speak Rohingya and some also speak Burmese. In the learning centres, children are taught English and Burmese. Chittagonian is the language spoken in Cox's Bazar and is similar to Rohingya. Written communication in the camps is in English, Bangla, and Burmese. Foreign humanitarian responders speak English and/or Bangla. See Maliha Khan, "Chatgaya vs. Rohingya", *Internews*, 7 September 2018, <https://internews.org/news/chatgaya-vs-rohingya>

— 20. REACH, *Participation of Rohingya Enumerators in Data Collection Activities*, April 2019, [https://www.impact-repository.org/document/reach/15f51f89/reach\\_bgd\\_brief\\_rohingya\\_enumerator\\_pilot\\_april2019\\_1.pdf](https://www.impact-repository.org/document/reach/15f51f89/reach_bgd_brief_rohingya_enumerator_pilot_april2019_1.pdf)

— 21. Translator without Borders, "The Language Lesson: What we have learned about communicating with Rohingya refugees", December 2018, <https://translatorswithoutborders.org/the-language-lesson-what-weve-learned-about-communicating-with-rohingya-refugees>

### **Collecte de données à petite échelle par l'entremise du personnel essentiel de programmation**

Les organismes de mise en œuvre ont besoin de renseignements détaillés sur des besoins précis et immédiats, ainsi que sur l'impact et les progrès des programmes actifs. Ces données sont normalement recueillies par les unités de suivi et d'évaluation, mais en raison de la Covid-19 celles-ci ont été suspendues. Pour y pallier, le personnel essentiel de programmation et des bénévoles rohingyas ont mené des KII qualitatifs à petite échelle. Ils ne pouvaient toutefois mener qu'un petit nombre d'entrevues par jour car ce n'était pas leur fonction principale. De nombreux membres du personnel de programmation ne reçoivent pas non plus de formation approfondie sur le dénombrement, la collecte de données qualitatives ou le bon enregistrement et la transcription fidèle des KII. Certains foyers ont refusé de participer aux activités de collecte de données par crainte de contracter la Covid-19, quelles que soient les mesures de prévention utilisées. Le personnel externe qui a continué à travailler dans les camps a signalé un ressentiment initial et de la peur à leur égard. La collecte de données par le personnel mettant en œuvre des services essentiels a également eu une incidence sur les réponses, surtout lorsqu'il s'agissait de recueillir des informations de nature délicate. Malgré ces difficultés, BBC Media Action et TSF ont pu mettre en place un système de suivi des rumeurs en tirant parti du personnel de programmation essentiel ayant accès aux camps pour comprendre l'utilisation des messageries et atténuer les rumeurs potentiellement nuisibles.

Bien que la collecte de données en personne puisse éliminer certains obstacles liés à la langue, à la culture et à la communication, les défis qui existaient avant la Covid-19 ont persisté. La plupart des entretiens ont continué d'être menés par le personnel bangladais en chittagonien<sup>19</sup>. Les réfugiés rohingyas répondent

**« Certains foyers ont refusé de participer aux activités de collecte de données par crainte de contracter la Covid-19. »**

***"Some households declined to participate in data collection activities out of fear of catching Covid-19."***

semi-structured interviews. When external access to the camps was blocked, this predominately Rohingya team continued consultations on community perceptions, raising Rohingya voices during critical planning periods for the Covid-19 response. Small FGDs were held and interviews recorded and transcribed before being verified and analysed by the IOM CwC unit. The use of Rohingya refugees as researchers helped overcome some of the pervasive trust and communication challenges, allowing the Rohingya to communicate in their native language and through open-ended discussions without the presence of external humanitarian responders. The researchers were also able to reach specific vulnerable groups, such as those without access to phones and with less access to public spaces (often women and people with disabilities).

However, theoretical saturation<sup>22</sup> and coverage of different demographic groups across the camps remained challenging. To comply with Covid-19 prevention measures and reduce the risk of transmission, a combination of purposive and convenience sampling was used and the number and frequency of data collection rounds was reduced. This meant large sections of the population were inaccessible if no Rohingya researchers lived in those areas.

— 19. Tous les réfugiés rohingyas parlent rohingya et certains parlent birman. Dans les centres d'apprentissage, les enfants apprennent l'anglais et le birman. Le chittagonien est la langue parlée à Cox's

— 22. The use of the term saturation is referring here to "the point at which the researcher does not find new information or themes in new data collected".

différemment aux questions sensibles et fondées sur l'opinion selon que l'enquêteur est bangladaise ou rohingya<sup>20</sup>. Les femmes sont moins susceptibles d'être instruites et de parler d'autres langues que le rohingya, ce qui a une incidence sur leur capacité à participer à des exercices de collecte de données<sup>21</sup>.

### ***Des réfugiés rohingyas comme chercheurs***

L'unité CwC de l'OIM a pu poursuivre la collecte de données en personne en utilisant des chercheurs de terrain rohingyas formés aux méthodes de collecte de données qualitatives et à la transcription avant la pandémie. Ils étaient entre autres formés aux méthodes participatives, à l'observation des participants, à la description détaillée et à la conduite d'entretiens ouverts et semi-structurés. Lorsque l'accès aux camps depuis l'extérieur a été bloqué, cette équipe majoritairement rohingya a poursuivi les consultations sur les points de vue de la communauté, faisant entendre la voix des Rohingyas aux moments critiques de planification de la réponse à la Covid-19. De petits entretiens collectifs ont été organisés et des entretiens ont été enregistrés et transcrits avant d'être vérifiés et analysés par l'unité CwC de l'OIM. L'utilisation des réfugiés rohingyas en tant que chercheurs a aidé à surmonter certains des défis omniprésents en matière de confiance et de communication, permettant aux Rohingyas de communiquer dans leur langue maternelle et au moyen de discussions ouvertes sans

---

Bazar et ressemble au rohingya. La communication écrite dans les camps est en anglais, en bengla et en birman. Les intervenants humanitaires étrangers parlent anglais et/ou bengla. Voir Maliha Khan, "Chatgaya vs. Rohingya", *Internews*, 7 September 2018, <https://internews.org/news/chatgaya-vs-rohingya>

— 20. REACH, *Participation of Rohingya Enumerators in Data Collection Activities*, April 2019, [https://www.impact-repository.org/document/reach/15f51f89/reach\\_bgd\\_brief\\_rohingya\\_enumerator\\_pilot\\_april2019\\_1.pdf](https://www.impact-repository.org/document/reach/15f51f89/reach_bgd_brief_rohingya_enumerator_pilot_april2019_1.pdf)

— 21. Traducteurs Sans Frontières, "The Language Lesson: What we have learned about communicating with Rohingya refugees", 4 December 2018, <https://translatorswithoutborders.org/the-language-lesson-what-weve-learned-about-communicating-with-rohingya-refugees>

### **Lessons for data collection**

Technology and innovation are "go-to" solutions when physical access is restricted. However, in the Rohingya refugee context the solution lies in developing an in-depth understanding of the population, increasing community engagement and participation in data collection processes, and investing in assessment preparedness to ensure that qualitative and quantitative data collection exercises include the most vulnerable and hard-to-reach populations.

All key informants (KIs) recognised that remote data collection, though necessary during the Covid-19 response, is not the preferred or most appropriate data collection method. Not only did operational challenges impact the effectiveness of this method, but high levels of distrust resulted in extreme reluctance to speak over the phone or share contact information. Remote data collection teams also struggled to include vulnerable groups, such as women and girls, older people, people with disabilities, and people who are generally less vocal. Poorer refugees were also left out of most phone-based data collection because of the financial constraints around phone ownership. Some KIs reported collaborating with non-governmental organisations who work with vulnerable groups to reach a more diverse sample during remote data collection while others relied on trusted Rohingya with phones to locate different demographic groups within their social networks. However, these solutions could not be implemented at the necessary scale. Remote quantitative data collection alone failed to produce a cohesive narrative that accurately represented the situation, focusing on the "here and now" instead of the "how and why". Challenges around trust also meant that even information on the here and now was limited to basic immediate needs and perceptions. Behaviour could not be accurately captured.

la présence d'intervenants humanitaires extérieurs. Les chercheurs ont également pu atteindre des groupes vulnérables spécifiques, tels que ceux qui n'ont pas accès au téléphone et qui ont moins accès aux espaces publics (souvent des femmes et des personnes handicapées).

Néanmoins, la saturation théorique<sup>22</sup> et la couverture des différents groupes démographiques dans les camps sont demeurés des défis. Pour se conformer aux mesures de prévention de la Covid-19 et réduire le risque de transmission, une combinaison d'échantillonnage raisonné et de commodité a été utilisée et le nombre et la fréquence des cycles de collecte de données ont été réduits. Cela signifiait qu'une grande partie de la population était inaccessible si aucun chercheur rohingya ne vivait dans ces zones.

### Leçons pour la collecte de données

La technologie et l'innovation sont des solutions de choix lorsque l'accès physique est restreint. Toutefois, dans le contexte des réfugiés rohingyas, la solution passe par le fait de développer une compréhension approfondie de la population, d'accroître l'engagement communautaire et la participation aux processus de collecte de données, et par l'investissement dans la préparation à l'évaluation pour veiller à ce que les exercices de collecte de données qualitatives et quantitatives prennent en compte les populations les plus vulnérables et les plus difficiles à atteindre.

Toutes les personnes ressources interrogées soulignent que la collecte de données à distance, bien que nécessaire pendant la réponse à la Covid-19, n'est pas la méthode de collecte de données la plus populaire ou appropriée. Non seulement les défis opérationnels ont eu une incidence sur l'efficacité de cette méthode, mais des niveaux élevés de méfiance ont entraîné une extrême réticence à parler au téléphone ou à fournir

Lack of contextual knowledge about Rohingya social dynamics and sociocultural beliefs meant the response struggled to understand Rohingya behaviours, impacting the response's ability to implement Covid-19 programming in line with Rohingya needs. The pandemic shined a light on major challenges and shortfalls in the humanitarian response in regard to data collection while also catapulting emerging good practices such as an emphasis on trust-building, the use of trained Rohingya researchers, and the introduction of more rigorous quality control methods. This provided humanitarians with an understanding of the cultural nuances and drivers of needs to improve engagement and develop an understanding of Rohingya perceptions about sensitive topics. The reduced capacity of humanitarians to conduct large-scale representative data collection showed that a combination of smaller primary data collection exercises (both qualitative and quantitative) can provide an overall picture of a complex reality.

**« L'utilisation des réfugiés rohingyas en tant que chercheurs a aidé à surmonter certains des défis omniprésents en matière de confiance et de communication. »**

***"The use of Rohingya refugees as researchers helped overcome some of the pervasive trust and communication challenges."***

The more complicated the data collection environment, the greater the need for comprehensive, high-quality, real-time information and context-appropriate data collection methods. This requires well-trained teams and a better understanding of research methods. Lack of investment in long-term training combined with low literacy rates, no agreed script for the Rohingya language, restrictions on employment, and restrictions on refugee movement both within and outside

— 22. L'utilisation du terme saturation fait référence ici au « moment où le chercheur ne trouve pas de nouvelles informations ou de nouveaux thèmes dans les nouvelles données collectées ».

ses coordonnées. Les équipes de collecte de données à distance ont également eu des difficultés à inclure des groupes vulnérables, tels que les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes plus discrètes de manière générale. Les réfugiés les plus pauvres ont également été exclus de la collecte de données par téléphone en raison des contraintes financières liées à l'accès au téléphone portable. Certaines personnes ressources ont déclaré collaborer avec des organisations non gouvernementales travaillant avec des groupes vulnérables pour atteindre un échantillon plus diversifié lors de la collecte de données à distance, tandis que d'autres comptaient sur des Rohingyas de confiance en possession de téléphones pour localiser différents groupes démographiques dans leurs réseaux sociaux. Toutefois, ces solutions n'ont pu être mises en œuvre à l'échelle nécessaire. La collecte de données quantitatives à distance n'a pas permis à elle seule de produire un récit cohérent qui représente fidèlement la situation, mettant l'accent sur l'« ici et maintenant », plutôt que sur le « comment et pourquoi ». Les défis liés à la confiance signifiaient également que même les informations sur l'« ici et maintenant » étaient limitées aux besoins de base et aux perceptions immédiates. Il n'a pas été possible de rendre compte de manière précise des comportements.

En raison d'un manque de connaissances contextuelles sur la dynamique sociale et les croyances socioculturelles des Rohingyas, les humanitaires ont eu des difficultés à comprendre leur comportement, ce qui a eu une incidence sur leur capacité à mettre en œuvre des programmes liés à la Covid-19 conformes à leurs besoins. La pandémie a mis en lumière les défis majeurs et les lacunes de la réponse humanitaire en matière de collecte de données tout en catapultant les bonnes pratiques émergentes, telles que l'accent mis sur le fait d'instaurer un climat de confiance, l'utilisation de chercheurs rohingyas formés et l'introduction de méthodes de contrôle de qualité plus rigoureuses. Cela a permis aux

camps meant that when the pandemic hit, there was a lack of trained Rohingya enumerators<sup>23</sup>. Developing a team of trained Rohingya researchers takes more time and investment than building an external data collection team, and restrictive gender norms and security risks makes recruiting female researchers and ensuring their safety while working difficult. However, the value of a Rohingya research team during the Covid-19 pandemic showed that building such teams is not only possible with investment, but essential.

The localisation of research and data collection is important. Without a strong push for the incorporation of strong ethical standards, increased coordination, and investment into data collection preparedness, the shortcomings revealed by Covid-19 are unlikely to result in improved practices. Data collection must accommodate the preferences of Rohingya refugees on how they would like to tell their stories and report their needs. To continue with face-to-face qualitative data collection, response actors should invest in and recognise the capacities of Rohingya refugees to work as researchers and enumerators. Ongoing investment in training will not only guarantee access when entry is restricted but should result in Rohingya researchers taking the lead in research design.

For remote quantitative data collection to be useful and effective when required, a representative phone database needs to be established in advance. This would address issues around sampling. Another element of assessment preparedness is testing and training, and the affected population needs to be sensitised to remote data collection methods. Teams should be trained in remote data collection before the need arises, and remote research design (including sampling and questionnaires) needs to be trialled in advance. The increased use of call backs and cross-checking of KIs and verification through secondary data reviews will continue as the KIs found it increased

— 23. REACH, *Participation of Rohingya Enumerators...*, op. cit.

humanitaires de comprendre les nuances culturelles et les facteurs de besoins afin d'améliorer l'engagement et de mieux comprendre les opinions des Rohingyas sur des sujets sensibles. La capacité réduite des humanitaires à effectuer une collecte de données représentatives à grande échelle a montré qu'une combinaison de plus petits exercices de collecte de données primaires (qualitatifs et quantitatifs) peut fournir une image globale d'une réalité complexe.

Plus l'environnement de collecte des données est complexe, plus il est nécessaire de disposer d'informations complètes, de haute qualité et en temps réel, et de méthodes de collecte de données adaptées au contexte. Cela exige des équipes bien formées et une meilleure compréhension des méthodes de recherche. Le manque d'investissement dans la formation à long terme combiné à de faibles taux d'alphabétisation, l'absence d'écriture reconnue pour la langue rohingya, les restrictions en matière d'emploi et de mouvements des réfugiés à l'intérieur et à l'extérieur des camps signifiaient que lorsque la pandémie a frappé, il y avait un manque d'enquêteurs rohingyas formés<sup>23</sup>. La mise sur pied d'une équipe de chercheurs rohingyas qualifiés prend plus de temps et d'investissement que la constitution d'une équipe externe de collecte de données, et les normes restrictives en matière de genre et les risques pour la sécurité rendent difficiles le recrutement de chercheuses et la garantie de leur sécurité dans leur travail. Toutefois, la valeur d'une équipe de recherche rohingya pendant la pandémie de la Covid-19 a non seulement montré que la constitution de telles équipes est possible avec de l'investissement, mais qu'elle est essentielle.

La localisation de la recherche et de la collecte de données est importante. Sans un effort conséquent en faveur de l'intégration de normes éthiques rigoureuses, d'une coordination et d'un inves-

their data quality. We must build upon these gains, strengthening coordination between data collection actors and improving data sharing practices to reduce duplication, ensure data is used to its fullest, and improve overall data collection quality and standards.

**« La valeur d'une équipe de recherche rohingya pendant la pandémie de la Covid-19 a non seulement montré que la constitution de telles équipes est possible avec de l'investissement, mais qu'elle est essentielle. »**

***"The value of a Rohingya research team during the Covid-19 pandemic showed that building such teams is not only possible with investment, but essential."***

— 23. REACH, *Participation of Rohingya Enumerators...*, op. cit.

tissement accrus dans la préparation à la collecte de données, les lacunes révélées par la Covid-19 sont peu susceptibles d'entraîner l'amélioration des pratiques. La collecte de données doit tenir compte des préférences des réfugiés rohingyas quant à la façon dont ils aimeraient raconter leur histoire et signaler leurs besoins. Pour poursuivre la collecte de données qualitatives en personne, les acteurs de la réponse devraient reconnaître les capacités des réfugiés rohingyas à travailler comme chercheurs et enquêteurs et investir en ce sens. Un investissement continu dans la formation garantira non seulement l'accès en cas de restrictions d'accès, mais devrait aussi mener à ce que les chercheurs rohingyas dirigent la méthodologie de recherche.

Pour que la collecte de données quantitatives à distance soit utile et efficace en cas de besoin, une base de données téléphonique représentative doit être établie à l'avance. Cela répondrait à des problèmes liés à l'échantillonnage. Un autre élément de la préparation à l'évaluation réside dans l'expérimentation et la formation et la population touchée doit être sensibilisée aux méthodes de collecte de données à distance. Les équipes devraient être formées à la collecte de données à distance avant que le besoin ne s'en fasse sentir, et la méthode de recherche à distance (y compris l'échantillonnage et les questionnaires) devrait être testées à l'avance. L'utilisation accrue de rappels et de contre-vérifications des KII et la vérification au moyen d'examens secondaires des données se poursuivront à mesure que les personnes ressources constateront qu'elles améliorent la qualité de leurs données. Il nous faut tirer parti de ces leçons, renforcer la coordination entre les acteurs de la collecte des données et améliorer les pratiques de partage des données afin de réduire le dédoublement, veiller à ce que les données soient utilisées au maximum et améliorer la qualité et les critères de la collecte des données dans leur ensemble.

# Biographies



## CANDICE HOLT

Analyste en chef de l'ACAPS à Cox's Bazar, où elle est poste depuis octobre 2019, Candice a aussi travaillé en tant qu'analyste pour ACAPS au Yémen et coordonné de nombreuses évaluations des besoins et études de faisabilité dans le Pacifique. Elle est titulaire d'une maîtrise en aide humanitaire et d'un baccalauréat en études internationales de l'Université Deakin.

*Candice is the Lead Analyst for ACAPS in Cox's Bazar, where she has been based since October 2019. She has also worked as an ACAPS analyst in Yemen and coordinated numerous needs assessments and feasibility studies in the Pacific. She holds an MA in Humanitarian Assistance and a BA in International Studies from Deakin University.*

## XIOMARA HURNI-CRANSTON

Elle a rejoint l'équipe de Cox's Bazar en tant que cheffe d'équipe en juin 2020. Xiomara a précédemment mis en place l'équipe d'analyse humanitaire de Mercy Corps au Congo et travaillé comme analyste de la protection sur la crise syrienne en Jordanie. Elle est titulaire d'une maîtrise en études du Proche-Orient et du Moyen-Orient de SOAS, université de Londres, et d'un baccalauréat en anthropologie et en religions du monde de l'Université McGill.

*Xiomara joined the Cox's Bazar team as Team Leader in June 2020. She previously set up Mercy Corps' Congo Humanitarian Analysis Team and worked as a protection analyst on the Syria crisis in Jordan. She holds an MA in Near and Middle Eastern Studies from SOAS, University of London, and a BA in Anthropology and World Religions from McGill University.*

## FEDERICA MASTROIANNI

Elle a rejoint l'équipe de Cox's Bazar en tant qu'analyste en avril 2020. Auparavant, Federica travaillait comme gestionnaire de l'information pour le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) en Europe et en Asie centrale, ainsi que pour le Danish Refugee Council au Myanmar, sur l'axe de la protection et de l'engagement communautaire. Elle est titulaire d'une maîtrise en coopération internationale et développement et d'un baccalauréat en sciences sociales de l'université de Milan.

*Federica joined the Cox's Bazar team as an analyst in April 2020. Previously, she worked as an information manager for UNHCR and IFRC in Europe and Central Asia, and for the Danish Refugee Council in Myanmar focusing on protection and community engagement. She holds an MA in International Cooperation and Development and a BA in Social Sciences from the University of Milan.*

## LAMIYA MAHPARA AHMED

Elle a rejoint l'équipe de Cox's Bazar en tant qu'analyste en juin 2020. Lamiya a précédemment travaillé sur l'analyse rapide pour Start Fund au Bangladesh, et sur l'extrême pauvreté au Bangladesh dans le département des sciences sociales et politiques de l'université de Bath. Elle détient une maîtrise en développement international de l'université de Bath et un baccalauréat en relations internationales de l'université de Kingston.

*Lamiya joined the Cox's Bazar team as an analyst in June 2020. She previously worked on rapid analysis for Start Fund in Bangladesh and on extreme poverty in Bangladesh at the University of Bath's Department of Social and Policy Sciences. She holds an MSc in International Development from the University of Bath and a BSc in International Relations from Kingston University.*

# Entre menaces et opportunités : la réponse canadienne face à la Covid-19

## Between threats and opportunities: the Canadian response to Covid-19

*Diane Alalouf-Hall, Jean Marc Fontan  
et David Grant-Poitras • Université  
du Québec à Montréal  
Yvan Conoir et Stéphanie Maltais  
• Université Laval (Canada)*

C

omment le Canada, particulièrement éprouvé par la pandémie, s'est-il organisé? C'est à une revue de détail particulièrement instructive que s'est livrée ce collectif d'auteurs. On y apprend comment organisations non gouvernementales, Croix-Rouge canadienne, gouvernements provinciaux et militaires sont venus en renfort des équipes médico-sociales.

La Covid-19 pose d'énormes défis en matière de santé publique mondiale, de gestion des urgences humanitaires, de transparence et de vélocité des réponses à déployer par une multitude d'acteurs aux échelles locales et internationales. Depuis le début de la crise, l'état d'urgence sanitaire au Canada a entraîné l'arrêt temporaire des activités économiques dites non essentielles,

How did Canada, which has been particularly hard hit by the pandemic, organise itself? This collective of authors has undertaken a particularly instructive detailed review. We learn how non-governmental organisations, the Canadian Red Cross, provincial governments and the military came to support the medico-social teams.

Covid-19 presents huge challenges in terms of global public health, humanitarian emergency management, transparency and response time for a multitude of stakeholders at both the local and the international level. Since the beginning of the crisis, the state of health emergency in Canada has led to the temporary suspension of so-called non-essential economic activity, slowed down social activities, and revealed the presence of structural inequalities within the population. In terms of humanitarian aid, the

ralenti les activités sociales et révéla la présence d'inégalités structurelles au sein de la population. Sur le plan humanitaire, cette crise a impliqué un repli des actions de l'État canadien sur son espace national, ayant pour corollaire une moins grande attention accordée aux enjeux internationaux. Au Canada, alors que les professionnels agissant en première ligne se révélaient en nombre insuffisant ou épuisés, la Croix-Rouge canadienne (CRC), de même que les Forces armées canadiennes (FAC), ont été appelées en renfort afin de prêter main-forte aux systèmes de santé de plusieurs provinces canadiennes.

Le gouvernement canadien a dû innover en prenant des décisions rapides et lourdes de sens. En appui aux systèmes publics de santé régis par les provinces et les territoires, le Canada a dû canaliser des ressources financières considérables et penser de nouveaux programmes d'aide publique, de concert avec les provinces et les territoires, pour faciliter une pause de l'économie et rendre acceptable le confinement de la population. En situation de gouvernement minoritaire, le Premier ministre a dû générer un environnement de travail collaboratif avec les autres formations politiques et amener la fonction publique à travailler en collaboration avec des organisations de la société civile pour faciliter la distribution de services essentiels à la population.

Notre article présente la façon dont le Canada a géré cette situation exceptionnelle au niveau national (par les autorités et les organisations non gouvernementales [ONG]) et l'impact de la crise sur le travail des ONG humanitaires canadiennes œuvrant à l'international. Pour ce faire, nous avons réalisé neuf entretiens semi-dirigés avec des ONG (Action contre la Faim, CRC, Développement et Paix, Islamic Relief [IR], Médecins du Monde [MdM], Médecins Sans Frontières [MSF] et Save the Children), Affaires mondiales Canada (AMC) et des réseaux d'ONG dont Coopération Canada et le Réseau humanitaire national

Canadian State limited its actions to the national sphere in response to the crisis, with less attention being paid to international issues as a result. In Canada, when there proved to be too few professionals on the front lines or when these professionals were exhausted, the Canadian Red Cross (CRC) as well as the Canadian Armed Forces (CAF) were called in as reinforcements in order to assist the health systems in several Canadian provinces.

The Canadian government was forced to innovate by taking important decisions rapidly. In order to support the public health systems managed by the provinces and territories, Canada had to channel considerable financial resources and think up new programmes for public aid in concertation with the provinces to ease pausing the economy and making lockdown acceptable. Given the minority government situation, the Prime Minister was called on to create a collaborative work environment with other political parties and to encourage the civil service to work together with civil society organisations in order to facilitate the distribution of essential services for the population.

This article presents the ways in which Canada managed this exceptional situation at the national level (through authorities and non-governmental organisations [NGOs]), and the impact of the crisis on the work of Canadian humanitarian NGOs working abroad. To this end, we carried out nine semi-directive interviews with NGOs (*Action contre la Faim*, CRC, *Développement et Paix*, Islamic Relief [IR], *Médecins du Monde* [MdM], *Médecins Sans Frontières* [MSF] and *Save the Children*), *Affaires Mondiales Canada* (AMC), and NGO networks including *Coopération Canada* and the Humanitarian Response Network (HRN). This enabled us to draw a varied portrait of the response to Covid-19, and to better understand the impact of the pandemic on the governance, resources, and programmes of these organisations.



DIANE  
ALALOUF-HALL



JEAN MARC  
FONTAN



DAVID GRANT-  
POSTRAS



YVAN CONOIR



STÉPHANIE  
MALTAIS

(Humanitarian Response Network, HRN). Cela nous permet de brosser un portrait varié de la réponse à la Covid-19 et de mieux comprendre l'impact de la pandémie sur la gouvernance, les ressources et la programmation de ces organisations.

### Le contexte canadien

Le système canadien de santé est décentralisé. Le Canada est en effet une confédération qui réunit un gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux (dix) et territoriaux (trois). L'articulation des pouvoirs entre ces paliers est régie par une constitution, laquelle dévolue aux provinces et aux territoires la responsabilité des soins de santé et des services sociaux. Le gouvernement fédéral est aussi responsable des soins de santé à garantir aux personnes en détention et aux populations des premières nations.

Les 25 et 28 janvier 2020, les premiers cas isolés de Covid-19 ont été observés dans deux provinces: l'Ontario et la Colombie-Britannique<sup>1</sup>. Des mesures d'urgence sanitaire ont été déployées à la mi-mars sur l'ensemble du pays. Depuis, la pandémie a connu deux vagues de propagation. La première s'est étendue de la mi-mars à la fin juin 2020. Une période d'accalmie de quelques mois a permis une forte diminution des nouveaux cas, avant une nouvelle recrudescence de la pandémie à la mi-septembre, alors que le nombre de nouveaux cas a explosé et que le bilan des décès s'est mis à fortement remonter<sup>2</sup>.

En termes quantitatifs, en date du 3 octobre 2020, sur une population d'environ 38 millions, le Canada comptait 162 569 cas déclarés et 9 409 mor-

### The Canadian context

The Canadian health system is decentralised. Canada is effectively a confederation, which includes a federal government, ten provincial governments and three territorial governments. A constitution governs articulation between these levels. According to this constitution, the responsibility for health care and social services devolves to the provinces and territories. The federal government is also responsible for care for people in detention and for First Nations populations.

On 25 and 28 January 2020, the first isolated cases of Covid-19 were recorded in two provinces: Ontario and British Columbia<sup>1</sup>. Emergency health measures were deployed from mid-March across the country. Since then, the pandemic has progressed in two waves. The first wave extended from mid-March to the end of June 2020. A period of calm, which lasted for a few months, led to a sharp decline in new cases, prior to a new surge in mid-September, when the number of new cases exploded and the death count began to climb rapidly<sup>2</sup>.

In qualitative terms, as of 3 October 2020, out of a population of roughly 38 million, Canada had 162,569 reported cases and 9,409 deaths attributed to Covid-19, with Quebec being by far the most affected province. Out of a population of 8.5 million, there were 76,273 cases and 5,857 deaths, approximately 62% of all deaths related to the pandemic in the country. By comparison, in Ontario, the most populated province, with 14.5 million inhabitants, there were 2,927 deaths and 52,980 reported cases<sup>3</sup>.

— 1. Daniel Blanchette Pelletier, « Comment s'est propagée la Covid-19 au Canada ? », *Radio Canada*, 6 mai 2020, <https://ici.radio-canada.ca/info/2020/05/traces-origine-premiers-cas-coronavirus-Covid-19-canada>

— 2. La deuxième vague fait apparaître plus de contaminations dans la population jeune (donc moins de complications sévères et de décès). Le taux de létalité (c'est-à-dire le rapport entre le nombre de décès et le nombre de cas) n'a pas augmenté d'une vague à l'autre.

— 1. Daniel Blanchette Pelletier, « Comment s'est propagée la Covid-19 au Canada ? », *Radio Canada*, 6 mai 2020, <https://ici.radio-canada.ca/info/2020/05/traces-origine-premiers-cas-coronavirus-Covid-19-canada>

— 2. The second wave showed higher contamination rates amongst young people (and therefore less severe complications and deaths). The mortality rate (i.e. the relationship between the number of deaths and the number of cases) did not increase from one wave to the next.

— 3. See Gouvernement du Canada, *Maladie à coronavirus (Covid-19) : Mise à jour sur l'écllosion – Situation actuelle*, <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus.html#a1>

talités attribuées à la Covid-19, le Québec étant de loin la province la plus touchée; sur une population de 8,5 millions, on dénombrait 76 273 cas pour 5 857 décès, soit à ce moment environ 62 % des décès reliés à la pandémie dans le pays. À titre comparatif, en Ontario, la province la plus peuplée avec 14,5 millions d'habitants, on dénombrait 2 927 décès sur 52 980 cas déclarés<sup>3</sup>.

Le profil de la pandémie de la première vague diffère de celui de la deuxième. Pour la première vague, des mesures de confinement ont rapidement été déclarées vers la fin du mois de mars limitant d'autant la propagation communautaire. En revanche, elle a lourdement frappé les résidences privées pour aînés et les centres publics d'hébergement offrant des soins de longue durée aux personnes âgées, lesquels ont connu le plus de létalité<sup>4</sup>.

Pour la deuxième vague, les mesures de protection des organisations et institutions victimes de la Covid-19 ont été efficaces au point de ne pas voir de foyers d'éclosion majeurs s'y développer. La propagation se fait principalement de façon communautaire et auprès de personnes plus jeunes – notamment chez les 20-29 ans qui représentent 25 % des nouveaux cas au Québec<sup>5</sup>. Le spectre du reconfinement et d'une fermeture de l'économie à des activités essentielles a forcé les gouvernements et les autorités de santé publique à s'adapter rapidement en développant

The pandemic profile during the first wave differed from that of the second wave. For the first wave, lockdown measures were rapidly announced towards the end of March, which limited community spreading. On the other hand, the virus severely affected private residences for the elderly and public housing centres providing long-term care for seniors, where the death toll was highest<sup>4</sup>.

During the second wave, the protection measures implemented by organisations and institutions that had been victims of Covid-19 were effective to the point of avoiding the development of major clusters. Propagation essentially took place in communities amongst younger people – especially amongst 20-29-year-olds, who represented 25% of all new cases in Quebec<sup>5</sup>. The spectre of a second lockdown and reduction of the economy to essential activities forced governments and public health authorities to adapt quickly by developing new measures and new forms of action, such as strictly limiting travel and private gatherings<sup>6</sup>.

## The actors of the response

### The Canadian health system: structural limitations propitious to the development of the pandemic

In terms of vulnerability analysis, the reflex would be to assume that a strong State<sup>7</sup> would be able to offer uniform coverage of goods and services at the

— 3. Voir Gouvernement du Canada, *Maladie à coronavirus (Covid-19) : Mise à jour sur l'éclosion – Situation actuelle*, <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus.html#a1>

— 4. 85 % des décès étaient dans ces milieux de vie. Voir Comparaisons Santé : Québec/Canada/OCDE, « Mortalité par Covid-19 au Québec : comparaisons nord-américaines et internationales », <https://comparaisons-sante-quebec.ca/mortalite-par-Covid-19-quebec-et-comparaisons-internationales>

— 5. Mélanie Meloche-Holubowski, « Les jeunes au cœur des nouvelles éclosions de Covid-19 », *Radio-Canada*, 9 septembre 2020, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1732267/covid-coronavirus-jeunes-enfants-age-pandemie-canada>

— 4. 85% of deaths occurred in these living environments. See Comparaisons Santé : Québec/Canada/OCDE, « Mortalité par Covid-19 au Québec : comparaisons nord-américaines et internationales », <https://comparaisons-sante-quebec.ca/mortalite-par-Covid-19-quebec-et-comparaisons-internationales>

— 5. Mélanie Meloche-Holubowski, « Les jeunes au cœur des nouvelles éclosions de Covid-19 », *Radio-Canada*, 9 septembre 2020, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1732267/covid-coronavirus-jeunes-enfants-age-pandemie-canada>

— 6. Measures varied from one province to another. For example, Quebec had a colour system for alerts; Ontario implemented specific measures relative to education.

— 7. According to the Index of Fragile States, developed by Fund for Peace (2019), Canada is considered to be an efficient, or strong State.

de nouvelles mesures et de nouveaux moyens d'action, comme en limitant fortement les déplacements et rassemblements privés<sup>6</sup>.

## Les acteurs de la réponse

### Le système sanitaire canadien : des limites structurelles propices au développement de la pandémie

En matière d'analyse de la vulnérabilité, le réflexe serait de penser qu'un État fort<sup>7</sup> est en mesure d'offrir une couverture uniforme de biens et de services à l'échelle nationale. Dans les faits, le niveau de résilience au sein de tout espace étatique n'est pas uniforme<sup>8</sup>. Dans le contexte de la Covid-19, toutes les régions des pays affectés n'ont pas présenté une capacité similaire de résilience territoriale. Au Canada, certaines régions faiblement pourvues en capital socio-territorial<sup>9</sup> ont été fortement désavantagées quant à la traversée de la crise, favorisant ainsi une propagation plus virulente du virus dans certaines communautés ou dans certains secteurs géographiques.

Le système de santé canadien repose sur cinq principes fondamentaux (Loi canadienne sur la santé de 1984): universalité (tous les citoyens et toutes les citoyennes sont couverts.e.s); intégralité (tous les services médicaux et hospitaliers essentiels sont couverts); transfé-

national level. In fact, the degree of resilience within the national space is not uniform<sup>8</sup>. In the context of Covid-19, the regions in the affected countries did not present a similar capacity for territorial resilience. In Canada, certain regions with low levels of socio-territorial capital<sup>9</sup> were significantly disadvantaged in the face of the crisis, which led to a more virulent propagation of the virus in certain communities or in certain geographical areas.

The Canadian health system is based on five fundamental principles (Canada Health Act, 1984): universality (all citizens are covered), comprehensiveness (all essential medical and hospital services are covered), portability (the cover is valid throughout all of the provinces and territories), public administration (the provincial and territorial health care insurance plans must be managed by a public agency on a not-for-profit basis), and accessibility (reducing financial barriers that impede access to health care)<sup>10</sup>.

The Canadian public health system as we know it today was first developed in 1947<sup>11</sup>. The provinces and territories are the contractors in terms of health and public services. They are responsible for maintaining the free, public, and universal character of their health system.

— 6. Les mesures varient d'une province à l'autre. Par exemple, le Québec possède un système de couleur pour les alertes; l'Ontario propose des mesures spécifiques pour l'éducation.

— 7. Selon l'Index des États fragiles, développé par Fund for Peace (2019), le Canada est considéré comme un État efficace ou fort.

— 8. Diane Alalouf-Hall et Jean-Marc Fontan, « Gestion des catastrophes naturelles en sol québécois : rendre socialement et écologiquement responsables les processus de développement des territoires affligés », *Organisations & Territoires*, vol. 29, n° 2, p. 127-139, <https://doi.org/10.1522/revueot.v29n2.1156>

— 9. « Cette capacité du local de créer de la "plus-value" sociale à partir de nouveaux arrangements organisationnels et institutionnels constitue un capital socio-territorial » (Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein, « La mobilisation du capital socio-territorial: le cas du technopôle Angus », *Lien social et Politiques*, n° 52, automne 2004, p. 140).

— 8. Diane Alalouf-Hall et Jean-Marc Fontan, « Gestion des catastrophes naturelles en sol québécois : rendre socialement et écologiquement responsables les processus de développement des territoires affligés », *Organisations & Territoires*, vol. 29, n° 2, p. 127-139, <https://doi.org/10.1522/revueot.v29n2.1156>

— 9. "This capacity of the local environment to create 'surplus social value' from new organisational and institutional arrangements is an element of socio-territorial capital" in Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein, « La mobilisation du capital socio-territorial : le cas du technopôle Angus », *Lien social et Politiques*, n° 52, automne 2004, p. 140.

— 10. Canada Health Act: <https://sencanada.ca/content/sen/committee/372/soci/rep/rep02vol6part7-f.htm>

— 11. Gouvernement du Canada, *Le système des soins de santé du Canada*, <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/systeme-soins-sante/rapports-publications/regime-soins-sante/canada.html>

tabilité (validité de la couverture dans l'ensemble des provinces et des territoires); gestion publique (les régimes d'assurance-santé provinciaux et territoriaux doivent être gérés par un organisme public sans but lucratif) et accessibilité (levée des obstacles financiers diminuant l'accès aux soins de santé)<sup>10</sup>.

Le système public de santé canadien, tel que nous le connaissons aujourd'hui, pose ses premiers fondements en 1947<sup>11</sup>. Les provinces et les territoires sont maîtres d'œuvre en matière de santé et de services sociaux. Elles et ils ont la responsabilité de maintenir la dimension publique, universelle et gratuite de leur système de santé.

Au Québec, face à une population vieillissante, la surreprésentation des aîné.e.s parmi les victimes de la pandémie<sup>12</sup> lors de la première vague a donné l'impression que la maladie affectait avant tout les personnes âgées. Pourtant, en plus des fragilités liées à l'âge ou à l'état de santé (maladies chroniques), la pandémie a montré qu'elle frappait durement celles et ceux que la société a rendus vulnérables et celles et ceux qui leur prodiguent quotidiennement des soins<sup>13</sup>. Au Québec, plus de 40 % des 85 ans et plus vivent dans un établissement d'hébergement privé ou public, soit le taux le plus élevé au Canada<sup>14</sup>. Ce n'est pas tant l'âge des aîné.e.s qui explique la

In Quebec, given the ageing population, the overrepresentation of seniors amongst the victims of the pandemic<sup>12</sup> during the first wave gave the impression that the disease mainly affected elderly people. And yet, alongside vulnerabilities linked to age and states of health (chronic illnesses), the pandemic showed that it severely affected those that society had made vulnerable and those who daily provided their care<sup>13</sup>. In Quebec, more than 40% of over-85-year-olds live in a private or public housing establishment. This is the highest rate in Canada<sup>14</sup>. The propagation of Covid-19 can be explained not so much in relation to the seniors' age, but rather in relation to the way in which seniors and ageing are treated in Quebec. Two administrative inquiries commissioned by the Ministry of Health (Autumn 2020) revealed structural and organisational failures which contributed to the propagation of the virus in the establishments for long-term health care: clinical protocols that were rarely up to date, missing, defective or ill-adapted equipment, and, above all, a severe shortage of staff due to a lack of financial resources<sup>15</sup>.

— 10. La Loi canadienne sur la santé : <https://sencanada.ca/content/sen/committee/372/soci/rep/repoct02vol6part7-f.htm>

— 11. Gouvernement du Canada, *Le système des soins de santé du Canada*, <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/systeme-soins-sante/rapports-publications/regime-soins-sante/canada.html>

— 12. Plus de 80 % des décès liés à la Covid-19 au Québec se sont produits dans des CHSLD jusqu'à la fin avril 2020.

— 13. Estelle Carde, « La Covid-19 creuse les inégalités d'aujourd'hui, mais aussi celles de demain », *The Conversation*, 27 mai 2020, <https://theconversation.com/la-Covid-19-creuse-les-inegalites-daujourd'hui-mais-aussi-elles-de-demain-138288>

— 14. Fabien Deglise, « Pourquoi la Covid-19 frappe-t-elle plus le Québec ? », *Le Devoir*, 30 avril 2020, <https://www.ledevoir.com/societe/sante/577941/5-raisons-qui-pourraient-expliquer-pourquoi-la-Covid-19-frappe-plus-le-quebec>

— 12. Until late April 2020, more than 80% of deaths linked to Covid-19 in Quebec occurred in residential and long-term care centres.

— 13. Estelle Carde, « La Covid-19 creuse les inégalités d'aujourd'hui, mais aussi celles de demain », *The Conversation*, 27 mai 2020, <https://theconversation.com/la-Covid-19-creuse-les-inegalites-daujourd'hui-mais-aussi-elles-de-demain-138288>

— 14. Fabien Deglise, « Pourquoi la Covid-19 frappe-t-elle plus le Québec ? », *Le Devoir*, 30 avril 2020, <https://www.ledevoir.com/societe/sante/577941/5-raisons-qui-pourraient-expliquer-pourquoi-la-Covid-19-frappe-plus-le-quebec>

— 15. These problems were documented by the Ministry of Health and Social Services: « Rapport d'enquête sur les événements survenus dans le cadre de la pandémie de la Covid-19 au CHSLD Herron », 2020, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2020/20-834-04W.pdf> and « Rapport d'enquête sur l'éclosion de la Covid-19 au Centre d'hébergement de soins et de longue durée (CHSLD) Sainte-Dorothée », 2020, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2020/20-834-05W.pdf>

propagation de la Covid-19 que la façon dont les aîné.e.s et le vieillissement sont traités au Québec. Deux enquêtes administratives mandatées par le ministère de la Santé (automne 2020) ont mis en évidence des failles structurelles et organisationnelles favorisant la propagation dans les établissements concernés de soins de santé de longue durée : des protocoles cliniques rarement à jour, des articles manquants, défectueux ou mal adaptés et, surtout, une grande pénurie de main-d'œuvre en raison du manque de ressources financières<sup>15</sup>.

### **Le déploiement des acteurs militaires dans des établissements de soins de longue durée**

Face à l'accroissement incontrôlé des contaminations et des décès dans plusieurs ESLD du Québec et de l'Ontario, les Premiers ministres de ces deux provinces se sont tournés vers le gouvernement fédéral pour demander une aide d'urgence. Celui-ci a répondu positivement à l'appel et décidé que l'opération LASER<sup>16</sup> déploierait des effectifs militaires dans les ESLD les plus durement touchés par le virus.

Pour le Québec, un premier contingent de 1 000 membres des FAC a été déployé dans vingt centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de la région du Grand Montréal. Parmi ce contingent, 670 militaires détenaient une formation médicale, tandis que les autres étaient en appui à la logistique des opé-

### **The deployment of military actors in long-term health care establishments**

Faced with this uncontrollable spike in contaminations and deaths in several long-term care centres in Quebec and Ontario, the Prime Ministers of the two provinces turned to the federal government to ask for emergency aid. The call was answered, and the government decided that Operation LASER<sup>16</sup> would deploy military personnel in the most severely affected long-term care centres.

In Quebec, a first contingent of 1,000 members of the CAF was deployed in twenty residential and long-term care centres in the Greater Montreal area. 670 military personnel from amongst this contingent had prior medical training, whereas the others were there to provide logistical support for the centres' day-to-day operations<sup>17</sup>. Several days after this deployment, a second contingent of 350 military personnel arrived in five other long-term care centres, where the situation was judged to be critical. In Ontario, the Prime Minister obtained 250 military personnel being posted from 28 April. They were deployed in groups of fifty in five long-term care centres in the Greater Toronto area.

Overall, as part of this intervention, the CAF were present in fifty-four long-term care centres (forty-seven in Quebec and seven in Ontario). Provincial governments asked the federal government to extend the military presence until the end of June, at which point the CAF were gradually replaced by CRC personnel. Over the course of this operation, thirty-nine military personnel

— 15. Ces problèmes ont été documentés par le ministère de la Santé et des Services sociaux : « Rapport d'enquête sur les événements survenus dans le cadre de la pandémie de la Covid-19 au CHSLD Herron », 2020, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2020/20-834-04W.pdf> et « Rapport d'enquête sur l'éclosion de la Covid-19 au Centre d'hébergement de soins et de longue durée (CHSLD) Sainte-Dorothée », 2020, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2020/20-834-05W.pdf>

— 16. L'opération LASER correspond à la réponse globale des FAC pour réduire les répercussions nationales de la pandémie. Dans ce texte, nous nous appuyons uniquement sur le volet de la mission de soutien dans les ESLD. Pour obtenir plus d'informations sur cette opération, voir Gouvernement du Canada, Opération LASER, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/operations-operations-militaires/operations-en-cours/laser.htm>

— 16. Operation LASER refers to the global CAF response to reduce the national repercussions of the pandemic. In this article, we focused solely on the support mission within long-term care centres. For more information about this operation, see Gouvernement du Canada, Opération LASER, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/operations-operations-militaires/operations-en-cours/laser.htm>

— 17. Louis-Samuel Perron, « CHSLD : plus de 1 000 militaires déployés sur le terrain », *La Presse*, 7 mai 2020, <https://www.lapresse.ca/Covid-19/2020-05-07/chsl-d-plus-de-1000-militaires-deploies-sur-le-terrain>

rations courantes en établissements<sup>17</sup>. Quelques jours après ce déploiement, un second contingent de 350 militaires est venu en renfort dans cinq autres ESLD dont la situation était jugée critique. Du côté de l'Ontario, le Premier ministre a obtenu l'envoi de 250 militaires à partir du 28 avril. Ces derniers ont été déployés par équipes de cinquante dans cinq ESLD de la région du Grand Toronto.

Aux termes de cette intervention, les FAC ont été présentes dans cinquante-quatre ESLD (quarante-sept au Québec et sept en Ontario). Les gouvernements provinciaux ont demandé au gouvernement fédéral une prolongation de la présence militaire jusqu'à la fin juin, date à partir de laquelle les FAC ont été progressivement remplacées par du personnel de la CRC. Au cours de cette opération, trente-neuf militaires ont contracté la Covid-19, vingt-quatre au Québec et quinze en Ontario<sup>18</sup>. Aucun des militaires infectés par la Covid-19 n'est décédé.

Il importe de rappeler le caractère exceptionnel d'une participation de l'armée visant à soutenir des autorités publiques canadiennes dans la prestation de services à des fins sanitaires. Normalement, ce type d'intervention est réalisé à l'extérieur du pays, et ce dans un contexte de solidarité internationale (Équipe canadienne de réponse aux catastrophes) et en réponse à des situations humanitaires d'ampleur (du type Tsunami 2004, Haïti 2010 ou encore en 2014 en réponse à la lutte contre le virus Ebola en Afrique de l'Ouest<sup>19</sup>). De façon exceptionnelle, l'armée est intervenue

contracted Covid-19 – twenty-four in Quebec and fifteen in Ontario<sup>18</sup>. None of the military personnel infections by Covid-19 resulted in deaths.

It is important to recall the exceptional character of army participation in supporting Canadian public authorities for service provision for health needs. Normally, this kind of intervention is carried out outside of the country, in a context of international solidarity (Canadian Disaster Response Team), and in response to large-scale humanitarian situations (such as the tsunami in 2004, Haiti in 2010, or in 2014 as part of the fight against the Ebola virus in West Africa<sup>19</sup>). Exceptionally, the army has intervened on Canadian soil to assist with national security issues (October Crisis, Quebec, 1970), or to assist the population in the wake of natural disasters<sup>20</sup>. But in terms of health care, this was the first time that military personnel had been directly mobilised to intervene on Canadian soil.

The intervention by the CAF in response to the pandemic was intended to provide logistical assistance, primarily for routine operations that needed to be carried out in order to ensure the proper functioning of the long-term care centres. CAF members carried out different tasks according to the variable needs of each establishment: meal preparation, hygiene for the elderly, and site disinfection. To fulfil these roles, those military personnel who did not have prior

— 17. Louis-Samuel Perron, « CHSLD : plus de 1000 militaires déployés sur le terrain », *La Presse*, 7 mai 2020, <https://www.lapresse.ca/Covid-19/2020-05-07/chsld-plus-de-1000-militaires-deploies-sur-le-terrain>

— 18. *La Presse canadienne*, « 39 militaires infectés dans des CHSLD du Québec et de l'Ontario », *Radio-Canada*, 26 mai 2020, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1706334/militaires-infectes-chsld-quebec-ontario-coronavirus>

— 19. Gouvernement du Canada, *Intervention du Canada en réaction à l'écllosion du virus Ebola en Afrique de l'Ouest*, <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2014/10/intervention-canada-reaction-eclosion-virus-ebola-afrique-ouest.html>

— 18. *La Presse canadienne*, « 39 militaires infectés dans des CHSLD du Québec et de l'Ontario », *Radio-Canada*, 26 mai 2020, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1706334/militaires-infectes-chsld-quebec-ontario-coronavirus>

— 19. Government of Canada, *Canada's Response to the Ebola Outbreak in West Africa*, <https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/10/canada-response-ebola-outbreak-west-africa.html>

— 20. According to *La Presse canadienne*, there have been forty-two CAF interventions following natural disasters on Canadian soil – twelve times between 1996 and 2006, twenty times between 2007 and 2016, and ten times over the last two years (2017–2019). See Lee Berthiaume, « Désastres naturels : l'armée rappelle son rôle militaire », *La Presse canadienne*, 20 janvier 2020, <https://www.lapresse.ca/actualites/national/2020-01-20/desastres-naturels-l-armee-rappelle-son-role-militaire>

**« En matière sanitaire, c'est la première fois que des militaires ont été mobilisés directement pour intervenir sur le sol canadien. »**

***"In terms of health care, this was the first time that military personnel had been directly mobilised to intervene on Canadian soil."***

en sol canadien soit pour soutenir des enjeux de sécurité nationale (Crise d'octobre, Québec, 1970), soit pour aider la population à la suite de catastrophes naturelles<sup>20</sup>. Mais en matière sanitaire, c'est la première fois que des militaires ont été mobilisés directement pour intervenir sur le sol canadien.

L'intervention des FAC en réponse à la pandémie a surtout été pensée en termes d'assistance logistique, principalement pour des opérations routinières devant être réalisées pour assurer le bon fonctionnement des établissements de soins de longue durée. En fonction des besoins, variables d'un établissement à l'autre, les membres des FAC ont réalisé une diversité de tâches : préparation des repas, aide à l'hygiène des personnes âgées et désinfection des lieux. Pour bien accomplir ce rôle, les militaires ne détenant pas de compétences médicales ont suivi une formation rapide donnée par des professionnels de la CRC<sup>21</sup>, laquelle a permis, entre autres, d'apprendre à bien utiliser les équipements de protection individuels (EPI) et à administrer certains services de base aux bénéficiaires.

— 20. Selon *La Presse canadienne*, il y aurait eu quarante-deux interventions des FAC à la suite de désastres naturels en sol canadien – soit douze fois entre 1996 et 2006, vingt fois entre 2007 et 2016 et dix fois au cours des deux dernières années (2017-2019). Voir Lee Berthiaume, « Désastres naturels : l'armée rappelle son rôle militaire », *La Presse canadienne*, 20 janvier 2020, <https://www.lapresse.ca/actualites/national/2020-01-20/desastres-naturels-l-armee-rappelle-son-role-militaire>

— 21. D'ailleurs, seulement au Québec, la CRC a formé quelque 9 600 personnes sur l'utilisation des EPI et la prévention et le contrôle des infections.

medical training followed a short training course given by CRC professionals<sup>21</sup>, which enabled them, amongst other things, to learn to use personal protective equipment (PPE) effectively, and to administer certain basic services to the beneficiaries.

The CAF also acted as whistle-blowers, publishing two critical reports which were delivered to the governments of Ontario and Quebec. The Ontario report<sup>22</sup> (May 2020) reported the presence of cockroaches, mould in the distributed food, the use of out-of-date medicines, and the reuse of non-decontaminated equipment. It also mentioned that bed-ridden seniors were left in soiled bedding, leading to several of them being subjected to bedsores<sup>23</sup>. Military personnel reported intimidation on behalf of the personnel in the centres. The Quebec report<sup>24</sup> was not so shocking. It highlighted recurring problems in the long-term care centres, such as laxity in terms of surveillance and monitoring on behalf of centre directors, lack of discipline in certain centres with regard to the use of PPE, and finally, the critical lack of assistants for the beneficiaries.

### **A “nationalised” humanitarian actor**

Based on its experience in the fight against epidemics (cholera, Ebola...) in seventeen countries, the CRC quickly intervened in Canada by offering support to overwhelmed consular services for citizen repatriation. It set up a field hos-

— 21. Incidentally, in Quebec alone, the CRC trained some 9,600 people in the use of PPE and prevention- and infection-control.

— 22. SCRIBD, « Rapport (en anglais) des Forces armées canadiennes sur les cinq centres de soins de longue durée dans la région de Toronto », [https://fr.scribd.com/document/463110835/Rapport-en-anglais-des-Forces-armees-canadiennes-sur-les-cinq-centres-de-soins-de-longue-duree-de-la-region-de-Toronto#from\\_embed](https://fr.scribd.com/document/463110835/Rapport-en-anglais-des-Forces-armees-canadiennes-sur-les-cinq-centres-de-soins-de-longue-duree-de-la-region-de-Toronto#from_embed)

— 23. Marie Vastel et Magdaline Boutros, « L'armée décrit l'horreur dans les CHSLD en Ontario », *Le Devoir*, 27 mai 2020, <https://www.ledevoir.com/politique/canada/579629/residences-pour-aines-en-ontario-un-rapport-accablant-de-l-armee>

— 24. « Rapport FAC – Observations », 2020, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/sante/documents/Problemes\\_de\\_sante/Covid-19/Rapport\\_FAC/Observation\\_FAC\\_CHSLD.pdf?1590587216](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/sante/documents/Problemes_de_sante/Covid-19/Rapport_FAC/Observation_FAC_CHSLD.pdf?1590587216)

Les FAC ont aussi agi en tant que lanceurs d'alerte en publiant deux rapports critiques remis aux gouvernements ontariens et québécois. Le rapport ontarien<sup>22</sup> (mai 2020) a relevé la présence de coquerelles, de moisissures dans les aliments distribués, l'utilisation de médicaments périmés, la réutilisation de matériel non décontaminé. Il a aussi mentionné que des aîné·e·s alité·e·s étaient laissé·e·s à elles-mêmes et eux-mêmes dans une literie souillée, entraînant le développement de plaies de lit chez plusieurs d'entre elles et eux<sup>23</sup>. Des militaires ont subi des gestes d'intimidation de la part du personnel des établissements aidés. Le rapport québécois<sup>24</sup> est moins choquant. Il met en exergue des problèmes récurrents au sein des ESLD comme le laxisme de la part de directions d'établissement en matière de surveillance et de contrôle; le manque de discipline dans certains centres concernant l'utilisation des EPI; et enfin, le manque flagrant de préposé·e·s aux bénéficiaires.

### L'acteur humanitaire « nationalisé »

Forte de son expérience dans la lutte contre les épidémies (choléra, Ebola...) dans dix-sept pays, la CRC est rapidement intervenue sur le territoire canadien en offrant un appui aux services consulaires débordés avec le rapatriement des ressortissant·e·s. Elle a déployé un hôpital de campagne sur la base militaire de Trenton et un appui à celle de Cornwall pour soutenir les Canadien·ne·s en quarantaine à leur retour de

pital at the military base at Trenton and reinforcements for the one in Cornwall to support Canadians in quarantine returning from overseas. The CRC took rapid action in a dozen sites throughout the country, providing support for more than 3,000 Canadians. Two other field hospitals were set up in Montreal and Vancouver to assist hospitals that were overwhelmed. The organisation also provided support for 200 indigenous communities thanks to its helpline.

The central role of the CRC was reflected in the direct support provided to the long-term care centres in Ontario and Quebec, where there was a chronic lack of personnel. 900 members of the CRC were directly involved with the long-term care centres to support health professionals. The CRC response, from the first wave to the present day, involved financing of 100 million Canadian dollars, which was granted by the federal government.

Covid-19 has highlighted the importance of redefining the organisation's role on Canadian soil. Even before the pandemic, the CRC had been negotiating to reinforce its auxiliary role alongside public services, with a view to meeting public health protection needs in the country<sup>25</sup>. The CRC has been responding to large-scale crises for several years, but its private funding has not always reflected this. Incidentally, at the beginning of October 2020, it was announced that the federal government was planning to officially request that the CRC provide support in areas that had been severely affected by the pandemic, by means, amongst others, of logistical support in testing centres and in senior accommodation centres<sup>26</sup>.

— 22. SCRIBD, « Rapport (en anglais) des Forces armées canadiennes sur les cinq centres de soins de longue durée dans la région de Toronto », [https://fr.scribd.com/document/463110835/Rapport-en-anglais-des-Forces-armees-canadiennes-sur-les-cinq-centres-de-soins-de-longue-duree-de-la-region-de-Toronto#from\\_embed](https://fr.scribd.com/document/463110835/Rapport-en-anglais-des-Forces-armees-canadiennes-sur-les-cinq-centres-de-soins-de-longue-duree-de-la-region-de-Toronto#from_embed)

— 23. Marie Vastel et Magdaline Boutros, « L'armée décrit l'horreur dans les CHSLD en Ontario », *Le Devoir*, 27 mai 2020, <https://www.ledevoir.com/politique/canada/579629/residences-pour-aînés-en-ontario-un-rapport-accablant-de-l-armée>

— 24. « Rapport FAC – Observations », 2020, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/sante/documents/Problemes\\_de\\_sante/Covid-19/Rapport\\_FAC/Observation\\_FAC\\_CHSLD.pdf?1590587216](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/sante/documents/Problemes_de_sante/Covid-19/Rapport_FAC/Observation_FAC_CHSLD.pdf?1590587216)

— 25. In Canada, aside from the CAF, there is no civil protection mechanism with enough resources – especially human resources – to intervene in the event of large-scale disasters.

— 26. See Catharine Tunney, "Federal government offering Red Cross support to Covid-19 hotspots: sources", *CBC News*, 1 October 2020, <https://www.cbc.ca/news/politics/red-cross-covid-second-wave-1.5744902>

l'étranger. Bien vite, la CRC a été active dans une dizaine de sites de quarantaine à travers le pays pour soutenir plus de 3 000 Canadien-ne-s. Deux autres hôpitaux de campagne ont été déployés à Montréal et à Vancouver en appui aux centres hospitaliers qui étaient débordés. L'organisation a également appuyé 200 communautés autochtones du pays grâce à sa ligne de soutien.

Le rôle central de la CRC s'est traduit par un appui direct offert aux ESDL en Ontario et au Québec où l'on observait ce manque chronique de personnel. Ce sont 900 personnes de la CRC qui ont été impliquées directement dans les ESDL pour appuyer les professionnel-le-s de la santé. La réponse de la CRC, lors de la première vague et jusqu'à aujourd'hui, repose sur un financement à hauteur de 100 millions de dollars canadiens déboursés par le gouvernement fédéral.

La Covid-19 a mis sur la sellette l'importance de redéfinir le rôle de l'organisation en territoire canadien. Même avant la pandémie, la CRC était en négociation pour renforcer son rôle d'auxiliaire de services publics dans l'optique de combler des besoins en matière de protection en santé publique au pays<sup>25</sup>. Depuis plusieurs années, la CRC répond à des crises de grande ampleur, mais ses financements privés ne suivent pas toujours. D'ailleurs, au début d'octobre 2020, on annonçait que le gouvernement fédéral prévoyait de faire une demande officielle pour que la CRC appuie les zones fortement touchées par la pandémie à travers, entre autres, un soutien logistique aux centres de dépistage, ainsi qu'aux résidences pour aîné-e-s<sup>26</sup>.

— 25. Au Canada, à part les FAC, il n'existe pas de mécanisme de protection civile doté de suffisamment de ressources – notamment humaines – pour intervenir lors des catastrophes de grande ampleur.

— 26. Voir Catharine Tunney, "Federal government offering Red Cross support to Covid-19 hotspots: sources", *CBC News*, 1 October 2020, <https://www.cbc.ca/news/politics/red-cross-covid-second-wave-1.5744902>

### The Canadian Red Cross (CRC) creates a new humanitarian "reserve workforce" to support the Covid-19 response

At the end of October 2020, with the rise of Covid-19, the Government of Canada has established a partnership with the CRC to ensure the preparation and response to the second wave of the pandemic and to use the organisation's experience and expertise to support screening, immunisation, outbreak crisis management, long-term care, contact tracing and more, if needed.

This requires the development of new working methods to make its humanitarian force even more stable and quick to mobilise, with a new category of personnel: the "reservists". What will distinguish "reserve workforce" positions from regular volunteer positions is the commitment that reservists must make as to their availability. Those selected will be deployed at very short notice (usually within 24-48 hours). The reserve force will allow the CRC to begin new operations quickly. To fill this new workforce, the CRC will post offers for full-time, casual and volunteer positions.

The CRC's national response to Covid-19 consolidated the organisation's international response and increased its impact and visibility thanks to a demonstration of its skills, resources, and awareness-raising capabilities. The CRC also set up prevention and infection-control teams to support 110 long-term care centres. In under 24 hours, each team was able to evaluate a long-term care centre and compile a report providing recommendations, before subsequently accompanying the centres in the implementation of these recommendations. This way of working, which was greatly appreciated by the long-term care centres, had the advantage of remaining confidential between the CRC and the centres. Throughout their interven-

**La Croix-Rouge canadienne (CRC)  
crée une nouvelle « force de réserve »  
humanitaire face à la Covid-19**

Fin octobre 2020, face à la remontée de la Covid-19, le gouvernement du Canada a établi un partenariat avec la CRC pour assurer la préparation et la riposte à la deuxième vague de la pandémie et mettre à profit son expérience et son expertise en appui au dépistage, à la vaccination, à la gestion de crise en cas d'éclosion, aux soins de longue durée, à la recherche de contacts et plus, au besoin.

Ceci exige le développement de nouvelles méthodes de travail pour rendre sa force humanitaire encore plus stable et rapide à se mobiliser, avec une nouvelle catégorie d'effectif: les « réservistes ». Les postes de la « force de réserve » se distingueront des bénévoles réguliers par l'engagement que doivent prendre les réservistes quant à leurs disponibilités. Les personnes sélectionnées seront déployées dans des délais très courts (habituellement dans les 24 à 48 heures). La force de réserve permettra à la CRC d'entreprendre rapidement de nouvelles opérations. La CRC affichera des offres de postes à temps plein, occasionnels, bénévoles pour combler cette nouvelle « force de réserve ».

La réponse nationale à la Covid-19 de la CRC a eu pour effet de consolider celle de l'organisation à l'international et d'augmenter son impact et sa prévisibilité grâce à une démonstration de ses compétences, de ses ressources et de sa capacité de sensibilisation. La CRC a également mis sur pied des équipes de prévention et de contrôle des infections pour appuyer 110 ESLD. En moins de vingt-quatre heures, chaque équipe pouvait évaluer un ESLD et produire un rapport qui fournissait des recommandations pour ensuite accompagner les établissements dans la mise en œuvre de celles-ci. Cette façon de faire, fortement appréciée par les ESLD, avait pour avan-

tions, CRC teams developed a standard approach for the centres and a bank of recommendations which will be useful in the future.

Other Canadian NGOs responded to the health crisis in different ways. For example, MSF shared its available personnel with the CRC. The organisation, which had never been operational in Canada, seriously considered opening a 400-bed centre for marginalised groups (homeless, refugees, indigenous people, etc) in Toronto. The centre was never built, since the authorities preferred to invest in a crisis management model that involved putting vulnerable people up in hotels instead of sending them to the centre proposed by MSF. The organisation was nevertheless able to offer support for the evaluation of centres for homeless people in order to ensure the respect of public health measures, and to offer support to indigenous communities. In the same way, MdM continued its work with precarious populations via mobile clinics in Montreal and Victoria. MdM quickly developed telemedicine facilities thanks to support from a hundred volunteer doctors, and nurses from mobile teams went into the streets with their rucksacks and PPE to help people in need. The organisation continued its prevention work, providing equipment to inject drugs and raising awareness amongst public authorities. For its part, IR worked with local partners to raise awareness, provide support for quarantine centres, supply hygiene kits, etc.

**The Canadian humanitarian  
response at the international level**

The CRC was active in China as early as December 2019. Thanks to close contact with people in the country, it engaged in an exchange of good practices, facilitated logistics and proceeded to send equipment (sixteen tonnes of PPE to begin with<sup>27</sup>). A first contribution of 2 mil-

— 27. An official agreement planned a five-fold return of assistance in the case of need in Canada. Recent history has shown that this "investment" has been profitable for Canada since China supported the country in the fight against Covid-19.

**Table – Canadian humanitarian engagement in response to Covid-19**

| BENEFICIARY ORGANISATIONS (June 2020)                                       | SUMS ATTRIBUTED (Million CAD\$) |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| World Health Organization (WHO)                                             | 62,940,389                      |
| World Food Programme (WFP)                                                  | 39,243,041                      |
| Pan American Health Organization (PAHO)                                     | 26,361,320                      |
| International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) | 12,341,326                      |
| UNICEF                                                                      | 9,478,910                       |
| United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)                       | 6,442,377                       |
| Food and Agriculture Organization (FAO)                                     | 15,86,234                       |
| United Nations Relief & Work Agency (UNRWA)                                 | 1,073,729                       |
| Norwegian Refugee Council (NRC)                                             | 71,788                          |
| SUB-TOTAL                                                                   | 169,560,812                     |
| Other contributions:                                                        |                                 |
| OCHA <sup>28</sup> - (Country-Based Pooled Funds)                           | 13,000,000                      |
| Coalition for Innovations in Preparation for Epidemics (CEPI)               | 40,000,000                      |
| COVAX market safeguard system (purchase of vaccines)                        | 220,000,000                     |
| Specific requests                                                           | 30,000,000                      |
| SUB-TOTAL                                                                   | 303,000,000                     |

— 28 The funds directed towards OCHA for the Country-Based Pooled Funds were not included in the Financial Tracking System (FTS/OCHA).

lion dollars was allocated to the World Health Organization (WHO) with a view to helping vulnerable countries to prepare for the fight against Covid-19.

Soon after Canada closed its borders in March 2020, the Canadian government announced a first funding initiative (50 million), intended to help the most vulnerable countries to prepare for the fight against Covid-19 by reinforcing surveillance and infection-prevention systems, supplying water and hygiene and sanitation services, emergency healthcare and psychosocial support. The Canadian response to support global efforts in the fight against the pandemic was consolidated in June with the announcement of “unearmarked” contributions, which were almost exclusively channelled through the multilateral humanitarian system, to the tune of nearly 170 million dollars.

More than 70% of unearmarked humanitarian funding was therefore allocated to health and food aid organisations. In total, the Canadian government committed more than 850 million dollars in research and development, both on the national level and in international support in the context of the financing campaign of the “global response to coronavirus”. This led Coopération Canada to state in June 2020 that with this new funding, “Canada’s contribution to the global response to the pandemic represents less than 0.25% of the federal government’s spending on the national level”. For the Canadian Humanitarian Response Network, “all the money went to the global system”, and we do not yet know whether there was a trickle-down effect as a result of funding that might have been allocated to Canadian agencies by certain UN agencies.

Canadian humanitarian NGOs did not benefit from specific funding from the AMC to take part in the fight against Covid-19 either. They were invited to continue their usual engagements, pursuing the same goals and humanitarian activities funded by AMC before

tage de demeurer confidentielle entre la CRC et l'établissement. Au fil de leurs interventions, les équipes de la CRC ont développé une approche standard pour les établissements et une banque de recommandations qui pourra être utile dans l'avenir.

D'autres ONG canadiennes ont répondu de différentes manières à la crise sanitaire. Par exemple, MSF a partagé son personnel disponible avec la CRC. N'ayant jamais été opérationnel au Canada, MSF a sérieusement considéré ouvrir un centre de 400 lits pouvant accueillir des populations marginalisées (personnes sans abri, réfugié.e.s, autochtones, etc.) à Toronto. Le centre n'a jamais vu le jour, l'organisation se heurtant au fait que les autorités ont préféré investir dans un modèle de gestion de crise consistant à envoyer les gens vulnérables dans les hôtels au lieu du centre proposé par MSF. L'organisation a quand même pu offrir du soutien pour l'évaluation des refuges pour sans-abris afin d'assurer le respect des mesures de santé publique et d'offrir du soutien aux communautés autochtones. Dans la même lignée, MdM a poursuivi son travail auprès de populations à statut précaire via des cliniques mobiles à Montréal et à Victoria. MdM a aussi développé rapidement des modalités de télémedecine grâce à l'appui d'une centaine de médecins bénévoles, et des infirmières des équipes mobiles sont vite retournées dans les rues avec leur sac à dos et des EPI pour venir en aide aux personnes dans le besoin. L'organisation poursuit son travail de prévention en fournissant du matériel d'injection de drogues et en faisant du plaidoyer auprès des autorités publiques. De son côté, IR a travaillé avec ses partenaires locaux pour faire de la sensibilisation, apporter de l'aide aux centres de quarantaine, offrir des trousseaux d'hygiène, etc.

### Réponse humanitaire canadienne à l'international

Dès décembre 2019, la CRC a été impliquée en Chine. Grâce à des contacts étroits avec des personnes de ce pays, elle a procédé à un échange de bonnes

**« Le gouvernement canadien a annoncé en mars 2020 un premier financement (50 millions), toujours dans l'optique d'aider les pays les plus vulnérables à se préparer à lutter contre la Covid-19. »**

***"In March 2020, the Canadian government announced a first funding initiative (50 million), intended to help the most vulnerable countries to prepare for the fight against Covid-19."***

the crisis. No call for contributions was launched to reinforce their programmed intervention at the international level. The organisations that were active on the front lines of the pandemic used their own resources in association with their local partners (like *Développement et Paix*) or their international networks (like MdM or IR). The HRN did not launch any specific call for the AMC to build a common response between humanitarian agencies and the Canadian government. It expressed concern that, in the absence of targeted contributions, certain agencies would not be able to continue to work in a sustainable way, or may be forced to limit their programmes. Humanitarian organisations are conscious of the fact that the long-term effects of the crisis may significantly affect refugees and displaced persons in several areas throughout the world, but they lack the visibility to know how to manage this.

A new response is being prepared. At the end of September, at the 75<sup>th</sup> session of the United Nations General Assembly, the Prime Minister of Canada announced an additional contribution of 400 million dollars to support the recovery and resilience of developing countries, as well as to respond to the short-term humanitarian needs linked to the pandemic<sup>29</sup>.

— 29. Justin Trudeau, Prime Minister of Canada, "Prime Minister co-chairs high-level meeting to address economic devastation caused by COVID-19 and announces new funding to fight the pandemic", 29 September 2020, <https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/09/29/prime-minister-co-chairs-high-level-meeting-address-economic>

pratiques, facilité la logistique et procédé à l’envoi de matériel (seize tonnes d’EPI au départ<sup>27</sup>). Une première contribution de 2 millions de dollars a été allouée à l’Organisation mondiale de la Santé (OMS) dans le but d’aider les pays vulnérables à se préparer à lutter contre la Covid-19.

Juste après que le Canada a eu fermé ses frontières, le gouvernement canadien a annoncé en mars 2020 un premier financement (50 millions), toujours dans l’optique d’aider les pays les plus vulnérables à se préparer à lutter contre la Covid-19 par le renforcement des systèmes de surveillance et de prévention des infections, pour l’approvisionnement en eau et en services d’assainissement et d’hygiène, pour les soins de santé d’urgence et le soutien psychosocial. La réponse canadienne pour soutenir les efforts mondiaux de lutte contre la pandémie s’est consolidée en juin avec l’annonce de contributions non dédiées (*unearmarked*) quasi exclusivement canalisées au travers du système humanitaire multilatéral, pour un montant de près de 170 millions dollars.

Ainsi, plus de 70 % du financement humanitaire non dédié a été octroyé aux organisations de santé et d’aide alimentaire. Au total, le gouvernement du Canada estime avoir engagé plus de 850 millions de dollars en recherche et développement tant au niveau national qu’en soutien international dans le cadre de la campagne de financement de la « réponse mondiale au coronavirus ». Ceci fait dire à Coopération Canada en juin 2020 qu’avec ces nouveaux financements, « la contribution du Canada à la réponse mondiale contre la pandémie représente moins de 0,25 % des dépenses du gouvernement fédéral au niveau national ». Pour le HRN canadien, « tout l’argent est allé au système glo-

— 27. Une entente officielle prévoyait un retour d’aide multiplié par cinq en cas de besoin au Canada. L’histoire récente démontre que cet « investissement » a été profitable pour le Canada, puisque la Chine a appuyé le pays dans sa lutte contre la Covid-19.

**Tableau – Engagement humanitaire canadien en réponse à la Covid-19**

| ORGANISATIONS BÉNÉFICIAIRES (juin 2020)                            | MONTANTS ALLOUÉS (millions CAD\$) |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Organisation mondiale de la santé (OMS)                            | 62 940 389                        |
| Programme alimentaire mondial (PAM)                                | 39 243 041                        |
| Organisation panaméricaine de la santé (OPS)                       | 26 361 320                        |
| Fédération internationale de la CR et du Croissant-Rouge (FICR)    | 12 341 326                        |
| UNICEF                                                             | 9 478 910                         |
| Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR)      | 6 442 377                         |
| Organisation pour l’alimentation et l’agriculture (FAO)            | 1 586 234                         |
| United Nations Relief & Works Agency (UNRWA)                       | 1 073 729                         |
| Norwegian Refugee Council (NRC)                                    | 71 788                            |
| <b>SOUS-TOTAL</b>                                                  | <b>169 560 812</b>                |
| <b>Autres contributions</b>                                        |                                   |
| OCHA <sup>28</sup> – (Fonds communs nationaux)                     | 13 000 000                        |
| Coalition pour les innovations en préparation aux épidémies (CEPI) | 40 000 000                        |
| Système de garantie de marché du COVAX (achat de vaccins)          | 220 000 000                       |
| Demandes particulières                                             | 30 000 000                        |
| <b>SOUS-TOTAL</b>                                                  | <b>303 000 000</b>                |

— 28 Les fonds orientés vers OCHA pour les *Country Based Pooled Funds* ne sont pas comptabilisés dans le *Financial Tracking System* (FTS/OCHA).

bal » et on n'est pas encore en mesure de voir s'il y aurait eu un effet de ruissellement par suite des financements qui auraient pu être octroyés à des agences canadiennes par certaines agences du système des Nations unies.

Les ONG humanitaires canadiennes n'ont pas non plus bénéficié de financements spécifiques de la part d'AMC pour participer à la lutte contre la Covid-19. Elles ont été invitées à continuer leurs engagements courants en poursuivant les mêmes objectifs et activités humanitaires financées par AMC avant la crise. Aucun appel à contributions n'a été lancé pour renforcer leur intervention programmatique à l'international. Les organisations qui se sont mobilisées sur le front de la pandémie l'ont fait en utilisant leurs ressources propres en association avec leurs partenaires locaux (comme Développement et Paix) ou leur réseau international (comme MdM ou IR). Le HRN n'a pas lancé d'appel spécifique à l'égard d'AMC pour construire une réponse commune entre agences humanitaires et le gouvernement canadien. Il s'inquiète du fait qu'en l'absence de contributions ciblées certaines agences ne puissent pas continuer à œuvrer de manière durable ou soit forcées d'engager une programmation plus réduite. Les organisations humanitaires sont conscientes du fait que des effets prolongés de la crise pourraient affecter de manière importante les réfugié.e.s ou déplacé.e.s dans plusieurs régions de la planète, mais qu'elles manquent de visibilité pour savoir comment les prendre en charge.

Une nouvelle réponse est en préparation. Fin septembre, à l'occasion de la 75<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations unies, le Premier ministre du Canada a annoncé une contribution additionnelle de 400 millions de dollars pour soutenir la reprise et la résilience des pays en développement comme pour répondre aux besoins humanitaires à court terme liés à la pandémie<sup>29</sup>.

— 29. Justin Trudeau, Premier ministre du Canada,

## The impact of Covid-19 on Canadian humanitarian aid

Our interviews revealed that the impact of the pandemic on Canadian NGOs' human resources, finances and programmes was variable. The organisations that employed volunteers and international delegates repatriated some or all of their Canadian employees. In terms of fundraising and management, certain organisations were able to play their cards right by adopting a flexible approach. For example, against all odds, IR was able to adapt its fundraising methods and succeeded in generating more income in the spring (Ramadan period) than over the same period the year before. For some organisations, the decrease in private revenue (events, collections during ceremonies in places of worship, which were closed) had devastating effects on their finances, thereby endangering their very existence. Covid-19 will undoubtedly trigger significant changes in fundraising techniques. Some organisations laid off human resources or asked for government help in order to survive. Others came to an agreement with their personnel, making them work less in order to reduce salary costs for a certain number of months.

Some international NGOs also decided to put their national offices in dormant mode or to transfer responsibilities to the local level<sup>30</sup>. For most, new initiatives were suspended, with the exception of sudden emergencies such as in the wake of the explosion in Beirut in August. Current projects and programmes are continuing with pre-existing budgets, with interventions being adapted to public health measures. New project proposals will depend on government announcements and on the development of the pandemic.

— 30. This trend towards *localisation* happened by necessity, but its sustainability remains in question for a number of actors.

## L'impact de la Covid-19 sur l'humanitaire canadien

Nos entretiens ont permis de noter que l'impact de la pandémie sur les ressources humaines, les finances et la programmation des ONG canadiennes a été variable. Les organisations qui emploient des volontaires et des délégué.e.s internationaux ont rapatrié plusieurs, voire l'ensemble de leurs employé.e.s canadien-ne-s. En matière de levée de fonds et de gestion, certaines organisations ont réussi à tirer leur épingle du jeu en adoptant une approche flexible. Par exemple, contre toutes attentes, IR a réussi à adapter ses méthodes de collecte de fonds et à générer plus d'argent au printemps (période du Ramadan) qu'à la même période l'année précédente. Quelques organisations ont vu la chute de leurs revenus privés (événements, collectes lors de cérémonies dans des lieux de culte – fermés) avoir des effets plus dévastateurs sur leurs finances, mettant à risque l'existence même de leur organisation. La Covid-19 va certainement forcer des changements significatifs dans les techniques de levée de fonds. Enfin, certains ont mis à pied des ressources humaines ou ont demandé l'aide gouvernementale pour pouvoir survivre ; d'autres se sont entendues avec leur personnel pour les faire travailler moins afin de réduire les coûts salariaux pendant un certain nombre de mois.

Certaines ONG internationales ont aussi décidé de mettre leur bureau national en mode dormant ou encore de transférer la responsabilité au niveau local<sup>30</sup>. Pour la plupart, les nouvelles initiatives ont été mises en suspens, sauf pour les urgences soudaines comme après

« Le Premier ministre copréside une réunion de haut niveau pour s'attaquer à la dévastation économique causée par la Covid-19 et annonce un nouveau financement pour la lutte contre la pandémie », 29 septembre 2020, <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/communiqués/2020/09/29/premier-ministre-copreside-reunion-de-niveau-sattaquer-la>

— 30. Cette tendance vers la *localisation* s'est principalement faite par la force des choses, mais sa durabilité demeure questionnée par de nombreux intervenants.

A study from the Université Guelph<sup>31</sup> confirms a number of our observations. The first impact of the epidemic reported by the team is the decrease in funding: 60.1% of organisations reported a decrease in funding since March 2020 and the average amount of this decrease was 26.4%. Small and medium-sized organisations have been worst affected, since their portfolios are less diversified, and they tend to be financed mainly by private donations. Although the pandemic has exacerbated pre-existing problems in developing countries, a number of NGO programmes have been suspended (especially in the fields of education and gender equality). The study reported optimism in the sector with regard to the acceleration of the reinforcement of local actors (localisation) but recalled the administrative difficulties and financial conditions which remain an obstacle to its implementation.

In summary, the impact on NGOs depends largely on the kind of organisation and the model of financing. In the long-term, certain organisations will no doubt be led to review their ways of working and to call into question some of their policies and practices.

## Possible opportunities

As a result of our reflexive approach, we observed that the Canadian response to the threat represented by the Covid-19 pandemic revealed a number of opportunities.

Firstly, this is the most significant health crisis since the HIV-AIDS epidemic. Its significance is due less to the number of deaths, which is relatively low compared to AIDS, than to the impact of the disease on socioeconomic activities (recession) and on the most modern health systems in the world (leading to overcrowding and dysfunctions). The incidence of this disease is socioeconomic (impact on global and national economic growth),

— 31. Andrea Paras et al., *The impact of the Covid-19 Pandemic on Canada's Foreign Aid Sector*, 2020, University of Guelph, [https://gids.uoguelph.ca/system/files/Covid19%20Report\\_Final\\_2.pdf](https://gids.uoguelph.ca/system/files/Covid19%20Report_Final_2.pdf)

l'explosion à Beyrouth en août dernier. Les programmes et projets existants se poursuivent avec les budgets déjà existants, tout en adaptant les interventions aux mesures de la santé publique. Les nouvelles propositions de projet seront tributaires des annonces du gouvernement et de l'évolution de la pandémie.

Une étude de l'Université Guelph<sup>31</sup> confirme plusieurs de nos constats. Le premier impact de la pandémie exposé par l'équipe est la diminution du financement : 60,1 % des organisations ont rapporté une diminution de financement depuis mars 2020 et la moyenne de cette dernière était de 26,4 %. Les petites et moyennes organisations sont les plus affectées; elles disposent d'un portefeuille moins diversifié, et sont surtout financées par des dons privés. Bien que la pandémie ait exacerbé des problèmes préexistants dans les pays en développement, la prestation de programmes de nombreuses ONG a été suspendue (surtout en éducation et en égalité des genres). L'étude rapporte un optimisme du secteur quant à l'accélération du renforcement des acteurs locaux (localisation), mais rappelle les difficultés administratives et conditionnalités financières qui demeurent un frein à sa mise en œuvre.

Sommairement, l'impact sur les ONG dépend grandement du type d'organisation et du modèle de financement. À long terme, certaines organisations reverront sûrement leur façon de travailler et remettront en question certaines de leurs politiques et pratiques.

### De possibles opportunités

Au terme de notre démarche réflexive, nous constatons que la réponse canadienne à la menace que représente la pandémie causée par la Covid-19 fait montre d'opportunités.

**« La Covid-19 va certainement forcer des changements significatifs dans les techniques de levée de fonds. »**

**“Covid-19 will undoubtedly trigger significant changes in fundraising techniques.”**

socio-sanitary (overwhelming of health systems and social services), and geopolitical, due to the trend of brutal national withdrawal (repatriation of humanitarian resources and closure of borders), more than it is sociodemographic (mortality rate linked to Covid-19).

Secondly, and linked to the first element, the threat of this pandemic resides in the fact that it acts on two of Canada's weaknesses. The first is socioeconomic. Covid-19 affects people in vulnerable situations: the elderly, the destitute, people suffering from chronic diseases, medical personnel exposed to the disease, etc. The second weakness is institutional. Covid-19 benefited from structural weaknesses in health systems in order to spread. The pandemic was exacerbated by social inequalities (greater exposure amongst marginalised and destitute groups), and by institutional weaknesses in terms of public policy (shortcomings in policies on ageing) and the severe lack of resources in the health systems and social services.

Thirdly, the Canadian State's response to the first wave of the pandemic was firm, albeit chaotic at times. It consisted in:

- protecting the population: border closures, lockdown measures;
- transferring financial resources to maintain the Canadian economic system afloat: universal income for employed people, measures to help businesses, special programmes using emergency funds;
- mobilising key organisations: in terms of national security (the armed forces), humanitarian aid (CRC), and emergency services for the population (support for the community sector to provide basic services: food, shelter...)

— 31. Andrea Paras et al., *The impact of the Covid-19 Pandemic on Canada's Foreign Aid Sector*, 2020, University of Guelph, [https://gids.uoguelph.ca/system/files/Covid19%20Report\\_Final\\_2.pdf](https://gids.uoguelph.ca/system/files/Covid19%20Report_Final_2.pdf)

Premièrement, cette crise sanitaire est la plus importante depuis l'épidémie engendrée par le VIH-sida. Son importance tient moins au nombre de décès, relativement faible par rapport au sida qu'à l'impact de la maladie sur les activités socio-économiques (récession) et les systèmes de santé les plus modernes au monde (entraînant des débordements et des dysfonctionnements). Bref, l'incidence de cette maladie est plus d'ordre socio-économique (atteinte à la croissance économique mondiale et nationale), socio-sanitaire (essoufflement des systèmes de santé et services sociaux), géopolitique par le brutal repli sur soi (rapatriement des ressources humanitaires et fermeture des frontières), que d'ordre sociodémographique (taux de létalité lié à la Covid-19).

Deuxièmement, et en lien avec le premier élément, la menace de cette pandémie tient au fait qu'elle agit sur deux faiblesses au Canada. La première est socio-économique. La Covid-19 s'attaque aux personnes en situation de vulnérabilité: personnes âgées, appauvries, souffrant de maladies chroniques, personnel médical fortement exposé à la maladie, etc. La deuxième faiblesse est institutionnelle. La Covid-19 a bénéficié des défaillances structurelles des systèmes de santé pour progresser. La pandémie a été renforcée par les inégalités sociales (plus grande exposition des groupes marginalisés et en situation de pauvreté) et les faiblesses institutionnelles en matière de politiques publiques (lacunes dans les politiques sur le vieillissement) et de manques importants de ressources dans les systèmes de santé et de services sociaux.

Troisièmement, pour l'État canadien, la réponse à la première vague de la pandémie a été ferme, même si chaotique par moment. Il s'est agi de:

- protéger la population: fermeture des frontières, mesures de confinement;
- transférer des ressources financières pour maintenir en santé le système économique canadien: prestation universelle de revenu aux personnes en

For the second wave, to date, the response has been both firm and level-headed: guaranteeing a maximum of economic activities whilst maintaining a maximum of preventive measures and a relatively decent level of timely emergency measures.

Fourthly, for Canadian humanitarian organisations, the response was carried out on several fronts, whilst cumulating economic constraints. We were able to observe the retreat of a percentage of humanitarian personnel for reasons of employee security. This choice effectively placed local organisations on the front lines. Moreover, significant changes are to be expected with regard to fundraising techniques.

Whilst waiting for a vaccine to be developed, the different Canadian responses to this pandemic have paved the way for important transformations. Covid-19 has represented an opportunity to proceed with major changes in ways of living (lockdown and hygiene habits), ways of working (working from home), and State capacities to mobilise a diversity of resources (timely emergency measures, the Canadian army, CRC, civil society organisations...), but also for humanitarian organisations to rethink their ways of working abroad (localisation, transfer of resources, financing...).

Overall, we are far from having exhausted the potential of the forced opportunities presented by Covid-19, and we are also far from having implemented sufficient measures to contain its threat.

*Translated from the French by Juliet Powys*

situation de travail, mesures pour aider les entreprises, programmes spéciaux en matière de fonds d'urgence;

– mobiliser des organisations clés: en matière de sécurité nationale (les forces armées), d'aide humanitaire (la Croix-Rouge canadienne) et de services d'urgence à la population (support au secteur communautaire en mesure d'offrir des services de base: nourriture, abris...).

Pour la deuxième vague, jusqu'à ce jour, la réponse est à la fois ferme et pondérée: assurer un maximum d'activités économiques tout en maintenant un maximum de mesures préventives et un niveau relativement décent de mesures providentielles d'urgence.

Quatrièmement, pour les organismes humanitaires canadiens, la réponse s'est jouée sur plusieurs fronts en cumulant également des contraintes économiques. On a pu observer le retrait d'une partie du personnel humanitaire pour des raisons de sécurité des employés. Ce choix a placé *de facto* les organisations locales en première ligne. Par ailleurs, il faut s'attendre à des changements majeurs dans les techniques de levée de fonds.

En attendant la venue d'un vaccin, les différentes réponses canadiennes à cette pandémie ont ouvert la voie à des transformations importantes. La Covid-19 a représenté une opportunité de procéder à des changements majeurs dans les modes de vie (confinement et habitudes d'hygiène), façon de travailler (télétravail) et dans les capacités de l'État de mobiliser une diversité de ressources (mesures providentielles d'urgence, armée canadienne, Croix-Rouge canadienne, organisations de la société civile...), mais aussi aux organismes humanitaires de repenser leur façon de travailler à l'international (localisation, transfert des ressources, financement...).

Somme toute, nous sommes loin d'avoir épuisé le potentiel des opportunités forcées par la Covid-19 et nous sommes aussi loin d'avoir mis en place des mesures pour contrer ses menaces.

**« La Covid-19 a bénéficié des défaillances structurelles des systèmes de santé pour progresser. »**

**“Covid-19 benefited from structural weaknesses in health systems in order to spread.”**

## Biographies

### DIANE ALALOUF-HALL

Candidate au doctorat en sociologie à l'Université du Québec à Montréal sous la codirection de Jean-Marc Fontan et de François Audet, Diane est chercheure au Réseau canadien de recherche partenariale sur la philanthropie (PhiLab), ainsi qu'à l'Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires (OCCAH) dans la veille Covid-19. Ses intérêts de recherche portent sur l'impact des pratiques occidentales normatives dans le contexte d'action humanitaire.

Sa thèse, commencée en 2017, au croisement entre pratique professionnelle et résilience aux catastrophes, s'intéresse aux paradoxes entre l'évolution et la mise en place des standards humanitaires occidentalo-centrés dans des États fragiles à l'heure des enjeux de localisation.

Ph.D. candidate in sociology at the Université du Québec à Montréal, under the co-direction of Jean-Marc Fontan and François Audet. Diane is a researcher at the Canadian Philanthropy Partnership Research Network (PhiLab), as well as at the Canadian Research Institute on Humanitarian Crises and Aid (OCCAH) on Covid-19 watch. Her research interests include the impact of normative Western practices in the context of humanitarian action. Her thesis, begun in 2017, at the crossroads between professional practice and disaster resilience, is focused on the paradoxes between the development and implementation of Western-centric humanitarian standards in fragile States in the age of localisation.

### YVAN CONOIR

Ancien humanitaire ayant œuvré auprès des Nations unies et d'ONG canadiennes, Yvan Conoir travaille depuis douze ans comme consultant international en évaluation. Il enseigne depuis ses débuts à la maîtrise en développement international et action humanitaire de l'Université Laval. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont *La Gestion des projets de développement international et d'action humanitaire* (PUL, 2016, 2021).

Yvan Conoir, a former humanitarian aid worker with experience with the United Nations and Canadian NGOs, has been working for twelve years as an international evaluation consultant. Since the beginning of his career, he has taught the Master's in International Development and Humanitarian Action at the Université Laval. He is the author of several books including *La gestion des projets de développement international et d'action humanitaire* (PUL, 2016, 2021).

### JEAN MARC FONTAN

Professeur du département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal, Jean-Marc est spécialisé dans le domaine de la sociologie économique et travaille sur les thèmes de l'économie sociale, des actions collectives de lutte contre la pauvreté, de la revitalisation socio-territoriale, de la philanthropie organisée et de la recherche partenariale. Membre du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), il dirige la collection « Innovation sociale » aux Presses de l'Université du Québec (<https://www.puq.ca/catalogue/collections/liste-innovation-sociale-39.html>) et il codirige, avec Peter Elson, le Réseau canadien de recherche partenariale sur la philanthropie (PhiLab, <https://philab.uqam.ca>).

Professor at the Department of Sociology at the Université du Québec à Montréal.

Jean-Marc specialises in the field of economic sociology and works on topics including the social economy, collective actions in the fight against poverty, socio-territorial revitalisation, organised philanthropy, and partner research. He is a member of the Centre for Research on Social Innovations (CRISES), and directs the "Innovation Sociale" collection at the Presses de l'Université du Québec (<https://www.puq.ca/catalogue/collections/liste-innovation-sociale-39.html>). With Peter Elson, he also co-directs the Canadian Philanthropy Partnership Research Network (PhiLab, <https://philab.uqam.ca/en>).

### DAVID GRANT-POITRAS

Doctorant en sociologie à l'Université du Québec à Montréal, son projet de thèse porte sur le développement de communs urbains au sein du patrimoine industriel montréalais. David travaille aussi en tant qu'agent de recherche au PhiLab, le Réseau canadien de recherche partenariale sur la philanthropie, où il s'intéresse aux enjeux en lien avec la transition sociale et écologique dans les fondations subventionnaires.

Ph.D. student in Sociology at the Université du Québec à Montréal. His thesis focuses on the development of an urban commons within the industrial heritage of Montreal. David also works as a research agent at the PhiLab, the Canadian Philanthropy Partnership Research Network, where he focuses on issues connected to social and ecological transition in grant making foundations.

### STÉPHANIE MALTAIS

Titulaire d'un doctorat en développement international de l'École de développement international et mondialisation de l'université d'Ottawa, sa thèse portait sur la gestion des crises sanitaires dans les États fragiles avec une étude de cas sur l'épidémie d'Ebola en Guinée. Stéphanie est chargée de cours à la Faculté des sciences de l'administration de l'Université Laval où elle enseigne dans la maîtrise en gestion du développement international et de l'action humanitaire. Elle travaille également comme professionnelle de recherche à l'Université Laval, à l'École nationale d'administration publique et à l'université d'Ottawa sur différents projets portant notamment sur la Covid-19, la carrière des femmes en développement international et action humanitaire, et les évaluations neutres au sein de la fonction publique fédérale canadienne. Elle est coordonnatrice éditoriale de la *Revue canadienne d'évaluation de programme*.

Holds a Ph.D. in International Development from the School of International Development and Global Studies at the University of Ottawa. Her thesis focused on the management of health crises in fragile States, with a case study on the Ebola epidemic in Guinea. Stéphanie is a lecturer at the Faculty of Business Administration at the Université Laval, where she teaches the Master's in International Development and Humanitarian Action. She also works as a research professional at the Université Laval, at the École nationale d'administration publique and at the University of Ottawa on different projects including Covid-19, women's careers in international development and humanitarian action, and neutral assessments within the Canadian federal civil service. She is the editorial coordinator for the *Canadian Journal of Program Evaluation*.

# Réinventer la mise en récit à la faveur de la Covid-19 ?

## Reinventing storytelling with the help of Covid-19?

*Madhushala Senaratne • University of Sussex, United Kingdom*

**L**e storytelling, autrement dit la mise en récit, est désormais bien intégrée aux techniques de communication des organisations humanitaires. Au point que le terme anglais y a pris toute sa place au-delà de son aire anglo-saxonne de création.

L'auteure, doctorante, postule ici que la pandémie actuelle pourrait – devrait ? – aider à en réinventer les ressorts. En somme, c'est peut-être maintenant que s'inventent les futures manières de raconter le monde et ses souffrances.

Les récits de la pandémie de Covid-19 continuent de monopoliser quotidiennement nos écrans. Ces histoires mettent en lumière la détresse des plus vulnérables, elles parlent de notre humanité et de nos responsabilités communes, et des réalités complexes auxquelles est confrontée la communauté des travailleurs humanitaires. Mais quel rôle devrait jouer le storytelling dans le monde d'après la Covid-19 et quelles opportunités offre-t-il ?

Alors que les effets dévastateurs et, de façon plus durable, les effets sociaux, économiques et environnementaux de la Covid-19 ne sont pas encore pleinement établis, la manière dont les acteurs

Storytelling is now well integrated into the communication techniques of humanitarian organisations. So much so that the English term has taken its full place there beyond its Anglo-Saxon area of creation. The author, a doctoral student, postulates here that the current pandemic could – should ? – help to reinvent it. In short, it is perhaps now that the future ways of telling the world and its suffering are being invented.

Stories of the Covid-19 pandemic continue to dominate our everyday media screens. These stories highlight the plight of the most vulnerable, they speak of our shared humanity and responsibilities, and the complex realities facing the humanitarian community. Yet, what is the role and potential of storytelling in the post-Covid-19 world?

With the devastating and the more long-lasting social, economic, and environmental impacts of Covid-19 yet to be fully confirmed, the ways in which humanitarian actors choose to tell the stories of the pandemic and its most pressing challenges become vital for the long-term. In my current doctoral research interrogating storytelling practices of relief and development organisations, I examine the potential of storytelling to bring to the forefront diverse voices or perspectives in engaging with multi-faceted challenges



MADHUSHALA  
SENARATNE

humanitaires choisissent de faire le récit de la pandémie et des problèmes les plus urgents auxquels ils font face est devenue essentielle pour le long terme. Dans le cadre de mes recherches doctorales qui interrogent le storytelling des organisations d'aide et de développement, j'étudie la possibilité pour le storytelling de mettre en avant des voix ou des points de vue divers lorsqu'on traite des enjeux pluriels d'une crise<sup>1</sup>. À partir de cette idée, j'explique que, à la faveur de la Covid-19, il est nécessaire que le storytelling humanitaire intègre des narrations multiples ou des points de vue pluriels, en y incluant la voix des plus vulnérables comme celles des partenaires locaux, des décideurs politiques, des chercheurs et des acteurs humanitaires. Alors que ces derniers se projettent dans la période post-Covid-19, il est important d'utiliser le storytelling pour créer un dialogue entre ces voix diverses et souvent en désaccord, lorsqu'on aborde des questions difficiles ou négligées.

### L'importance du storytelling

La Covid-19 met en lumière et renforce les inégalités qui existent dans les pays et entre eux<sup>2</sup>. Alors que les effets de la pandémie sont ressentis dans le monde entier, ce sont les plus vulnérables qui vont subir beaucoup des difficultés qu'elle aura créées. Les Nations unies ont mis en garde contre le risque que la pandémie compromette les progrès réalisés dans des domaines comme la réduction de la pauvreté et la lutte contre la faim dans certaines des com-

of a crisis<sup>1</sup>. Building on this, I argue that, within the context of Covid-19, what is necessary for humanitarian storytelling is for multiple narratives or a plurality of perspectives to be integrated, including the voices of the most vulnerable as well as those of local partners, policymakers, researchers, and humanitarian actors. As humanitarian actors look towards the post-Covid-19 period, it is important to use storytelling as a way to create dialogue between these diverse and often conflicting voices, in engaging with issues that are difficult or overlooked.

**« Il est nécessaire que le storytelling humanitaire intègre des narrations multiples ou des points de vue pluriels. »**

***"What is necessary for humanitarian storytelling is for multiple narratives or a plurality of perspectives to be integrated."***

### The importance of storytelling

Covid-19 is both highlighting and deepening existing inequalities within and across countries<sup>2</sup>. While the impacts of the pandemic are being felt world over, it is the most vulnerable who will bear the brunt of many of the challenges. The United Nations (UN) has also warned of the dangers of the pandemic in hindering progresses made in areas such as reducing poverty and hunger among some of the most vulnerable communities<sup>3</sup>. Fur-

— 1. Dans cet article, la notion de storytelling est considérée au sens large. Il s'agit ici des différentes formes de supports ou documents de communication publique centrés sur la mise en récit qui sont produits et publiés par les organisations travaillant dans les secteurs de l'aide humanitaire et du développement. Ces récits sont importants pour sensibiliser le grand public au travail de ces organisations, pour collecter des fonds et obtenir un soutien politique et comme outils de plaidoyer. Ces récits peuvent prendre des formes variées, notamment celles d'histoires écrites, de récits photographiques ou en vidéo.

— 2. Nations unies, *Cadre des Nations unies pour la réponse socioéconomique immédiate à la Covid-19*, avril 2020, [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/FR\\_UN-Framework-immediate-SE-response-to-COVID.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/FR_UN-Framework-immediate-SE-response-to-COVID.pdf)

— 1. Within this article, the notion of storytelling is broadly focused upon. It refers to various forms of public communication products or material centred on aspects of storytelling that are produced and published by organisations working in the humanitarian and development sectors. Such stories are important for raising public awareness on the work of these organisations, mobilising funds and political support, and as advocacy tools. These stories can take various forms, including text-based stories, photo or video stories.

— 2. United Nations, *A UN framework for the immediate socio-economic response to Covid-19*, April 2020, <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/UN-framework-for-the-immediate-socio-economic-response-to-Covid-19.pdf>

— 3. United Nations, "As Covid-19 reveals widespread inequality, joint action is key to preserve development gains, Secretary-General warns at Economic and Social Council Integration Segment", 6 July 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/ecosoc7021.doc.htm>

munautés parmi les plus vulnérables<sup>3</sup>. Ces vulnérabilités sont encore renforcées par l'impact de la pandémie sur le financement des actions humanitaires, qui conduit les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires à réorganiser leur travail et leurs priorités à court et à long terme<sup>4</sup>, ce qui peut aussi avoir un effet sur le travail de communication. Dans ce contexte, il faudra que les récits faits par les acteurs humanitaires dans la période de l'après Covid-19 soient différents des histoires racontées auparavant.

D'une manière générale, le storytelling a des fonctions variées. Les récits sont essentiels pour partager des connaissances et sensibiliser le grand public sur les effets d'une crise et l'impact des réponses humanitaires. Ces récits sont généralement centrés sur les personnes ou les communautés affectées et montrent l'impact de l'aide humanitaire sur celles-ci. En même temps, le pouvoir du storytelling vient de sa capacité à connecter les gens et à générer de l'empathie et de la compréhension envers une personne lointaine qui souffre. Ces fonctions resteront importantes pour susciter la solidarité et sensibiliser aux vulnérabilités propres à la période post-Covid-19.

En étudiant le rôle du storytelling, il est possible de tirer des leçons des débats académiques sur la communication humanitaire et la diffusion de messages de crise, même si ces débats portent sur les appels à dons, les images et le storytelling produits pendant et à la suite de conflits et de catastrophes. Un débat académique essentiel porte sur les objectifs de collecte de fonds ou de plaider du storytelling humanitaire<sup>5</sup>, avec une dis-

ther compounding these vulnerabilities is the impact of the pandemic on humanitarian funding, leading donors and humanitarian agencies to re-organise their work and priorities in the short- and long-term<sup>4</sup>, which can also impact the work of communications. Within such contexts, the stories humanitarian actors tell of the post-Covid-19 period would need to differ from those told previously.

Broadly, storytelling within humanitarianism serves diverse functions. Stories are key to sharing knowledge and creating awareness among the wider public on the impacts of a crisis and humanitarian responses. These stories would also usually centre on affected individuals or communities and capture the impact of humanitarian aid on their lives. At the same time, the power of such storytelling lies in its ability to connect people, and generate empathy and understanding for the distant sufferer. Such functions of storytelling will remain important for fostering solidarity and in raising awareness of the vulnerabilities of the post-Covid-19 period.

In examining the role of storytelling, lessons could be drawn from scholarly debates on humanitarian communication and mediated messages of crisis, although much of this scholarship focuses on appeals, imagery, and storytelling during and in the aftermath of conflicts and disasters. A key scholarly debate is on the fundraising versus advocacy objectives of humanitarian storytelling<sup>5</sup>, with a distinction drawn between "negative" and "positive" representations of the vulnerable sufferer. Early humanitarian messages were critiqued for their "negative" representations, where the vulnerable were portrayed as passive

— 3. United Nations, "As Covid-19 reveals widespread inequality, joint action is key to preserve development gains, Secretary-General warns at Economic and Social Council Integration Segment", 6 July 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/ecosoc7021.doc.htm>

— 4. B. Ramalingam et al., "Responding to Covid-19: Guidance for humanitarian agencies", ALNAP, London, <https://www.alnap.org/help-library/responding-to-covid-19-guidance-for-humanitarian-agencies>

— 5. Voir également, dans ce numéro, l'article de François Sennesael, « Représentation d'autrui faussée, modernité négligée et partenariat tronqué : pourquoi il faut décoloniser le plaider humanitaire », p. 128-141.

— 4. B. Ramalingam et al., "Responding to Covid-19: Guidance for humanitarian agencies", ALNAP, London, <https://www.alnap.org/help-library/responding-to-covid-19-guidance-for-humanitarian-agencies>

— 5. See also, in the present issue, the article from François Sennesael, "Distorted representation of the Other, neglected modernity and truncated partnerships: why humanitarian advocacy must be decolonised", p.128-141.

inction faite entre les représentations « négatives » et « positives » des personnes vulnérables en souffrance. Les premiers messages humanitaires ont été critiqués pour leurs représentations « négatives », dans lesquelles les personnes vulnérables étaient présentées comme des victimes passives et impuissantes ayant besoin d'être sauvées par l'Occident<sup>6</sup>. Ce type de représentations, qui n'individualisent pas les personnes et ne montrent pas la simple réalité de leur souffrance, étaient perçues comme déshumanisantes et avaient pour objectif de susciter des sentiments de culpabilité, de honte et de sympathie de la part du public occidental envers des lointaines personnes en souffrance<sup>7</sup>. Elles étaient cependant considérées comme efficaces pour répondre aux objectifs à court terme de collecte de fonds des organisations humanitaires<sup>8</sup>. Mais le risque de ce genre de storytelling vient du fait qu'il crée des stéréotypes et ne raconte qu'une histoire singulière et incomplète de la catastrophe<sup>9</sup>. C'est pourquoi il est vraiment nécessaire d'éviter ces représentations stéréotypées et indignes dans le storytelling post-Covid-19. Et c'est peut-être l'une des vertus qu'aura eues cette crise sans précédent.

### Des représentations positives, qui évitent de susciter la lassitude et la confusion

Des représentations « positives » de l'action humanitaire souligneraient l'autonomie, l'espoir et la résilience des personnes vulnérables. La représentation des personnes vulnérables

**« Il est vraiment nécessaire d'éviter ces représentations stéréotypées et indignes dans le storytelling post-Covid-19. »**

**"Much would be needed to ensure that such stereotypical and undignified representations of the vulnerable are avoided in post-Covid-19 storytelling."**

and helpless victims in need of saving from the West<sup>6</sup>. Such representations, lacking individualising features of the vulnerable and portraying suffering in plain reality, were seen as dehumanising, and were aimed at emanating feelings of guilt, shame, and sympathy from Western publics towards the distant sufferer<sup>7</sup>. They were, however, regarded as effective for meeting short-term fundraising objectives of humanitarian organisations<sup>8</sup>. Yet, the danger of such storytelling lay in creating stereotypes and in telling a singular, incomplete story of catastrophe<sup>9</sup>. Thus, much would be needed to ensure that such stereotypical and undignified representations of the vulnerable are avoided in post-Covid-19 storytelling. And this is perhaps one of the virtues that this unprecedented crisis will have had.

### Positive representations, avoiding fatigue and misrecognition

In contrast, "positive" representations of humanitarianism would emphasise the empowered, hopeful, and resilient nature of the vulnerable. Depicting the vulnerable as determined, hard-working, and deserving of help, has almost be-

— 6. Shani Orgad, "Visualizers of solidarity: organizational politics in humanitarian and international development NGOs", *Visual Communication*, 12/3, 2013, p.295-314.

— 7. Lilie Chouliaraki, "Post-humanitarianism: humanitarian communication beyond a politics of pity", *International journal of cultural studies*, 13(2), 2010, p.107-126, <http://eprints.lse.ac.uk/29265/1/Post-humanitarianism%20%28LSERO%29.pdf>

— 8. *Ibid.*

— 9. This notion of creating stereotypes and the singular story is drawn from Chimamanda Ngozi Adichie, "The Danger of a single story" [online] TED, 2016, [https://www.ted.com/talks/chimamanda\\_ngozi\\_adichie\\_the\\_danger\\_of\\_a\\_single\\_story/transcript](https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story/transcript)

— 6. Shani Orgad, "Visualizers of solidarity: organizational politics in humanitarian and international development NGOs", *Visual Communication*, 12/3, 2013, p.295-314.

— 7. Lilie Chouliaraki, "Post-humanitarianism: humanitarian communication beyond a politics of pity", *International journal of cultural studies*, 13/2, 2010, p.107-126, <http://eprints.lse.ac.uk/29265/1/Post-humanitarianism%20%28LSERO%29.pdf>

— 8. *Ibid.*

— 9. This notion of creating stereotypes and the singular story is drawn from Chimamanda Ngozi Adichie, "The Danger of a single story" [online] TED, 2016, [https://www.ted.com/talks/chimamanda\\_ngozi\\_adichie\\_the\\_danger\\_of\\_a\\_single\\_story/transcript](https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story/transcript)

comme des personnes déterminées, qui travaillent dur et méritent d'être aidées est presque devenue un cliché habituel dans le storytelling humanitaire<sup>10</sup>. Mais continuer à représenter les personnes vulnérables de cette manière avec leur dignité et leur libre arbitre sera important pour faire entendre leurs voix ou leurs points de vue.

Cependant, les acteurs humanitaires doivent être attentifs au fait que ces représentations « positives » ont tendance à trop simplifier et à minimiser la souffrance. Une telle simplification à outrance peut conduire à ce que l'action, les besoins et les réalités du terrain ne soient pas reconnus, et mener à l'inaction et aux soupçons si tous les problèmes ont l'air d'être déjà réglés<sup>11</sup>. Un autre élément auquel il faut être attentif est le risque de lassitude compassionnelle de la part des publics occidentaux qui font habituellement des dons pour des causes humanitaires, face à des récits répétés centrés sur la souffrance. Dans le contexte actuel, il est possible que cette lassitude soit renforcée par les effets économiques de la pandémie sur les publics occidentaux eux-mêmes. Par conséquent, dans les récits post-pandémiques, il sera encore plus important de représenter « le manque dans la dignité », en trouvant un équilibre entre la description des succès, la garantie de la dignité des populations vulnérables et la mise en avant de leurs besoins<sup>12</sup>.

### Des récits multiples

Alors que les acteurs humanitaires se penchent déjà sur le storytelling de la période post-Covid-19, il faut aussi qu'ils repensent les objectifs du storytelling pour faire face aux problèmes pluriels les plus complexes qui auront été créés

come a familiar trope adopted in humanitarian storytelling<sup>10</sup>. But continuing to portray the vulnerable sufferer in this way, with dignity, and with agency, would be significant for bringing their voices or perspectives to the forefront. However, humanitarian actors should be wary of the tendencies of "positive" representations to oversimplify and gloss over suffering. Such oversimplification can lead towards a misrecognition of the action, needs and realities on the ground, and in turn, to inaction and a suspicion where everything seems as if taken care of<sup>11</sup>. A further factor to be wary of is the risk of compassion fatigue for repeated stories centred on suffering, from among Western audiences, who would usually contribute towards humanitarian causes. Within the current climate, there is a possibility that this fatigue would be further worsened, given the economic impacts of the pandemic on Western audiences themselves. Therefore, in telling the post-pandemic stories, portraying "need with dignity" will be even more important, where there is a balance between showcasing successes, ensuring the dignity of the vulnerable, and highlighting their needs<sup>12</sup>.

### Multiple narratives of the vulnerable

As humanitarian actors look towards storytelling in the post-Covid-19 period, however, there is also the need to rethink objectives of storytelling for engaging with some of the more complex and multi-faceted challenges that will have been created or amplified by the pandemic. The hardest hit communities are those facing multiple forms of challenges and inequalities. Refugees and displaced persons, the conflict-affected, communities in fragile States, and the poor and

— 10. Nandita Dogra, *Representations of Global Poverty: Aid, Development and International NGOs*, I.B.Tauris & Co Ltd, 2012, p.131.

— 11. Lilie Chouliaraki, "Post-humanitarianism...", art. cit.

— 12. L'expression « le manque dans la dignité » est tirée du travail de Nandita Dogra, *Representations of Global Poverty...*, op. cit., p.131.

— 10. Nandita Dogra, *Representations of Global Poverty: Aid, Development and International NGOs*, I.B.Tauris & Co Ltd, 2012, p.131.

— 11. Lilie Chouliaraki, "Post-humanitarianism...", art. cit.

— 12. The phrase "need with dignity" is drawn from the work of Nandita Dogra, *Representations of Global Poverty...*, op. cit., p.131.

ou amplifiés par la pandémie. Les communautés les plus durement touchées sont celles qui sont confrontées à des formes multiples de difficultés et d'inégalités. Les réfugiés et les personnes déplacées, les personnes touchées par les conflits, les populations vivant dans des États fragiles et les personnes pauvres et marginalisées sont parmi les populations les plus atteintes par la pandémie. Les Nations unies reconnaissent aussi que « les femmes et les hommes, les enfants, les jeunes et les personnes âgées, les réfugiés et les migrants, les pauvres, les personnes en situation de handicap, les personnes en détention, les minorités, les personnes LGBTI, et bien d'autres, sont tous affectés d'une manière différente<sup>13</sup> ». Par conséquent, il est aussi important de reconnaître dans le storytelling la diversité qui existe dans les différents groupes et communautés, afin de comprendre les différents contextes et vulnérabilités. En mettant en avant ces perspectives diverses, on commence à faire émerger des récits multiples de la pandémie.

### Utiliser les médias numériques pour mettre en lumière les vulnérabilités du quotidien

Les agences des Nations unies, les organisations internationales et d'autres organisations humanitaires du monde entier utilisent déjà des méthodes innovantes et intéressantes de storytelling dans le cadre de leurs efforts de communication autour de la pandémie. Beaucoup de ces méthodes de storytelling intègrent des textes, des images et des vidéos, ce qui rend ces récits attirants visuellement. Par exemple, cette année, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a lancé un concours artistique auprès des jeunes puis transformé les propositions gagnantes en dessins animés. Ces dessins et animations portent sur

the marginalised, are among the most affected by the pandemic. The UN also recognises that "women and men, children, youth and older persons, refugees and migrants, the poor, people with disabilities, persons in detention, minorities, LGBTI people, among others, are all being affected differently"<sup>13</sup>. Therefore, recognising diversities that exist within communities and groups is also important within storytelling, for understanding the different vulnerabilities and contexts. In bringing to the forefront these diverse perspectives, multiple narratives of the pandemic begin to emerge.

### Using digital media to amplify everyday vulnerabilities

United Nations agencies, international organisations, and other humanitarian agencies from across the world are already using innovative and engaging methods of storytelling as part of their public communication efforts around the pandemic. Many of these storytelling methods incorporate texts, images, and short videos, thus making these stories visually enhancing. For example, this year, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) launched an art contest for young people, and thereafter transformed the winning entries into animations. These drawings and animations depict themes of kindness for and solidarity with refugees in the time of the pandemic, and are accompanied by short reflections by the artists<sup>14</sup>. The UN in Argentina is highlighting everyday individual acts of kindness amidst the pandemic through short video clips<sup>15</sup>. In Sri Lanka, UN agen-

— 13. United Nations, "Covid-19 and human rights: we are all in this together", April 2020, p.2-3, [https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un\\_-\\_human\\_rights\\_and\\_covid\\_april\\_2020.pdf](https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un_-_human_rights_and_covid_april_2020.pdf)

— 13. United Nations, "Covid-19 and human rights: we are all in this together", April 2020, p.2-3, [https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un\\_-\\_human\\_rights\\_and\\_covid\\_april\\_2020.pdf](https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un_-_human_rights_and_covid_april_2020.pdf)

— 14. UNHCR, "Young artists drew a world where kindness defeats Covid-19 – we animated it", 22 July 2020, <https://www.unhcr.org/uk/news/stories/2020/7/5f0ec22c4/young-artists-drew-world-kindness-defeats-Covid-19-animated.html>

— 15. United Nations, "UN Argentina highlights everyday heroes spreading solidarity amid pandemic", <https://www.un.org/en/coronavirus/un-argentina-highlights-everyday-heroes-spreading-solidarity-amid-pandemic>

la gentillesse et la solidarité envers les réfugiés en période de pandémie et sont accompagnés de courts textes écrits par les artistes<sup>14</sup>. L'ONU en Argentine met en lumière les actes quotidiens de gentillesse individuelle au cours de la pandémie dans de courtes vidéos<sup>15</sup>. Au Sri Lanka, les agences des Nations unies utilisent les plateformes des réseaux sociaux, en particulier Facebook, Twitter et Instagram, pour partager les histoires de héros du quotidien, en utilisant le hashtag #HumansOfHopeSL<sup>16</sup>.

Ce qui est significatif dans ces initiatives, c'est qu'elles vont au-delà des formes habituelles de storytelling humanitaire qui sont centrées sur la communication des impacts des efforts humanitaires, pour fournir une plateforme à une pluralité de points de vue qui s'expriment sur des thèmes liés au travail de l'organisation. L'utilisation des plateformes des médias en ligne peut permettre que ces récits touchent une part plus importante du public et de communiquer davantage sur ces vulnérabilités auprès de celui-ci. Parce que ces histoires sont courtes et simples, elles touchent des publics variés. De plus, le fait d'impliquer les communautés locales et de leur donner les moyens de raconter leur propre histoire peut contribuer à créer un storytelling plus authentique qui donne davantage de crédibilité au travail des organisations sur le terrain. Et en même temps, la publication de récits individuels à la première personne peut aider les per-

cies are using social media platforms, particularly, Facebook, Twitter, and Instagram, to share stories of everyday heroes, using the hashtag #HumansOfHopeSL<sup>16</sup>.

What is significant about such initiatives is that they move beyond familiar forms of humanitarian storytelling that focuses on communicating impacts of humanitarian efforts, to instead provide a platform for a plurality of perspectives to be expressed on themes relevant to the organisations' work. The use of online media platforms can help these stories reach a wider segment of audiences, and allow for greater engagement with the public on these vulnerabilities. The short and simplistic nature of these stories means that they appeal to diverse audiences. Furthermore, engaging local communities and empowering them to tell their own stories can contribute towards more authentic storytelling that can foster a sense of credibility for the work of the organisations on the ground. At the same time, by publishing the accounts of these individuals in the first-person format can help them take ownership of their narrative, thus further empowering local communities.

### Integrating perspectives of experts

In the immediacy of the pandemic, donors and humanitarian organisations have been working towards preventing the spread of Covid-19 especially among conflict-affected communities and fragile States<sup>17</sup>. The UN has also scaled up its efforts and commitments towards addressing urgent socio-economic impacts of the pandemic. However, the World Bank has estimated that the pandemic will lead to one of the worst global re-

— 14. HCR, « De jeunes artistes ont dessiné un monde où la bienveillance l'emporte sur le Covid-19 – et nous avons mis leurs créations en mouvement », 22 juillet 2020, <https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2020/7/5f18455ba/jeunes-artistes-dessine-monde-bienveillance-lemporte-covid-19-mis-creations.html>

— 15. United Nations, "UN Argentina highlights everyday heroes spreading solidarity amid pandemic", <https://www.un.org/en/coronavirus/un-argentina-highlights-everyday-heroes-spreading-solidarity-amid-pandemic>

— 16. United Nations, "UN Sri Lanka highlights everyday heroes spreading solidarity amid pandemic", <https://www.un.org/en/coronavirus/un-sri-lanka-highlights-everyday-heroes-spreading-solidarity-amid-pandemic>

— 16. United Nations, "UN Sri Lanka highlights everyday heroes spreading solidarity amid pandemic", <https://www.un.org/en/coronavirus/un-sri-lanka-highlights-everyday-heroes-spreading-solidarity-amid-pandemic>

— 17. NRC, "The humanitarian impact of Covid-19 on displaced communities", 30 April 2020, <https://www.nrc.no/resources/reports/the-humanitarian-impact-of-Covid-19-on-displaced-communities>

sonnes à s'approprier leur histoire et donc donner encore plus d'autonomie aux communautés locales.

### Intégrer les points de vue des experts

Dans l'urgence de la pandémie, les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires travaillent à limiter la propagation de la Covid-19, en particulier pour les populations et les États fragiles touchés par des conflits<sup>17</sup>. Les Nations unies ont aussi élargi leurs efforts et leurs engagements pour répondre de façon urgente aux effets socio-économiques de la pandémie. Cependant, la Banque mondiale estime que la pandémie va provoquer une des pires récessions mondiales depuis la Seconde Guerre mondiale<sup>18</sup>. Cela va réduire des gens à une extrême pauvreté, tout en exacerbant les vulnérabilités existantes, notamment en matière de sécurité alimentaire, d'inégalités liées au genre, d'accès aux services de base et de systèmes de protection sociale, ainsi que les questions de justice et de droits humains.

Il est aussi essentiel de faire entendre la voix des experts, pour partager ce que l'on sait de ces vulnérabilités. Par exemple, sur son blog intitulé *Humanitarian Law and Policy*, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) met en avant les points de vue de divers experts, notamment issus de la communauté des acteurs humanitaires et des chercheurs<sup>19</sup>. Ces publications de blog traitent des problèmes cruciaux causés par la Covid-19 dans des États et des communautés touchés par des conflits et proposent des éclairages essentiels. Cependant, il

cessions since the Second World War<sup>18</sup>. This will push people into extreme poverty, while further exacerbating existing vulnerabilities, including in food security, gender inequalities, access to basic services and social protection systems, and issues of justice and human rights.

Highlighting the voices of the experts is also essential for sharing knowledge of such vulnerabilities. For example, through its *Humanitarian Law and Policy* blog, the International Committee of the Red Cross (ICRC) highlights perspectives of diverse experts, including personnel from within the humanitarian community and researchers<sup>19</sup>. These blog posts discuss key challenges of Covid-19 within conflict-affected States and communities, and offer key insight. Emphasis, however, must be placed on drawing insights and knowledge from experts across sectors and disciplines. Focus should also be on engaging with local or country-level experts. This would be essential for ensuring that country-specific solutions are offered through such storytelling.

### Integrating missing perspectives of local partners

Creating awareness of and engaging with some of the more long-term challenges, such as human rights, justice, and protection implications of the pandemic can be complex. It is amidst such instances that the incorporation of a plurality of perspectives stands to gain further value. The *UN framework for the immediate socio-economic response to Covid-19* places emphasis on recognising and working closely with national governments, local communities and other local partners in implementing measures for addressing the far-reaching

— 17. NRC, "The humanitarian impact of Covid-19 on displaced communities", 30 April 2020, <https://www.nrc.no/resources/reports/the-humanitarian-impact-of-Covid-19-on-displaced-communities>

— 18. Banque mondiale, « La pandémie de Covid-19 plonge l'économie planétaire dans sa pire récession depuis la Seconde Guerre mondiale », 8 juin 2020, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2020/06/08/Covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

— 19. ICRC, "Covid-19 and conflict", *Humanitarian Law and Policy*, <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/category/special-themes/Covid-19-and-conflict>

— 18. World Bank, "Covid-19 to plunge global economy into worst recession since World War II", 8 June 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/Covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

— 19. ICRC, "Covid-19 and conflict", *Humanitarian Law and Policy*, <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/category/special-themes/Covid-19-and-conflict>

faut mettre l'accent sur les analyses et les connaissances que peuvent apporter des experts venant de tous les secteurs et disciplines. Il faut aussi aller chercher des experts locaux ou nationaux. C'est essentiel pour garantir que des solutions propres à chaque pays soient proposées à travers ce type de storytelling.

### **Intégrer les points de vue des partenaires locaux**

Sensibiliser à et aborder certains des enjeux de plus long terme, comme les droits humains, la justice et les implications de la protection contre la pandémie peut être complexe. C'est sur ces sujets en particulier que l'intégration de points de vue pluriels a d'autant plus de valeur. Le Cadre des Nations unies pour la réponse socio-économique immédiate à la Covid-19 met l'accent sur l'importance qu'il y a à reconnaître et à travailler en lien étroit avec les gouvernements nationaux, les communautés locales et les autres partenaires locaux pour appliquer des mesures qui répondent aux vulnérabilités les plus grandes<sup>20</sup>. Mais cela ne doit pas être uniquement l'objectif des programmes des organisations humanitaires, cela doit se refléter dans le storytelling humanitaire. Les points de vue du personnel gouvernemental local sont largement absents de la communication humanitaire. Une initiative de l'Organisation internationale du travail (OIT) intitulée « Témoignages du Covid-19 » ("First person: Covid-19 stories" en anglais) est un exemple notable de ce que pourrait être cette communication. Il s'agit d'une série de vidéos dans lesquelles des personnes partagent leur point de vue sur l'impact de la pandémie dans le monde du travail et les réponses de leur pays jusqu'ici<sup>21</sup>. Ce qui est important, c'est que ces vidéos montrent des représentants du gouvernement, des entrepreneurs, des employés d'organisations non gouvernementales internationales, des travailleurs essentiels, des jeunes

vulnerabilities<sup>20</sup>. This, however, should not be just the focus of programmatic functions of humanitarian organisations, but should also be reflected in humanitarian storytelling. The perspectives of local government personnel are largely missing in humanitarian communication. A distinct example can be drawn from the initiative of the International Labour Organization's (ILO) *First person: Covid-19 stories*, a series of video stories where diverse individuals share their insights on the impact of the pandemic on the world of work and their country responses so far<sup>21</sup>. Importantly, these video stories feature government officials, business owners, personnel from international and non-governmental organisations, essential workers, young people, and students, among others, from across the world, thus bringing forth diverse and distinct perspectives on some of the key challenges facing communities. Integrating the perspectives of local governments as well as other local partners can help demonstrate a sense of partnership between humanitarian agencies and local stakeholders and further establish credibility for humanitarian efforts. This would also be important for avoiding the "white saviour" trope in humanitarian storytelling.

### **In the post-Covid-19 world**

Bringing these diverse perspectives of the vulnerable, local partners, and humanitarian actors into dialogue with each other is challenging. They require investments in time and finances. There is value to gain from integrating multiple narratives within storytelling in the post-Covid-19 world. They will help bring to the forefront the multi-faceted nature of the challenges facing the humanitarian community, while allowing the vulnerable and local communities to tell their own stories can also help empower them. Integrating the perspectives of local governments is particularly useful for engaging with

— 20. Nations unies, *Cadre des Nations Unies...*, op. cit.

— 21. OIT, « Témoignages du Covid-19 », <https://www.ilo.org/Covid-19-stories/fr>

— 20. United Nations, *A UN framework...*, op. cit.

— 21. ILO, "First person: Covid-19 stories", <https://www.ilo.org/Covid-19-stories/en>

et des étudiants, et bien d'autres, dans le monde entier, et transmettent donc des points de vue divers et singuliers sur certains des problèmes essentiels auxquels sont confrontées les communautés. Le fait d'intégrer les points de vue des gouvernements et d'autres partenaires locaux peut permettre de mettre en avant la relation de partenariat qui existe entre les organisations humanitaires et les acteurs locaux et de donner plus de crédibilité aux efforts humanitaires. C'est aussi important pour éviter le cliché du « sauveur blanc » dans le storytelling humanitaire.

### **Dans le monde de l'après Covid-19**

Faire dialoguer entre eux les points de vue divers des personnes vulnérables, des partenaires locaux et des acteurs humanitaires est difficile. Cela demande d'investir du temps et de l'argent. Mais cela vaudra la peine d'intégrer des histoires multiples au storytelling du monde de l'après Covid-19. Elles permettront de mettre en avant la nature plurielle des problèmes auxquels fait face la communauté humanitaire, tandis que permettre aux populations vulnérables et aux communautés locales de raconter leur propre histoire peut aussi aider à renforcer leur autonomie. Il est particulièrement utile d'intégrer les points de vue des gouvernements locaux pour aborder certains des enjeux les plus complexes de la pandémie. Cependant, en produisant ce type de récits, il est essentiel de prendre en compte le contexte du pays pour comprendre quels sont les voix ou les points de vue qu'il faudrait intégrer. Cela demande de travailler en lien étroit avec des partenaires et d'autres acteurs locaux. En même temps, il est nécessaire que les acteurs humanitaires s'assurent que l'intégration d'histoires multiples dans le storytelling ne fasse pas disparaître les voix des plus vulnérables derrière des points de vue plus larges, mais contribue à la production de récits plus inclusifs qui peuvent aider à renforcer la crédibilité et la solidarité dans l'ère de l'après Covid-19.

some of the more complex challenges of the pandemic. Yet, in producing such forms of stories, what is also essential is that the country context is considered in understanding whose voices or perspectives should be integrated. This would require working closely with local partners and other local stakeholders. At the same time, it is imperative that humanitarian actors ensure that such integration of multiple narratives within storytelling do not bury the voices of the most vulnerable among other wider perspectives, thus contributing towards producing more inclusive stories that can help foster credibility and solidarity in the post-Covid-19 era.

## *Biographie* *Biography*



### **MADHUSHALA SENARATNE**

Elle fait actuellement des recherches de doctorat à l'Université du Sussex, au Royaume-Uni. Sa thèse est intitulée « Réorienter le storytelling dans le secteur de l'aide humanitaire et du développement : les histoires vécues et leurs conditions de production ». Madhushala est aussi chargée de cours pour le Département d'études culturelles et des médias de l'université du Sussex. Elle a travaillé pour le PNUD dans le domaine de la communication et du plaidoyer.

*She is completing her doctoral research at the University of Sussex, United Kingdom. Her thesis is titled, "Negotiating storytelling within relief and development: human interest stories and their conditions of production". Madhushala is also an associate tutor within the Department of Media and Cultural Studies at the University of Sussex. She has previously worked in communications and advocacy within UNDP.*





# TRANSITIONS

TRANSITIONS

# **Représentation d'autrui faussée, modernité négligée et partenariat tronqué: pourquoi il faut décoloniser le plaidoyer humanitaire**

**Distorted representation  
of the Other, neglected  
modernity and truncated  
partnerships: why  
humanitarian advocacy  
must be decolonised**

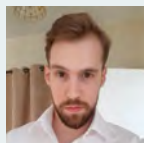
*François Sennesael • Université d'Oxford (Royaume-Uni)*



L'appel à décoloniser de très nombreux domaines de la vie sociale se fait de plus entendre dans le secteur de l'aide internationale. Pour l'auteur, un des chantiers devrait concerner le plaidoyer qui, selon lui et avec de forts arguments, reste ancré dans le système de représentation d'autrui forgé au début du xx<sup>e</sup> siècle.

The call for decolonisation of many areas of social life is increasingly being heard in the international aid sector. For the author, one of the workstreams should concern the advocacy which, according to him and with strong arguments, remains rooted in the system of representation of the Other forged at the beginning of the 20<sup>th</sup> century.



FRANÇOIS  
SENNESEAL

Le plaidoyer s'est fait une place de choix dans nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires. Si la volonté de Médecins Sans Frontières (MSF) de témoigner peut être vue comme un acte fondateur récompensé par le prix Nobel de la paix en 1999, l'apparition et la professionnalisation du plaidoyer tiennent surtout à la complexification des contextes humanitaires et au rôle toujours plus grand que jouent les ONG internationales dans les actions publiques nationales. En se basant sur les études anthropologiques de la représentation d'autrui, cet article interroge la finalité recherchée par le plaidoyer humanitaire et tient à défendre la pertinence de la question « faut-il décoloniser le plaidoyer ? », en présentant plusieurs exemples et pistes de réflexion. En se focalisant sur le continent africain, cet article ne s'intéresse pas aux techniques spécifiques du plaidoyer humanitaire, mais à son construit épistémologique. Il suggère que le plaidoyer humanitaire est encore ancré dans une représentation d'autrui construite au début du xx<sup>e</sup> siècle, et qu'il participe à la redéfinition de la souveraineté et de la biopolitique locale, dans son sens foucauldien. Il favorise enfin la création d'un lien de responsabilité vertical et transnational qui va à l'encontre d'un réel partenariat entre les ONG internationales et les acteurs locaux. Par conséquent, il est justifié d'entamer une réflexion plus large sur la décolonisation de l'action humanitaire.

### La construction anthropologique de l'homme africain

En 2018, Adam Branch, directeur du Centre d'études africaines de l'université de Cambridge, publiait un article dans le *Cambridge Journal of Anthropology*<sup>1</sup>. Il y établit un lien entre la production contemporaine du savoir sur l'Afrique et le système colonial de représentation d'autrui et demanda la décolonisation des Centres d'études africaines des universités de Cambridge et d'Oxford notamment.

— 1. Adam Branch, "Decolonizing the African Studies Centre", *Cambridge Journal of Anthropology*, 36/2, 2018, p.73-91.

Advocacy has taken centre stage in many humanitarian non-governmental organisations (NGOs). While *Médecins Sans Frontières's* (MSF) commitment to advocacy can be seen as a founding act acknowledged with the Nobel Peace Prize in 1999, the rise and professionalisation of advocacy stem mainly from the increasingly complex humanitarian responses and the ever-greater role of international NGOs in the public actions of governments. This article, based on anthropological studies on the representation of the Other, examines the ultimate purpose of humanitarian advocacy, and seeks to answer the question, "Should advocacy be decolonised?", by presenting several examples and channels of thought. In its focus on Africa, this article does not address the specific techniques of humanitarian advocacy, but rather its epistemological construct. It suggests that humanitarian advocacy is still anchored in the representation of the Other that was devised at the turn of the 20<sup>th</sup> century, and that advocacy contributes to redefining sovereignty and local biopolitics in the Foucauldian sense. It also favours the creation of a vertical and transnational notion of responsibility that runs counter to the formation of a real partnership between international NGOs and local actors. Initiating a broader reflection on the decolonisation of humanitarian action is therefore meaningful.

### The anthropological construct of the African

In 2018, Adam Branch, Director of the Centre for African Studies at the University of Cambridge, published an article in the *Cambridge Journal of Anthropology*<sup>1</sup>. He established a link between the contemporary production of knowledge on Africa and the systematic colonial representation of the Other. In particular, he called for the decolonisation of the Centres for African Studies at the universities of Oxford and Cambridge.

— 1. Adam Branch, "Decolonizing the African Studies Centre", *Cambridge Journal of Anthropology*, 36/2, 2018, p.73-91.

Il suggéra en effet que la construction anthropologique de l'homme africain par les scientifiques européens, datant du début du <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle et achevant un processus entamé deux siècles plus tôt, constituait encore de nos jours le paradigme dominant lorsqu'il s'agissait de « penser » les sociétés africaines. Cette construction définit l'homme africain comme un autrui fossile – il représenterait une version primitive de l'homme blanc, sans Histoire, d'où la nécessité de le placer dans un musée –, sauvage – il faudrait le civiliser pour l'amener d'un point A vers un point B, *id est* la modernité – et ignorant – l'homme africain ne sait pas ce qui est bon pour lui. À travers notamment la photographie, l'anthropologie et l'anthropométrie, l'homme africain fut ainsi scientifiquement « racisé » et son identité définie de manière externe par les Européens<sup>2</sup>, comme Edward Saïd le soutint pour le Moyen-Orient<sup>3</sup>, et d'autres auteurs pour l'Inde ou l'Asie du Sud-Est<sup>4</sup>. En transposant le travail de Michel Foucault sur la définition de la folie dans la société française<sup>5</sup>, il convient de voir dans cette construction par le discours de ce qui est « autre » une manière pour la société européenne de se rassurer sur sa propre cohérence et de se définir comme la norme, afin d'établir une frontière bien distincte entre « eux », les sociétés primitives qui doivent se développer, et « nous », les sociétés développées. Elle permit aussi d'asseoir l'hégémonie occidentale, de valider un récit civilisationnel basé sur une idée d'évolution et de modernité, et de nier à autrui le droit de se définir et de se construire lui-même. C'est cette négation même que Frantz Fanon qualifie de violence structurelle et psychique.

He suggested that the anthropological construct of the African by European scientists, harking back to the early 20<sup>th</sup> century and culminating in a process begun two centuries earlier, is still today's dominant paradigm when it comes to "imagining" African societies. This construct defines the African as a primitive version of the white man, one devoid of any legacy, like a fossil displayed in a museum. It depicts the African as a savage, since he must be rendered civilised for him to be brought from point A to point B, i.e. toward modernity. In addition, he is deemed ignorant, since he is unaware of what is good for himself. Through photography, anthropology, and anthropometry in particular, the African was scientifically "racialised" and described by Europeans through his external features<sup>2</sup>, just as Edward Saïd argued Europeans did in the Middle East<sup>3</sup>, and other authors in India and Southeast Asia<sup>4</sup>. Transposing Michel Foucault's work on the definition of madness in French society<sup>5</sup>, it can be said that this construct, based on the discourse of who is the Other, is used by the European society to reassure itself that it is coherent and that it can define itself as being the norm. This construct very distinctly delineates "them" – primitive societies that must develop – from "us" – already developed societies. It has also helped to secure Western hegemony, to support a civilisational narrative based on the idea of evolution and modernity, and to deny to others the right to define and construct themselves. It is this very repudiation that Frantz Fanon qualifies as structural and psychological violence.

— 2. Valentin-Yves Mudimbe, "African gnosis, philosophy and the order of knowledge: an introduction", *African Studies Review*, 28, 1985, p.149-233.

— 3. Edward Saïd, *L'Orientalisme*, Seuil, 2005.

— 4. Taous Dahmani, "Barthi Parmar's true stories: against the grain of Sir Benjamin Stone photographic collection", *PhotoResearcher*, 30, 2018, p.78-95.

— 5. Michel Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, 1972.

— 2. Valentin-Yves Mudimbe, "African gnosis, philosophy and the order of knowledge: an introduction", *African Studies Review*, 28, 1985, p.149-233.

— 3. Edward Saïd, *L'Orientalisme*, Seuil, 2005.

— 4. Taous Dahmani, "Barthi Parmar's true stories: against the grain of Sir Benjamin Stone's photographic collection", *PhotoResearcher*, 30, 2018, p.78-95.

— 5. Michel Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, 1972.

### L'avènement du plaidoyer humanitaire

Le plaidoyer peut se définir comme un processus visant à influencer des personnes et/ou des institutions afin de changer des pratiques, des règles et/ou des comportements. Appliqué à l'humanitaire, il a vocation à provoquer du changement sur le long terme et à amener un développement pour le « bien public ». Le responsable plaidoyer a donc pour tâche de travailler sur des problèmes structurels, afin d'éviter que les ONG ne traitent que les symptômes d'une crise sans agir sur les causes profondes. Les opérations humanitaires sont donc un moyen pour atteindre une fin, c'est-à-dire un changement profond des sociétés où se déroulent les interventions<sup>6</sup>. Si le plaidoyer humanitaire a une moralité et une éthique bien différentes des missions anthropologiques financées par les pays colonisateurs<sup>7</sup>, la question demeure de savoir s'il n'est pas resté ancré, malgré lui, dans une formation discursive basée sur une représentation d'autrui construite au début du xx<sup>e</sup> siècle.

**« Le plaidoyer humanitaire a une moralité et une éthique bien différentes des missions anthropologiques financées par les pays colonisateurs. »**

***“Humanitarian advocacy operates on a very different scale of morality and ethics from that of anthropological missions underwritten by colonising countries.”***

— 6. À noter que, par exemple chez MSF, le responsable plaidoyer est parfois amené à prendre part à un plaidoyer plus opérationnel, c'est-à-dire assister les différents départements dans la mise en œuvre des opérations. De par son expertise, le responsable plaidoyer aide ainsi la mission à naviguer à travers un environnement humanitaire toujours plus complexe.

— 7. Sanna Nissinen, “Dilemmas of ethical practice in the production of contemporary humanitarian photography”, in Heide Ferhenbach and Davide Rodogno (eds), *Humanitarian Photography: a History*, Cambridge University Press, 2015, p.297-318.

### The advent of humanitarian advocacy

Advocacy can be defined as a process aimed at influencing people and/or institutions in order to change practices, rules, and/or behaviours. Applied to humanitarianism, it deals with bringing about long-term change and development for the “common good”. In this instance, the advocacy manager has the task of working on structural problems, in order to prevent NGOs from merely treating the symptoms of a crisis without addressing the root causes. These operations become the means to reach an end, that is to say, a profound change in the societies where interventions are taking place<sup>6</sup>. Even if humanitarian advocacy operates on a very different scale of morality and ethics from that of anthropological missions underwritten by colonising countries<sup>7</sup>, the question remains whether this advocacy has not remained anchored, despite itself, to a discursive formation based on a representation of the Other going back to the early 20<sup>th</sup> century.

The advent of advocacy, while certainly rooted in civilising missions, was, first and foremost, the consequence of the increasing complexity of humanitarian operations. Indeed, many countries have experienced so-called “protracted” conflicts, in the sense that outbreaks of violence are cyclical and decade-long, forcing international NGOs to settle permanently in unstable environments. But advocacy was also the result of the neoliberal policies of the World Bank in the 1980s. Delivered for the good of the postcolonial State, these policies contributed to the decline of the African State, leaving room to interna-

— 6. It should be noted that, for example at MSF, the advocacy manager is sometimes called upon to take part in more operational advocacy, that is to say, assisting the various departments in the implementation of operations. By virtue of their expertise, the advocacy manager thus help the mission to navigate through an increasingly complex humanitarian environment.

— 7. Sanna Nissinen, “Dilemmas of ethical practice in the production of contemporary humanitarian photography”, in Heide Ferhenbach and Davide Rodogno (eds), *Humanitarian Photography: a History*, Cambridge University Press, 2015, p.297-318.

L'avènement du plaidoyer, s'il est certainement ancré dans les missions civilisatrices, est d'abord la conséquence d'une complexification des opérations humanitaires. En effet, nombre de pays connaissent des conflits dits « prolongés », dans le sens où les accès de violence sont cycliques et durent des décennies, forçant les ONG internationales à s'installer durablement dans un environnement instable. Mais le plaidoyer est aussi le produit des politiques néolibérales de la Banque mondiale dans les années 1980. Achievant pour de bon l'État postcolonial, ces politiques ont participé au recul de l'État africain, laissant le soin aux ONG internationales (et aux mouvements religieux<sup>8</sup>) d'agir dans les domaines sociaux, notamment la santé et l'éducation. Les ajustements structurels de la Banque mondiale ont provoqué un éclatement et un éparpillement de la souveraineté nationale, incitant les ONG internationales à devenir un acteur à part entière de l'action publique nationale. En voulant amener du changement structurel, plutôt que de faciliter une réponse humanitaire, le plaidoyer des ONG internationales entre *de facto* dans un jeu politique, devient producteur de normes et acteur actif de la biopolitique dans les pays d'intervention.

### Définition des priorités de plaidoyer et objectivation d'autrui

Il est important de démontrer la persistance du discours colonial sur la représentation d'autrui dans la manière dont les ONG internationales pensent l'Afrique et le plaidoyer. La question de la décolonisation du plaidoyer est premièrement liée au lieu d'élaboration et de définition des stratégies de plaidoyer. Ainsi, les priorités restent majoritairement définies dans les capitales occidentales. Les questions posées sont dès lors : qui sauver, et quelles causes défendre ou ne pas défendre ? C'est dans l'élaboration de ces réponses que la représentation d'autrui a toute son importance.

— 8. Charles Piot, *Nostalgia for the future: West Africa after the Cold War*, University of Chicago Press, 2010.

tional NGOs (and religious movements<sup>8</sup>) to carry out their actions in social fields, especially in health and education. The structural adjustments of the World Bank have caused fragmentation and scattering of national sovereignty, prompting international NGOs to fully participate in carrying out national government actions. In seeking structural changes rather than facilitated humanitarian responses, the advocacy of international NGOs enters, *de facto*, into a political mindset, whereby it becomes a policy developer and an active player in the biopolitics of the countries of intervention.

### Identifying priorities in advocacy and objectification of the Other

It is important to demonstrate how colonial discourse is persistent in its representation of the Other whenever international NGOs think of Africa and of advocacy. The issue of decolonising advocacy is primarily related to the locations where the strategies in advocacy have been defined and developed. Thus the priorities are predominantly set by Western countries. Therefore, the questions come down to: whom should be saved? what are the causes to defend or not to defend? It is in finding the answers to these questions that the representation of the Other is so important.

Even if during the last two decades, NGOs have pushed for a renewed concept of North-South partnerships to uphold local actors and create resilience and sustainability, the notion of the partnership has been fundamentally truncated. To understand this, we must focus on the very notion of otherness. Philippe De Leener insists that the notion of the Other is an "ideal for self-fulfilment", that is to say, we expect the Other not to be "us", but one who will realise their fulfilment<sup>9</sup> in accordance with our own

— 8. Charles Piot, *Nostalgia for the future: West Africa after the Cold War*, University of Chicago Press, 2010.

— 9. Philippe De Leener, « Le partenariat contre l'altérité ? Comment, sous couvert de partenariat, le déni de ce qui rend autre l'autre se renouvelle dans les impensés de la solidarité internationale », *Mondes en Développement*, n° 161, 2013, p. 79-92.

Même si durant les deux dernières décennies, les ONG ont insisté sur une nouvelle notion de partenariat Nord-Sud, afin de renforcer les acteurs locaux et de créer de la résilience et de la durabilité, la notion de partenariat est fondamentalement tronquée. Pour le comprendre, il faut s'arrêter sur la notion même d'altérité. Philippe De Leener insiste sur la notion de l'autre comme « idéal pour soi », c'est-à-dire que nous attendons de l'autre qu'il ne soit pas « nous » et qu'il agisse selon la vision que nous avons de lui pour se réaliser soi-même<sup>9</sup>. C'est cette vision que défend par exemple Guillaume Blanc dans son livre *L'Invention du colonialisme vert*<sup>10</sup> : il y démontre l'existence d'une utopie occidentale d'un « éden africain » qui doit être protégé des Africains eux-mêmes<sup>11</sup> par la mise en place de réserves naturelles exclusives. De Leener présente aussi ce qu'il nomme une « injonction paradoxale d'altérité » de la part des partenaires occidentaux, qu'il résume comme suit : « Vous êtes merveilleux mais devenez comme nous<sup>12</sup> ». C'est ainsi le paradoxe au cœur du plaidoyer humanitaire : « Devenez moderne, comme nous, mais surtout restez autre, et soyez comme nous vous imaginons. » Il y a donc un problème de réflexivité et de refus de laisser l'autre être lui-même.

Cette représentation de l'autre, cette injonction paradoxale d'altérité et par conséquent ce partenariat tronqué ont des conséquences dans l'établissement de l'agenda des priorités du plaidoyer des acteurs humanitaires, et notamment dans le secteur de la santé. En effet, le lien entre la représentation de l'autre ancrée dans une formation discursive coloniale et les priorités humanitaires peut y être observé.

— 9. Philippe De Leener, « Le partenariat contre l'altérité ? Comment, sous couvert de partenariat, le déni de ce qui rend autre l'autre se renouvelle dans les impensés de la solidarité internationale », *Mondes en Développement*, n° 161, 2013, p. 79-92.

— 10. Guillaume Blanc, *L'Invention du colonialisme vert*, Flammarion, 2020.

— 11. Joan Tilouine, « "L'Invention du colonialisme vert", de Guillaume Blanc : L'Afrique ravagée par le péril environnementaliste », *Le Monde*, 11 septembre 2020.

— 12. Philippe De Leener, « Le partenariat contre l'altérité?... », art.cit., p.85.

perception. This is the point of view that Guillaume Blanc upholds, for example, in his book *L'Invention du colonialisme vert*<sup>10</sup>. He describes the existence of a Western ideal, an "African Eden", which must be protected from Africans themselves<sup>11</sup> by setting up restricted natural reserves. De Leener also presents what he calls the "paradoxical injunction of otherness" of Western partners, which he sums up as follows: "You are wonderful, but become like us"<sup>12</sup>. This is the paradox at the heart of humanitarian advocacy: "Become modern, like us, but above all stay different, and be as we imagine you to be". This is, therefore, a problem of reflexivity, and a refusal to allow others to be themselves.

This representation of the Other, this paradoxical injunction of otherness resulting in truncated partnerships has led to certain consequences, whenever humanitarians have set their priorities in promoting advocacy, particularly in the health sector. In fact, one can see a link between the representation of the Other anchored in a colonial discursive formation and the setting of humanitarian priorities.

In her book, *Curing their ills: Colonial Power and African Illness*, Megan Vaughan<sup>13</sup> suggests that during colonisation, biomedical discourse on Africa centred on the need to represent the Other as different and savage. Vaughan demonstrates the existence of a discourse that sought to link certain diseases with the primitive aspect of African society: Africans were ill because their society was fundamentally ailing, undeveloped, fossilised, and primitive. Africa had therefore become, according to her, "synonymous with death, disease,

— 10. Guillaume Blanc, *L'Invention du colonialisme vert*, Flammarion, 2020.

— 11. Joan Tilouine, « "L'Invention du colonialisme vert", de Guillaume Blanc : L'Afrique ravagée par le péril environnementaliste », *Le Monde*, 11 septembre 2020.

— 12. Philippe De Leener, « Le partenariat contre l'altérité?... », art.cit., p.85.

— 13. Megan Vaughan, *Curing their ills: Colonial Power and African Illness*, Stanford University Press, 1991.

Dans son livre *Curing their ills: Colonial Power and African Illness*, Megan Vaughan<sup>13</sup> suggère que pendant la colonisation, le discours biomédical sur l'Afrique a été centré sur le besoin de montrer l'autre comme différent et sauvage. Vaughan démontre l'existence d'un discours qui avait comme volonté de lier certaines maladies avec l'aspect primitif de la société africaine : les Africains étaient malades, car leur société était fondamentalement malade, non développée, fossile et primitive. L'Afrique est dès lors devenue, selon elle, « synonyme de mort, de maladies, et de sexualité incontrôlée<sup>14</sup> ». Comme le craignait déjà James Aggrey en 1920, l'Afrique est depuis lors considérée comme un « foyer à maladies<sup>15</sup> ». Ainsi, aujourd'hui, il existerait encore des « maladies africaines » provoquées par la pauvreté, un manque de développement et une sexualité débridée<sup>16</sup> (c'est-à-dire par exemple le VIH, la tuberculose, la malaria), opposées à des « maladies européennes » liées au style de vie moderne (le diabète par exemple). Cette approche fut notamment critiquée dans une tribune publiée par des membres de MSF dans la revue médicale *The Lancet* en 2014<sup>17</sup> : ils rappelaient que de considérer la tuberculose comme une maladie exclusivement « sociétale », comme Mohsin Ali<sup>18</sup> l'avait fait dans le même journal, ne faisait qu'augmenter cette idée que seuls la lutte contre la pauvreté et un changement culturel pouvaient l'éradiquer (ce que peu d'études démontrent par ailleurs). Mohsin semblait donc diminuer l'importance d'une prise en charge médicale, et insistait

and uncontrolled sexuality"<sup>14</sup>. As James Aggrey feared in 1920, Africa has since been considered to be a "hotbed of disease"<sup>15</sup>. Thus, nowadays, we still find "African diseases" caused by poverty, underdevelopment, and unbridled sexuality<sup>16</sup> (e.g. HIV, tuberculosis, malaria), as opposed to "European diseases" caused by modern lifestyles (e.g. diabetes). This approach was particularly criticised in an article published in 2014 by members of MSF in the medical journal *The Lancet*<sup>17</sup>. They recalled that considering tuberculosis as an exclusively "societal" disease, as Mohsin Ali<sup>18</sup> had written in the same journal, merely encourages the idea that only the fight against poverty and cultural changes can eradicate the disease (which few studies have demonstrated). Mohsin, therefore, has seemingly downgraded the importance of medical care, and has put more emphasis on the "primitive" aspect of societies with a high prevalence of tuberculosis. In 1908, in *The Lancet*, Lambkin held the same discourse on a syphilis epidemic in Uganda, i.e. the immoral sexual behaviour of women in the Kingdom of Buganda was claimed to be the main cause of the epidemic<sup>19</sup>.

As Simukai Chigudu<sup>20</sup> argues, the distinction between "diseases of the poor" and "diseases of the rich" is based on developmental teleology, which assumes that Africa must necessarily follow the Western epidemiological pattern of going from point A to point B. Accord-

— 13. Megan Vaughan, *Curing their ills: Colonial Power and African Illness*, Stanford University Press, 1991.

— 14. *Ibid.*, p.205, traduction de l'auteur.

— 15. *Ibid.*, p.200.

— 16. Adrian Flint and Vernon Hewitt, "Colonial Tropes and HIV/AIDS in Africa: sex, disease and race", *Commonwealth & Comparative Politics*, 53/3, 2015, p.294-314.

— 17. Petros Isaakidis et al., "Calling tuberculosis a social disease – an excuse for complacency?", *The Lancet*, 384, September 2014, p.1095.

— 18. Mohsin Ali, "Treating tuberculosis as a social diseases", *The Lancet*, 383, 2014, p.2195.

— 14. *Ibid.*, p.205.

— 15. *Ibid.*, p.200.

— 16. Adrian Flint and Vernon Hewitt, "Colonial Tropes and HIV/AIDS in Africa: sex, disease and race", *Commonwealth & Comparative Politics*, 53/3, 2015, p.294-314.

— 17. Petros Isaakidis et al., "Calling tuberculosis a social disease – an excuse for complacency?", *The Lancet*, 384, September 2014, p.1095.

— 18. Mohsin Ali, "Treating tuberculosis as a social diseases", *The Lancet*, 383, 2014, p.2195.

— 19. Francis Lambkin, "An outbreak of syphilis in a virgin soil: notes on syphilis in the Uganda Protectorate", *The Lancet*, 1908, p.337-355.

— 20. Simukai Chigudu, "Pathologies of power: politics, epidemics and global health in Africa", unpublished.

plus sur l'aspect « primitif » des sociétés qui ont une haute prévalence de tuberculose. En 1908, déjà dans *The Lancet*, Lambkin tenait le même discours sur une épidémie de syphilis en Ouganda: le comportement sexuel immoral des femmes du royaume du Buganda serait la principale cause du déclenchement de l'épidémie<sup>19</sup>.

Comme Simukai Chigudu<sup>20</sup> le défend, la distinction entre « maladies des pauvres » et « maladies des riches » est basée sur une téléologie développementale qui suppose que l'Afrique suive forcément la transition épidémiologique occidentale, d'un point A vers un point B. Dans un tel schéma, les maux propres aux sociétés africaines doivent être soignés, afin de réduire la mortalité infantile, la malnutrition, et augmenter ainsi l'espérance de vie, pour enfin arriver à l'apparition des maladies « modernes » : les maladies chroniques. Cependant, selon l'Organisation mondiale de la Santé<sup>21</sup>, dans les pays à faibles revenus, les maladies chroniques causent 80 % plus de décès que l'ensemble de ceux liés à la malaria, au VIH et à la tuberculose réunis. Pourtant, par exemple, les programmes du Fonds mondial se focalisent exclusivement sur ces trois maladies. Si Clare Herrick<sup>22</sup> suggère simplement un manque de charisme des maladies chroniques, il semble important à l'inverse de souligner l'attrait que les maladies infectieuses « africaines » représentent dans la construction d'une représentation d'autrui comme fossile et sauvage. Le manque de charisme provient dès lors plus d'une vision idéale d'autrui que d'un ennui inhérent aux caractéristiques des maladies chroniques.

— 19. Francis Lambkin, "An outbreak of syphilis in a virgin soil: notes on syphilis in the Uganda Protectorate", *The Lancet*, 1908, p.337-355.

— 20. Simukai Chigudu, "Pathologies of power: politics, epidemics and global health in Africa", non publié.

— 21. Organisation mondiale de la Santé, "Preventing chronic diseases: a vital investment", [https://www.who.int/chp/chronic\\_disease\\_report/contents/part2.pdf](https://www.who.int/chp/chronic_disease_report/contents/part2.pdf)

— 22. Clare Herrick, "The (non)charisma of noncommunicable diseases", *Social Theory and Health*, 15/1, 2017, p.99-116.

ing to this pattern, illnesses specific to African societies must first be treated to reduce infant mortality, malnutrition, and thus increase life expectancy, so as to ultimately arrive at the emergence of "modern" diseases, i.e. chronic diseases. However, according to the World Health Organization<sup>21</sup>, in low-income countries, chronic diseases cause 80% more deaths than those from malaria, HIV, and tuberculosis combined. Yet, for example, the Global Fund's programmes focus exclusively on these three diseases. When Clare Herrick<sup>22</sup> simply suggests that chronic diseases lack charisma, it seems important instead to point out how tempting it is to use "African" infectious diseases to construct a representation of the Other as fossilised and savage. The notion that chronic diseases lack charisma therefore stems more from an idealised view of the Other than from a lack of interest in the symptoms of chronic diseases.

This biomedical discourse on the Other has recently been disrupted by the Covid-19 pandemic. In fact, the West now finds itself confronted by a situation in which it has had little or no experience until now: Africa appears to be less affected by an epidemic. However, international NGOs have promptly sounded the alarm: if the European health systems were to fail in managing the pandemic, how would African societies, weaker and more ailing, be able to survive? Europeans, therefore, had to come up with reasons for the low number of infections: "they" do not do enough testing, the figures have been doctored, their population is younger, or the climate is hotter. While these reasons may certainly hold water, very seldom has the idea been raised that African societies may actually be culturally better able to impose sanitary restrictions. More fundamentally speaking, this is a social issue.

— 21. World Health Organization, "Preventing chronic diseases: a vital investment", [https://www.who.int/chp/chronic\\_disease\\_report/contents/part2.pdf](https://www.who.int/chp/chronic_disease_report/contents/part2.pdf)

— 22. Clare Herrick, "The (non)charisma of noncommunicable diseases", *Social Theory and Health*, 15/1, 2017, p.99-116.

Ce discours biomédical sur autrui s'est vu récemment perturbé par la pandémie de la Covid-19. En effet, l'Occident se retrouve à présent confronté à une réalité jusque-là peu ou pas expérimentée : l'Afrique semble moins touchée par une épidémie. Pourtant, rapidement, les ONG internationales ont su tirer la sonnette d'alarme : si le système de santé européen n'arrivait pas à gérer la pandémie, comment les sociétés africaines, plus faibles et malades, allaient-elles survivre ? Il s'agissait dès lors d'énumérer des raisons pour le faible nombre d'infections : « ils » ne font pas assez de tests, il y a de la corruption dans les chiffres avancés, la population est jeune ou il fait plus chaud. Même si ces raisons peuvent certainement tenir la route, l'idée que les sociétés africaines étaient peut-être culturellement plus aptes à respecter les mesures barrières a été cependant très rarement évoquée. Plus fondamentalement parlant, c'est un questionnement sociétal qui prend place. Pour reprendre Foucault et son étude de la folie : et si le discours visant à déterminer qui est fou et qui ne l'est pas montrait ses limites ? Comment continuer à penser l'Europe comme le résultat d'une transition épidémiologique vers la modernité ? Comment la dichotomie « elles », sociétés malades, et « nous », sociétés modernes, peut-elle dès lors encore tenir ?

### **Subjectivation d'autrui : le plaidoyer et la création de sujets vulnérables**

Le processus de définition des priorités de plaidoyer humanitaire a un impact politique assez important sur les sociétés africaines. En effet, si les réponses aux questions « qui sauver ? » et « quelles causes défendre ? » sont ancrées dans une formation discursive coloniale de la représentation d'autrui, la défense de ces causes nécessite la création de sujets qui personnifient ce discours. C'est ainsi que le plaidoyer humanitaire agit sur la création discursive de sujets bien particuliers : des sujets vulnérables, des victimes, qui ont besoin « non pas de justice et de représentation, mais d'aide

Returning to Foucault and his study of madness: what if the discourse aimed at determining who is mad and who is not has reached its limit? How can we keep thinking of Europe as the result of an epidemiological transition toward modernity? How then can the dichotomy between “them”, the ailing societies, and “us”, the modern societies still hold?

**« Ce discours biomédical sur autrui s'est vu récemment perturbé par la pandémie de la Covid-19. »**

***“This biomedical discourse on the Other has recently been disrupted by the Covid-19 pandemic.”***

### **Objectifying the Other: advocacy and the creation of vulnerable subjects**

The process of setting the priorities of humanitarian advocacy has had a fairly significant political impact on African societies. Even if the answers to the questions, “whom should we save?” and “which are the causes to defend?” are anchored in a colonial discursive formation in their representation of the Other, defending these causes requires the creation of subjects who personify this discourse. This is how humanitarian advocacy acts on the discursive creation of very specific subjects: vulnerable people, victims, and those who need “not justice and representation, but help and assistance”<sup>23</sup>. The creation of vulnerable people, made possible by the weakening of African States, takes place through a process of objectification in its Foucauldian sense.

In so doing, a distinction is made between “Bios” life (having an existential identity and a way of life) and “Zoe” life (the mere act of living, life reduced to its biological essentials). The creation of

— 23. Jenny Edkins, *Whose hunger? Concepts of famine, practices of aid*, University of Minnesota Press, 2000, p.102.

et d'assistance<sup>23</sup> ». Cette création de sujets vulnérables, rendue possible par l'affaiblissement des États africains, se fait par un processus de subjectivation, dans son sens foucauldien.

Pour ce faire, une distinction est créée entre la vie *Bios* (le fait d'avoir une identité existentielle et un mode de vie) et la vie *Zoe* (le simple fait de vivre, la vie réduite à son minimum biologique). La création de sujets vulnérables tend ainsi à se focaliser sur *Zoe*, en ce sens que ce qui importe n'est pas l'organisation politique des sociétés (considérées comme malades et primitives, car la tradition ne peut servir la modernité), mais leur simple survie biologique. Par conséquent, la subjectivation des individus comme « personnes vulnérables » leur enlève leur vie politique, et donc leur voix politique. Ne reste donc plus, comme Achille Mbembe le défend<sup>24</sup>, que la nécropolitique : le pouvoir de décider qui doit vivre ou mourir, ce qui représente l'expression ultime de la souveraineté.

Suivant les analyses d'Alex de Waal, de Jenny Edkins, de Chloe Dugger ou encore d'Adam Branch<sup>25</sup>, le plaidoyer humanitaire, plus que l'État, est désormais responsable de la politique de la vie dans les pays d'intervention. Comme le défend Charles Piot, « ce sont eux – Médecins Sans Frontières, CARE, Amnesty International et Human Rights Watch – qui réinventent le visage de l'humanité africaine. Ce sont eux qui décident qui sauver, et qui laisser mourir<sup>26</sup> ». Dès lors, si les ONG internationales respectent la souveraineté territoriale des États dans lesquels elles

vulnerable people thus tends to focus on Zoe life, in the sense that what matters is not the political organisation of societies (considered ailing and primitive, because traditions cannot serve modernity), but their mere biological survival. Consequently, the individuals objectified as "vulnerable people" are deprived of any political existence, which therefore silences them politically. All that remains, as Achille Mbembe argues<sup>24</sup>, are necropolitics: the power of deciding who should live or die, which represents the ultimate expression of sovereignty.

Following the analyses of Alex de Waal, Jenny Edkins, Chloe Dugger, and Adam Branch<sup>25</sup>, humanitarian advocacy, more than the State, is now responsible for policies of livelihood in countries of intervention. As Charles Piot argues, "It is they – Médecins Sans Frontières, CARE, Amnesty International, and Human Rights Watch – who are reshaping the face of African mankind. They decide whom to save and whom to let die"<sup>26</sup>. Therefore, when international NGOs respect the territorial sovereignty of the States in which they intervene, they claim sovereignty over the politics of life. This sovereignty is exercised by international actors, in accordance with an agenda of non-regulated actions anchored in a colonial representation of the Other. Such transnational sovereignty is shared, just as it is vertical, anarchic, and uncontrollable. It is one that creates new categories, and new meanings for terms, such as "village", "gender", "youth", "chief", or "tradition".

For example, in a research paper published in 2018, Bosire *et al.* developed the

— 23. Jenny Edkins, *Whose hunger? Concepts of famine, practices of aid*, University of Minnesota Press, 2000, p.102, traduction de l'auteur.

— 24. Achille Mbembe, « Nécropolitique », *Raisons Politiques*, n° 21, 2006, p. 29-60.

— 25. Alex de Waal, *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, Indiana University Press, 1999 ; Jenny Edkins, *Whose Hunger?...*, op. cit. ; Chloe Dugger, "Qatar charity in Niger: biopolitics of an international Islamic NGO", Refugee Studies Centre, University of Oxford, February 2011 ; Adam Branch, "Humanitarianism, violence, and the camp in Northern Uganda", *Civil Wars*, 11/4, 2009, p.477-501.

— 26. Charles Piot, *Nostalgia for the future...*, op. cit., p.12, traduction de l'auteur.

— 24. Achille Mbembe, « Nécropolitique », *Raisons Politiques*, n° 21, 2006, p. 29-60.

— 25. Alex de Waal, *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, Indiana University Press, 1999 ; Jenny Edkins, *Whose Hunger?...*, op. cit. ; Chloe Dugger, "Qatar charity in Niger: biopolitics of an international Islamic NGO", Refugee Studies Centre, University of Oxford, February 2011 ; Adam Branch, "Humanitarianism, violence, and the camp in Northern Uganda", *Civil Wars*, 11/4, 2009, p.477-501.

— 26. Charles Piot, *Nostalgia for the future...*, op. cit., p.12.

interviennent, elles possèdent une souveraineté sur la politique de la vie – exercée par des acteurs internationaux, selon un agenda d'action ancré dans une représentation coloniale d'autrui, et non régulée. Une souveraineté transnationale, partagée et anarchique, verticale, et sans contrôle possible. Une souveraineté qui crée de nouvelles catégories, de nouveaux signifiés pour les termes de « village », de « genre », de « jeunesse », de « chef » ou de « tradition ».

Par exemple, dans une recherche publiée en 2018, Bosire *et al.* ont développé la notion de « sous-citoyenneté biologique<sup>27</sup> ». En effet, à la suite d'une centaine d'interviews dans plusieurs centres de santé de Nairobi, ils ont défini que les personnes vivant avec le VIH (PVVIH), par leur accès à des soins gratuits financés par les bailleurs internationaux, sont perçues comme biologiquement plus importantes. Il est estimé que les PVVIH peuvent réclamer des droits basés sur leur seul statut sérologique, ce que les personnes souffrant de diabète, par exemple, ne peuvent se permettre.

### Quelle décolonisation pour le plaidoyer ?

Cet article a démontré comment la représentation d'autrui influence le plaidoyer humanitaire en Afrique. Il suggère que la définition des priorités de plaidoyer est encore ancrée dans une formation discursive construite pendant la colonisation. Cela a un effet sur le contenu des programmes, et sur la construction de « sujets vulnérables ».

Il est dès lors essentiel d'inclure l'action humanitaire dans la décolonisation plus générale des savoirs, et de pratiquer ce que le philosophe Kwasi Wiredu appelle l'« auto-exorcisme conceptuel », c'est-à-dire « libérer l'esprit du savoir colonial<sup>28</sup> ». Il paraît par conséquent crucial

**« Si les ONG internationales respectent la souveraineté territoriale des États dans lesquels elles interviennent, elles possèdent une souveraineté sur la politique de la vie. »**

***“When international NGOs respect the territorial sovereignty of the States in which they intervene, they claim sovereignty over the politics of life.”***

notion of “biological sub-citizenship”<sup>27</sup>. In fact, following a hundred interviews conducted in several health centres in Nairobi, they saw that people living with HIV (PLHIV) who have access to free treatment funded by international donors are perceived as being biologically stronger. It is believed that PLHIV can claim rights based on their serological status alone, which people with diabetes, for example, are unable to do.

### How can advocacy be decolonised?

This article has shown how the representation of the Other has had an influence on humanitarian advocacy in Africa. It suggests that the setting of priorities in advocacy is still anchored in a discursive formation that was constructed during colonisation. This has had an effect on the content of humanitarian programmes and on the construct of “vulnerable subjects”.

It is therefore essential to include humanitarian action when decolonising knowledge in general, and to practice what the philosopher Kwasi Wiredu calls “conceptual self-exorcism”, i.e. “emancipation from the spirit of colonial knowledge”<sup>28</sup>. It therefore seems crucial for this consideration to play an integral part in the advocacy activity of international NGOs. How do we perceive

— 27. Edna Bosire *et al.*, “When diabetes confronts HIV: Biological sub-citizenship at a public hospital in Nairobi, Kenya”, *Medical Anthropology Quarterly*, 32/4, December 2018, p.574-592.

— 28. Ernest-Marie Mbonda, « La décolonisation des savoirs est-elle possible en philosophie ? », *Philosophiques*, n° 46 (2), 2019, p. 303.

— 27. Edna Bosire *et al.*, “When diabetes confronts HIV: Biological sub-citizenship at a public hospital in Nairobi, Kenya”, *Medical Anthropology Quarterly*, 32/4, December 2018, p.574-592.

— 28. Ernest-Marie Mbonda, « La décolonisation des savoirs est-elle possible en philosophie ? », *Philosophiques*, n° 46 (2), 2019, p. 303.

**« Le plaidoyer doit s'inscrire dans le processus de recentralisation que beaucoup d'ONG ont commencé. »**

***"Advocacy must become part of the recentralisation process initiated by many NGOs."***

que cette réflexion fasse partie intégrante des départements de plaidoyer des ONG internationales: comment percevons-nous autrui, et comment pensons-nous que cela affecte notre stratégie et l'établissement de nos priorités? De plus, le plaidoyer doit s'inscrire dans le processus de recentralisation que beaucoup d'ONG ont commencé, en laissant beaucoup plus de pouvoir aux personnes basées dans les pays d'intervention. Cela permettrait de réduire les biais liés à la distance et à l'information perçue depuis les capitales occidentales. De même, il est primordial de diversifier les profils qui occupent les postes de plaidoyer, tant au niveau de la nationalité que des lieux d'obtention des diplômes, c'est-à-dire le lieu de réception du savoir.

Enfin, cet article représente aussi un plaidoyer pour une plus grande intégration des études anthropologiques dans les ONG humanitaires, afin d'évaluer l'impact des interventions sur les sociétés d'une part, et de tenter de comprendre autrui tel qu'il se perçoit lui-même d'autre part, afin de commencer un véritable partenariat.

the Other? How do we believe this affects our strategies and our setting of priorities?

In addition, advocacy must become part of the recentralisation process initiated by many NGOs, by granting significantly more power to people based in the countries of intervention. This process can reduce biases due to remote management and to information perceived as Western. Likewise, it is essential to diversify the backgrounds of people holding positions in advocacy, both in terms of nationality and places of schooling, that is to say, the places where their knowledge has been acquired.

Finally, this article is also a plea for a greater inclusion of anthropological research in humanitarian NGOs, so that the impact of interventions on societies can be assessed, and the image of how others see themselves can be understood. It is from this point that a real partnership can begin.

*Translated from the French by Alan Johnson*

## *Biographie | Biography*



### **FRANÇOIS SENNESAE**

Doctorant au département de politique et de relations internationales de l'université d'Oxford (Royaume-Uni)-Lady Margaret Hall. François Sennesael est détenteur d'un master en études africaines de l'université d'Oxford et d'un master en relations internationales de l'université catholique de Louvain (Belgique). Il a travaillé à l'ambassade de Belgique en Ouganda et au Soudan du Sud, comme chef de mission adjoint pour ALIMA au Soudan du Sud, et comme responsable plaidoyer et analyse pour Médecins Sans Frontières en République démocratique du Congo.

A Ph.D. candidate in the Department of Politics and International Relations in Lady Margaret Hall at the University of Oxford (UK). He holds a master's degree in African Studies from the University of Oxford and a master's degree in International Relations from the Catholic University of Louvain (Belgium). He worked at the Belgian Embassy in Uganda and South Sudan as Deputy Head of Mission for ALIMA in South Sudan, and as Advocacy and Analysis Manager for *Médecins Sans Frontières* in the Democratic Republic of Congo.



**TRIBUNE**



TRIBUNE

# Se donner les moyens de lutter contre l'impunité des agresseurs de travailleurs humanitaires

## Giving ourselves the means to fight against the impunity of attackers of humanitarian workers

*Philippe Ryfman • Spécialiste des questions non gouvernementales et humanitaires*



Un été meurtrier. Les nombreux assassinats de travailleurs humanitaires survenus ces derniers mois ont relancé le débat dans le milieu de l'aide. À l'acceptation des risques et au renforcement des protocoles de sécurité, faut-il ajouter des mesures de protection juridique? Philippe Ryfman expose son point de vue, en s'interrogeant sur une qualification spécifique et en mettant l'accent sur le scandale de l'impunité

A deadly summer. The numerous killings of aid workers in recent months have rekindled the debate in the aid community. Should legal safeguards be added to the acceptance of risks and the strengthening of security protocols? Philippe Ryfman sets out his point of view, questioning a specific qualification and highlighting the scandal of impunity.





PHILIPPE  
RYFMAN

Sept travailleurs humanitaires (six français et un nigérien) en poste au Niger pour l'organisation non gouvernementale (ONG) ACTED et leur guide ont été assassinés à Kouré, à proximité de Niamey, le 9 août 2020. Ils voulaient simplement profiter d'un temps de détente, avant de reprendre un travail harassant et à haute intensité au service de populations vulnérables. Il s'agit d'un massacre, terme adéquat pour une exécution délibérée, de sang-froid et dans des conditions atroces. Ne pas nommer exactement la scène de crime relève d'une litote malsaine et critiquable.

Un sujet chassant l'autre, cette tuerie ne fait déjà plus l'actualité, même si elle y a opéré un bref retour avec sa revendication par l'État islamique le 17 septembre. Pourtant, si de dignes et justes hommages ont été rendus aux victimes, ce crime absolu ne saurait aucunement relever d'une fatalité inéluctable, autre manière de l'euphémiser. Au contraire, son extrême gravité doit inciter à y revenir et à engager une réflexion de fond sur sa véritable nature et partant les mesures à adopter pour prévenir sa répétition. Car il est loin de représenter un acte isolé.

Une statistique publiée quelques jours plus tard à l'occasion de la Journée mondiale de l'aide humanitaire le 19 août (date commémorative d'un autre massacre<sup>1</sup>) le confirme. Elle fait en effet état d'une augmentation sur l'année écoulée de 18 % du nombre de victimes (tuées, blessées ou enlevées) chez les humanitaires : 2019 a été ainsi la plus violente depuis la création de cet outil de mesure<sup>2</sup>. En dépit d'analyses parfois ambiguës, les attaques contre le personnel huma-

Seven humanitarian workers (six French and one Nigerien) working in Niger for the non-governmental organisation (NGO) ACTED and their guide were assassinated in Kouré, near Niamey, on 9 August 2020. They simply wanted to enjoy a relaxing time before resuming their harassing and high-intensity work in the service of vulnerable populations. It was a massacre, a fitting term for a deliberate execution, in cold blood and in atrocious conditions. Not naming the exact scene of the crime is an unhealthy and questionable understatement.

One subject chasing the other, this massacre is no longer in the news, even if it made a brief return with its claim by Islamic State on 17 September. However, if dignified and just tributes have been paid to the victims, this absolute crime can in no way be considered an unavoidable fatality, another way of euphemising it. On the contrary, its extreme seriousness should prompt us to return to it and to engage in a fundamental reflection on its true nature and hence the measures to be adopted to prevent its repetition. For it is far from being an isolated act.

A statistic published a few days later on the occasion of World Humanitarian Day on 19 August (the date commemorating another massacre<sup>1</sup>) confirms this. It shows an increase of 18% in one year in the number of victims (killed, wounded or abducted) among humanitarians: 2019 was thus the most violent year since the creation of this measurement tool<sup>2</sup>. Despite sometimes ambiguous analyses, attacks against humanitarian staff – whatever their nationality, religion, gender or skin colour – are there-

— 1. L'attentat à la bombe perpétré contre le Bureau des Nations unies à Bagdad (Irak), le 19 août 2003. Parmi les vingt-deux victimes se trouvaient plusieurs travailleurs humanitaires. Symboliquement, depuis 2008, cette date a été retenue par les Nations unies pour l'hommage annuel à l'engagement et au dévouement des personnels des organismes d'aide

— 2. Organisation mondiale de la Santé, « Journée mondiale de l'aide humanitaire 2020 : hommage aux travailleurs humanitaires en première ligne », 19 août 2020, <https://www.who.int/fr/news/item/19-08-2020-world-humanitarian-day-2020-a-tribute-to-aid-workers-on-the-front-lines>

— 1. The bomb attack on the United Nations office in Baghdad (Iraq) on 19 August 2003. Among the twenty-two victims were several humanitarian workers. Symbolically, since 2008, this date has been chosen by the United Nations for the annual tribute to the commitment and dedication of aid workers.

— 2. World Health Organization, "World Humanitarian Day 2020: A tribute to aid workers on the front lines", 19 August 2020, <https://www.who.int/news/item/19-08-2020-world-humanitarian-day-2020-a-tribute-to-aid-workers-on-the-front-lines>

nitaires – quels que soient sa nationalité, religion, genre, couleur de peau – ne sont donc le plus souvent ni le fruit du hasard ni des phénomènes exceptionnels. Au contraire, elles témoignent de la volonté délibérée de commanditaires et de donneurs d'ordre, qu'il s'agisse d'États ou de groupes armés, de cibler celui-ci.

D'autres agressions ont eu lieu peu avant comme depuis le massacre de Kouré. En juillet, au Nigeria, cinq humanitaires – dont un salarié d'Action contre la Faim – enlevés en juin par un groupe affilié à l'État islamique en Afrique de l'Ouest étaient tués par leurs ravisseurs. Le 10 août, le directeur de l'ONG Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières au Guatemala, mourrait dans un guet-apens tendu dans le nord-est du pays. Le 16 septembre, l'attaque par un groupe armé d'un convoi humanitaire de l'ONG World Vision au Nord-Kivu (République démocratique du Congo [RDC]) a causé la mort d'un travailleur humanitaire, un autre étant grièvement blessé. Deux jours plus tard, trois employés de Caritas étaient kidnappés, toujours dans l'Est de la RDC. Cette litanie d'agressions, enlèvements, assassinats et de massacres n'est pas acceptable. Elle n'est pas réductible à la seule problématique du risque sécuritaire.

Certes, ce macabre dénombrement recoupe une dimension mathématique intrinsèque: la progression constante du volume de l'aide humanitaire annuellement délivrée sur la planète (il a décuplé en dix ans) influe mécaniquement sur les ressources humaines en charge de sa délivrance. Toutefois, cet aspect est hiérarchiquement mineur par rapport à la cause principale de l'insécurisation croissante de leur cadre de travail. C'est-à-dire la dégradation accélérée tant de l'acceptabilité que de l'acceptance – soit l'assentiment à la présence, et leur réception – d'acteurs impartiaux, neutres et indépendants par les différents protagonistes de conflits armés. Ce recul – s'il n'est pas une première historiquement – prend aujourd'hui des formes de radicalité extrême, alors

for most of the times neither the result of chance nor exceptional phenomena. On the contrary, they reflect the deliberate targeting of humanitarian personnel by those who have commissioned and ordered them, whether States or armed groups.

Other assaults took place shortly before as well as since the Kouré massacre. In July, in Nigeria, five aid workers – including an employee of *Action contre la Faim* – kidnapped in June by a group affiliated to Islamic State in West Africa were killed by their captors. On 10 August, the director of the NGO *Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières* in Guatemala died in an ambush in the north-east of the country. On 16 September, the attack by an armed group on a humanitarian convoy of the NGO World Vision in North Kivu (Democratic Republic of Congo [DRC]) caused the death of a humanitarian worker, with another seriously injured. Two days later, three Caritas employees were kidnapped, again in eastern DRC. This litany of attacks, kidnappings, assassinations and massacres is not acceptable. It cannot be reduced to the problem of security risks alone.

Admittedly, this macabre count has an intrinsic mathematical dimension: the constant increase in the annual volume of humanitarian aid delivered around the world (it has increased tenfold in ten years) has a mechanical impact on the human resources responsible for delivering it. However, this aspect is hierarchically minor compared to the main cause of the growing insecurity of their working environment. That is to say, the accelerated deterioration in both acceptability and acceptance – i.e. the assent to and reception of the presence of impartial, neutral and independent actors by the various protagonists in armed conflicts. This regression – if not a first historically – is now taking forms of extreme radicalism, whereas in the past, there were mainly denials of access, expulsions or even imprisonment or sequestration for a limited period of time.

qu'auparavant on observait essentiellement des refus d'accès, des expulsions ou encore des emprisonnements ou des séquestrations à durée limitée.

Ce rejet de l'aide humanitaire a des causes variées : juridiques (ignorance ou remise en cause du droit international humanitaire), sociologiques, anthropologiques, culturelles, religieuses. Pour y faire face et protéger leurs employés, les acteurs humanitaires – ONG, composantes du Mouvement Croix-Rouge/ Croissant-Rouge, agences spécialisées des Nations unies – ont progressivement mis en place un assortiment de mesures individuelles et collectives combinant normes de sécurité drastiques, sélection de nationalités, interculturalité, dialogue au plus près du terrain avec les communautés, groupes sociaux, sociétés civiles, leaders, religieux, belligérants. La tragédie de Kouré va certainement conduire à un nouveau renforcement de ce dispositif technique<sup>3</sup> et à la reformulation, déjà récurrente, d'une demande de protection juridique accrue<sup>4</sup>. Toutefois, face à cette montée des risques extrêmes, dans laquelle le facteur politico-idéologique devient prégnant – ce serait se voiler la face que de l'occulter –, cela ne constituera qu'une réponse partielle à l'impunité quasi générale des auteurs et commanditaires de tels crimes.

— 3. C'est-à-dire, probablement, une accentuation du recours aux technologies de distanciation (drones, véhicules autonomes, robots...), au traçage et à la géolocalisation en temps réel de tous les déplacements, ainsi qu'à leur éclatement en microgroupes circulant dans des véhicules séparés. La conséquence indirecte, mais inévitable, en serait de réduire la dimension de solidarité humaine, d'échange, de dialogue et de partage des travailleurs de l'aide avec les populations vulnérables destinataires de celle-ci.

— 4. Il a beaucoup été question en septembre 2020 d'un projet de résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) ou du Conseil de Sécurité (CSNU) rappelant diverses normes du droit international humanitaire à ce propos, voire les redéfinissant. La tenue purement virtuelle – du fait de la pandémie de la Covid-19 – de l'AGNU, la paralysie du CSNU du fait des rivalités entre puissances et surtout les désaccords sur le contenu d'une telle résolution – y compris à l'intérieur de la communauté humanitaire – n'ont débouché à ce jour sur aucune initiative concrète.

This rejection of humanitarian aid has various causes: legal (ignorance or questioning of international humanitarian law), sociological, anthropological, cultural and religious ones. In order to deal with this and protect their employees, humanitarian actors – NGOs, components of the Red Cross/Red Crescent Movement and specialised UN agencies – have gradually put in place a range of individual and collective measures combining drastic security standards, selection of nationalities, interculturality and dialogue as close to the field as possible with communities, social groups, civil society, leaders, religious leaders and belligerents. The Kouré tragedy will certainly lead to a further strengthening of this technical mechanism<sup>3</sup> and to the reformulation, already recurrent, of a demand for increased legal protection<sup>4</sup>. However, in the face of this extreme rise in risks, in which the politico-ideological factor is becoming a major factor – it would be a mistake to conceal it –, this will only be a partial response to the almost general impunity of the perpetrators and sponsors of such crimes.

It is therefore crucial to fight it by giving ourselves the means to do so. Both as a means of ensuring justice is done, but also as an instrument of deterrence or at least limitation of such acts. Fighting against this impunity means first of all being clear about the exact criminal law characterisation, without euphemism. In this respect, the fact that, in France, the ju-

— 3. That is to say, probably an increase in the use of distance technologies (drones, autonomous vehicles, robots, etc.), real-time tracking and geolocation of all movements, as well as their break-up into micro groups travelling in separate vehicles. The indirect but inevitable consequence of this would be to reduce the dimension of human solidarity, exchange, dialogue and sharing of aid workers with the vulnerable populations receiving aid.

— 4. In September 2020, there was much talk of a draft resolution of the United Nations General Assembly (UNGA) or the Security Council (UNSC) recalling or even redefining various norms of international humanitarian law in this regard. The purely virtual holding – due to the Covid-19 pandemic – of the UNGA, the paralysis of the UNSC due to rivalries between powers and above all the disagreements on the content of such a resolution – including within the humanitarian community – have not so far led to any concrete initiative.

Dès lors, combattre celle-ci en s'en donnant les moyens devient crucial. À la fois pour que justice soit rendue, mais aussi en tant qu'instrument de dissuasion ou du moins de limitation de tels actes. Lutter contre cette impunité, c'est d'abord faire preuve de clarté dans la qualification exacte sur le plan pénal, pareillement sans euphémisation. À cet égard, le fait d'avoir confié, en France, l'enquête judiciaire au Parquet national antiterroriste (PNAT) appelle de sérieuses réserves. Certes, ce massacre de masse présente des similitudes avec divers actes de terrorisme de ces dernières années, mais l'y réduire revient à assimiler cette catégorie de criminels à des auteurs d'attentats parmi d'autres. Plutôt que l'incrimination de « terrorisme », n'aurait-il pas fallu retenir celle de « crime contre l'humanité » ? Ce qui aurait alors conduit à confier les investigations au pôle « Crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre », lui-même rattaché au PNAT. Si l'extension de la notion de crime contre l'humanité aux attaques contre les humanitaires fait certes débat – y compris au sein et entre organisations –, elle mériterait néanmoins d'être considérée. Après tout, il s'agit de civils, objets de meurtres ou d'autres actes inhumains dans nombre de cas pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des tiers impartiaux. En outre, l'incrimination de « crimes de guerre » est, elle, déjà admise (dans le cadre de leur définition) pour les agressions visant les personnes dites « protégées », dont le personnel humanitaire fait précisément partie (voir Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève). Enfin, certaines infractions criminelles requièrent une désignation particulière, afin de les combattre plus efficacement. Le débat ouvert ces dernières années autour de la notion de « féminicide », en France comme dans d'autres pays, en est une illustration.

L'absence de caractérisation distinctive de l'homicide d'un humanitaire vient, en tout cas, de montrer ses redoutables retombées avec la remise en liberté le 3 septembre 2020 – dans le contexte

judicial investigation has been entrusted to the National Anti-Terrorism Prosecutor's Office (*Parquet national antiterroriste* – PNAT in French) calls for serious reservations. Although this mass massacre bears some similarities to various acts of terrorism in recent years, to reduce it to this is to equate this category of criminals with perpetrators of attacks among others.

Rather than categorising it as "terrorism", shouldn't the category of "crime against humanity" have been retained? This would then have led to entrusting the investigations to the "Crimes against humanity, crimes and war crimes" unit, itself attached to the PNAT. While the extension of the notion of crime against humanity to attacks against humanitarian workers is certainly a subject of debate – including within and between organisations – it is nevertheless worth considering. After all, they are civilians, objects of murder or other inhumane acts in many cases for what they are, i.e. impartial third parties. Moreover, the criminalisation of "war crimes" is already accepted (within their definition) for attacks against so-called "protected persons", of which humanitarian personnel are precisely part (see Additional Protocol I of 1977 to the Geneva Conventions). Finally, certain criminal offences require a specific designation in order to combat them more effectively. The debate that has been going on in recent years about the notion of "feminicide", in France as in other countries, is an illustration of this.

The lack of any distinctive characterisation of the murder of a humanitarian aid worker has, in any case, just shown its dreadful consequences with the release on 3 September 2020 – in the context of the demands made by the Taliban in Afghanistan – of the two perpetrators of the murder of Bettina Goislard, a French national who was the representative of the United Nations High Commissioner for Refugees in Ghazni, in 2003. Despite the efforts of French diplomacy, the release could not be prevented. It could have gone differently with an *ad hoc* specification.

**« Les ONG ne devraient pas s'en remettre uniquement aux États, aux organisations internationales ou aux juridictions, mais au contraire prendre elles-mêmes les choses en main. »**

**"NGOs should not rely solely on States, international organisations or courts, but should take matters into their own hands."**

des exigences formulées par les talibans en Afghanistan – des deux auteurs de l'assassinat de Bettina Goisard, une ressortissante française qui était la représentante du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés à Ghazni, en 2003. En dépit des efforts de la diplomatie française, cette libération n'a pu être empêchée. Il aurait pu en aller différemment avec une spécification *ad hoc*.

Au-delà – et en vue de faire cesser le scandale de l'impunité – les ONG ne devraient pas s'en remettre uniquement aux États, aux organisations internationales ou aux juridictions, mais au contraire prendre elles-mêmes les choses en main. D'abord en construisant une coalition – avec l'appui de chercheurs, d'experts et de citoyens – pour faire reconnaître la spécificité des exactions contre les humanitaires en situation de conflit armé, de manière qu'une politique pénale appropriée en découle. Ensuite en documentant, en échangeant et en mutualisant les informations que chacune recueille sur leurs potentiels auteurs, commanditaires et complices, afin de constituer des bases de données fiables et enrichies en permanence.

Ces dernières années, plusieurs organisations humanitaires ont commencé à y travailler<sup>5</sup>. Toutefois, elles l'ont fait à

Beyond this and in order to put an end to the scandal of impunity, NGOs should not rely solely on States, international organisations or courts, but should take matters into their own hands. Firstly, by building a coalition – with the support of researchers, experts and citizens – to ensure that the specific nature of abuses against humanitarians in situations of armed conflict is recognised, so that an appropriate penal policy can be drawn up. Secondly, by documenting, exchanging and pooling the information that each party collects on potential perpetrators, sponsors and accomplices in order to build up reliable and constantly enriched databases.

In recent years, several humanitarian organisations have begun to work on this issue<sup>5</sup>. They have, however, done so at their respective levels, without any real exchanges, or sharing of the same codes. The increased risk and the demand for justice should lead them to move to a higher level and to take strong initiatives. Since this mobilisation must be long-term in order to be effective, it could involve the creation of a collective structure, with sufficient resources, in the form of a specialised centre. It would both support advocacy in this area and document, centralise and share the data collected on the abuses suffered and their alleged perpetrators and sponsors, before communicating them (where appropriate) to national or international jurisdictions. Various historical precedents attest to the relevance of such a method, from the Simon Wiesenthal Centre or the work of Beate and Serge Klarsfeld for the identification and prosecution of civil or military actors

— 5. Par exemple, Action contre la Faim-France à la suite du massacre de dix-sept de ses employés en 2006 à Muttur, une ville de l'Est du Sri Lanka. Durant des années, l'ONG a accumulé et recoupé une série d'informations sur les possibles commanditaires et auteurs présumés de cet autre crime de masse. Voir sur le sujet le remarquable documentaire d'Anne Poirer, fort symboliquement intitulé « Muttur: crime

— 5. So did, for example, *Action contre la Faim-France* following the massacre of seventeen of its employees in 2006 in Muttur, a town in eastern Sri Lanka. Over the years, the NGO has accumulated and cross-checked a series of information on the possible sponsors and presumed perpetrators of this other mass crime. See Anne Poirer's remarkable documentary on the subject, very symbolically entitled « Muttur: crime contre l'humanitaire » (Albert London Prize 2007). Similarly, the NGO ACTED has extensively documented the assassination by decapitation claimed by Islamic State of one of his British employees in Syria on 14 September 2014.

leurs niveaux respectifs, sans échanges véritables, ni mutualisation, ni partage des mêmes codes. L'aggravation du risque et l'exigence de justice devraient les amener à passer à un stade supérieur et à prendre des initiatives fortes. Cette mobilisation devant s'inscrire dans la durée pour être efficace, elle pourrait passer par la création d'une structure collective, dotée de moyens suffisants, sous forme d'un centre spécialisé. Il appuierait à la fois le plaidoyer en la matière et documenterait, centraliserait, partagerait les données recueillies sur les exactions subies et leurs auteurs ainsi que commanditaires présumés, avant de les communiquer (le cas échéant) à des juridictions nationales ou internationales. Divers précédents historiques attestent de la pertinence d'une telle méthode, du Centre Simon Wiesenthal ou de l'action de Beate et Serge Klarsfeld pour l'identification et la poursuite d'acteurs civils ou militaires de la Shoah, au Collectif des parties civiles pour le Rwanda des époux Gauthier. En montrant le chemin, les ONG françaises – comme souvent – joueraient un rôle pionnier.

contre l'humanitaire » (Prix Albert Londres 2007). Pareillement, l'ONG ACTED a beaucoup documenté l'assassinat par décapitation revendiqué par l'État islamique de l'un de ses employés, britannique, en Syrie le 14 septembre 2014.

of the Shoah, to the Collective of Civil Parties for Rwanda (*Collectif des parties civiles pour le Rwanda* in French) of the Gauthier couple. By showing the way, French NGOs – as is often the case – would play a pioneering role.

*Translated from the French by Derek Scoins and Capucine Coninx*

## Biographie | Biography



### PHILIPPE RYFMAN

Philippe Ryfman est spécialiste des questions non gouvernementales et humanitaires sur la scène internationale. Avocat au Barreau de Paris, il est aussi professeur et chercheur associé honoraire à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Dernier ouvrage paru, en codirection avec Sandra Szurek et Marina Eudes: *Droit et Pratique de l'action humanitaire*, LGDJ, 2019. Il est également membre du conseil d'orientation de la revue *Alternatives Humanitaires*.

Philippe Ryfman is a specialist in non-governmental and humanitarian issues on the international scene. A barrister at the Paris Bar, he is also an Honorary Professor and Research Fellow at the Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. His latest work, codirected with Sandra Szurek and Marina Eudes, is *Droit et pratique de l'action humanitaire* (Paris, LGDJ, 2019). He is also a member of the Steering Committee of the review *Humanitarian Alternatives*.

## REPORTAGE

# « Photographie humanitaire » : le point de vue d'un historien

## “Humanitarian Photography”: an historian’s point of view



BRUNO CABANES

**B**runo Cabanes est historien, spécialisé en histoire contemporaine. Il occupe la chaire Donald G. and Mary A. Dunn d'histoire de la guerre à l'Ohio State University, aux États-Unis. Auteur de nombreux ouvrages sur la Première Guerre mondiale et la sortie de guerre, il a notamment publié *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924* (Cambridge University Press, disponible seulement en anglais), qui a reçu le prix Paul Birdsall 2016 décerné une fois tous les deux ans par l'American Historical Association. Aux Éditions du Seuil, il a dirigé en 2018 le volume collectif *Une histoire de la guerre du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*. Mais c'est encore pour un autre ouvrage, publié en 2019, toujours aux Éditions du Seuil, que nous souhaitons échanger avec lui. Il s'agit du livre *Un siècle de réfugiés*, sous-titré *Photographier l'exil*.

Dans ce livre, illustré de très nombreuses photographies allant des guerres balkaniques de 1912-1913 à la guerre actuelle en Syrie ou à la vague de migrations en Méditerranée, le fil conducteur est le concept de « photographie humanitaire ».

**B**runo Cabanes is an historian, specialised in contemporary history. He is the Donald G. and Mary A. Dunn Chair in Military History at Ohio State University in the United States. He has written several books on the First World War and the post-war era, including *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924* (Cambridge University Press), which received the 2016 Paul Birdsall Prize, awarded biennially by the American Historical Association. In 2018, he edited the collective volume *Une histoire de la guerre du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours* published by Éditions du Seuil. This interview in fact relates to another of his books, entitled *Un siècle de réfugiés. Photographier l'exil*, published in 2019 also by the Éditions du Seuil.

The central theme of this publication, illustrated by a wide range of photographs dating from the Balkan Wars in 1912 and 1913 to the current crisis in Syria and the wave of migrations in the Mediterranean, is the concept of “humanitarian photography”.

**Alternatives Humanitaires** – *Dites-nous-en un peu plus sur cette notion de « photographie humanitaire », sur sa naissance et peut-être succinctement à ce stade, sur la manière dont elle a évolué jusqu'à aujourd'hui.*

**Bruno Cabanes** – La photographie est d'abord une technique qui se développe à partir de la fin des années 1830 et du début des années 1840, et qui se choisit progressivement des thèmes variés comme centres d'intérêt. La guerre, notamment la guerre de Crimée (1853-1856) et la guerre de Sécession (1861-1865), représente un moment de développement important de la photographie. Mais ce qu'on appelle strictement parlant la « photographie humanitaire » se développe beaucoup plus tard, à l'extrême fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, au moment où naît aussi un sentiment d'intérêt croissant pour la souffrance d'autrui. Cette sensibilité naissante, qui s'accompagne de l'affirmation d'une humanité commune entre les populations qui souffrent et soi-même, est contemporaine de l'essor du journalisme d'investigation. On voit notamment, dans les années 1899-1900, de grands reportages de journalistes anglais partis en Inde pour suivre une famine qui s'y est alors déclarée, et de grandes enquêtes sur la pauvreté à New York et à Londres. Il existe donc une conjonction de deux mouvements qui se cristallisent autour des conflits du début du XX<sup>e</sup> siècle : d'une part, une nouvelle sensibilité, et d'autre part une nouvelle technique, qui devient une forme de représentation. À cette époque, la photographie humanitaire a pour objectif de documenter les atrocités commises contre les civils. Pendant les guerres balkaniques de 1912/1913, peu après les deux premières conférences de La Haye (1899 et 1907) qui ont contribué au développement du droit humanitaire, une commission d'enquête financée par la Fondation Carnegie et dirigée par Paul d'Estournelles est envoyée sur le terrain pour évaluer les violences contre les populations locales. Cette commission, qui une trentaine d'années plus tôt aurait sans doute simplement rendu un travail écrit, se dote aussi d'un photo-

BRUNO CABANES

## Un siècle de réfugiés

Photographier l'exil



SEUIL

**Humanitarian Alternatives** – *Tell us a little more about the concept of "humanitarian photography", how it came about and, perhaps in a nutshell at this stage, the ways in which it has developed to this day.*

**Bruno Cabanes** – Photography is, first of all, a technique that was initially developed in the late 1830s and the early 1840s, gradually encompassing a range of different themes as its subjects. War, and the Crimean War (1853-1856) and the American Civil War (1861-1865) in particular, was an important period of development for photography. But what we specifically refer to as "humanitarian photography" developed much later, at the very end of the 19<sup>th</sup> century and the beginning of the 20<sup>th</sup>, at a time when an interest in the suffering of others was starting to grow in the public consciousness. This emerging sensitivity, which was accompanied by an affirmation of common humanity between suffering populations and one-

graphe professionnel, lequel réalise une cinquantaine de clichés qui seront versés au dossier d'expertise. C'est un vrai tournant : il ne s'agit plus simplement d'éprouver un sentiment de pitié, mais de documenter et de nourrir cet intérêt croissant pour le droit humanitaire. Cette photographie humanitaire va ensuite s'institutionnaliser, acquérir une reconnaissance publique et se diffuser à travers les médias au moment de la guerre de 1914-1918. Parmi les photographies des milliers de réfugiés belges et du Nord de la France qui sont alors prises, il y en a une très émouvante reproduite dans mon ouvrage – celle d'un groupe de réfugiés qui arrivent à la gare du Nord en poussant des landaus chargés de paquets et vêtus de vêtements d'hiver, alors qu'on est en plein mois d'août. Ce que cette photographie saisit, c'est l'irruption de la guerre dans la vie quotidienne de gens ordinaires qui ont pris en quelques minutes tout ce qui avait de la valeur et ont fui sur les routes. Et il est intéressant de voir comment une image presque iconique des débuts de la Première Guerre mondiale comme celle-ci se retrouve ensuite dans tous les conflits du <sup>xx</sup>e siècle.

Premier grand moment donc, le début du <sup>xx</sup>e siècle avec les guerres balkaniques et la Grande Guerre. Le deuxième, c'est la guerre d'Espagne, durant laquelle sont envoyés de grands reporters de guerre comme Robert Capa qui vont saisir la souffrance humaine au plus proche. Après la chute de Barcelone en janvier 1939, 500 000 civils se retrouvent bloqués à la frontière entre l'Espagne et la France ; ils ont face à eux une quinzaine de grands photographes qui ne photographient pas simplement des foules, mais aussi des expressions, des visages, des gestes et des moments saisis dans l'instant, avec l'idée de s'approcher de la sensibilité humaine. C'est aussi à ce moment-là qu'émergent de grandes thématiques qu'on retrouvera pendant tout le <sup>xx</sup>e siècle, comme celle des photographies de femmes et d'enfants, en jouant sur des thématiques de la culture occidentale et de l'art européen comme la Vierge à l'enfant ou la Fuite en Égypte.

self, came about with the rise of investigative journalism. In 1899 and 1900, there were, for example, great reports by English journalists who travelled to India to cover a famine happening over there, and extensive studies into poverty in New York and London. There was, therefore, a conjunction between two movements that crystallised around conflicts in the early 20<sup>th</sup> century: on the one hand, a new sensitivity, and on the other hand, a new technique, which became a new form of representation. At that time, humanitarian photography aimed to document atrocities perpetrated against civilians. During the Balkan Wars in 1912 and 1913, soon after the first two Hague Conventions (1899 and 1907) that helped lay the groundwork for humanitarian law, a commission of inquiry financed by the Carnegie Foundation and led under the direction of Paul d'Estournelles was sent into the field to assess violence against local populations. This commission, which thirty years earlier would no doubt simply have issued a written report, also included a professional photographer, who took fifty photographs that were included in the expert report. This was a real turning point: it was no longer a question of simply eliciting pity, but documenting and informing this growing interest in humanitarian law. Humanitarian photography subsequently went on to become institutionalised, gain public recognition and be broadcast via the media during the First World War. One very moving photograph, from amongst those taken of thousands of Belgian refugees in the north of France, is printed in my book: it shows a group of refugees arriving at the Gare du Nord, pushing prams laden with parcels and dressed in winter clothes, even though it was the middle of August. What this photograph captures is how war erupted into the daily lives of ordinary people, who took all they owned of any value in a matter of minutes and took to the road. And it is interesting to see how an almost iconic image of the start of the First World War, like this one, reappears in all of the conflicts through the 20<sup>th</sup> century.



© Maurice-Edouard Branger / Roger-Viollet

|↑|

Première Guerre mondiale. Les réfugiés serbes qui ont fui vers l'Adriatique sont ensuite évacués depuis Corfou par des navires alliés vers Salonique, la France et les colonies françaises d'Afrique du Nord. Plusieurs milliers de familles arrivent dans le port de Marseille fin 1915.

First World War. Serbian refugees who fled towards the Adriatic are evacuated from Corfu by allied ships towards Thessaloniki, France, and the French colonies of North Africa. Several thousand families arrived in the port of Marseille at the end of 1915.

Je situe le troisième grand moment lors de l'essor de réfugiés qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et, plus loin de l'Europe, la partition de l'Inde et du Pakistan [NDLR: août 1947] qui a jeté sur les routes des centaines de milliers de personnes photographiées par exemple par Margaret Bourke-White. Il y a aussi un autre moment qui se situe à la fin des années 1960 et au début des années 1970, au moment de la guerre du Biafra puis, à la fin des années 1970, avec la crise des boat-people.

So, the first major moment was the early 20<sup>th</sup> century with the Balkan Wars and the Great War. The second was the Spanish Civil War, where great war reporters such as Robert Capa were sent out and captured human suffering closer than ever before. After the fall of Barcelona in January 1939, 500,000 civilians ended up stranded at the border between Spain and France. They encountered a dozen great photographers who captured not only the crowds, but

|→|

L'exode des réfugiés vietnamiens commence avec la chute de Saïgon en 1975. Des dizaines de milliers de boat people fuient par la mer de Chine. Ils sont parfois recueillis par des bateaux humanitaires, comme le navire-hôpital français *Île de lumière*, ou parviennent sur les côtes de Malaisie après une traversée dramatique.

The exodus of Vietnamese refugees began in 1975 with the Fall of Saigon. Tens of thousands of boat people fled to the South China Sea. Some were picked up by humanitarian boats, such as the French hospital ship *Île de lumière*, or arrived at the Malaysian coast after dramatic journeys.





Dans les années 1990, on assiste à une crise majeure de la représentation : on se souvient de ces images terribles de réfugiés albanais accrochés comme une sorte d'essaim humain à des bateaux qui partent vers l'Italie, et utilisées pour une publicité Benetton. C'est sans doute ce qu'on a fait de pire en termes de dés-humanisation des réfugiés. Depuis le milieu des années 2010 et, je crois, en conséquence de cette crise des années 1990, on voit désormais des photographes se former au contact des réfugiés, syriens notamment, et essayer de les photographier autrement. Ils tentent d'avoir une approche plus réfléchie de la photographie et de ces réfugiés : qui ils sont en tant qu'individus et pas seulement en tant que groupe ; d'où ils viennent, ce qu'ils ont à raconter, leur passé et leur avenir. C'est important, car la photographie a cela de dangereux qu'elle fixe des personnes dans l'instant, souvent au moment de leur délivrance, mais sans rien vouloir savoir de leur passé, de leur avenir ou de leurs projets. Ces photographes essaient aussi de plus en plus de faire participer les réfugiés au travail photographique, soit en insérant des textes et en les interrogeant, soit en les formant à la photographie et en les poussant à raconter ce qu'ils sont en train de vivre, avec leur regard à eux.

**Alternatives Humanitaires** – *Vous avez pris l'exil pour objet de cette photographie humanitaire. Pourquoi les exilés ont-ils si souvent été photographiés dans l'histoire ?*

**Bruno Cabanes** – Je crois que ce qui intéresse et fascine, c'est d'abord la dimension humaine et vécue du déplacement et de la guerre. Il y a un lien entre le développement de la photographie humanitaire et celui d'une recherche historique qui s'intéresse de plus en plus aux civils et à l'histoire « vue d'en bas » – celle des individus.

Il y a aussi la dimension dramatique du déplacement. La photographie montre surtout des espaces, des camps. Je pense qu'il est très difficile pour les photographes humanitaires de mon-

also expressions, faces, gestures and moments taken in an instant, all to connect closer with human sensitivity. It was also at this point that major subjects emerged, which would dominate the 20<sup>th</sup> century, such as women and children, playing on themes of Western culture and European art such as the Virgin and Child or the Flight into Egypt.

The third great moment, I would venture, was the wave of refugees in the wake of the Second World War and, further afield, the partition of India and Pakistan [Editor's note: August 1947], which put hundreds of thousands of people onto the streets, photographed for example by Margaret Bourke-White. There was also a moment in the late 1960s-early 1970s, during the Nigerian Civil War, and then, at the end of the 1970s, the crisis of the Vietnamese boat people.

In the 1990s, there was a major crisis in representation: we can all recall the terrible images of Albanian refugees hanging like a kind of human swarm from boats that were leaving for Italy, which then featured in a Benetton ad campaign. Since the mid-2010s and, I believe, as a direct result of this crisis in the 1990s, we have seen photographers learn from their contact with refugees, for example Syrian refugees, and attempt to photograph them differently. They try to take a more considered approach to photography and to these refugees: who they are as individuals, and not just as a group, where they come from, what they have to say, their past and their future. This is important because photography can be dangerous in the way that it immortalises people in the moment, often at the point of relief, but without going into their past, their future, their plans. These photographers also try more and more to include refugees in the photographic process, either by adding text and interviewing them, or by training them to take photographs and encouraging them to share their experiences, from their own point of view.

trer ces camps avec leurs grillages, leurs baraquements, leurs alignements, en intégrant tout un imaginaire qui remonte aux années 1930 et 1940 et tout ce que le  $xx^e$  siècle a charrié de violences extrêmes contre les populations civiles. La principale difficulté aussi, me semble-t-il, est de photographier des camps qui sont maintenant très anciens. J'insiste là-dessus parce que c'est quelque chose qu'on a tendance à passer sous silence, mais c'est important. Il existe certes des camps qui correspondent à des crises humanitaires très récentes, mais ce qui m'intéresse particulièrement, en tant qu'historien, ce sont les camps de 70 ans d'âge au Proche-Orient ou ceux qui sont là depuis quarante ans en Afrique et où deux, parfois trois générations, se sont succédé, vivent ensemble et ont aménagé l'espace progressivement. Je pense que ce qui intéresse aussi les photographes, c'est de saisir comment ces espaces qui pourraient être complètement aseptisés et que nous percevons comme des non-lieux sont aussi des endroits qui ont été peu à peu apprivoisés par ces générations successives et où s'intègrent des commerces, des restaurants, des lieux de partage...

Enfin, lorsqu'on montre les réfugiés, on suggère quelque chose qui anticipe la photographie: la violence de guerre. Ce qui fascine, au sens propre, les photographes et les spectateurs – et il y a là un certain risque de voyeurisme, évidemment –, c'est ce que les réfugiés *ont vu*. Les photographes et les spectateurs ne peuvent pas toujours accéder aux lieux où des violences extrêmes ont été commises contre les civils. À travers le regard des réfugiés ou d'un enfant qui a vécu pendant des mois dans sa ville bombardée et a fini par fuir avec sa famille, on regarde la guerre. C'est cette irruption de la violence de guerre dans le quotidien de personnes qui nous ressemblent qui nous touche – et c'est là-dessus que jouent les photographes. Évidemment, ces réfugiés ne sont pas nous, mais il y a une forme de proximité et d'empathie qu'Adam Smith avait très bien montrée dans sa *Théorie des sentiments moraux* (1759), et qui se crée lorsqu'on imagine sa propre vie à travers le regard des réfugiés.

**Humanitarian Alternatives** – You chose exile as the subject of this humanitarian photography. Why have the exiled so often been photographed throughout history?

**Bruno Cabanes** – I think that what interests and fascinates people is the human, lived dimension of displacement and war. There is a link between the development of humanitarian photography and that of historical research which is increasingly focused on civilians and history seen "from below" – the history of individuals.

There is also a dramatic dimension to displacement. Photography depicts above all spaces, camps. I think that it is very difficult for humanitarian photographers to show these camps, with their wire fences and huts all in a row, incorporating a whole collective imagination that stretches back to the 1930s and 1940s and all the extreme violence against civilian populations that has peppered the 20<sup>th</sup> century. The main difficulty, it seems to me, is to photograph camps that are very old now. I emphasise this because it is something that we tend not to discuss, but which is important nonetheless. Of course, there are camps that relate to very recent humanitarian crises, but what interests me particularly as an historian are the camps that are now nearly seventy years old, in the Middle East, or that have been in Africa for forty years, and where two, sometimes three generations have lived together and developed the site over time. I think that what also interests photographers is capturing how these spaces, which might be completely sanitised and perceived by us as non-places, are actually places that have been gradually appropriated by successive generations and now have shops, restaurants, common areas and so on.

Finally, when we depict refugees, we are suggesting something that anticipates photography: the violence of war. What literally fascinates photographers and spectators – and there is a certain risk of voyeurism, of course – is what the

**Alternatives Humanitaires** – *Au-delà de la situation des réfugiés eux-mêmes, c'est donc d'une certaine manière l'ombre de la guerre qui provoque l'intérêt des photographes, des médias, des ONG et des organisations internationales. Cela pose une vraie question sur les objets d'intérêt de la photographie: le parcours de ceux qui s'exilent pour des raisons économiques ou climatiques ne mérite manifestement pas la même attention. C'est aussi le cas d'autres thématiques sociales plus compliquées à photographier. Comment expliquez-vous cela ?*

**Bruno Cabanes** – Je crois qu'il y a une polarisation sur la guerre. 80 à 85 % des réfugiés circulent à l'intérieur même du tiers-monde et il y a beaucoup de photographes sur place. Et pourtant, l'immense majorité des photographies qui sont publiées dans la presse sont des images de réfugiés arrivant en Europe, lesquels représentent donc 15 à 20 % de l'ensemble des réfugiés à l'échelle mondiale. Non seulement on se polarise sur la guerre, mais on se polarise aussi sur les réfugiés qui viennent en Europe: on les présente en groupe, on les essentialise et on les déshumanise, ce qui nourrit en permanence un sentiment ambigu. C'est le grand danger de cette photographie.

Il y a peut-être un effet de loupe sur la guerre. Je pense que cela peut changer avec cette nouvelle génération de photographes qui s'intéresse aussi, entre autres, aux déplacés climatiques. C'est une thématique qui va devenir de plus en plus importante et qu'il faudra développer à partir d'imaginaires nouveaux. Quand on photographie des réfugiés de guerre, on a déjà un siècle de photographie humanitaire derrière soi. Là, il va falloir inventer une autre forme de photographie. Peut-être qu'on travaillera plus, justement, sur les trajectoires individuelles, et aussi quelque chose qui m'a beaucoup intéressé en préparant ce livre: les objets que les réfugiés emportent. Les photographes humanitaires s'y intéressent de plus en plus. Photographier ces objets pose évidemment la question de l'attitude à

refugees have seen. Photographers and spectators do not always have access to places where extremely violent acts are committed against civilians. Through the gaze of refugees, or the gaze of a child who lived in their bombarded city for months before fleeing with their family, we are looking at war. It is this eruption of the violence of war into the everyday lives of people who are not much different to us that moves us – and that is what photographers draw on. Of course, these refugees are not us, but there is a kind of proximity and empathy that Adam Smith showed very well in his *Theory of Moral Sentiments* (1759), and which comes into play when we imagine our own lives through the gaze of refugees.

**Humanitarian Alternatives** – *Beyond the situation of the refugees themselves, photographers, the media, NGOs and international organisations therefore seem to be interested in the shadow of war, in a way. This raises a real question about photography's subjects of interest: the paths of those who are exiled for economic or climate reasons clearly do not attract the same attention. This is also the case for other social themes that are more complicated to photograph. How do you explain this?*

**Bruno Cabanes** – I think that there is a polarisation around war. Some 80-85% of refugees are in the Third World and there are lots of photographers on the ground. And yet the vast majority of photographs published in the press are images of refugees arriving in Europe, which merely represent 15-20% of all refugees worldwide. Not only do we focus on war, we also focus on the refugees who come to Europe: we present them as groups, we essentialise and dehumanise them, which constantly fuels a feeling of ambiguity. This is the great danger of this kind of photography.

There is perhaps a magnifying glass effect with respect to war. I think that this may change with this latest generation of photographers, who are also interested, amongst other things, in climate refugees. It is a topic that is going to become increasingly important and will

adopter à l'égard des réfugiés. Il y a des photographes qui demandent aux réfugiés d'ouvrir leurs sacs pour qu'on en voie le contenu. Il y en a d'autres qui leur demandent de choisir l'objet qui leur semble le plus important. La plupart des réfugiés sont partis avec très peu de choses, parfois avec un objet familial ou symbolique, ainsi qu'un autre qui revient presque systématiquement: un téléphone portable. Arriver à recharger son téléphone est devenu une question de survie pour beaucoup. Cet objet fétiche, protecteur et parfois un peu sacralisé que les réfugiés emportent avec eux et que l'on voit dans de très nombreuses photographies, me semble aussi une thématique importante.

**Alternatives Humanitaires** – *Les ONG font un usage massif de la photographie humanitaire pour leurs campagnes et leurs actions. Après avoir étudié des milliers de photos afin de « construire » ce livre, quel regard portez-vous sur l'utilisation de la photographie par ces organisations ?*

**Bruno Cabanes** – La photographie humanitaire est contemporaine de l'émergence, après la guerre de 1914-1918, de ce qu'on appelait alors des organisations philanthropiques transnationales. Je pense à Save the Children, qui a été créée en 1919 et qui existe toujours, ou à la Croix-Rouge qui joue depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle un rôle très important. Déjà à cette époque, on voit se développer, notamment aux États-Unis, des campagnes visant à récolter de l'argent et qui utilisent la photographie – particulièrement autour de la thématique des réfugiés arméniens. C'est fascinant de voir comment les personnes soutenant la Croix-Rouge américaine, de quelques dizaines de milliers au début de la guerre de 1914, sont devenues plusieurs dizaines de millions après. Ces personnes versaient de l'argent et recevaient tous les mois un petit bulletin avec des photographies racontant ce que faisait la Croix-Rouge.

have to be developed through fresh imaginations. When you photograph war refugees, there is a century of humanitarian photography behind you. Now, we will need to invent a new kind of photography. Maybe we will work more on individual journeys, and also on something that interested me a lot when I was preparing this book: the objects that refugees carry with them. Photographing these objects obviously raises the question of the attitude one takes towards refugees. There are photographers who ask refugees to open their bags to see the contents. There are others who ask them to choose which object they feel is most important. Most refugees leave with hardly anything, sometimes with just a family or symbolic object, as well as an item that nearly systematically appears: a mobile phone. Charging one's phone has become a question of survival for many of them. This iconic, protective and somewhat sacralised object that refugees carry with them and that we see in many photographs also strikes me as an important theme.

**Humanitarian Alternatives** – *NGOs widely use humanitarian photography for their campaigns and actions. Having studied thousands of photographs in order to compile this book, what is your view of how photography is used by these organisations?*

**Bruno Cabanes** – Humanitarian photography is contemporary with the emergence after the First World War of what were then known as transnational philanthropic organisations. I am thinking of Save the Children, which was founded in 1919 and still exists today, and of the Red Cross, which has played a very important role since the late 19<sup>th</sup> century. Already at the time, campaigns were developed, especially in the United States, to collect money, and used photography – particularly on the subject of Armenian refugees. It's fascinating to see how American Red Cross supporters grew from several thousand at the beginning of the First World War to dozens of millions after-

Dans le fond, qu'est-ce qui différencie cette photographie humanitaire d'une forme de publicité ? C'est une photographie qui met peut-être plus en valeur le travail de l'organisation que la réalité de la vie des réfugiés ; qui ne montre naturellement que les réussites et pas les échecs ; qui se polarise sur certains moments, comme la distribution de vivres ou d'eau, et en aucun cas sur les moments de désespoir ; qui donne le sentiment d'un espace toujours

wards. These people donated money and received a newsletter every month with photographs, explaining what the Red Cross was doing.

Fundamentally, what distinguishes humanitarian photography from a form of publicity ? It's a kind of photography that perhaps highlights the value of the organisation's work more than the reality of the lives of refugees ; which naturally shows only successes, not failures ;

© Ullstein Bild/Thielker/Roger-Viollet



|↑|

Début mai 1994, plusieurs centaines de milliers de réfugiés rwandais fuient en Tanzanie. La plupart sont des Hutus qui ont participé au génocide des Tutsi au Rwanda.

In early May 1994, several hundred thousand Rwandan refugees fled to Tanzania.

Most of them were Hutus who had participated in the genocide of the Tutsis in Rwanda.

organisé, un peu militarisé, comme les camps de réfugiés qu'on voit après la Seconde Guerre mondiale et encore plus depuis les années 1970-1980. Et c'est un vrai problème.

J'ai dû, comme vous le disiez, choisir, regarder, travailler sur des milliers et milliers de photographies... Mon sentiment, malgré tout – même si je ne veux pas être non plus trop injuste –, est que l'ensemble des clichés de photographes travaillant pour des organisations humanitaires se ressemblent beaucoup et qu'on y voit à peu près toujours le même type d'images, de séquences, d'attitudes. Il y a très peu d'originalité dans ce travail-là. Sauf exception, ce n'est pas là qu'on trouve les éléments les plus intéressants en termes d'utilisation de la photographie, ni comme mode de représentation du réel, ni comme discours sur les réfugiés. Il est aussi question, depuis les années 1920, de savoir si l'accumulation de photographies sur la souffrance humaine ne risque pas d'émousser les émotions. Dans un petit pamphlet paru en 1921 aux États-Unis sous le titre *How much shall I give?* (Combien dois-je donner?), Lilian Brandt, un philanthrope, s'interroge sur la question du don aux organisations humanitaires de l'époque: dans un monde où nous sommes assommés par le nombre d'images, ne risque-t-on pas de devenir insensible parce qu'on en a trop vu? Parce que les Arméniens ressemblent aux réfugiés russes et à ceux qu'on voit dans les Balkans, qu'on ne les distingue plus les uns des autres, qu'on ne nous explique pas ce qui se passe et qu'on finit par s'y perdre. Je crois que c'est aussi une vraie question à l'heure actuelle: quelle est l'efficacité réelle de cette espèce de course au spectaculaire, à une vision de plus en plus effrayante développée par les ONG et qui n'arrive pas toujours à toucher ou à responsabiliser les populations amenées à soutenir l'effort des organisations humanitaires?

which is focused on specific moments, such as food and water distribution, and under no circumstances on moments of despair; and which gives the impression of an always organised, somewhat militarised space, like the refugee camps we saw after the Second World War and even more so since the 1970s and 1980s. And that's a real problem.

As you said, I had to choose, look at, and sort through thousands and thousands of photographs. My feeling, in spite of everything – although I don't want to sound unfair – is that all of the shots used by photographers working for humanitarian organisations are very similar and we always see the same kind of images, sequences and attitudes. There is never much originality. Exceptions aside, it's not where we find the most interesting elements in terms of the use of photography, either as a way of depicting real life or as a narrative on refugees. Since the 1920s, we have also often wondered whether the accumulation of photographs on human suffering might dull the emotions. In a short pamphlet published in the United States in 1921, entitled *How much shall I give?*, philanthropist Lillian Brandt questioned the act of donating to the humanitarian organisations of the time: in a world where we are flooded with images, is there not a risk of becoming desensitised from seeing too much? Because the Armenians look like the Russian refugees, and those in the Balkans too, we can no longer tell them apart; no-one explains what is happening and all meaning is lost. I think it's also a real question today: how effective really is this mad dash towards capturing the spectacular, towards an increasingly terrifying vision created by NGOs and which is not always successful in urging the public to support the efforts of humanitarian organisations or making them aware of their responsibilities?



|↑|

Qualifiés d'« invasion » par l'administration américaine, quelques centaines de migrants, originaires du Honduras, du Salvador et du Guatemala, attendent à Tijuana d'être pris en charge par les autorités d'immigration pour leurs demandes d'asile, en avril 2018. Certains escaladent la barrière frontalière entre le Mexique et les États-Unis. La photographie est utilisée pour dénoncer la menace migratoire ou soutenir la cause humanitaire des demandeurs d'asile.

Described by the American administration as an "invasion", several hundred migrants from Honduras, El Salvador and Guatemala wait in Tijuana to be seen by immigration authorities for their asylum applications, in April 2018. Some scaled the border wall between Mexico and the United States. Photography has been used to denounce the migratory threat or to support the humanitarian cause of asylum seekers.

**Alternatives Humanitaires** – Vous citez d'ailleurs un mot très fort de Susan Sontag, qui parle de « pornographie de la violence » en référence à ce qu'on peut interpréter comme un voyeurisme dans la duplication du même type de clichés. Si les ONG humanitaires sont en quelque sorte prisonnières de cette iconographie reproduite à satiété depuis de nombreuses années, dans quelle direction les associations et les photographes – qui sont d'ailleurs de plus en plus nombreux à travailler pour des ONG, car ils ont du mal à travailler pour des organes de presse – peuvent-ils aller pour mobiliser les gens, les donateurs, les opinions ?

**Humanitarian Alternatives** – You quote a hard-hitting passage by Susan Sontag, who talks about the "pornography of violence" in reference to what we might interpret as voyeurism with respect to the reproduction of the same kind of images. If humanitarian NGOs are in a sense prisoners of this iconography, which has been repeated ad nauseam over the years, what can organisations and photographers – who, incidentally, are working for NGOs in increasing numbers because of the difficulty of finding work with the press – do to mobilise people, donors, opinions?

**Bruno Cabanes** – L'essai dans lequel Susan Sontag utilise cette formule de « pornographie de la violence » est paru juste après le 11-Septembre – un moment selon elle presque vertigineux de spectacle de la violence en direct. Elle a aussi publié un article ("Regarding the Torture of Others") dans le *New York Times* sur ces images atroces de prisonniers torturés à Abu Ghraib – des photographies prises par leurs geôliers comme des sortes de trophées. C'était là le contexte de la réflexion de Sontag sur la violence, son spectacle, ce qu'elle faisait à la société et la manière dont elle l'abîmait. Vingt ans plus tard, les choses ne se sont pas améliorées.

Comment échapper à cette pornographie de la violence ? Il y a toute une génération de jeunes photographes qui travaille là-dessus. Je pense à Anabell Guerrero, Sergey Ponomarev et beaucoup d'autres... À mon avis, il faut d'abord essayer de travailler sur la narration, dans la durée, et éviter de fixer des individus dans un instant. Il faut les replacer dans leur parcours de vie, dire ce qu'ils ont été, les raisons pour lesquelles ils sont partis et leurs projets. Cet effort d'individualisation est aussi une manière d'échapper au spectaculaire et à l'anecdotique, qui est également quelque chose de très dangereux.

La deuxième solution est de faire des réfugiés des acteurs de leur récit, en les formant ou en faisant appel à des réfugiés photographes. Ce qui me choque, et qui choque nombre de jeunes photographes dont je parle dans mon ouvrage, c'est qu'on oublie que les réfugiés sont aussi pour un très grand nombre des gens formés, parfois des artistes. Une très belle exposition a été organisée par les Nations unies à Venise il y a un an qui s'appelait « Rothko in Lampedusa » et qui faisait dialoguer réfugiés photographes et photographes professionnels. Cela me semble indispensable et ce n'est pourtant pas très nouveau : déjà pendant la guerre d'Espagne, des photographes professionnels qui étaient aussi réfugiés et prenaient des photos, témoignaient, et

**Bruno Cabanes** – The essay in which Susan Sontag uses the expression "pornography of violence" was published just after 9/11 – which she saw as an almost vertiginous live display of violence. She also published an article ("Regarding the Torture of Others") in *The New York Times* about the atrocious images of tortured prisoners in Abu Ghraib – photographs taken by their jailers as kinds of trophies. This was the context for Sontag's reflection on violence, its spectacle, what it does to society and the ways in which it harms it. Twenty years on, things have not improved.

How can we escape this pornography of violence? There is a whole generation of young photographers exploring the question. I am thinking of Anabell Guerrero, Sergey Ponomarev, and many others. In my opinion, we first need to develop the narrative, over the long term, and avoid suspending individuals in a moment in time. They should be put into the context of their life journeys, say what they have been, the reasons they left and their hopes and dreams. By making the effort to individualise, we can also avoid the spectacular and the anecdotal, which is also highly dangerous.

The second solution is to make refugees the actors of their own narrative, by training them or by using refugee photographers. What shocks me, and what shocks a lot of the young photographers I write about in the book, is that we forget that many refugees are also trained and are sometimes artists. The United Nations organised a very beautiful exhibition in Venice a year ago entitled *Rothko in Lampedusa*, which was a dialogue between refugee photographers and professional photographers. This seems essential to me and yet it is nothing new: as far back as the Spanish Civil War, professional photographers who were also refugees took photos, bore witness, and expressed themselves – as artists – about their reality. This was also the case at the end of the Second World War amongst former photographers who had survived the Holocaust,

s'exprimaient – en tant qu'artistes – sur leur réalité. On voit aussi cela à la fin de la Seconde Guerre mondiale chez d'anciens photographes survivants de l'Holocauste qui prennent des photographies de camps de déplacés en 1945-1946. De toutes les photos que j'ai utilisées dans mon ouvrage, ce sont sans doute celles qui m'ont le plus ému : ces photographes ont pris des photos de familles avec de très jeunes enfants ou des sportifs, comme des footballeurs et j'y vois une manière de montrer la reconstruction des corps après les années de persécution, de faim et de déportation – une manière de dire : « Ils ont voulu nous exterminer, mais nous avons survécu et l'avenir nous appartient. » Il est fascinant de se dire que c'est peut-être, finalement, la réponse à votre question sur la pornographie de la violence : il faut faire de la photographie non pas simplement un outil pour objectiver, documenter et dénoncer, mais l'utiliser comme une promesse d'avenir, quelque chose de l'ordre de la création, en montrant des hommes, des femmes et des enfants capables de se projeter. Il faut montrer que le mouvement même du réfugié n'est pas simplement celui d'un départ et d'une fuite, mais aussi un projet et une foi dans l'avenir. C'est, je pense, fondamental, et c'est ce qu'essaient de faire de plus en plus ces jeunes photographes.

**Alternatives Humanitaires** – *L'action humanitaire, que vous avez intégrée dans votre travail, est très souvent minorée, presque accessoirisée dans les sciences sociales. De votre point de vue d'historien, quelle place l'humanitaire occupe-t-il dans l'histoire contemporaine ?*

**Bruno Cabanes** – La pratique et l'histoire de l'humanitaire, c'est pour moi un intérêt ancien qui est bien antérieur à cet ouvrage sur la photographie puisque j'ai publié, il y a quelques années, un livre en anglais sur l'origine de l'humanitaire après la Première Guerre mondiale et le développement des grandes organisations non gouvernementales – même si elles ne portent pas ce nom-là dans les

and who took photographs of camps of displaced people in 1945-1946. Out of all of the photographs I used in my book, those were the ones that moved me the most: these photographers took shots of families with very young children, or of athletes, such as footballers, which I saw as a way of showing the recovery of bodies after years of persecution, hunger and deportation – a way of saying: "they wanted to exterminate us, but we survived and the future is ours". It is fascinating to think that this is, perhaps, the answer to your question about the pornography of violence: to use photography not only as an instrument to objectify, document and inform, but as a promise for the future, a form of genesis, showing men, women and children with the power to propel themselves into the future. We must show that the movement of refugees is not simply one of departure and flight, but also a project and a form of faith in the future. I think that is fundamental, and it is what young photographers today are increasingly trying to do.

**Humanitarian Alternatives** – *Humanitarian action, which you have incorporated into your work, is very often underestimated, almost accessoirised in the social sciences. From your point of view as an historian, what place does humanitarian aid occupy in contemporary history ?*

**Bruno Cabanes** – The practice and history of humanitarian aid is an old interest of mine that predates this book on photography since I published, a few years ago, a book in English on the origins of humanitarian aid after the First World War and the development of the great non-governmental organisations – even though they were not called that in the 1920s<sup>1</sup>. What interests me relates to the general evolution of the history of war violence. The first thing that interests me is simply including civilians more in the history of war. This goes back to the 1970s and 1980s, when there was more and more research to show civilians – not

— 1. See our introduction (Editor's note).



© Louisa Goulouliamak/AFP/Getty Images

|↑|

Dans le bus qui les conduit vers un centre d'hébergement, une mère et son enfant regardent le paquebot affrété par le gouvernement grec pour les transporter au Pirée en réponse à l'aggravation de la situation dans les îles grecques de Kos, Lesbos et Chios en 2015.

In a bus driving them to a shelter, a mother and her child look at the liner chartered by the Greek government to transport them to Piraeus, in response to the worsening situation on the Greek islands of Kos, Lesbos and Chios in 2015.

années 1920<sup>1</sup>. Ce qui m'intéresse est lié à l'évolution, de manière générale, de l'histoire de la violence de guerre. La première chose qui m'intéresse, c'est tout simplement d'intégrer de plus en plus les civils dans une histoire du fait guerrier. C'est un mouvement ancien qui date des années 1970/1980, où l'on voit de plus en plus de travaux qui essaient de montrer des civils – non pas simplement comme victimes d'ailleurs, mais aussi comme acteurs du phénomène guerrier. Des travaux relativement récents sur les enfants, les adolescents (je pense aux travaux importants de Manon Pignot, par exemple) et les femmes en temps de guerre tentent aussi de revaloriser cette expérience propre aux civils. Ce

just as victims, but also as actors in the war. Relatively recent research on children, adolescents (I'm thinking of the important works of Manon Pignot, for example) and women in wartime also attempts to highlight the specific experience of civilians. This only takes into account the evolution of the violence of war in the 20<sup>th</sup> century: remember that at the time of the First World War, civilians accounted for around 20% of victims of war, whereas today they represent more than 90%.

The second area of humanitarian aid that interests me is the relationship between practice and humanitarian law. It's a debate between historians, but in my view it is the practices in the field that affect the development of humanitarian law,

— 1. Voir notre introduction (NDLR).

n'est d'ailleurs que la prise en compte de l'évolution de la violence de guerre au <sup>xx</sup>e siècle : il faut rappeler en effet qu'au moment de la guerre de 1914-1918, les civils représentaient à peu près 20 % des victimes de la guerre, alors qu'à l'heure actuelle ils en représentent plus de 90 %.

La deuxième chose qui m'intéresse dans l'humanitaire, c'est le rapport entre la pratique et le droit humanitaires. C'est un débat entre historiens, mais à mon sens c'est la pratique sur le terrain qui a un effet sur l'évolution du droit humanitaire et non pas l'inverse – et on le voit très bien dans les années 1920. Je suis très intéressé par cette circulation et cette remontée d'expériences de ces premiers « techniciens » de l'humanitaire – des ingénieurs, des médecins – qui vont dans les Balkans ou en Russie pendant la grande famine et qui mettent en place des techniques souvent héritées de l'armée, les développent, apprennent à construire un camp, à nourrir 10 000 personnes ou à acheminer les vivres. Et progressivement se mêle à cela une réflexion sur les droits humains et ce qu'il faut faire pour protéger les civils en temps de guerre. Cela me semble très intéressant de voir comment se crée une forme de circulation entre la pratique et le droit dans ces contextes, et c'est ce sur quoi je travaille beaucoup.

La troisième chose, c'est la question du paroxysme de la violence. Qu'est-ce qui est nommé, qu'est-ce qui est occulté ? Qu'est-ce qu'on finit par montrer et qu'est-ce qu'on ne montre pas ? Travailler sur la photographie, ce n'est pas simplement travailler sur la mise en scène, le cadrage et les thématiques, mais aussi sur tout ce qui nous échappe, est hors-champ, n'est pas montré ou n'est pas montrable. Ce jeu sur ce qui est nommé et montré par rapport à ce qui est innommable et occulté me semble vraiment très important.

Enfin, l'humanitaire m'intéresse, car il s'insère dans une histoire plus globale, certes faite des circulations d'hommes, mais aussi d'idées, de matériels et de matières premières, de tout ce qui fait que la guerre est un phénomène global.

and not the other way around – and this is clear from the 1920s. I am fascinated with the circulation and collection of the experiences of these first humanitarian “technicians” – engineers, doctors – who went to the Balkans or to Russia during the great famine and who implemented techniques often inherited from the army, developed them, learned to build camps, feed 10,000 people or transport food. And gradually, this was combined with consideration of human rights and what needed to be done to protect civilians in times of war. I find it really interesting to see how a kind of back-and-forth flow develops between practice and law in these contexts, and this is a big theme of my work.

The third area is the question of the paroxysm of violence. What is named, what is concealed? What do we end up showing and what do we choose not to show? Photography is not just a matter of staging, framing and themes, it is also about everything we do not see, everything off-camera, all that is not shown or cannot be shown. This interplay of what is named and shown compared to what is unnameable and hidden is really important.

Finally, humanitarian aid interests me because it is part of a more all-encompassing history, which is of course made up of a flow of people, but also of ideas, tools, raw materials... of everything that makes war a global phenomenon. This is not often studied because we are still very deeply rooted in national histories of war. With the First World War, there was at best a comparative history, but global history is developing very dynamically. Clearly, the history of humanitarian aid and of refugees will play a central role in this global history of conflicts, but this will require major efforts, not only to open up to other cultures and languages, but also to integrate the expertise of historians and social science experts who are not from the West. And the main limit on the history of humanitarian photography is that very often, it must be said, it is the history of the image created by Westerners about the

C'est assez peu étudié parce que nous restons encore très ancrés dans des histoires nationales de la guerre. Avec la guerre de 1914-1918, on fait au mieux une histoire comparée, mais l'histoire globale, elle, est en plein développement. De manière évidente, l'histoire de l'humanitaire et des réfugiés va avoir un rôle central dans cette histoire globale des conflits, mais cela demande un effort majeur, celui non seulement de s'ouvrir à d'autres cultures et d'autres langues, mais aussi d'intégrer l'expertise d'historiens et de spécialistes en sciences sociales qui ne sont pas des Occidentaux. Et la principale limite de l'histoire de la photographie humanitaire, c'est qu'elle est très souvent, reconnaissons-le, celle de l'image créée par des Occidentaux sur un monde non occidental. Cela m'intéresserait beaucoup de comprendre ce qu'est, par exemple, la photographie humanitaire japonaise, qui est importante aussi, et assez difficile d'accès. Qu'est-ce qu'on y photographie, depuis quand, avec quelles thématiques ? Comprendre cette circulation à l'échelle globale des images, des représentations, des idées et des pratiques est passionnant. Cela me semble être un des éléments centraux du projet des historiens de la guerre pour les décennies à venir.

*Propos recueillis par Boris Martin, rédacteur en chef  
Entretien retranscrit par Frédérique Morin-Bironneau*

Ce texte est une synthèse retravaillée de l'entretien que nous a accordé Bruno Cabanes et dont la captation est disponible sur notre site: <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/10/25/bruno-cabanes-un-siecle-de-refugies>

À noter la parution, en octobre 2020, du nouveau livre de Bruno Cabanes aux Éditions du Seuil: *Fragments de violence La guerre en objets de 1914 à nos jours* s'intéresse notamment aux objets fabriqués ou collectés en temps de guerre par les soldats pour tromper le danger, la souffrance ou l'ennui, ainsi qu'à tous ceux qui relèvent de l'expérience de guerre des civils.

non-Western world. It would interest me greatly to understand, for example, what Japanese humanitarian photography is, which is also important, and difficult to access. What has been photographed, since when, with which themes in mind? Understanding this flow at the global level of images, representations, ideas and practices is fascinating. I believe that it is one of the central elements driving the practice of war historians for decades to come.

*Interview by Boris Martin, Editor-in-Chief  
Translated from the French by Alan Johnson*

This text is an edited summary of an interview with Bruno Cabanes, the recording of which is available in French on our website: <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/10/25/bruno-cabanes-un-siecle-de-refugies>

Bruno Cabanes' new book was published in October 2020 by the Éditions du Seuil. *Fragments de violence. La guerre en objets de 1914 à nos jours* focuses on the objects made or collected during wartime by soldiers in order to escape danger, suffering or boredom, as well as those that evoke the war experience of civilians.



## CULTURE

### COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

**Les très pauvres, premières victimes de la pandémie ?**  
**The poorest, first victims of the pandemic?**

171

### LIVRES | BOOKS

*P. Micheletti*

**Le nerf de la guerre**  
**The sinews of war**

172

*E. Matteudi*

**Un printemps qui dure**

*F. Chahid-lapeze*

**A lasting spring**

*M. Pericard*

174

*C. Walther*

**Approche alternative du changement**  
**Alternative approach of change**

175

*P. Singaravélou*

**L'histoire à rebrousse-poil**

*K. Miské*

**History against the grain**

*M. Ball*

178

*P. Brunet*

**40 ans de Solidarités International**

*T. de Dieuleveult*

**40 years of Solidarités International**

180

*B. Martin*

**40 ans de Médecins du Monde**

**40 years of Médecins du Monde**

182





- The poorest, first victims  
of the pandemic?

- Haven't seen your Covid at all...

- But we're not done dealing  
with its consequences...



# Le nerf de la guerre



***0,03 % ! Pour une transformation  
du mouvement humanitaire international***

**Pierre Micheletti**

Préface de Xavier Emmanuelli

Éditions Parole, 2020

(Published in French)

## Le mot de l'éditeur



Une très large proportion de l'action humanitaire est consacrée à des zones de conflit. Chaque année, sur tous les continents, entre 100 et 200 millions de personnes dépendent d'une aide extérieure vitale pour leur survie.

La solidarité internationale d'urgence se déploie au nom du principe fondamental d'une commune humanité entre les aidants et les aidés. Elle se débat pourtant face à des difficultés qui l'exposent à la paralysie. Elle n'arrive pas à réunir les ressources financières annuelles qu'il conviendrait de mobiliser. Les équipes sont confrontées à la suspicion voire à la violence des belligérants. Les lois antiterroristes ne tiennent pas compte des réalités auxquelles sont confrontés les humanitaires, et alimentent leur insécurité.

Après avoir démêlé l'écheveau complexe des différents acteurs, puis analysé les ambiguïtés qui hypothèquent désormais la démarche humanitaire, Pierre Micheletti dresse une liste de 10 propositions pour préserver une capacité à agir et éviter le risque d'instrumentalisation par les grandes puissances.

Dans le sillage de la pandémie de la Covid 19, et de ses graves effets sur la situation économique mondiale, la première de ces propositions concerne un changement radical dans le financement des secours. Un chiffre la résume, qui donne son titre à cet essai : 0,03 %...

# The sinews of war



## Publisher's note



A very large proportion of humanitarian action takes place in conflict zones. Every year, between 100 and 200 million people throughout the world depend on vital external aid in order to survive.

International emergency solidarity actions are deployed in the name of the fundamental principle of a shared humanity between the actors of aid and its beneficiaries. Nevertheless, these actions are confronted with difficulties that threaten to paralyse them. They are unable to raise the annual financial resources that they need. Teams are faced with suspicion and sometimes violence on behalf of warring parties. Antiterrorism laws do not take into account the realities which humanitarian actors are confronted with, that feed their insecurity.

Having untangled the complex skein of different actors and analysed the ambiguities that currently compromise humanitarian action, Pierre Micheletti draws up a list of ten recommendations in order to preserve the ability to act and to avoid the risk of being instrumentalised by major powers.

In the wake of the Covid-19 pandemic and its serious impact on the global economy, the first of these proposals concerns a radical change in terms of emergency funding. One figure sums it up, giving this essay its title: 0.03%...

*Translated from the French by Juliet Powys*



# Un printemps qui dure



## *La face cachée des sociétés civiles au Maghreb*

Emmanuel Matteudi, Fatima Chahid-lapeze  
et Martin Pericard

Préfaces de Tahar Ben Jelloun et Benjamin Stora

Éditions de l'Aube, 2020

(Published in French)

## Le mot de l'éditeur

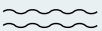


Le monde ne cesse d'être bousculé par la montée en puissance des sociétés civiles qui se révoltent contre les injustices, les puissants, la manière de gouverner, mais aussi pour davantage de libertés, de démocratie et de considération vis-à-vis de notre planète. C'est à la relecture des bouleversements tunisien, marocain, puis plus récemment algérien, que nous convient les auteurs, qui interrogent et observent les faces « cachées » de l'expression citoyenne.

# A lasting spring



## Publisher's note



The world is perpetually being shaken up by the rise of civil societies revolting against injustice, power, and ways of governing, but also in favour of increased freedoms, democracy, and greater consideration for our planet. The authors invite us to revisit the uprisings in Tunisia, Morocco, and more recently in Algeria, observing and calling into question the “hidden” faces of citizen expression.

*Translated from the French by Juliet Powys*



# Approche alternative du changement



*Development, Humanitarian Aid, and Social Welfare. Social Change from the Inside Out*  
*Humanitarian Work, Social Change, and Human Behavior. Compassion for Change*

Cornelia Walther

Palgrave Pivot, 2020

(Publié en anglais)

## Le mot de l'éditeur



Le premier ouvrage examine la manière dont le comportement humain est façonné par nos aspirations, émotions, pensées et sensations et, à l'inverse, la manière dont les expériences qui découlent de notre comportement ont un impact sur nous-mêmes, sur autrui, et sur la planète. Ce livre présente une analyse des interactions constantes entre ces quatre strates et propose des solutions pratiques visant à systématiquement créer une dynamique de changement social durable. Il démontre pourquoi le changement, en plus des transformations économiques et politiques à l'échelle macro, commence par des changements d'état d'esprit à l'échelle micro. Ainsi, il met en exergue le chaînon manquant entre les efforts en faveur de l'autonomisation personnelle et ceux en faveur du bien-être collectif. L'analyse repose sur un nouveau paradigme théorique s'inscrivant dans la perspective d'une « connexion continue entre corps, esprit, cœur et âme ». Partant de l'idée qu'une société équitable peut profiter à tout un chacun, l'auteur défend l'argument selon lequel les efforts mis en

œuvre pour les autres portent leurs fruits à trois niveaux : celui de la personne qui agit, celui de la personne pour laquelle l'action a été réalisée, et celui de la société.

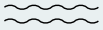
Le deuxième livre part du principe que l'existence humaine découle des interactions entre quatre dimensions, à savoir l'esprit, le cœur, le corps et l'âme, lesquelles s'expriment par les pensées, les émotions, les sensations et les aspirations. Combinant théorie et pratique, et incluant les enseignements tirés de l'expérience personnelle de l'auteur – qui a travaillé pendant vingt ans dans le secteur humanitaire en zones sinistrées –, l'objectif de ce texte est de permettre au lecteur de comprendre (pensée), de ressentir (émotions), d'expérimenter (sensations) et de vouloir faire partie d'un changement de paradigme axé sur le changement aux niveaux local et global (aspirations). Cet ouvrage propose une méthodologie visant à optimiser les interactions entre les personnes, les institutions et les sociétés dans lesquelles elles travaillent, fondent une famille, et tentent de réaliser leurs rêves. En outre, il cherche à redonner du sens à la vie quotidienne et aux organisations humanitaires. Son principal message est le suivant : un monde meilleur n'est pas et ne devrait pas être une idée abstraite et absconse, mais quelque chose qui se trouve entre les mains de tout un chacun.

***Traduit de l'anglais par Méline Bernard***

# Alternative approach of change



## Publisher's note

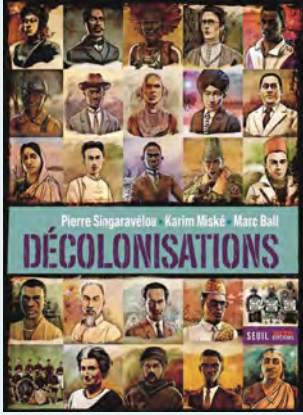


The first book examines how human behaviour is shaped by our aspirations, emotions, thoughts and sensations, and conversely, how the experiences that result from our behaviour impact ourselves, others and the planet. Based on an analysis of the constant interplay between these four layers, it offers practical solutions to systematically induce sustainable social change dynamics. It shows why change, in addition to economic and political transformation at the macro level, begins with mind-shifts at the micro level. Hereby it establishes the missing link between investments in personal empowerment and collective welfare. A novel theoretical paradigm is the foundation of this book, which is anchored in the perspective of an ongoing “body-mind-heart-soul connection”. Based on the premise that an equitable society is to the benefit of everyone, it is argued that efforts made for others have benefits at three levels – for the individual who acts, the one who has been acted for and for society.

The second book is based on the view that human existence results from the interplay of four dimensions: mind, heart, body and soul, which find their expression in thoughts, emotions, sensations and aspirations. By combining theory and praxis, including personal lessons learned during the author's two decades of humanitarian work in emergency areas, the book's goal is to make the reader understand (thought), feel (emotion), experience (sensation) and want to be part of a paradigm shift that is geared toward local and global change (aspiration). It introduces a methodology to optimise the interplay between individuals and the institutions and societies in which they work, raise families and pursue their dreams. Further, it seeks to reposition purpose at the centre of both everyday life as well as humanitarian institutions. The book's central message is that a better world is not, and should not be, abstract and abstruse, but something that lies in everyone's hands.



# L'histoire à rebrousse-poil



## *Décolonisations*

Pierre Singaravélou, Karim Miské  
et Marc Ball

Éditions du Seuil, 2020  
(Published in French)

### Le mot de l'éditeur



La décolonisation commence au premier jour de la colonisation. Dès l'arrivée des premiers Européens, les peuples d'Afrique et d'Asie se soulèvent. Personne n'accepte de gaieté de cœur d'être dominé. Mais pour recouvrer un jour la liberté, il faut d'abord rester vivant. Face aux mitrailleuses des Européens, les colonisés reprennent la lutte sous d'autres formes: de la désobéissance civile à la révolution communiste, en passant par le football et la littérature. Un combat marqué par une infinie patience et une détermination sans limite. Cette longue lutte constitue l'objet de ce livre qui, restituant le foisonnement des recherches universitaires, propose avant tout un nouveau récit entraînant. Une épopée inoubliable qui nous fait découvrir des héroïnes et des héros inconnus ou oubliés de cette histoire douloureuse: Manikarnika Tambe, la reine de Jhansi qui mena ses troupes à l'assaut des Britanniques en Inde, Mary Nyanjiru, l'insurgée de Nairobi, Lamine Senghor, le tirailleur sénégalais devenu militant anticolonialiste à Paris. Au fil des pages, nous rencontrons des personnages plus familiers: l'Algérien Kateb Yacine, l'Indien Gandhi, les Vietnamiens Giap et Ho Chi Minh. Avec eux, un vent de résistance emporte le monde et aboutit à l'indépendance de presque toutes les colonies dans les années 1960. Mais à quel prix? Dans l'Inde atomique d'Indira Gandhi, dans le Congo soumis à la dictature de Mobutu ou dans un Londres secoué par les émeutes des jeunes issus de l'immigration, cette histoire des décolonisations démontre à quel point il est crucial de la raconter aujourd'hui.

# History against the grain



## Publisher's note



Decolonisation began on the first day of colonisation. From the arrival of the first Europeans, the people of Africa and Asia rose up. No one accepts domination lightly. But in order to win one's freedom back one day, one first had to stay alive. Faced with the Europeans' machine guns, the struggle of the colonised people took on other forms: from civil disobedience to the Communist Revolution, by way of football and literature. The combat was characterised by infinite patience and a determination without bounds. This long struggle is the subject of this book, which, giving an account of the proliferation of university research, foremost offers a new and engaging narrative. It is an unforgettable saga that reveals the unknown or forgotten heroes and heroines of this painful story: Manikarnika Tambe, the queen of Jhansi who led her troops into battle against the British in India; Mary Nyanjiru, the insurgent from Nairobi; Lamine Senghor, the Senegalese infantryman turned anticolonial militant in Paris. Throughout the pages, we meet more familiar characters too: the Algerian Kateb Yacine, the Indian Gandhi, the Vietnamese Giap and Ho Chi Minh. Thanks to them, a wind of resistance swept across the world and resulted in the independence of nearly all of the colonies in the 1960s. But at what cost? In Indira Gandhi's atomic India, in the Congo subjected to the dictatorship of Mobutu; or in London shaken by riots amongst young immigrants, this history of decolonisation demonstrates how important it is to tell this story today.

*Translated from the French by Juliet Powys*



# 40 ans de Solidarités International



*Aider plus loin. 40 ans de crises,  
40 ans d'actions*

Pierre Brunet et Tugdual de Dieuleveult  
Éditions Autrement, 2020  
(Published in French)

## Le mot de l'éditeur

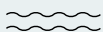


Afghanistan, 1980. Face à la guerre imposée par l'invasion soviétique, un groupe de jeunes Français part secourir la population. À pied ou à cheval, franchissant clandestinement la frontière, ils vont porter une aide dans les régions les plus reculées. De cet engagement humanitaire inédit naît Solidarités International. 40 ans après, l'ONG est active dans 18 pays, partout où les besoins existent. Elle vient ainsi en aide à plus de 4 millions de bénéficiaires chaque année, victimes de guerre, d'épidémie ou de catastrophe naturelle. Ce livre se veut le témoin de ces 40 années d'actions, grâce aux récits de son fondateur Alain Boinet et de ses compagnons de route – Gérard d'Aboville, Patrice Franceschi, Bernard Kouchner, Bernard Pivot –, mais aussi de ceux des personnes en danger et des équipes de terrain. Au-delà, il éclaire les défis nouveaux, ceux de l'humanitaire de demain. Ainsi se dessine l'histoire d'une exceptionnelle aventure humaine, réponse audacieuse aux multiples crises qui bouleversent notre monde.

# 40 years of *Solidarités International*



## Publisher's note



Afghanistan, 1980. Faced with the war imposed by the Soviet invasion, a group of young French people set off to help the population. Crossing the border illegally, on foot or on horseback, they brought aid to the remotest regions. This unprecedented humanitarian engagement gave rise to *Solidarités International*. Forty years later, the NGO is active in eighteen countries, wherever there is need. It also helps more than 4 million beneficiaries every year, victims of wars, epidemics or natural disasters. This book is an account of these forty years of actions, including texts by its founder Alain Boinet and his travelling companions – Gérard d'Aboville, Patrice Franceschi, Bernard Kouchner, Bernard Pivot –, but also by those in danger and by field teams. It also sheds light on new challenges linked to the future of humanitarian aid. It is the story of an exceptional human adventure, a daring response to the numerous crises that are shaking up the world.

*Translated from the French by Juliet Powys*



# 40 ans de Médecins du Monde



## *La belle histoire*

**Boris Martin**

Éditions Médecins du Monde, 2020  
(Published in French)

## Le mot de l'éditeur



En 2020, Médecins du Monde fête ses 40 ans. L'âge de la maturité peut-être, l'occasion surtout de revenir sur ce qui fonde l'association, de passer en revue les épisodes marquants de son histoire et de faire ressortir les lignes de force de son action, déjà énoncées il y a quatre décennies.

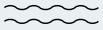
« Aller là où les autres ne vont pas, témoigner de l'intolérable et travailler bénévolement ». Telle est la profession de foi contenue dans ce « serment des égaux » que 43 personnes paraphèrent un jour de 1980 dans un amphithéâtre de l'hôpital Broussais, à Paris. Réunissant anciens du Biafra, déçus de Médecins Sans Frontières, jeune garde issue de l'opération *Île de lumière* en mer de Chine, médecins, journalistes ou photographes, cette assemblée donnait le jour à un nouveau venu dans la petite famille des humanitaires français. Mélange de déterminisme militant, d'enthousiasme triomphant et d'improvisation bon enfant, Médecins du Monde était né.

L'auteur est rédacteur en chef de la revue *Alternatives Humanitaires*. L'ouvrage est consultable et librement téléchargeable à l'adresse suivante : <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2020/09/24/medecins-du-monde-la-belle-histoire>

# 40 years of *Médecins du Monde*



## Publisher's note



2020 marks *Médecins du Monde*'s 40th anniversary. The age of maturity, perhaps, and above all the occasion to go back to the founding principles of the association, to review the memorable episodes of its history and to highlight the key elements of its action, which were stated four decades ago.

"To go where others will not, to testify to the intolerable, and to volunteer". Such was the declaration of faith contained in the "oath of equals", signed by forty-three people one day in 1980 in an amphitheatre in the Broussais hospital in Paris. The assembly, which included Biafran veterans, disillusioned members of *Médecins Sans Frontières*, the young guard from the *Île de lumière* operation in the South China Sea, doctors, journalists and photographers, gave rise to a newcomer in the little family of French humanitarian aid. A mix of militant determinism, triumphant enthusiasm and good-natured improvisation: *Médecins du Monde* (Doctors of the World) was born.

The author is the Editor-in-Chief of the *Humanitarian Alternatives* review.

*Translated from the French by Juliet Powys*

## CRÉDITS PHOTOS

### 1 – Couverture

| Cover

© ICRC/AGBLEVO, Abel/2020/V-P-ML-E-00529

- Koulikoro, Mali. Le CICR concilie l'aide aux déplacés et la lutte contre la pandémie de Covid-19. Le lavage des mains et la distanciation sociale sont respectés durant les distributions de vivres.
- Koulikoro, Mali. The ICRC balances assistance to the internally displaced and the fight against the Covid-19 pandemic. Handwashing and social distancing are respected during food distributions.

### 2 – Éditorial

| Editorial

© Martin Sanchez/Unsplash

### 3 – Perspectives

© ICRC/MATTHYS, Olivier/2011/V-P-PK-E-01284

- District de Jacobabad, Wasayo, Pakistan. Distribution de nourriture par le CICR à 945 foyers touchés par des inondations.
- Jacobabad district, Wasayo, Pakistan. The ICRC distributes food to 945 households affected by the floods.

### 4 – Focus

© ICRC/s.n./2020/V-P-UG-E-00480

- Yumbe, camp de réfugiés de Bidibidi, Ouganda. Des volontaires de la Croix-Rouge de l'Ouganda diffusent des recommandations concernant la pandémie de Covid-19 dans un marché du camp.
- Yumbe, Bidibidi Refugee Settlement, Uganda. Uganda Red Cross Society volunteers share recommendations regarding the Covid-19 pandemic in a market of the camp.

### 5 – Transitions

© Juliana Romão/Unsplash

### 6 – Tribune

© Nadège Mazars/HI

- Les voitures de HI portent ce symbole « No weapons » sur les vitres pour signifier leur neutralité dans le conflit colombien.
- HI's cars carry this symbol "No weapons" on the windows to signify their neutrality in the Colombian conflict.



1



4



2



5



3



6

## À propos / *About us*

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.

### Remerciements | *Acknowledgements*

Pour leurs contributions bénévoles à ce numéro :

*For their voluntary contribution to this issue:*

Brax • Nicolas Fuchs • Damian Gonzalez Dominguez (CICR/ICRC)  
• Laethicia Lamotte (HI - Humanité & Inclusion)

Conception | *Conception*

In medias res

ISSN : 2492-7120

ISBN : 978-2-37704-713-0

Imprimeur | *Printer*

Imprimerie Brailly – Saint-Genis-Laval



This product comes from sustainably managed forests and controlled sources

## *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.

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](mailto:contact@alternatives-humanitaires.org)

@AlterHuma

[www.facebook.com/AltHuma/](https://www.facebook.com/AltHuma/)

<https://fr.linkedin.com/company/alternatives-humanitaires-humanitarian-alternatives>

[https://www.youtube.com/channel/UCJXwxApzR\\_fxMj5rDKboyHg](https://www.youtube.com/channel/UCJXwxApzR_fxMj5rDKboyHg)

<http://alternatives-humanitaires.org>



B. Martin  
F. Grünewald

## ÉDITORIAL | EDITORIAL

**L'histoire sans fin**  
— The never-ending story

1

## PERSPECTIVES

**L'invention de l'impartialité : histoire d'un principe humanitaire, entre raisons juridique, stratégique et algorithmique**  
— The invention of impartiality: the history of a humanitarian principle, from a legal, strategic and algorithmic perspective

J. Glasman

8

## COVID-19: RETOURS D'EXPÉRIENCES ET ENJEUX D'AVENIR COVID-19: LESSONS LEARNED AND FUTURE CHALLENGES

**Communiquer et convaincre : un regard d'humanitaires sur la réponse française à l'épidémie de coronavirus**  
— Communicating and convincing: a humanitarian perspective on the French response to the coronavirus epidemic

E. Baron  
M. Neuman

24

O. Nevissas  
A. Tinland  
C. Farnarier  
É. Mosnier  
M. Mosnier

**Les personnes en situation de sans-abrisme face à la Covid-19 : étude sur des éléments d'une *praxis* humanitaire chez des acteurs associatifs de Marseille**  
— The homeless population and Covid-19: a study of the application of humanitarian *praxis* by non-profit organisations in Marseille

35

G. Foden

**Apprendre de la Covid-19 : l'inextricable lien entre la santé et le logement** — Learning from Covid-19: the inextricable link between health and housing

48

I. Sesmaisons

**L'impact de la Covid-19 sur les organisations de la société civile africaine** — The impact of Covid-19 on African civil society organisations

59

M.-C. Savard  
F. Audet  
M.-P. Leroux

**La localisation de l'aide au prisme de la Covid-19 : question de choix ou dernier recours ?** — Localisation of aid through the lens of Covid-19: a matter of choice, or a last resort?

68

C. Holt  
X. Hurni-Cranston  
L. Mahpara Ahmed  
F. Mastroianni

**Collecte de données : les leçons tirées de la pandémie de Covid-19 dans les camps de réfugiés rohingyas de Cox's Bazar au Bangladesh**  
— Data collection: lessons learned from the Covid-19 pandemic in Rohingya refugee camps, Cox's Bazar, Bangladesh

79

D. Alalouf-Hall  
Y. Conoir  
J.-M. Fontan  
D. Grant-Poitrass  
S. Maltais

**Entre menaces et opportunités : la réponse canadienne face à la Covid-19** — Between threats and opportunities: the Canadian response to Covid-19

94

M. Senaratne

**Réinventer la mise en récit à la faveur de la Covid-19 ?**  
— Reinventing storytelling with the help of Covid-19?

116

## TRANSITIONS

**Représentation d'autrui faussée, modernité négligée et partenariat tronqué : pourquoi il faut décoloniser le plaidoyer humanitaire**  
— Truncated representation of the Other, neglected modernity and truncated partnerships: why humanitarian advocacy must be decolonised

F. Sennesael

128

## TRIBUNE

**Se donner les moyens de lutter contre l'impunité des agresseurs de travailleurs humanitaires**  
— Giving ourselves the means to fight against the impunity of attackers of humanitarian workers

P. Ryfman

144

## REPORTAGE

**« Photographie humanitaire » : le point de vue d'un historien**  
— "Humanitarian Photography": an historian's point of view

B. Cabanes

152

## CULTURE

**Complètement Brax** — Totally Brax — Livres — Books

170

Nov. 2020  
Numéro 15 —

ALTERNATIVES HUMANITAIRES

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Nov. 2020  
— Issue 15

18 €



9 782377 047130