

FOCUS

**MIGRATION ET
NATIONALISMES**
**MIGRATION AND
NATIONALISMS**

Quelle voie pour les ONG ?

What path for NGOs?

MAIS ÉGALEMENT...

PERSPECTIVES

Les bénévoles de la Croix-Rouge française face à l'urgence Covid-19
— p. 8
French Red Cross volunteers
and the Covid-19 emergency

BUT ALSO...

TRANSITIONS

L'action humanitaire entravée
par la lutte anti-terroriste
— p. 118
Humanitarian action impeded
by anti-terrorist efforts

TRIBUNE

De l'usage de la science
par les humanitaires
— p. 184
Humanitarians and the use
of science

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 • 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*

Magali Bouchon • Aude Brus • Pierre Gallien • Clara Egger
• Valérie Gorin • Vincent Léger • Stéphanie Stern

Conseil scientifique | *Scientific council*

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

Rédacteur en chef | *Editor-in-Chief*

Boris Martin
boris.martin@alternatives-humanitaires.org

Coordination | *Communication*

Audrey Sala
audrey.sala@alternatives-humanitaires.org

Traducteurs | *Translators*

Anna Brun • Gillian Eaton • Gabriel Grandjouan
• Fay Guerry • Sophie Jeangeorges • Juliet Powys
• Benjamin Richardier • Derek Scoins • Naomi Walker

Correction de la version française
| *Correction for the French version*
Cécile Leonett

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

La cause des migrants au péril de la montée des nationalismes : quelle voie pour les organisations de solidarité internationale ?

The cause of migrants at threat from the rise of nationalisms: what path for international solidarity organisations?

Clara Egger • Professeure adjointe à l'université de Groningue (Pays-Bas), directrice des études du master commun NOHA Erasmus Mundus en action humanitaire internationale et membre du Comité de rédaction d'*Alternatives Humanitaires*
Copilote du dossier de ce numéro avec Boris Martin, rédacteur en chef

Clara Egger • Assistant Professor at the University of Groningen (The Netherlands), Director of Studies of the NOHA Erasmus Mundus Joint Master's Degree Programme in International Humanitarian Action and Member of the *Humanitarian Alternatives* Editorial Board
Co-editor of this issue's *Focus* with Boris Martin, Editor-in-Chief





CLARA EGGER

La fin de la Seconde Guerre mondiale a ouvert un mouvement d'amplification de la coopération internationale particulièrement marquée depuis le début des années 1990. Un grand nombre d'organisations humanitaires, en France et au-delà, sont enfants de ce demi-siècle marqué par l'espoir d'une plus grande solidarité entre les peuples, les sociétés et les économies. En particulier, la cause des migrants a toujours été un des axes forts de ce projet de solidarité internationale. D'une part, les thèmes de l'exil et de la précarité des personnes déplacées de force occupent une place centrale dans l'iconographie humanitaire. D'autre part, l'engagement aux côtés des personnes migrantes a toujours été multiforme, les logiques d'assistance et de protection côtoyant celles, plus politiques, de la reconnaissance d'un droit à la migration. Or, depuis 2015 et ce qui a été à tort qualifié de « crise migratoire », ce projet fait face à un fort courant politique contraire touchant tous les continents, et caractérisé par une montée des nationalismes. Celle-ci, en ouvrant une « crise de l'accueil », s'est essentiellement cristallisée sur la problématique migratoire.

Qu'il s'agisse de l'élection de Donald Trump en 2016, faisant des musulmans et des Mexicains la cause des maux de l'Amérique, de Geert Wilders, leader du Parti pour la liberté et ancien membre de la coalition gouvernementale, voulant mettre fin à « l'islamisation » des Pays-Bas ou de Viktor Orbán attelé à la construction d'un mur anti-migrants en Hongrie, ces partis ont en commun de parier sur une rhétorique isolationniste, nationaliste et raciste aux cœur des succès électoraux qu'ils engrangent depuis 2010. Le chantage que le président biélorusse Loukachenko impose à l'Europe en utilisant de manière ignoble des migrants est l'actuel point d'orgue d'une escalade qui pourrait bien repousser les limites en la matière. Il ne s'agit pas d'une nouvelle crise migratoire, pas plus que celle que l'on nous vend avec complaisance depuis plus de six ans. C'est la démonstration par l'ignominie que

The end of the Second World War ushered in a movement to amplify international cooperation that has been further magnified since the early 1990s. Many international organisations around the world were founded during this half century marked by a hope of greater solidarity between peoples, societies and economies. In particular, the cause of migrants has always been one of the main pillars of this international solidarity project. While on the one hand the themes of exile and the precariousness of forcibly displaced people occupy a central place in humanitarian iconography, on the other hand the commitment alongside migrants has always been manifold, with the systems of assistance and protection coexisting alongside other, more political, systems such as the recognition of the right of migration. However, since 2015 and what has been wrongly described as a "migration crisis", this project has faced strong opposition from a political current affecting every continent and characterised by the rise of nationalism. By opening a "crisis of reception", this political current has essentially crystallised around the issue of migration.

From the election in 2016 of Donald Trump, who held Muslims and Mexicans responsible for America's ills, to that of Geert Wilders, the leader of the Freedom Party and former member of the government coalition to end the "islamisation" of the Netherlands, or Viktor Orbán, who in Hungary is calling for the construction of an anti-migrant wall, the parties these leaders represent share an isolationist, nationalist and racist rhetoric that has been at the heart of their electoral successes since 2010. The blackmail that Belarusian President Lukashenko is imposing on Europe by despicably using migrants is the current culmination of an escalation that may well push the boundaries in this area. This is not a new migration crisis, nor the one that we have been kindly sold to us for over six years. This is proof through ignominy that the instrumentalisation of migration has become as much a tool of geopolitics as of domestic policy. France

l'instrumentalisation du fait migratoire est devenue autant un outil de géopolitique que de politique intérieure. La France n'est pas épargnée, et l'ouverture de la séquence électorale de 2022 est déjà marquée par la prépondérance des questions autoritaires et identitaires. De façon inédite, la campagne politique en cours relaie nombre de fantasmes autour d'un déclin civilisationnel français, alimenté par des politiques d'accueil volontiers qualifiées de naïves ou généreuses à l'excès. En Asie, l'exode des Rohingyas fuyant la violence des autorités birmanes les a laissés sans statut ni protection au Bangladesh. En Amérique latine, la crise vénézuélienne a conduit le Brésil et l'Équateur à presque fermer leurs frontières aux « indésirables ». Ce climat laisse les organisations humanitaires dans une certaine torpeur, la plupart des grandes agences peinant à faire valoir leur expertise ou à rétablir la vérité sur ces sujets.

Au-delà des enjeux de plaidoyer, ce nouveau climat politique est déjà lourd de conséquences pour les acteurs humanitaires. En Norvège et en Suède – historiquement parmi les pays les plus généreux en matière d'aide internationale –, les débats parlementaires sur les montants à allouer à la solidarité internationale ont été particulièrement tendus et les engagements budgétaires sauvés *in extremis* de coupes drastiques principalement soutenues par les partis d'extrême droite. En Italie et en Hongrie, de nouvelles politiques criminalisent les actions de secours aux migrants. En France, le harcèlement policier des associations de secours aux migrants à la frontière italienne, qui a conduit des militants devant la justice pour « délit de solidarité », reste quotidien, les militants d'extrême droite exploitant à leur manière la situation.

Dans de nombreux pays, la gestion de la Covid-19 a conduit à réduire le champ et les possibilités d'action des associations de solidarité internationale, les personnes migrantes et déplacées continuant d'être particulièrement ciblées au

has not been spared, and the opening of the 2022 election season has already been marked by a predominance of authoritarian and identity questions. In an unprecedented way, the current political campaign is feeding delusions of a French civilizational decline, fuelled by reception policies merrily described as naïve or excessively generous. In Asia, the exodus of the Rohingya fleeing violence perpetrated by the Burmese authorities has left them without status or protection in Bangladesh. In South America, the Venezuelan crisis has prompted Brazil and Ecuador to almost close their borders to undesirable foreigners. These events have left humanitarian organisations deep in torpor, with most major agencies struggling to assert their expertise or establish the truth on these issues.

Beyond questions of advocacy, this new political climate is already fraught with consequences for humanitarian actors. In Norway and Sweden – historically amongst the most generous countries in terms of international aid – parliamentary debates on the sums to be allocated to international solidarity have been particularly tense, and budgetary commitments have been saved *in extremis* from drastic cuts, mainly supported by the far-right parties. In Italy and Hungary, new policies have criminalised migrant relief efforts. In France, police harassment of migrant relief associations at the Italian border remains a daily occurrence, with activists being taken to court for “solidarity crimes” and far-right activists exploiting the situation for their own purposes.

In many countries, the management of Covid-19 has led governments to reduce the scope and possibilities for action by international solidarity associations. Migrants and displaced persons continue to be particularly targeted, often regardless of their health situations. Their social and political management has fallen under the radar because of the crisis, and the outlook on the “post-pandemic world” threatens further restrictions on the action of international civil society.

mépris, bien souvent, de leur situation sanitaire. À l'image de leur prise en charge, sujet passé sous les radars de l'actualité à la faveur de la crise, les perspectives politiques qu'ouvre le « monde d'après » font craindre de nouvelles restrictions pour l'action de la société civile internationale.

Ce numéro propose d'initier une réflexion – croisant savoirs académiques et savoirs pratiques – sur ces sujets en analysant comment les organisations humanitaires, en France et dans le monde, continuent leur action auprès des migrants, dans quelles conditions et selon quels rapports avec les autorités, et en se demandant si elles peuvent/doivent influencer les cadres politiques dans lesquels s'inscrit l'action humanitaire. Les contributions mettent en lumière différentes dimensions de l'action humanitaire en milieu hostile. Une dimension contextuelle d'abord, portant sur les continuités et changements du contexte des politiques migratoires en Amérique latine et en Asie. Tant Lucie Laplace qu'Yvonne Su, Tyler Valiquette et Gerson Scheidweiler soulignent respectivement le passage d'un nationalisme inclusif à un nationalisme exclusif en Équateur, et les promesses non tenues du gouvernement brésilien à l'égard des réfugiés vénézuéliens sur fond de crise de la Covid-19. En revanche, Eduardo S. Molano souligne la permanence de clivages ethno-raciaux au sein du gouvernement d'opposition fantôme au Myanmar, après le coup d'État militaire. Une dimension stratégique ensuite, poussant les ONG humanitaires à concevoir de façon différente le plaidoyer politique en faveur des personnes migrantes comme le soulignent Maelle L'Homme – dans son analyse des débats au sein de *Médecins Sans Frontières* et au-delà – et Frédéric Meunier – regrettant l'engagement qu'il estime insuffisant des grandes ONG humanitaires internationales sur ces enjeux. Une dimension pratique enfin, la protection des migrants donnant lieu à une redéfinition de la geste humanitaire et à l'émergence de nouveaux types

Combining academic knowledge and practical experience, this issue prompts a discussion on these topics by analysing how humanitarian organisations, in France and around the world, are continuing their action with migrants, in what conditions and according to which relationship with the authorities, and by asking how they can/should influence the political frameworks of humanitarian action. The contributions highlight the different dimensions of humanitarian action in a hostile environment. Firstly, a contextual dimension, relating to the continuities and changes in the context of migration policies in South America and Asia. Lucie Laplace and Yvonne Su alongside Tyler Valiquette and Gerson Scheidweiler respectively highlight the shift from inclusive to exclusive nationalism in Ecuador and the Brazilian government's broken promises to Venezuelan refugees in the midst of the Covid-19 crisis. Eduardo S. Molano examines the ongoing ethno-racial divisions within the shadow opposition government in Myanmar in the wake of the military coup. This is followed by a consideration of the strategic dimension, in which contributors urge humanitarian non-governmental associations (NGOs) to take a different approach to political advocacy on behalf of migrants, as Maelle L'Homme points out in her analysis of the debates within and beyond *Médecins Sans Frontières*. Frédéric Meunier, for his part, bemoans the commitment he considers insufficient of major international humanitarian NGOs on these issues. Finally, there is a practical dimension, with the protection of migrants giving rise to a redefinition of the humanitarian gesture and the emergence of new types of actors, as illustrated by the emblematic cases of the combined action of *Médecins du Monde* with local activists in French Briançonnais and *Humacoop-Amel* France, in the article by Léna Lefebvre and Guy Caussé reviewing the situation in Greece.

Migration has been a constant and long-standing issue in the humanitarian field. Because it is never more

d'acteurs, comme le relèvent notamment les cas emblématiques de l'action conjugée de Médecins du Monde et de militants locaux dans le Briançonnais ou d'Humacoop-Amel France à travers l'article de Léna Lefebvre et Guy Caussé revenant sur la situation en Grèce.

La question migratoire traverse en permanence, et depuis longtemps, une grande partie du champ humanitaire. Parce qu'elle n'est jamais aussi instrumentalisée qu'en période de crise et d'élections, ce focus donne de nouvelles clés pour comprendre les modalités qui pourraient permettre de remettre la solidarité internationale, largement mise à mal par cette pandémie, au cœur des débats nationaux et internationaux en la matière.

instrumentalised than in times of crisis and election, this dossier offers new ways of understanding methods that might help restore the place of international solidarity, a field greatly undermined by this pandemic, at the heart of national and international debates on the matter.

Translated from the French by Juliet Powys



Voir également, sur notre site, l'entretien que Rony Brauman a accordé sur le thème des migrations à Boris Martin, rédacteur en chef de notre revue.

See also, on our website, the interview that Rony Brauman gave on the topic of migration to Boris Martin, editor-in-chief of our review.



PERSPECTIVES



PERSPECTIVES

La gestion des dévouements, des risques et des affects : récits d'expérience de bénévoles de la Croix-Rouge française face à l'urgence Covid-19

Managing dedication, risk and emotions: the experiences of French Red Cross volunteers during the Covid-19 emergency

Olivia Néviassas • Anthropologue



Au plus près des bénéficiaires, les bénévoles de la Croix-Rouge française se sont engagés au risque de leur santé physique et mentale. Comment ont-ils géré cette situation exceptionnelle qui impactait autant leur engagement que les habituelles méthodes de management ? C'est à ces questions que l'auteur, s'appuyant sur une étude financée par la Fondation Croix-Rouge française, répond.

In direct contact with beneficiaries, the volunteers of the French Red Cross provide aid despite the risk to their physical and mental health. How did they cope during this unprecedented situation that affected both their capacity to commit and their usual management practices? Based on a study funded by the French Red Cross Foundation, the author attempts to provide answers to this important question.



OLIVIA
NÉVIASSAS

Au lendemain de la première vague épidémique de mars 2020, les équipes de bénévoles de la Croix-Rouge française (CRF) en charge de la modélisation et de la mise en œuvre des activités d'urgence ont vu s'étendre leur domaine d'action. Ces dernières ont en effet dû rapidement s'inscrire dans des réalités et des enjeux institutionnels, organisationnels et sanitaires très disparates, notamment entre la ville de Marseille et la Guyane, terrains retenus pour notre étude¹. Derrière ces activités dites « de riposte », se trouvent des hommes et des femmes bénévoles mobilisés en urgence devant trois injonctions fondamentales : prendre soin de soi, de l'autre, et du collectif. Comment les aidants se sont-ils entr aidés quand une fatigue émotionnelle touchait un pair et/ou l'ensemble d'une équipe ? Comment sont-ils parvenus à (re)fonder un collectif d'aidants dans un contexte anxiogène ?

À travers des extraits d'entretiens réalisés auprès de vingt-et-un bénévoles dans le cadre de cette étude socio-anthropologique², cet article traitera dans une première partie des comportements spontanés de sociabilité³, de mutualisme et d'entraide. De là, des dynamiques sont nées de l'expérience collective d'un terrain humanitaire « du proche ».

— 1. « Les déterminants du bien-être psychosocial des bénévoles Croix-Rouge en contexte épidémique : perceptions des facteurs de stress, du risque et stratégies de coping mobilisées dans le cadre de la riposte au Covid-19 à Marseille et en Guyane ». L'objectif principal était de saisir l'expérience des bénévoles de la Croix-Rouge engagés au sein de deux délégations territoriales de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et de la Guyane en interrogeant leurs perceptions des déterminants (facteurs de risque et de protection) individuels, sociaux, organisationnels et environnementaux impactant le bien-être psychosocial.

— 2. Cette recherche a été réalisée dans le cadre de l'appel à bourses postdoctorales lancé par la Fondation Croix-Rouge française et avec le soutien de ses partenaires, le SESSTIM (Sciences économiques et sociales de la santé et traitement de l'information médicale) et Prospective et Coopération. Les propos et opinions exprimés dans cet article n'engagent que son auteure et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Fondation Croix-Rouge française.

— 3. Nous nous référons ici à une « sociabilité organisationnelle intégratrice » telle qu'analysée par Guillaume Coton dans son article « La sociabilité comme moyen de l'action collective, l'exemple des Verts », Presses Universitaires de Rennes, 2007, p. 87-102.

In the aftermath of the first wave of the epidemic of March 2020, the volunteer teams of the French Red Cross (FRC) responsible for modelling and implementing emergency activities saw their remit expanded. They quickly had to deal with a series of highly disparate institutional, organisational and health-related realities and challenges, particularly in Marseille and French Guiana, the fields selected for our study¹. Behind these "response" activities are volunteer men and women mobilised on an emergency footing with three fundamental imperatives: to take care of themselves, of each other and of the wider community. How did these caregivers help each other when emotional fatigue took hold of a peer/colleague or an entire team? How did they manage to (re)build a community of caregivers in distressing circumstances?

Drawing on excerpts from interviews with twenty-one volunteers who took part in this socio-anthropological study², this article will first address the spontaneous behaviours of sociability³, mutualism and mutual assistance, behaviours that form the basis of the collective experience of a "close-knit" humanitarian community. Secondly, we will link the analysis of this search for social support within a "symbolic humanist community" in an unprecedented-

— 1. « Les déterminants du bien-être psychosocial des bénévoles Croix-Rouge en contexte épidémique : perceptions des facteurs de stress, du risque et stratégies de coping mobilisées dans le cadre de la riposte au Covid-19 à Marseille et en Guyane ». The main aim was to record the experiences of the French Red Cross volunteers working in two territorial delegations, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) and French Guiana, by examining their perceptions of the individual, social, organisational and environmental determinants (risk and protection factors) affecting psychosocial well-being.

— 2. This research was carried out within the framework of postdoctoral fellowships awarded by the French Red Cross Foundation and with the support of its partners, SESSTIM (Economic and Social Sciences of Health and Medical Information Processing) and Prospective and Cooperation. This article reflects the views and opinions of the author only and not necessarily those of the French Red Cross Foundation.

— 3. We are referring here to an "integrating organisational sociability" as analysed by Guillaume Coton in his article « La sociabilité comme moyen de l'action collective, l'exemple des Verts », Presses Universitaires de Rennes, 2007, p. 87-102.

Dans un second temps, nous remettrons en lien l'analyse de cette recherche de soutien social au sein d'une « communauté symbolique humaniste » dans un contexte inédit où il fallait recréer de l'ordinaire, de la vie pour ne pas céder à la peur, à la perte de sens et à la division au sein des équipes. En effet, les bénévoles ont été confrontés à des facteurs de risque personnels, interpersonnels, organisationnels et familiaux qui pouvaient impacter rapidement leur santé (notamment mentale) et les dynamiques de groupe. En conclusion, nous verrons que les méthodes de management en situation d'urgence pandémique ont dû trouver un équilibre entre des mesures de gestion du risque sanitaire, d'une part, et les mesures de gestion des affects, d'autre part. Le soutien psychosocial aux aidants bénévoles et le renforcement des liens tissés entre les aidants restent un enjeu majeur durant cette pandémie pour les responsables d'interventions humanitaires en charge de collectifs de bénévoles.

Méthodologie

Cet article s'appuie sur vingt-et-un entretiens individuels réalisés avec onze personnes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et dix personnes basées en Guyane. Une sélection des participants à l'étude a été réalisée selon la méthode dite par « boule de neige » avec l'aide des responsables des cellules opérationnelles et techniques des délégations territoriales de PACA et de la Guyane. En raison des confinements et des restrictions de déplacements hors métropole, une immersion au sein de l'espace social et humanitaire, c'est-à-dire au « monde » (institutionnel, social, culturel, politique et intime) des répondants n'a pas été possible. Ceci a constitué une contrainte majeure pour à la fois construire une relation de confiance avec les enquêtés, et saisir « de l'intérieur » les sources de stress et les aspects socio-affectifs décrits durant les entretiens. Cependant, les participants – souvent débordés et épuisés – ont libéré une parole d'une force et d'une authenticité incroyables.

ed context in which it was important to recreate a sense of the ordinary, of normal life to avoid surrendering to fear, a loss of meaning and division within the teams. Volunteers faced personal, interpersonal, organisational and family risk factors that could rapidly affect their health (especially mental health) and the group dynamics. In conclusion, we will see that the management practices applied in a pandemic emergency had to strike a balance between, on the one hand, introducing measures to manage health risks and, on the other hand, introducing measures to manage emotions. Providing psychosocial support to volunteer caregivers and strengthening the bonds between caregivers remain major challenges for humanitarian response managers in charge of volunteer groups during this pandemic.

Methodology

This article is based on twenty-one individual interviews conducted with eleven people from the Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) region and ten based in French Guiana. Participants in the study were selected using the "snowball" sampling method with the assistance of the heads of the operational and technical units of the PACA and French Guiana territorial delegations. Due to lockdowns and restrictions on travel outside mainland France, it was not possible for us to be immersed in the respondents' social and humanitarian space, *i.e.* their institutional, social, cultural, political and private sphere. This represented a major constraint in terms of building a relationship of trust with the respondents and understanding the sources of stress and socio-affective aspects described during the interviews "on the inside". Yet the participants – often overwhelmed with work and exhausted – spoke with incredible passion and sincerity.

Concern for the Other: sociability, mutualism and mutual assistance

The Covid-19 pandemic has increased the social, health, economic and psychological vulnerability of groups of people in precarious situations who are

« Les bénévoles ont eu recours – de façon consciente ou non – à des stratégies d'adaptation. »

“Volunteers used – consciously or not – coping strategies.”

Le souci de l'Autre : sociabilités, mutualisme, entraide

La pandémie de Covid-19 a majoré les vulnérabilités sociales, sanitaires, économiques et psychologiques de groupes de personnes en situation de précarité, récipiendaires des projets des associations de solidarité⁴. Dans ce contexte, les opérateurs du champ de la solidarité et de l'aide humanitaire ont dû faire face à des défis de taille tels que l'aggravation, la modification des besoins sociaux, en santé, des situations de famine, l'instauration de modes opérationnels inédits et l'adoption de nouvelles pratiques de soin (parfois en distanciel). Face à ces sources de stress, les bénévoles ont eu recours – de façon consciente ou non – à des stratégies d'adaptation (dites de *coping*⁵) soit pour résoudre des problèmes (individuels ou collectifs), soit pour réguler des émotions.

Parmi les mécanismes relatés par les bénévoles et consistant à préserver le bien-être de ses pairs et du groupe lorsque des doutes et un épuisement

the beneficiaries of projects run by aid and development associations⁴. In this context, humanitarian aid and development operators had to cope with major challenges such as an increase and shift in social and healthcare needs, famine, the introduction of new operational practices and the adoption of new care practices (sometimes passed on remotely). Given these sources of stress, volunteers used – consciously or not – coping strategies⁵, either to solve problems (individual or collective) or to control their emotions.

The mechanisms the volunteers used to protect the well-being of their peers and the group when doubts and exhaustion surfaced in the first weeks of April 2020 included seeking out one's peers when one felt alone or exhausted or accepting advice and/or emotional support from one's peers, sometimes without even having asked for it.

“We ring each other if we feel that someone is not doing so well... We are a great team; we can count on one another. We have very strong personal bonds.” (a volunteer from the *La Croix-Rouge chez vous* [Get support at home] initiative, Marseille)

Close links with individuals identified as “caregivers” often already existed thanks to a mentor or friend relationship between volunteers seeking help and a sympathetic ear and “caregiver figures”.

— 4. Voir le Rapport annuel n° 26 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France 2021, notamment sa partie I, *Double peine et bombe à retardement : les mal-logés face au choc du Covid*, https://www.fondation-abbepierre.fr/documents/pdf/partie_1_-_double_peine_et_bombe_a_retardement_-_les_mal-loges_face_au_choc_du_covid_.pdf Voir également OXFAM, *Le Virus des inégalités*, 2021, <https://www.oxfamfrance.org/rapports/le-virus-des-inegalites>

— 5. Aussi appelés stratégies de gestion du stress, les mécanismes de *coping* sont des réponses comportementales, émotionnelles et cognitives des individus confrontés à des situations négatives stressantes et menaçantes (le *coping* réactionnel) selon le modèle de Lazarus et Folkman. Des mécanismes de *coping* énoncés par les participants ont été classés en trois grandes catégories : celles centrées sur le problème, celles sur l'émotion, celles sur la recherche de soutien social. Richard S. Lazarus, Susan Folkman, *Stress, Appraisal, and Coping*, Springer Publishing Company, 1984.

— 4. See Abbé Pierre Foundation's Annual Report no.26 on the state of bad housing in France 2021, in particular part I, *Double peine et bombe à retardement : les mal-logés face au choc du Covid*, https://www.fondation-abbepierre.fr/documents/pdf/partie_1_-_double_peine_et_bombe_a_retardement_-_les_mal-loges_face_au_choc_du_covid_.pdf See also OXFAM, *The Inequality Virus*, 2021, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621149/bp-the-inequality-virus-250121-en.pdf>

— 5. Also known as stress management strategies, coping mechanisms are the behavioural, emotional and cognitive responses of individuals in stressful and threatening negative situations according to Lazarus and Folkman's model. The coping strategies referred to by the participants were classified into three broad categories: problem-focused, emotion-focused and social-support seeking. Richard S. Lazarus, Susan Folkman, *Stress, Appraisal, and Coping*, Springer Publishing Company, 1984.

sont apparus les premières semaines d'avril 2020, nous avons retrouvé les suivants: recourir à des pairs quand on se sent seul ou épuisé, ou bénéficier – sans que parfois n'ait émergé une demande – de conseils et/ou d'un soutien émotionnel de ses pairs.

« On se donne des coups de fil si l'on sent que l'autre ne va pas terrible... On est une belle équipe, on peut compter les uns sur les autres. On a des liens sociaux très très forts. » (bénévole du dispositif « La Croix-Rouge chez vous », Marseille)

Une proximité existait souvent en amont avec la ou les personnes identifiées comme « aidants ». Ceci, en raison d'un lien de mentorat ou d'amitié établi entre, d'une part, des bénévoles en recherche d'aide et d'une écoute et, d'autre part, les « figures d'aidants ». Ces derniers ont des caractéristiques de « bon écoutant » : présents (à distance ou physiquement), ayant une disponibilité émotionnelle (écoute) connue et appréciée, et occupant un statut social reconnu au sein de la délégation. Ceci explique en partie le non-recours des bénévoles interrogés à des psychologues du centre opérationnel de la CRF (ligne d'écoute, groupes d'échanges par visioconférence). Parmi ces figures d'écouter, sont évoqués le médecin, l'infirmier, « les Anciens » (« des gens expérimentés » de la CRF engagés depuis plusieurs années).

« On n'a pas de psy, mais un médecin référent pour les pompiers, marins-pompiers bénévoles. Moi, je le connais depuis que je suis gamine et si besoin, j'irai le voir direct! Ou alors un infirmier si j'ai un problème psy. Il y a aussi le directeur des opérations, qui est un ancien, un médecin. Ce n'est pas un psy, mais j'ai confiance. Il y a beaucoup de gens expérimentés et il n'y a pas besoin de psy. Les bénévoles font du soutien psy par eux-mêmes sans s'en rendre compte. » (bénévole femme, 22 ans, Marseille)

Des dynamiques d'auto-support à distance sont nées quand la déstructuration puis la restructuration des activités

The latter have all the characteristics of "a good listener": they are present (remotely or physically), are valued for their emotional availability (good listeners) and have recognised social status within the delegation. This partly explains why the volunteers interviewed did not consult psychologists at the CRF's operations centre (helpline, videoconference discussion groups). These listeners include doctors, nurses and "old timers" (experienced people who have worked for the CRF for many years).

"We don't have a psychologist but a contact doctor for the volunteer firefighters and naval firefighters. I've known him since I was a kid and if I need to, I'll go straight to him! Or a nurse if I have a mental health issue. There's also the Director of Operations, who's an old hand, a doctor. He's not a psychologist, but I trust him. There's a lot of experienced people and there's no need for a psychologist. Volunteers provide their own psychological support without realising it." (female volunteer, 22 years old, Marseille)

Remote self-support dynamics emerged when the de-construction and re-construction of activities unsettled the group dynamics and required a significant contribution from volunteers.

"With Zoom meetings, you get to see the faces and expressions of colleagues and guess what mood they're in from their voices and what they say. We still look out for one another through our screens." (male volunteer, 70 years old, Marseille)

"We each ensure that the others are not overwhelmed. Several times the team has said to me: 'Come on, take a break!'" (female volunteer, 48 years old, Marseille)

These new forms of sociability have been central to the relationship dynamics within the volunteer "communities", notably those in Marseille, which spontaneously formed between late March and April 2020. In the very particular context of emergency intervention, this meant that opportunities to come

ont demandé un investissement bénévole important et ont ébranlé les dynamiques d'équipe.

« Les réunions Zoom permettent de voir les visages, expressions, cerner les humeurs des collègues par leur voix et les discours tenus. On fait tout de même attention aux uns et aux autres, via nos écrans. » (bénévole homme, 70 ans, Marseille)

« On veille réciproquement à ce que l'autre ne soit pas débordé. Plusieurs fois l'équipe m'a dit: "Enfin, tu prends un break!" » (bénévole femme, 48 ans, Marseille)

Ces nouvelles sociabilités ont été au cœur de dynamiques relationnelles au sein des « collectifs » bénévoles, notamment marseillais, qui se sont spontanément formés entre fin mars et avril 2020. Dans ce contexte singulier des interventions d'urgence, cela aurait permis d'organiser la rencontre, de soutenir le lien social à des moments-clés, pour que les individus qui composent ces nouveaux collectifs se sentent bien.

« Via les [réunions] Zoom, on se soutient. Ce n'est pas qu'une stratégie [rires]: on aime faire des apéros à la fin des Zoom, on est humain. Il y a des liens, forts, qui se sont noués, même à distance. On fait très très attention aux uns et aux autres. Mais rien n'est plus instable et aléatoire que ce mode de fonctionnement. » (bénévole femme, 55 ans, Marseille)

La « communauté émotionnelle » se caractériserait en effet par « un aspect éphémère, une "composition changeante", une inscription locale, l'absence d'une organisation et la structuration quotidienne »⁶. Labiles, les dynamiques d'auto-support ont émergé quand des facteurs organisationnels (modes opératoires, mesures sanitaires, etc.) comme environnementaux (précarité sociale, stigmates des proches, etc.) ont fragilisé les liens. L'« assemblage » qu'est un collectif tiendrait en effet à un fragile équilibre, instable, d'une « charpente »

together could be organised and social bonds reinforced at key moments, so that the individuals who make up these new communities could feel comfortable.

"We support one another in Zoom meetings. It is not just a strategy [laughter]: we like to have a drink together at the end of the Zoom meeting – we are human after all. Connections, strong connections, have become forged, even remotely. We really look out for one another. But this way of working couldn't be any more unstable or uncertain." (female volunteer, 55 years old, Marseille)

The "emotional community" is characterised by "an ephemeral aspect, a 'changeable composition', local flavour, lack of organisation and routinisation"⁶. Unstable self-support dynamics emerged when organisational factors (working methods, health measures, etc.) and environmental factors (social precariousness, stigma from loved ones, etc.) weakened ties. The "assembly" that constitutes a collective is in fact a delicate, volatile balance of a "framework" that is necessary but also flexible enough to allow movement within the collective⁷. This instability was keenly felt in French Guiana following the implementation of certain health measures and later when the situation suddenly became precarious for some volunteers (especially those living in exile). A 26-year-old volunteer team leader in French Guiana said:

"Some volunteers clearly stepped back from the group when the question of masks arose. We had to teach them a lot, explain things."

"They are all highly resilient, in different ways, even the most precarious. They don't eat every day, they're illegal, etc., and sometimes don't come back from one day to the next. We had to support them, even more so than the other [volunteers]."

— 6. Michel Maffesoli, *Le temps des tribus*, 2020, p. 123.

— 7. David Vercauteren, *Micropolitiques des groupes. Pour une écologie des pratiques collectives*, Les Prairies ordinaires, 2011.

— 6. Michel Maffesoli, *Le temps des tribus*, 2020, p. 123.

nécessaire, mais assez souple pour permettre le mouvement interne du collectif⁷. Une instabilité s'est notamment ressentie en Guyane, suite à l'application de certaines mesures sanitaires, ou encore suite à une précarisation brusque des conditions de certains bénévoles (surtout ceux en situation d'exil). Une bénévole de 26 ans en charge d'équipes en Guyane témoigne :

« Certains bénévoles ont décidé clairement de se mettre en retrait du groupe par rapport à cette question des masques. Il fallait faire beaucoup de pédagogie avec eux, leur donner des explications. »

« Ils ont tous une forte capacité de résilience, de façon différente, même chez les plus précaires. Ils ne mangent pas tous les jours, sont illégaux, etc., et donc ne viennent parfois plus du jour au lendemain. On devait les soutenir, encore plus que les autres [bénévoles]. »

« Les hommes ont besoin les uns des autres pour satisfaire des aspirations affectives », écrit le sociologue Serge Paugam⁸, spécialiste des formes contemporaines de solidarité, pour décrire les liens d'interdépendance entre les individus. Ces liens tels que les « liens de participation élective » (des relations affinitaires entre amis, pairs, au sein d'associations, de communautés) et des « liens de participation organique » (monde du travail) assurent une reconnaissance et une protection (rapprochée ou contractualisée)⁹.

Le sentiment d'appartenance à une communauté symbolique humaniste

« On ne naît pas groupe, on le devient », selon le sociologue David Vercauteren¹⁰. À partir de cette affirmation, nous avons

“People need one another to satisfy their emotional aspirations”, wrote sociologist Serge Paugam⁸, a specialist in contemporary forms of aid and development, when describing the interdependence between individuals where “elective participation bonds” (affinity between friends, peers, within associations and communities) and “organic participation bonds” (relationships at work) provide recognition and protection (close or contractual)⁹.

The sense of belonging to a symbolic humanist community

According to sociologist David Vercauteren “we are not born a group, we become one”¹⁰. Using this statement as our basis, we examined “multi-party action” from the point of view of dynamic internal processes in which power, the desire for change and individual and collective needs flow and create a singular experience where the people involved work together, form a “community”. Voluntary commitment throughout the crisis was motivated by a form of primary socialisation (becoming “aware of others” and therefore open to the world) and a return to the sense of belonging that volunteering brings. All the more so in a context of lockdown and isolation.

“We don’t come to the FRC for nothing. The Haitian and Brazilian populations think that being part of the FRC can help them with the administrative process. But it’s mainly to meet up with other volunteers, create social bonds. This enables them to feel more fulfilled and acquire knowledge and skills as well as find their place in a group, be recognised.” (male volunteer, 41 years old, French Guiana)

From what the volunteers said we noted that engaging in social networks and actions consistent with a system of humanist values also fulfilled a moral and

— 7. David Vercauteren, *Micropolitiques des groupes. Pour une écologie des pratiques collectives*, Les Prairies ordinaires, 2011.

— 8. Serge Paugam, *Le lien social*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008, p. 28-29.

— 9. *Idem*.

— 10. David Vercauteren, *Micropolitiques des groupes...*, *op. cit.*, p. 3.

— 8. Serge Paugam, *Le lien social*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008, p. 28-29 [Editor’s translation].

— 9. *Idem*.

— 10. David Vercauteren, *Micropolitiques des groupes...*, *op. cit.*, p. 3.

regardé « l'action à plusieurs » à partir de processus internes qui sont vivants, où le pouvoir, les désirs de changement, les besoins individuels et collectifs circulent et construisent une expérience singulière du faire en commun, de faire « communauté ». L'engagement bénévole au détour de la crise a été motivé par la forme de socialisation primaire (l'« hors de soi », donc l'ouverture sur le monde) et d'un retour au sentiment d'appartenance qu'il apporte. A fortiori dans un contexte de confinement et d'isolement...

« On ne vient pas à la CRF pour rien. Les populations haïtienne et brésilienne pensent qu'être à la CRF, ça peut les aider dans les démarches administratives. Mais c'est surtout pour se rencontrer entre bénévoles, créer du lien social. Cela leur permet de s'épanouir et d'acquérir des savoirs, des connaissances, et de trouver sa place dans un groupe, d'être reconnus. » (bénévole homme, 41 ans, Guyane)

Nous avons noté dans les discours de bénévoles que s'engager dans des réseaux de sociabilités et des actions conformes à un système de valeurs humanistes a aussi répondu, pour certains d'entre eux, à une finalité morale et altruiste. Cela s'est révélé pourvoyeur de sens¹¹ tout en facilitant une prise de conscience de la capacité d'agir, ensemble, sur le monde, à son échelle locale. « Une société [ou communauté] est avant tout l'idée qu'elle se fait d'elle-même », disait Durkheim. La conscience collective, l'adhésion à des normes sociales, symboles, valeurs morales (l'univers humaniste du mouvement de la Croix-Rouge) ont soutenu un sentiment d'appartenance. Cette dimension symbolique de la vie sociale¹², certains bénévoles avouèrent

altruistic purpose for some of them. It provided meaning¹¹ whilst raising their awareness of the ability to act together on the world at a local level. "A society [or community]... above all is the idea which it forms of itself," said Durkheim. Collective consciousness, adherence to social norms, symbols, moral values (the humanist universe of the Red Cross movement) supported a sense of belonging. Some volunteers admitted that they no longer found this symbolic aspect of social life¹² at work, either before or during the first lockdown¹³.

"It made me feel 150% great to be a volunteer because I was unemployed before lockdown and could not find any meaning in my daily life or... any sense of humanity at work!" (female volunteer, 55 years old, Marseille)

"After 45 years as a volunteer at the FRC, I can assure you that many people like to help, promote values, the principles of solidarity, humanity, etc.; it has a huge effect on the resilience of the FRC community as a whole, and even more so in this pandemic!" (male volunteer, 63 years old)

In a "process of humanitarian socialisation"¹⁴, the actors bond around a certain "humanitarian ethos"¹⁵ which has come to strengthen or create a sense of be-

— 11. Bénédicte Havard-Duclos et Sandrine Nicourd, *Pourquoi s'engager ? Bénévoles et militants dans les associations de solidarité*, Payot, 2005, p. 113.

— 12. Émile Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Presses Universitaires de France, 2003, 5^e édition.

— 11. Bénédicte Havard-Duclos et Sandrine Nicourd, *Pourquoi s'engager ? Bénévoles et militants dans les associations de solidarité*, Payot, 2005, p. 113.

— 12. Émile Durkheim, *The Elementary Forms of the Religious Life*, George Allen & Unwin Ltd., 1915, <https://www.gutenberg.org/files/41360/41360-h/41360-h.htm>

— 13. See Évelyne Josse, « Le brown-out, un syndrome professionnel de perte de sens révélé par la crise du COVID-19 », *Résilience Psy*, 2020, www.resilience-psy.com/IMG/pdf/brown_out_ej.pdf

— 14. Isabelle Parizot, « La prise en charge des malades démunis : entre univers médical et univers humaniste », in Serge Paugam, *Repenser la solidarité*, 2011, p. 747-763.

— 15. With reference to values such as charity, compassion, mercy, respect for human life and dignity and fundamental principles that also include the principles of unity, universality and voluntary service, see *The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary*, available at: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>

ne plus la trouver au travail, avant et pendant le premier confinement¹³.

« Ça m’a fait du bien d’être bénévole à 150 %, car j’étais au chômage avant le confinement et ne trouvais plus de sens à mon quotidien, et... d’humanité au travail ! » (bénévole femme, 55 ans, Marseille)

« Après 45 ans de bénévolat à la CRF, je peux vous assurer que beaucoup de gens aiment aider, mobilisent des valeurs, le principe de solidarité, d’humanité, etc. ; ça joue beaucoup sur la résilience de la communauté CRF dans son ensemble, et encore plus dans cette crise sanitaire ! » (bénévole homme, 63 ans)

Dans un « processus de socialisation humanitaire »¹⁴, les acteurs se seraient liés autour d’un certain « ethos humanitaire »¹⁵, venu renforcer ou créer un sentiment d’appartenance à une communauté CRF existant avant le déclenchement des interventions d’urgence Covid-19.

« Il y a eu quelques conflits interpersonnels, du fait de visions différentes que je vois depuis 21 ans de bénévolat à la CRF [rires]. Mais la synergie, la symbiose ont été plus fortes. Les conflits ont été gommés, car nous nous sommes centrés sur les objectifs communs et des principes humanitaires partagés ! On a créé une vraie communauté, au niveau des unités locales, au niveau du département et par les réunions quotidiennes, et il n’y avait pas de tensions. » (bénévole homme, 38 ans, Marseille)

longing to an FRC community that existed before the actions prompted by the Covid-19 emergency.

“There were a few interpersonal conflicts, due to different views that I have seen over the past twenty-one years volunteering at the FRC [laughter]. But the synergy and symbiosis have been stronger. Any conflicts have been resolved because we have focused on common goals and shared humanitarian principles! We created a real community, within the local units, within the department and through daily meetings, and there was no tension.” (male volunteer, 38 years old, Marseille)

“It’s very frustrating to see these problems, we feel helpless... you have nothing, but you have to fight, and the love [for the Other], the passion to help, we shared this value, the volunteers.” (male volunteer, 34 years old, French Guiana)

This process also generates a perception of nascent complicity and reciprocity within a “family”:

“A life has been born that didn’t exist before. We are a family.” (female volunteer, 55 years old, Marseille)

“The people at the FRC are amazing – I feel valued, useful and supported. I’m part of a family. To be part of the FRC and Doctors of the World motivates me.” (male volunteer, 34 years old, French Guiana)

Managing the risk of volunteer burnout and demobilisation

In what we might call “the joy of dedication”, observed among volunteer teams at the start of the crisis response period, assessing socio-affective risks – and health risks – became a must for managers of volunteer teams. For example, the measure of keeping senior citizens (volunteers over 65 years of age) away prevented them from “tasting” the collective effervescence, which immediately generated “reactionary” behaviour and emotions (opposition, shunning, anger caused by a sense of rejection, incomprehension).

— 13. Voir à ce sujet Évelyne Josse, « Le brown-out, un syndrome professionnel de perte de sens révélé par la crise du COVID-19 », *Résilience Psy*, 2020, www.resilience-psy.com/IMG/pdf/brown_out_ej.pdf

— 14. Isabelle Parizot, « La prise en charge des malades démunis : entre univers médical et univers humaniste », in Serge Paugam, *Repenser la solidarité*, 2011, p. 747-763.

— 15. En référence aux valeurs comme la charité, la compassion, la clémence, le respect de la vie humaine et de la dignité et aux principes fondamentaux qui comprennent également les principes d’unité, d’universalité et de volontariat in « Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge : Commentaire », disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>

« C'est très frustrant de voir cette misère, on se sent impuissant. [...] tu n'as rien, mais tu dois te battre et l'amour [pour Autrui], la passion d'aider, on partageait cette valeur, les bénévoles. » (bénévole homme, 34 ans, Guyane)

Ce processus permet aussi la perception de complicités et réciprocity naissantes au sein d'une « famille » :

« Il y a une vie qui est née, qui n'existait pas avant. On est une famille. » (bénévole femme, 55 ans, Marseille)

« Les gens à la CRF sont incroyables, je me sens apprécié, utile et soutenu. Je fais partie d'une famille. Faire partie de la CRF et de Médecins du Monde, c'est une motivation pour moi. » (bénévole homme, 34 ans, Guyane)

Le management des risques d'épuisement et de démobilisation des bénévoles

Dans ce que l'on pourrait appeler « l'enchantement du dévouement », observé au sein des équipes bénévoles au début de la période de riposte à la crise, l'arbitrage des risques socio-affectifs, couplé à celui des risques sanitaires, s'est imposé aux responsables d'équipes bénévoles. Par exemple, la mesure d'éloignement des seniors (bénévoles de plus de 65 ans) a empêché ces derniers de « goûter » à l'effervescence collective, ce qui a immédiatement généré des comportements et des émotions de type « réactionnel » (opposition, fuite, colère induite par un sentiment de rejet, incompréhension).

« On nous [les seniors] a mis sur la touche, à l'écart. Cela a généré un sentiment très fort de rejet et d'isolement social du type "On a plus de 65 ans et la CRF nous considère comme inutiles, trop vieux !" » (bénévole femme, 73 ans, Marseille)

Parce que la participation aux activités d'urgence avait jusqu'ici contribué au bien-être social et émotionnel de certains bénévoles seniors, le critère de l'âge retenu comme facteur de risque

"We [senior citizens] were sidelined. This caused an acute feeling of rejection and social isolation along the lines of 'we are over 65 and the FRC thinks we are useless, too old!'" (female volunteer, 73 years old, Marseille)

Since participation in emergency activities had thus far contributed to the social and emotional well-being of some senior citizen volunteers, the management's decision to use the age criterion as the primary risk factor was seen as "a way of being excluded from the Red Cross community".

"They were willing to take risks for themselves, not to mention saying nothing about being worried about infecting a loved one! You see, the FRC is their life! They put their commitment above their physical health. It brings them more than you can imagine. [...] Some of them, very upset, decided to leave the CRF for good" (female volunteer, 64 years old, Marseille)

Fatigue affected all the volunteers interviewed, not just the older ones. Managers did not always join the dots between a deterioration in the psychosocial well-being of their teams and a combination of several perceived stressors (at the individual, interpersonal, organisational, community and broader national public health level). At the organisational level, the workload, the level of responsibility, restrictive protective measures, the organisation of health and social work based on unprecedented operational intervention methods and a top-down management style have left the volunteers feeling unsettled. Orders given using emergency rhetoric may have caused some ethical distortions. For example, for volunteers involved in social outreach (solidarity groceries, outreach teams on patrol, etc.), the pandemic seems to have accelerated the "technicalisation of care" (for example, the *Croix Rouge chez vous* scheme¹⁶). Indeed, the response

— 16. « Covid-19 : Croix-Rouge chez vous - Maintenir le lien social des personnes vulnérables isolées », <https://www.croix-rouge.fr/Actualite/Coronavirus-COVID-19/COVID-19-Croix-Rouge-chez-vous-maintenir-le-lien-social-des-personnes-isolees-2356>

premier par la direction a été perçu comme « un facteur d'exclusion de la communauté Croix-Rouge ».

« Ils étaient prêts à prendre des risques pour eux-mêmes, quand ils ne disaient pas être inquiets d'infecter un proche! Vous comprenez, la CRF c'est leur vie! Ils mettent leur engagement au-dessus de leur santé physique. Ça leur apporte plus que ce que l'on croit. [...] Certains, très vexés, ont décidé de partir définitivement de la CRF » (bénévole femme, 64 ans, Marseille)

Au-delà des seniors, une fatigue d'usure a touché tous les bénévoles interrogés. Les managers n'ont pas toujours mis en relation une dégradation du bien-être psychosocial ressentie au sein des équipes avec une conjonction de plusieurs facteurs de stress perçus (aux niveaux individuel, interpersonnel, organisationnel, communautaire, et à une échelle plus large de santé publique nationale). Au niveau organisationnel, la charge de travail, le niveau de responsabilité, des mesures de protection contraignantes, l'organisation du travail sanitaire et social selon des modalités d'intervention opérationnelles inédites, ou encore un style de management descendant, ont déstabilisé les bénévoles. Des injonctions relatives à une rhétorique de l'urgence ont pu causer des distorsions d'ordre éthique. Par exemple, pour les bénévoles engagés dans l'action sociale de proximité (épicerie solidaire, maraudes, etc.), la pandémie aurait accéléré une « technicisation du *care* » (par exemple le dispositif « Croix-Rouge chez vous »¹⁶). En effet, la riposte au Covid-19 aurait révélé à la fois des « cultures d'organisation » différentes (style managérial, compétences techniques) et une tension entre deux logiques d'intervention: celle de l'expertise (de la rationalité managériale ou entrepreneuriale) en situation

to Covid-19 has revealed different "organisational cultures" (managerial style, technical skills) and a certain tension between two intervention strategies: that of expertise (managerial or entrepreneurial rationality) in an emergency situation and that of community-based social action (a form of survival of the old methods of collective action) – that bastion of a "Red Cross identity niche".

"Because we had to optimise, make it more profitable, we therefore had to cut the human ties... In that sense I think the aid was dehumanised." (female volunteer, 73 years old, Marseille)

Our study has shown that local delegations and their units constitute a dynamic body that is adapting to the profound transformations brought about by the measures introduced to counter the Covid-19 pandemic. In teams whose members had bonds that were less close, harmonious and intangible than in other teams, managing emotions consisted of taking care of these peer-to-peer relations to overcome certain divisions (generational, socio-cultural, etc.). The purpose of all this was to rebuild the "community", as this young volunteer from French Guiana puts it:

"We need to rebuild [a] collective. We didn't realise before, but we are all mates here. Fortunately, some new blood [new volunteers] is arriving.... We are trying to think of the 'after', the end of Covid, so that we can bring the old and the new together."

This "bottom-up" approach sought to add a socio-affective dimension to a category of actors who are often invisible and to highlight their "tricks of the trade" when it came to protecting a state of physical, mental and social well-being for oneself, for the peers, and, more broadly, for the "FRC community". This study has also highlighted how the way in which volunteers managed vulnerability may itself have become a debilitating experience from a psycho-social point of view. When faced with the distress of other people and imperfect front-

— 16. « Covid-19 : Croix-Rouge chez vous - Maintenir le lien social des personnes vulnérables isolées », 20 mars 2020, <https://www.croix-rouge.fr/Actualite/Coronavirus-COVID-19/COVID-19-Croix-Rouge-chez-vous-maintenir-le-lien-social-des-personnes-isolees-2356>

d'urgence, d'une part, et celle de l'action sociale à base communautaire (forme de survivance des modalités anciennes d'action collectives), bastion d'une « niche identitaire Croix-Rouge », d'autre part.

« Parce qu'il fallait optimiser, rentabiliser, il fallait donc couper le lien humain... Il y a eu en ce sens une déshumanisation de l'aide, je trouve. » (bénévole femme, 73 ans, Marseille)

Notre étude a démontré que les délégations locales et leurs unités constituent un corps vivant dynamique, s'adaptant aux transformations profondes amenées par le déclenchement des interventions de riposte à la pandémie Covid-19. Dans des équipes dont des membres avaient des liens moins étroits, harmonieux et intangibles que d'autres équipes, le management des affects a consisté à prendre soin de ces liens entre pairs pour dépasser des fractures (générationnelle, socio-culturelle, etc.). Et ce, pour refaire « communauté » comme l'exprime cette jeune bénévole de Guyane.

« Il faut refaire [un] collectif. On ne se connaissait pas avant, et là, nous sommes comme des potes. Heureusement, il y a du sang neuf [nouveaux bénévoles] qui arrive [...]. On essaie de penser à "l'après", la sortie du Covid, pour réunir les anciens et les nouveaux ».

Cette approche « par le bas » a voulu donner une épaisseur socio-affective à une catégorie d'acteurs souvent invisibles, et a souhaité souligner leurs « tours de main » quand il a fallu préserver un état de bien-être physique, mental et social pour soi-même, ses pairs et plus largement pour la « communauté CRF ». Cette étude a permis également de mettre en exergue la façon dont la prise en charge des vulnérabilités par les bénévoles a pu, elle-même, devenir une expérience vulnérabilisante sur le plan psychosocial. Face à la détresse d'autrui et des interventions de première ligne d'urgence imparfaites, la supervision en groupe permettrait de soutenir les straté-

line emergency interventions, group supervision could help to support coping strategies¹⁷ in specific situations as well as help with the ethical difficulties of caring for the public in a structured manner while also being attentive to the links of mutual aid between volunteer helpers.

This article reflects the views and opinions of the author only and not necessarily those of the French Red Cross Foundation.

Translated from the French by Derek Scoins

— 17. See the tools of the Reference Centre for Psychosocial Support (PS Centre) of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent (IFRC): *Supportive Supervision During Covid-19*, May 2020, <https://pscentre.org/wp-content/uploads/2020/05/Supportive-supervision-during-COVID-19.pdf>; *Mental Health and Psychosocial Support for Staff, Volunteers and Communities in an Outbreak of Novel Coronavirus*, 2020, https://pscentre.org/wp-content/uploads/2020/02/MHPSS-in-nCoV-2020_ENG-1.pdf; Leslie Snider, *Caring for Volunteers. A Psychosocial Support Toolkit*, https://pscentre.org/wp-content/uploads/2018/02/volunteers_EN.pdf

gies d'adaptation¹⁷ autour de situations spécifiques, mais également autour des difficultés éthiques de prendre soin des publics de façon matricielle tout en étant aussi attentif aux liens d'entraide mutuelle entre les aidants bénévoles.

Les propos et opinions exprimés dans cet article n'engagent que son auteure et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Fondation Croix-Rouge française.

« Les délégations locales et leurs unités constituent un corps vivant dynamique, s'adaptant aux transformations profondes. »

“Local delegations and their units constitute a dynamic body that is adapting to the profound transformations.”

— 17. Voir les outils du Centre de Référence pour le soutien psychosocial de la Fédération internationale de la Croix-Rouge : *Supervision de soutien pendant la Covid-19*, mai 2020, https://pscentre.org/wp-content/uploads/2020/09/Supportive-supervision-during-COVID-19_FR.pdf ; Centre psychosocial, *Santé mentale et soutien psychosocial à l'intention des employés, des bénévoles et des communautés après l'écllosion du nouveau coronavirus*, 2020, https://preparecenter.org/wp-content/uploads/2020/05/FR_MHPSS-in-COVID19.pdf ; Leslie Snider, *Prendre soin des volontaires. Outils de soutien psychosocial*, https://pscentre.org/wp-content/uploads/2017/11/VOLUNTEERS_FR_lo-res.pdf

Biographie | Biography



OLIVIA NÉVISSAS

Anthropologue, Olivia Néviassas 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, France), pour réaliser des études anthropologiques ou comme technicienne en santé mentale et soutien psychosocial.

Olivia Néviassas is an anthropologist. She has been working on the emergency and post-emergency programmes of Doctors of the World – France and Humanity & Inclusion since 2008 (Haiti, Iraq, Lebanon, Jordan, Somalia, Rwanda, Democratic Republic of Congo, South Sudan, Bangladesh, Madagascar, France), carrying out anthropological studies or working as a technician in mental health and psychosocial support.

PERSPECTIVES

Continuum des violences dans les trajectoires migratoires forcées : le reconnaître et agir

The continuum of violence in forced migration: acknowledging it and acting on it

Isabelle Auclair • Titulaire de la Chaire Claire-Bonenfant – Femmes, Savoirs et Sociétés et professeure à l'Université Laval (Québec)

Lorena Suelves Ezquerro • Diplômée en travail social des universités de Saragosse (Espagne) et de Toulouse (France), en thèse de doctorat en anthropologie à l'Université Laval (Québec)



S'ajoutant à la contrainte ou à l'angoisse du départ, les violences de tous ordres ne cessent d'accompagner les migrants le long de leur exil. Pour les autrices, reconnaître l'existence de ce « continuum » est une étape indispensable pour en atténuer les manifestations.

On top of the difficulty or distress they experience when leaving, migrants endure all kinds of violence throughout their exile. For the authors, recognising the existence of this “continuum” of violence is an essential step in reducing its prevalence.



ISABELLE
AUCLAIRLORENA
SUELVES
EZQUERRO

Selon les données les plus récentes du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR)¹, 82,4 millions de personnes sont en situation de migration forcée dans le monde en raison de conflits, de violences ou de violation de leurs droits humains. Parmi celles-ci, 48 millions sont déplacées dans leur propre pays, 4,1 millions sont demandeuses d'asile dans un autre pays et 26,4 millions ont reçu le statut de réfugié-e. Ce record historique de personnes contraintes de se déplacer à l'intérieur de leur propre pays ou à chercher refuge dans un pays d'accueil ne cesse d'augmenter. Ces parcours migratoires sont marqués par la présence d'un continuum de violences. Ces dernières, qu'elles soient physiques, sexuelles, organisationnelles, structurelles ou autres, sont en effet vécues lors des trois étapes de la trajectoire migratoire, soit le pré-départ, le déplacement, et la situation de refuge².

À chaque étape, les personnes en situation de refuge (déplacées, demandeuses d'asile, réfugiées ou à statut précaire) comptent pourtant sur la présence et les services d'organisations dont le mandat est de les soutenir et les protéger. Toutefois, les mesures et les services mis en place ne prennent pas toujours en compte les effets des différents systèmes d'oppression (sexisme, cisgenrisme, racisme, colonialisme, classisme, âgisme, etc.), ce qui peut avoir comme résultat d'exacerber les violences ou d'en créer de nouvelles. Dans ce contexte, la reconnaissance de l'existence du continuum des violences et des différents systèmes d'oppression qui le caractérisent est un premier pas vers un changement de pratiques pour mieux soutenir les personnes en situation de refuge.

— 1. UNHCR, *Aperçu statistique*, 2021, <https://www.unhcr.org/fr/aperçu-statistique.html>

— 2. Isabelle Auclair, *Le continuum des violences générées dans les trajectoires migratoires des Colombiennes en situation de refuge en Équateur*, thèse de doctorat en anthropologie, Université Laval, Québec, 2016, <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/26920/1/32592.pdf>

According to the latest data from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)¹, there are 82.4 million people worldwide in a process of forced migration due to conflict, violence or human rights violations. Of these, 48 million are internally displaced, 4.1 million are asylum seekers in another country and 26.4 million have been granted refugee status. This historical number of people forced to move within their own country or seek asylum in a host country is continually increasing. A common factor shared by the migration routes they take is the presence of a continuum of violence. This violence, be it physical, sexual, organisational, structural or otherwise, is experienced through each of the three stages of migration, namely premigration, displacement and postmigration².

At every stage, people in situations of refuge (displaced persons, asylum seekers, refugees, or people in a precarious situation) count on the existence of and services provided by organisations whose mandate is to support and protect them. However, the measures and services in place do not always take into account the effects of different systems of oppression (sexism, cis-heteronormativity, racism, colonialism, classism, ageism, etc.) that can exacerbate violence or create new forms of it. In this context, acknowledging the existence of the continuum of violence and the different systems of oppression that characterise it is a first step towards changing practices to better support people in refugee situations.

In this article, following a contextualisation of the research project on which this reflection is based we will present

— 1. UNHCR, *Figures at a glance*, 2021, <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends>

— 2. Isabelle Auclair, *Le continuum des violences générées dans les trajectoires migratoires des Colombiennes en situation de refuge en Équateur*, thèse de doctorat en anthropologie, Université Laval, Québec, 2016, <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/26920/1/32592.pdf>

Dans le présent article, après une contextualisation du projet de recherche sur lequel se base cette réflexion, une présentation des violences vécues dans la deuxième étape migratoire sera proposée. Bien que les violences se manifestent durant toute la trajectoire, le rôle des organisations internationales est en effet prioritaire à l'étape du déplacement pour rompre le continuum des violences.

Contextualisation de la recherche sur le continuum des violences

S'inscrivant dans le champ des études féministes du déplacement forcé et du refuge, le projet de recherche « Le continuum des violences genrées en situation de refuge : une analyse du contexte québécois³ » visait à comprendre comment les systèmes d'oppression influencent la production et la transformation des violences qui affectent les trajectoires migratoires de personnes cherchant refuge dans la région de Québec. Au niveau méthodologique, une démarche qualitative a été préconisée. La collecte de données a été menée auprès de 38 personnes en situation de refuge à Québec, et de 63 personnes œuvrant dans des organisations offrant des services à cette population. Le profil des personnes en situation de refuge rencontrées présentait une diversité en termes d'identité de genre, d'orientation sexuelle, d'âge, de pays de provenance et de statuts migratoires. Plus spécifiquement, 26 d'entre elles avaient le statut de réfugié·e, 9 autres étaient demandeu·ses d'asile et 3 personnes avaient un statut migratoire précaire.

Pour analyser la richesse des récits recueillis, un cadre d'analyse qui combine le continuum des violences et l'analyse féministe intersectionnelle⁴ a été mobilisé. L'intersectionnalité⁴ est un outil essentiel pour analyser la co-construction des systèmes

« Un cadre d'analyse qui combine le continuum des violences et l'analyse féministe intersectionnelle a été mobilisé. »

"We used an analysis framework that combined continuum of violence and intersectional feminist analysis."

accounts of the violence experienced during the second stage of migration. Although violence manifests itself throughout the migration trajectory, the role of international organisations is a priority in the displacement stage, in order to break the continuum of violence.

Contextualisation of the research on the continuum of violence

Within the scope of feminist studies on forced displacement and refugees, the research project "The continuum of gender-based violence in refugee situations: an analysis of the context in Quebec" [Translated by the editor]³ set out to understand how systems of oppression influence the production and change of violence that affects the migration trajectories of people seeking asylum in the Quebec City area. At the methodological level, we used a qualitative approach. Data was collected from thirty-eight people in shelters in Quebec City and from sixty-three people working in organisations providing services to these groups. The profiles of the persons in refugee situations were varied in terms of gender identity, sexual orientation, age, country of origin and migratory status. More specifically, twenty-six people had refugee status, nine were asylum seekers and three held precarious migration status.

To analyse the depth and diversity of the stories that we collected, we used an analysis framework that combined continuum of violence and intersectional

— 3. Projet financé par le Fonds de recherche du Québec – Société et Culture – FRQSC, <https://frq.gouv.qc.ca/societe-et-culture>

— 4. Patricia Hill Collins, Sirma Bilge, *Intersectionality*, John Wiley & Sons, 2020.

— 3. Project financed by the *Fonds de recherche du Québec – Société et Culture* (FRQSC), <https://frq.gouv.qc.ca/societe-et-culture>

d'oppression (par exemple le sexisme, le cisgenrisme, le racisme, le capitalisme, l'âgisme et le capacitisme⁵) et pour comprendre les effets de leur articulation dans la vie des personnes. Un de ces effets est l'émergence ou l'exacerbation de violences. Le concept de continuum des violences⁶ permet, quant à lui, d'aller plus loin que la hiérarchisation des abus. Plutôt que de se concentrer sur une seule forme, le continuum vise à comprendre comment se nourrissent les violences (structurelles, organisationnelles, intrafamiliales, physiques, sexuelles, etc.). À cet effet, le continuum favorise l'exploration de violences qui ne sont pas communément étudiées et vise à en approfondir l'analyse et à préciser les actions à entreprendre.

Les violences vécues pendant le déplacement

L'étape de déplacement est celle qui débute au moment de la mise en œuvre de la décision de quitter le pays d'origine (décision qui relève généralement de la contrainte plutôt que d'un choix libre et planifié), jusqu'au moment d'entrer dans le pays de refuge. La durée de cette étape varie. Elle prendra quelques heures ou quelques jours selon que les personnes se déplacent à l'intérieur de leur pays d'origine ou qu'elles trouvent refuge dans un pays limitrophe du pays qu'elles quittent. Pour d'autres, cette étape pourra durer plusieurs années, impliquant des séjours dans des pays de transit et des camps de réfugiés en attendant d'être accueillies dans un autre pays. Indépendamment de la durée,

feminist analysis. Intersectionality⁴ is an essential tool for analysing the co-construction of systems of oppression (for example sexism, cis-heteronormativity, racism, capitalism, ageism, and ableism⁵) and for understanding how they affect people's lives. One such effect is the emergence or exacerbation of violence. The concept of a continuum of violence⁶, for its part, allows us to look beyond the hierarchy of abuses. Rather than focusing on a single form, the continuum aims to understand how violence (structural, organisational, intra-family, physical, sexual, etc.) is bred. To this end, the continuum facilitates the exploration of violence that is not commonly studied with the aim of deepening the analysis and identifying any subsequent actions required.

Violence experienced during the displacement stage

The displacement stage spans the time from when the decision to leave the country of origin is implemented (a decision that is generally enforced rather than of a person's own free will and planned) up to the arrival in the country of refuge. The duration of this stage varies considerably. It can take a few hours or a few days depending on whether people are moving within their country of origin or seeking asylum in a country bordering the country they are leaving. For others, this stage may last several years and involve periods in transit countries and refugee camps

— 5. Le cisgenrisme « est un système d'oppression qui touche les personnes trans, parfois nommé transphobie. Il se manifeste sur le plan juridique, politique, économique, social, médical et normatif. Dans ce dernier cas, il s'agit de cisgenre-normativité » (Alexandre Baril, « Sexe et genre sous le bistouri (analytique) : interprétations féministes des trans-identités », *Recherches féministes*, vol. 28, n° 2, 2015, p. 121-141). Le capacitisme est une forme de discrimination, préjugé ou même de traitement négatif envers les personnes en situation de handicap (visible ou invisible) mental ou physique (Dominique Masson, « Femmes et handicap », *Recherches féministes*, vol. 26, n° 1, 2013, p. 111-129).

— 6. Liz Kelly, "The continuum of sexual violence", in *Women, violence and social control* (p.46-60), Palgrave Macmillan, London, 1987.

— 4. Patricia Hill Collins, Sirma Bilge, *Intersectionality*, John Wiley & Sons, 2020.

— 5. Cis-heteronormativity "is a system of oppression that affects transgender people, sometimes referred to as transphobia. It manifests itself on the legal, political, economic, social, medical and normative level. In the latter case, it is a question of cisgenre-normativity" [Editor's translation] (Alexandre Baril, « Sexe et genre sous le bistouri (analytique) : interprétations féministes des trans-identités », *Recherches féministes*, vol. 28, n° 2, 2015, p. 121-141). Ableism is a form of discrimination, prejudice or even negative treatment towards people with disabilities (visible or invisible) mental or physical (Dominique Masson, « Femmes et handicap », *Recherches féministes*, vol. 26, n° 1, 2013, p. 111-129).

— 6. Liz Kelly, "The continuum of sexual violence", in *Women, violence and social control* (p.46-60), Palgrave Macmillan, London, 1987.

toutes les personnes qui entreprennent cette démarche vivent des violences. Ces dernières sont à la base de la recherche d'un endroit sûr pour vivre, un pays de refuge. Or, force est de constater que non seulement les violences déjà vécues se poursuivent au cours de l'étape de déplacement, mais que de nouvelles violences spécifiques à cette étape se manifestent également. Ces violences sont influencées par les modalités de déplacement et d'entrée dans le pays de refuge, par le contexte du pays de transit ainsi que selon les groupes sociaux auxquels la personne appartient.

Les modalités de déplacement

Plusieurs modes de déplacement sont utilisés dans les parcours migratoires. Qu'il s'agisse de la marche, du train, de l'autobus, du bateau ou même de la nage, ces modalités auront une incidence sur les violences vécues. Ainsi, pour les personnes se déplaçant à pied sur de très longues distances (parfois à travers plusieurs pays), les résultats montrent que le genre, la situation de santé et le fait de ne pas avoir de personne à charge ont une influence sur la traversée. En effet, ceux qui survivent à ce périple sont majoritairement des hommes jeunes, en bonne santé et voyageant sans personne à charge. À cet égard, un demandeur d'asile ayant traversé plusieurs pays entre Haïti et le Québec raconte avoir dû laisser sa famille derrière. Il explique :

« Il y a des endroits, certaines forêts, quand une personne est malade, on ne peut rien faire pour elle. C'est-à-dire, si tu vois ta femme et ton fils tomber malade... c'est triste. Le parcours est vraiment dur... même pour traverser, des fois on traverse... la mort. » (Demandeur d'asile en provenance d'Haïti, 2019)

Pour les femmes et les personnes non binaires ou transgenres, le déplacement est souvent marqué par les violences sexuelles et sexistes. Ces personnes sont parfois dans l'obligation de faire des choix qui mettent leur vie en péril alors qu'elles tentent de se protéger. Une réfugiée provenant du Salvador relate s'être sentie obligée de traverser

while they are waiting to be accepted into another country. Regardless of the duration, violence is a given for people undertaking this process. It is violence that drives the search for a safe place to live, a country of refuge. However, clearly not only does previously experienced violence continue throughout the displacement stage but further violence specific to this stage also emerges. Such violence is influenced by the methods of transport and entry into the country of refuge, the context of the transit country and the social groups to which the person belongs.

Methods of transport

Several methods of transport are used along migration routes. Whether walking or even swimming or taking trains, buses or boats, the means of travel have an impact on the violence experienced. Consequently, for people travelling on foot over vast distances (sometimes across several countries), the results show that the journey is influenced by gender, health status and whether they have dependents. Those who survive these journeys are mostly young, healthy men, travelling without dependants. One asylum seeker who crossed several countries between Haiti and Quebec said that he had to leave his family behind. He explained:

"There are places, like in forests, when a person is sick and nothing can be done for them. So if you see your wife or son getting sick... it's sad. It's a really hard journey... even to cross, sometimes we cross... death." (Asylum seeker from Haiti, 2019)

« Le genre, la situation de santé et le fait de ne pas avoir de personne à charge ont une influence sur la traversée. »

"The journey is influenced by gender, health status and whether they have dependents."

une rivière sans savoir nager de peur d'être violée et assassinée en raison de son identité de genre. Elle raconte :

« Je ne sais pas nager, mais j'avais peur puisque j'ai l'apparence d'une femme, j'ai des seins... [Les passeurs] vont vouloir me violer, et une fois qu'ils découvrent que je ne suis pas ce qu'ils veulent, ils vont me tuer et me jeter à la rivière, alors c'est mieux que je traverse la rivière. [...] Ils pouvaient me violer, mais après le viol, ils pouvaient aussi me tuer s'ils découvraient que j'étais une femme trans. » (Réfugiée en provenance du Salvador, 2019)

Les modalités d'entrée dans le pays de transit

En plus des modes de déplacement, les modalités d'entrée dans les pays de transit impliquent des difficultés et des violences spécifiques. Plusieurs personnes rencontrées disent avoir privilégié les voies non officielles plutôt que d'entrer par les postes frontaliers. Les raisons sous-jacentes à ce choix sont liées à la peur de se voir refuser l'entrée dans le pays, mais aussi et surtout en raison des violences qui marquent cette traversée frontalière. Aux frontières, des violences organisationnelles – qui renvoient à des pratiques organisationnelles discriminantes et favorisant l'impunité –, des violences psychologiques, et des violences sexuelles ont été documentées. Elles se traduisent notamment par le refus de documents d'identité valides, les fouilles à nu par les agents frontaliers, les détentions arbitraires de jeunes femmes au cours desquelles elles subissent des agressions sexuelles, l'exigence de faveurs sexuelles par des militaires, policiers ou fonctionnaires d'organismes humanitaires pour passer la frontière, des vols et de l'extorsion, des attaques sexistes, xénophobes et racistes, etc.

L'insécurité dans les camps de réfugiés

Une fois passée la frontière, la réalité et les violences vécues dans les pays de transit seront modulées selon que les personnes sont ou non dans des camps de réfugiés. Selon les récits recueillis, ces camps, qui devraient être des espaces

For women and non-binary or transgender people, displacement is often accompanied by sexual and gender-based violence. Sometimes these people are forced to make life-threatening choices even as they try to protect themselves. A refugee from El Salvador said she felt compelled to cross a river despite not knowing how to swim for fear of being raped and murdered because of her gender identity. She said:

"I don't know how to swim but I was afraid because I look like a woman, I have breasts... [The smugglers] are going to want to rape me, and once they find out I'm not what they want, they're going to kill me and throw me in the river, so it's better that I cross the river. They might rape me and then after raping me also kill me if they found out I was a trans woman." (Refugee from El Salvador, 2019)

Means of entry into the transit country

In addition to methods of transport, the means of entry into transit countries come with specific difficulties and violence. Several people we met said that they preferred to take unofficial routes rather than entering through border crossings. The reasons underlying this choice are linked to the fear of being refused entry into the country but also and especially to the violence associated with border crossings. At the borders, organisational violence – which refers to discriminatory organisational practices that promote impunity, psychological violence and sexual violence have been documented. These forms of violence include the refusal of valid identity documents, strip searches by border officers, the arbitrary detention of young women during which they are sexually assaulted, demands for sexual favours by military personnel, police or humanitarian officials in exchange for crossing the border, theft and extortion, sexist, xenophobic and racist attacks, the list goes on.

Insecurity in refugee camps

Once the border has been crossed, the reality and the violence experienced in the transit countries will depend on

sûrs, ne remplissent pas toujours ce mandat. En effet, des violences structurelles, organisationnelles, physiques, psychologiques et sexuelles y sont dénoncées. Dans un climat d'insécurité et de danger, particulièrement pour les femmes, les personnes plus vulnérables en raison de leur âge ou de leur situation de santé ou encore les personnes appartenant à une ethnie marginalisée seront la cible de diverses violences. Ces dernières sont perpétrées par d'autres personnes en situation de refuge, mais également par des personnes en position de pouvoir et provenant des organisations dont le mandat est de les protéger. Ceci a pour effet non seulement d'exacerber les violences, mais également d'éroder la confiance dans les institutions. Le récit d'une réfugiée burundaise ayant transité par un camp en Tanzanie est éloquent à ce sujet :

« Dans le camp de réfugiés, les Tanzaniens qui travaillent avec nous, ils peuvent en profiter pour te violer... parce qu'ils ont le droit, comme les policiers, les gens qui travaillent pour les organisations [...]. Ils vont abuser de toi parce qu'ils ont le droit sur toi... parce que tu es dans leur pays... et tu ne peux même pas aller à la police ou chercher un avocat... alors ça va rester dans ton cœur... tu vas pleurer toute seule, il n'y a personne pour t'aider... »
(Réfugiée en provenance du Burundi, 2019)

Si le passage en camp est censé être temporaire, la majorité des récits – confortés par les statistiques – démontre que les personnes y passent souvent plusieurs années, voire des décennies. Il en va de même pour certaines personnes qui, sans être dans un camp, restent dans les pays de transit dans l'attente de l'évaluation de leur demande de refuge. Dans ce contexte de longue attente, de difficile accès aux services, mais également de violences, les effets sur la santé physique et mentale sont importants. C'est ce que relate un intervenant en santé :

« La plupart des personnes qu'on reçoit arrivent directement des camps de réfugiés. Leur vie a donc été entre parenthèses pendant plusieurs années ; les conditions d'hygiène ne sont pas bonnes ; certaines

whether people are in refugee camps. According to the accounts that we collected, these camps, which should be safe spaces, do not always fulfil their mandate. Indeed, structural, organisational, physical, psychological and sexual violence were all reported. A climate of insecurity and danger reigns, particularly for women, people who are more vulnerable because of their age or health status or people from marginalised ethnic groups, the targets of various forms of violence. This violence is perpetrated by other people in refugee situations, but also by people in positions of power who come from organisations whose mandate is to protect them. This not only exacerbates the violence, it also erodes trust in institutions. The story of a Burundian refugee who passed through a camp in Tanzania speaks volumes in this regard:

"In the refugee camp, the Tanzanians who work with us, they can take advantage of it to rape us... because they have the right, like the police, the people who work for the organisations [...]. They're going to abuse us because they have rights over us... because we're in their country... and we can't even go to the police or get a lawyer... so it's going to stay in our hearts... we're going to cry on our own, there's no one to help us..." (Refugee from Burundi, 2019)

Although camps are supposed to be temporary, most stories – supported by statistics – show that people often spend several years or even decades there. The same goes for some people who, without being in a camp, remain in transit countries pending the assessment of their asylum application. This long wait, the difficult access to services and violence have significant effects on physical and mental health. One health worker said:

"Most of the people we see come directly from refugee camps. Their lives have been on hold for several years. The hygiene conditions are not good. Some people have had diseases since birth; others suffer from diseases that have been ignored or mistreated, etc." (Nurse in a Quebec organisation, 2019)

personnes ont des maladies depuis leur naissance; les gens souffrent de maladies ignorées ou maltraitées, etc. » (Infirmier dans une organisation québécoise, 2019)

La dure réalité en pays de transit

La majorité des personnes qui arrivent en pays de transit, dans un camp de réfugiés ou en dehors, ont peu d'informations, peu de réseaux de soutien, et peu de ressources. Ces facteurs entravent l'accès aux services de protection et de justice et ne font qu'exacerber les violences vécues. L'absence de visa ou de statut de réfugié-e complexifie également les niveaux d'autonomie économique. Les stéréotypes associés à ce statut ont des effets discriminants, comme l'explique une réfugiée rwandaise :

« On a les identités de réfugié-e-s qui ont des dates d'expiration. Pour avoir un emploi, ou pour donner un emploi à quelqu'un qui a des papiers qui vont expirer... c'est difficile. Ça c'est en plus du racisme et de la xénophobie. » (Réfugiée en provenance du Rwanda, 2019)

Dans ces circonstances, les personnes qui accèdent au marché du travail sont susceptibles de subir des abus. C'est plus spécialement le cas des femmes, et, de façon plus particulière encore, celui des femmes trans et/ou racisées. Les emplois qu'elles occupent se situent essentiellement dans le secteur des soins et des services domestiques qui reproduisent la division sexuelle et internationale du travail. Il s'agit généralement d'emplois informels et sous-payés dans lesquels l'exploitation financière, le harcèlement et les violences sexuelles sont courants.

Ces violences ne sont pas exclusives au marché du travail. Le harcèlement de rue, les attouchements dans les transports publics, les propos racistes et sexistes et les pratiques discriminantes sont vécus de façon quotidienne et répétitive. Ici, l'intersection entre le sexisme et le racisme est particulièrement importante. Une demandeuse d'asile camerounaise raconte comment les violences dans un pays de transit latino-américain ont eu un effet revictimisant :

The harsh reality in transit countries

Most people who arrive in transit countries, whether into or outside of refugee camps, have little information, scant support networks and few resources. These factors hinder access to protection and justice services and only exacerbate the violence that they experience. The lack of a visa or refugee status also hampers their chances of economic autonomy. Stereotypes associated with this status have discriminatory effects, as explained by a Rwandan refugee:

"We have the identities of refugees with expiry dates. To get a job or to give a job to someone who has papers that are going to expire... it's difficult. That's on top of the racism and xenophobia." (Refugee from Rwanda, 2019)

Given these circumstances, people entering the labour market are vulnerable to abuse. This is especially the case for women and more particularly for trans women and/or women of colour. They mainly occupy jobs in the care and domestic services sectors which reproduce the gender and international division of labour. These are generally informal and underpaid jobs in which financial exploitation, harassment and sexual violence are commonplace.

This violence is not exclusive to the labour market. Street harassment, groping on public transport, racist and sexist remarks and discriminatory practices are experienced on a daily and repetitive basis. The intersection between sexism and racism is particularly significant in this regard. A Cameroonian asylum seeker recounted how violence in Latin American transit countries had a re-victimising effect:

"When I sat next to someone, they would start to open their zipper, to make suggestive remarks... Every time, it reminded me of my rape, it made the scenes reappear... I couldn't heal my inner wounds. So I couldn't walk alone on the street because I was sexually harassed literally every day." (Asylum seeker from Cameroon, 2019)

« Quand je m'asseyais à côté de quelqu'un, il commençait à baisser sa fermeture éclair, à me faire des propositions... Chaque fois, ça faisait ressurgir mon viol, ça faisait ressurgir les scènes... Je n'arrivais pas à guérir mes blessures intérieures. Donc, je ne pouvais pas marcher toute seule dans la rue, parce qu'on me harcelait sexuellement vraiment tous les jours. » (Demandeuse d'asile en provenance du Cameroun, 2019)

Cette quotidienneté des violences sexuelles est renforcée par les violences organisationnelles, notamment lorsque les services de protection ne sont pas adéquats ou favorisent l'impunité. Une réfugiée de Côte d'Ivoire explique :

« Quand tu sors dans la rue [en tant que femme noire], tu es à risque de te faire voler, te faire blesser, te faire agresser, ton sang va couler... et la police ne va rien faire, ils viennent, mais ils ne font rien. » (Réfugiée en provenance de Côte d'Ivoire, 2019)

Les personnes en situation d'autorité sont même parfois celles qui commettent les violences. Diverses personnes relatent des cas de corruption dans les organisations dont le mandat est de protéger les personnes en situation de refuge. À titre d'exemple, un réfugié syrien soutient que, dans un pays dans lequel il a été en transit :

« Pour rentrer au bureau des Nations unies, il faut payer les agents de sécurité de l'édifice, il faut donner de l'argent à tous les fonctionnaires et tous les gens qui travaillent autour du bureau des Nations unies. Je n'avais pas le choix si je voulais donner mes papiers et sortir ma famille de là. » (Réfugié en provenance de Syrie, 2020)

Les violences organisationnelles sont souvent des pratiques discriminantes qui peuvent être mises en place, reproduites ou tolérées par les organisations. Si elles ne sont pas toujours motivées par une intention malveillante, leurs effets demeurent négatifs. Ainsi, dans le processus d'évaluation des dossiers pour la demande d'asile, l'obligation de raconter à répétition des violences vécues, de présenter des preuves de ces violences

This daily sexual violence is exacerbated by organisational violence, particularly when protection services are inadequate or promote impunity. A refugee from Ivory Coast explained:

"When you go out on the street [as a black woman] you are at risk of being robbed, hurt, assaulted, your blood will flow... and the police aren't going to do anything, they will come, but they won't do anything." (Refugee from Ivory Coast, 2019)

People in positions of authority can sometimes even be the perpetrators of violence. Various people reported cases of corruption in organisations whose mandate is to protect people in refugee situations. For example, a Syrian refugee claimed that, in one of his transit countries:

"To get into the United Nations office, you have to pay the security guards in the building, you have to give money to all the officials and all the people who work around the United Nations office. I had no choice if I wanted to hand in my papers and get my family out of there." (Refugee from Syria, 2020)

Organisational violence often takes the form of discriminatory practices that are implemented, reproduced or tolerated by organisations. Although this is not always motivated by malicious intent, the effects are negative nonetheless. Thus, in the process of assessing files for refugee protection, the need to repeatedly recount the violence that has been experienced, present evidence of this violence and endure endless waiting periods contribute to re-victimisation and the exacerbation of psychological violence. Asylum seekers live in constant uncertainty and fear about how their cases will be received. This is certainly due to a lack of knowledge of the processes, but it also indicates an extreme difficulty in accessing information relative to the progress of their file. Many people stated that they felt abandoned by the organisations. Several participants also highlighted the fact

« Plusieurs personnes évoquent un sentiment d'abandon de la part des organisations. »

"Many people stated that they felt abandoned by the organisations."

et l'attente interminable contribuent à la revictimisation et à l'exacerbation des violences psychologiques. Les personnes demandeuses d'asile sont dans l'incertitude et dans une peur constante quant à la façon dont leur dossier sera reçu. Cela provient certes d'une méconnaissance du processus, mais cela témoigne aussi d'une extrême difficulté à accéder à l'information quant à l'avancement de leur dossier. Plusieurs personnes évoquent un sentiment d'abandon de la part des organisations. Plusieurs participant-e-s soulèvent, par ailleurs, le fait que les démarches devraient garantir leur protection plutôt que de se limiter aux démarches administratives, comme en témoigne un réfugié colombien : « Je pense que le refuge est seulement de la paperasse, mais on ne t'aide pas de façon humanitaire » (réfugié en provenance de Colombie, 2019).

En conclusion, les résultats de la recherche montrent que le continuum des violences lors de l'étape de déplacement érode la confiance des personnes en situation de refuge envers les organisations dont le mandat est de les soutenir et les protéger. Ceci renforce l'hésitation face à l'utilisation des services dans les pays de transit. Il est à noter que certaines personnes relatent des situations où l'empathie et l'engagement des intervenant-e-s ont été significativement positifs dans leur démarche migratoire. Ces récits font toutefois état d'un engagement qui est souvent perçu comme individuel et dans lequel le ou la professionnel-le outrepassait son mandat. Dans ce contexte, il apparaît important, dans un premier temps, de reconnaître le continuum des violences et les systèmes d'oppression qui le caractérisent afin d'adopter des pratiques organisationnelles sécurisantes qui permettront de rompre ce continuum.

that procedures ought to guarantee their protection rather than being limited to administrative procedures, as one Colombian refugee testified: "I think the shelter is just paperwork, but you're not helped in a humanitarian way" (refugee from Colombia, 2019).

In conclusion, the research results show that the continuum of violence in the displacement stage erodes the trust of people in refugee situations towards organisations whose mandate is to support and protect them. This exacerbates their reluctance to use services in transit countries. It should be noted that some respondents did report situations where workers' empathy and commitment were significantly positive in their migration experience. However, these stories referred to commitments that were often perceived as being individual and in which the professionals went beyond their mandate. In this context, it seems important, first of all, to acknowledge the continuum of violence and the systems of oppression that characterise it in order to adopt safe organisational practices that will allow us to break this continuum.

Translated from the French by Juliet Powys

Biographies



ISABELLE AUCLAIR

Docteure en anthropologie, elle est titulaire de la Chaire Claire-Bonenfant – Femmes, Savoirs et Sociétés, et professeure au département de management de l'Université Laval (Québec) où elle dispense des cours portant sur les approches et les méthodologies féministes, les enjeux d'équité, diversité et inclusion en milieu de travail ainsi que sur l'intégration d'une analyse féministe intersectionnelle dans la gestion des projets de coopération internationale. En lien avec ses activités d'enseignement, Isabelle est impliquée dans diverses recherches, s'intéressant entre autres à l'intersection des systèmes d'oppression et au continuum des violences dans différents domaines, notamment les migrations forcées.

A Doctor of Anthropology, she holds the Claire-Bonenfant Chair on Women, Knowledge and Societies and is a professor at the Department of Management at Laval University (Quebec) where she teaches courses on feminist approaches and methodologies, issues of equity, diversity and inclusion in the workplace as well as the integration of intersectional feminist analysis in the management of international cooperation projects. In connection with her teaching activities, Isabelle is involved in various research projects, including the intersection of systems of oppression and the continuum of violence in different fields, especially forced migration.

LORENA SUELVES EZQUERRO

Diplômée en travail social des universités de Saragosse (Espagne) et de Toulouse (France), elle a œuvré durant de nombreuses années comme travailleuse sociale et intervenante en situation de crise auprès des personnes migrantes en Espagne. Établie au Québec depuis 2007, elle achève actuellement une thèse de doctorat en anthropologie à l'Université Laval (Québec), dans laquelle elle s'intéresse aux effets des politiques de parrainage conjugal au Québec dans une approche féministe. Elle a cofondé le Comité de femmes immigrantes de Québec, où elle milite pour la lutte contre les violences faites aux femmes et le racisme sous toutes ses formes aux côtés de femmes inspirantes.

*A graduate in social work from the universities of Zaragoza (Spain) and Toulouse (France), she worked for many years as a social and crisis worker for migrants in Spain. Based in Quebec since 2007, she is currently completing a PhD thesis in anthropology at Laval University (Quebec), analysing the effects of spousal sponsorship policies in Quebec by means of a feminist approach. She co-founded the *Comité de femmes immigrantes de Québec* to campaign against violence against women and racism in all its forms, alongside inspiring women.*



FOCUS

**MIGRATION ET
NATIONALISMES**
**MIGRATION AND
NATIONALISMS**

A photograph of a person, possibly a woman, looking through a wire mesh fence. The image is dark and grainy, with the person's face partially obscured by the grid of the fence. The background is a light, textured wall.

Quelle voie pour les ONG ?

What path for NGOs?

Hautes-Alpes françaises : la solidarité associative et citoyenne aux prises avec une idéologie sécuritaire

The French Hautes-Alpes: community solidarity locks horns with a security ideology

*Agnès Antoine, Philippe Hanus, Ariane Junca,
Luc Marchello, Guillaume Pégon et Philippe
Wyon • Militants, chercheurs et acteurs de
l'accueil des exilés*

A

u pays de Vauban, et plus particulièrement à la frontière avec l'Italie, l'État français s'échigne à construire une forteresse sécuritaire. En pleine montagne, des volontaires réagissent en créant des corridors humanitaires et des haltes salutaires. Portrait sensible d'une solidarité locale en réponse à une problématique mondiale.

« Monsieur le Préfet, le gouvernement s'efforce, depuis longtemps, de purger la France et particulièrement Paris des nombreux étrangers, mendiants et vagabonds qui viennent y exploiter la charité publique aux dépens de nos propres indigents, ou même se livrer à d'autres industries plus coupables. Tous les jours, plusieurs de ces étrangers sont expulsés,

In Vauban's old fortress-building stomping ground, and more specifically at the frontier with Italy, the French State is struggling to secure its borders. In the middle of the mountains, volunteers respond by creating humanitarian corridors and providing aid to migrants in transit. A heart-rending account of a local solution to a global problem.

"Mr Prefect, the government has long been striving to purge France, and especially Paris, of the many foreigners, beggars and vagabonds who come to exploit public charity at the expense of our own poverty-stricken citizens, or even to engage in other, more criminal activities. Every day, many of these foreigners are deported, but the evil necessarily recurs given the ease with which they can enter our territory..." (editor's translation). This excerpt from a letter dated 23 April

mais le mal se reproduit nécessairement par la facilité avec laquelle ils peuvent pénétrer sur notre territoire... » Cet extrait tiré d'une lettre du 23 avril 1850 du ministre de l'Intérieur adressée au préfet des Hautes-Alpes en dit long sur la permanence de certaines représentations et idéologies.

S'étirant sur 1 200 km de la Slovaquie à l'arrière-pays niçois, les Alpes font pourtant toujours figure de barrière infranchissable pour celui qui les observe à distance. Lorsqu'on s'en approche, elles présentent au contraire une morphologie qui invite à la circulation. De nombreuses vallées mènent aux cols de la chaîne centrale, et multiplient les itinéraires possibles reliant le monde méditerranéen au monde germanique. Entre l'Italie et la France, cinq cols de premier ordre ont de tout temps permis le franchissement du relief : Tende (1 871 m), Larche (1 997 m), Montgenèvre (1 850 m), Mont-Cenis (2 085 m) et Petit Saint-Bernard (2 188 m). Jusqu'à la seconde moitié du XIX^e siècle, la distinction entre migrations intérieures et migrations internationales n'est pas encore clairement établie. Ces cols alpins ont été des lieux d'échanges entre populations riveraines dont témoignent encore aujourd'hui les sentiers muletiers commerciaux, les drailles de transhumance ou chemins d'estive, les itinéraires de pèlerins, d'artistes ou de migrants saisonniers qui les sillonnent.

La frontière briançonnaise : une histoire articulée par l'économie et le politique

Du fait de cette situation géographique, les rencontres et les activités briançonnaises ont toujours suivi le rythme des saisons. Les longs mois d'hiver ont incité les hommes à voyager et commercer avec les basses vallées et les régions plus lointaines (Piémont, Provence), favorisant ainsi les échanges économiques et culturels. Société métissée, la population briançonnaise est avant tout « ouverte » tandis que son identité, difficile à décrire, semble toujours en mutation. Alpains avant tout, paysans l'été,

1850, from the Minister of the Interior to the Prefect of the Hautes-Alpes, speaks volumes about the permanence of certain representations and ideologies.

Stretching over 1,200 kilometres from Slovenia to the hinterland of Nice, the Alps appear to be an impassable barrier to anyone observing them from a distance. On closer inspection, however, they are morphologically perfectly passable. Numerous valleys lead to the passes in the central chain thereby increasing the possible routes connecting the Mediterranean region to the German-speaking region. Between Italy and France, five major passes have provided access across the terrain, namely Tende (1,871 m), Larche (1,997 m), Montgenèvre (1,850 m), Mont-Cenis (2,085 m) and Petit-Saint-Bernard (2,188 m). Until the second half of the 19th century, there was no clearly defined distinction between internal and international migration. These Alpine passes have been places of exchange between local populations, which can still be seen today with commercial mule tracks, transhumance or summer paths and the itineraries of pilgrims, artists or seasonal migrants who criss-cross them.

The border at Briançon: a history shaped by economics and politics

Due to Briançon's geography, meetings and activities there have always been dictated by the seasons. The long winter months prompted people to travel and trade with the lower valleys and more distant regions (Piedmont, Provence), thereby promoting economic and cultural exchanges. The mixed population of Briançon is an "open" one, even if its identity, which is difficult to describe, always seems to be changing. Foremost Alpine people, farmers in the summer, teachers or traders in the winter, the "farmer teachers" and peddlers reflected the versatility, mobility and adaptability of the Hautes-Alpes and possessed a high level of education¹.

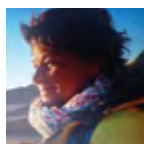
— 1. Anne-Marie Granet-Abisset, « Entre autodidaxie et scolarisation : les Alpes briançonnaises », *Histoire de l'éducation*, n° 70, mai 1996, p. 111-141, <http://ife.ens-lyon.fr/publications/edition-electronique/>



AGNÈS
ANTOINE



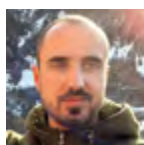
PHILIPPE
HANUS



ARIANE
JUNCA



LUC
MARCELLO



GUILLAUME
PÉGON



PHILIPPE
WYON

instituteurs ou marchands l'hiver, les « paysans instituteurs » et les colporteurs reflètent la polyvalence, la mobilité et l'adaptabilité des Haut-Alpins pourvus, qui plus est, d'une grande instruction¹. Pourtant, sa situation économique (carrefour marchand au croisement de cinq vallées), géographique (cité enclavée dans les montagnes), et politique (frontalière) impose au cours du temps un nouveau profil à la région et à sa ville, Briançon.

Au ^{xx}^e siècle, l'État-nation fabrique l'identité nationale et son antonyme, l'étranger, et contingente les déplacements. La frontière géographique devient frontière politique : les militaires occupent les espaces et la cité. Les puissances diplomatiques s'affrontent ou coopèrent selon les enjeux nationaux, parfois nationalistes. En 1927, parce qu'il rêve d'une « Grande Italie », Mussolini verrouille les points de passage entre son pays et la France, et supprime toute forme d'émigration². La milice fasciste n'hésite pas à tirer sur des compatriotes candidats à l'émigration. Quelques années plus tard, c'est la France qui recourt aux expulsions et aux refoulements pour « protéger le travail national ». En 1938, le président du Conseil Édouard Daladier présente son décret qui prévoit l'enfermement des « indésirables étrangers ».

Après 1945, profondément meurtri par des années de conflit, le continent européen est traversé à nouveau par de grands mouvements de population. Une foule hétérogène circule à travers la frontière franco-italienne en empruntant les cols alpins par ses propres moyens :

However, the economic situation (a commercial crossroads at the intersection of five valleys), geographical position (surrounded by mountains) and political context (a border territory) have over time imposed a new profile on the region and its city, Briançon.

In the 20th century, the Nation-State manufactured the national identity and its antonym, the foreigner, and limited displacements. The geographical boundary became a political boundary: the military occupied the spaces and the cities. Diplomatic powers clashed or cooperated according to national, and sometimes nationalist, issues. In 1927, dreaming of a "Greater Italy", Mussolini locked the crossing points between his country and France and suppressed all forms of emigration². The fascist militia did not hesitate to shoot at fellow countrymen who were attempting to leave the country. A few years later, France resorted to evictions and expulsions to "protect domestic labour". In 1938, Édouard Daladier, president of the French Council, presented his decree that made provisions for the imprisonment of "foreign undesirables".

After 1945, deeply affected by years of conflict, the European continent was again the stage for large-scale population movements. Heterogeneous crowds made up of stateless people, Jews freed from concentration camps in Germany and other "displaced persons" from Central Europe swept across the French-Italian border and through the Alpine passes by their own means. Then the economic situation deteriorated: trans-Alpine populations emigrated spontaneously using these same passes until 1960³. Despite the intensification of reception policies in France since the 1980s, refugees and survivors of the Balkan war, and subse-

— 1. Anne-Marie Granet-Abisset, « Entre autodidaxie et scolarisation : les Alpes briançonnaises », *Histoire de l'éducation*, n° 70, mai 1996, p. 111-141, http://ife.ens-lyon.fr/publications/edition-electronique/histoire-education/INRP_RH070_5.pdf

— 2. Philippe Hanus, « "Par les sentiers de la montagne enneigée..." Perspectives historiques sur les parcours migratoires à travers la frontière franco-italienne (1945-1960) », *Journal of alpine research / Revue de géographie alpine*, n° 108-2, 2020, <http://journals.openedition.org/rga/7037>

histoire-education/INRP_RH070_5.pdf

— 2. Philippe Hanus, « "Par les sentiers de la montagne enneigée..." Perspectives historiques sur les parcours migratoires à travers la frontière franco-italienne (1945-1960) », *Journal of alpine research / Revue de géographie alpine*, n° 108-2, 2020, <http://journals.openedition.org/rga/7037>

— 3. *Idem*.

apatrides, juifs libérés des camps de concentration en Allemagne et autres « personnes déplacées » d'Europe centrale. Puis vient une situation économique dégradée : les Transalpins s'expatrient spontanément par ces mêmes cols jusqu'en 1960³. Enfin, en dépit du durcissement des politiques d'accueil en France à partir des années 1980, réfugiés et rescapés de la guerre des Balkans puis d'Irak, des Printemps arabes puis du conflit syrien, continueront à emprunter ces chemins. Cette frontière franco-italienne peut être perçue comme un capteur barométrique des crises politiques, économiques et sociales en Europe, en Asie et en Méditerranée. Son territoire cristallise les tensions qui en découlent dans ces espaces de mouvements migratoires d'intensité variable.

Un funambulisme macabre entre sécuritaire et solidarité

Au cours de l'histoire, les récits de traversée du col de l'Échelle, moins haut (1 762 m) mais plus vertigineux que les autres, sont rares : il ne se voit qu'occasionnellement franchi par des personnes venues d'ailleurs. L'hiver 2016 inscrit une rupture dans cette histoire. Cette année-là, quelques personnes exilées, jeunes hommes isolés pour la plupart, le traversent en baskets. Bloqués par la tombée de la nuit et la neige fraîche jusqu'à la taille, l'un d'entre eux aura les pieds gelés, puis amputés. Un autre subira le même sort au niveau des mains. Cet hiver-là, ces quelques hommes semblent avoir ouvert une route, un chemin de tous les dangers. À partir de ce moment-clé, les Hauts-Alpins se mobilisent : ils décident d'arpenter la montagne et de protéger chaque semaine ces exilés faiblement équipés, exposés aux gelures, aux accouchements à risque, décompensations cardiaques ou respiratoires, hypothermies, disparitions ou décès... Les professionnels de la montagne (accompagnateurs, guides, pisteurs, secouristes) tracent, en skis de randonnée ou en raquettes, des vallons jusqu'aux cols, les lieux de possibles

« Cette frontière franco-italienne peut être perçue comme un capteur barométrique des crises politiques, économiques et sociales en Europe, en Asie et en Méditerranée. »

"The French-Italian border can be seen as a barometric sensor of the political, economic and social crises in Europe, Asia and the Mediterranean."

quently the Iraq war, the Arab Spring and the Syrian conflict, continued to use these paths. The French-Italian border can be seen as a barometric sensor of the political, economic and social crises in Europe, Asia and the Mediterranean. This territory crystallises the tensions that arise in the spaces that host migratory movements of varying intensities.

A grim tightrope between security and solidarity

Over the course of history, stories of people crossing the Col de l'Échelle, less high at 1,762 m although more vertiginous than the other passes, were rare. It had only occasionally been crossed by people who had come from elsewhere. This story changed in the winter of 2016. That year, a few exiled people, mostly young men travelling alone, crossed it wearing trainers on their feet. Prevented from continuing on their way by nightfall and caught in fresh snow up to their waist, one of them had his feet frozen and later amputated. Another suffered the same fate with his hands. That winter, these few men seemed to have opened a path beset by dangers. From thereon in, the people of the Hautes-Alpes mobilised, deciding to walk the mountain each week and protect these poorly-equipped exiles who were exposed to frostbite, high-risk childbirth, cardiac or respiratory deficiencies, hypothermia, disappearance or death. Professionals (mountain guides, trail runners, rescuers), on hiking skis or in snowshoes, traced the possible crossing points, from valley to passe, establishing a protective system governed by a single motto: "No death in our mountains!"

— 3. *Idem.*

« Il s'agit ici de refouler en Italie ceux qui sont appréhendés comme des "indésirables". »

"The idea was to drive those who were apprehended as 'undesirables' back to Italy."

passages, dessinant une toile de protection avec un seul mot d'ordre : « Pas de mort dans nos montagnes ! »

Chaudement vêtus, équipés de lampes frontales, ils maraudent tandis qu'au poste frontière du col de Montgenèvre, les renforts policiers arrivent. À l'aide d'une technologie hors norme pour traquer les candidats au passage, il s'agit ici de refouler en Italie ceux qui sont appréhendés comme des « indésirables ». Aucun droit d'entrée sur le territoire n'est accordé, ni aux mineurs, ni aux demandeurs d'asile. Tout cela se fait au mépris de conventions, signées par l'État⁴, qui interdisent de refouler ou de renvoyer toute personne arrivant sur le territoire français avant d'avoir examiné sa potentielle demande d'asile, et l'obligation pour toute personne se déclarant mineure de bénéficier de la protection de l'État dès son entrée sur le territoire.

Le col de Montgenèvre résume l'émergence de nos sociétés de contrôle. En février 2021, depuis le poste de la Police aux frontières (PAF) installée ici dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, on peut observer les voitures revenant de Turin où leurs passagers se sont délassés entre les boutiques de luxe et une patinoire en plein air bercée d'une musique d'ambiance couvrant sans difficulté le silence des chalets de millionnaires, à l'abandon. Comme si la Covid-19 avait confiné les

Warmly dressed, equipped with headlamps, they made their rounds, whilst at the border post of the Col de Montgenèvre police reinforcements arrived. Using special technology to track down people trying to pass through, the idea was to drive those who were apprehended as "undesirables" back to Italy. No right of entry was granted to minors or asylum seekers. All this was done in violation of the conventions signed by the State⁴, which forbids the repression or return of any person arriving on French soil prior to examining their potential asylum application and the obligation for any person who declared themselves to be a minor to benefit from State protection upon entering the country.

The Col de Montgenèvre epitomises the emergence of our societies under control. In February 2021, from the Border Police post installed there as part of the fight against terrorism, one can observe cars returning from Turin where their passengers had been relaxing between the luxury shops and an outdoor skating rink, lulled by background music that easily covers the silence of the abandoned millionaires' chalets. Everything is suspended, just as if Covid-19 had locked down the rich skiers. It is hard to imagine that at every moment, here, in the shadow of this improvised ballet in the wake of the pandemic, there is yet another battle raging between "cats and dogs", sometimes in the middle of the night and in minus 15°C. Stealthy shadows in the mountains twist and turn, as the lights watch over the silence.

These migrants are forced to move about in the middle of the mountains, avoiding avalanche corridors and keeping on the surface of a metre of powder snow that has fallen the same day while at the same time trying not to lose their chil-

— 4. Comité international de la Croix-Rouge, Conventions de Genève, <https://www.icrc.org/fr/guerre-et-droit/traites-et-droit-coutumier/conventions-de-geneve>, et Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, Convention internationale des droits de l'enfant signée par la France en 1990, <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>

— 4. International Committee of the Red Cross, Geneva Conventions, <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions> and United Nations High Commissioner United with Human Rights, International Convention on the Rights of the Child signed by France in 1990, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

riches skieurs, tout est suspendu. Difficile d'imaginer qu'à chaque instant, ici, dans l'ombre de ce ballet improvisé à la faveur de la pandémie, se joue une énième bataille entre chiens et chats, parfois au milieu de la nuit et par -15°C. Des ombres dans la montagne, furtives, s'agitent, pendant que les lumières veillent sur le silence.

Pour ces migrants, il faut circuler au milieu des montagnes, éviter les couloirs d'avalanche, rester à la surface d'un mètre de poudreuse tombée le jour même ; ne pas perdre son enfant, ses chaussures, sa vie. La police est équipée de combinaisons polaires, de moto-neiges, de jumelles thermiques et de drones. Les personnes en exil ont enfilé des vêtements offerts par des citoyens italiens et français qui ont rapidement suivi les professionnels de la montagne. Citoyens solidaires et techniciens du plein air se sont ensuite constitués ensemble en maraudeurs.

Les personnes en exil se tapissent sous les souches, à l'abri des rochers. Elles tentent de passer la frontière, au fond de quelques vallées en contrebas. Sur-nageant. Les policiers se positionnent en haut des belvédères. Les maraudeurs guettent les ombres furtives et tentent de réinventer chaque jour un corridor humanitaire, équipés de thermos d'eau chaude, de chaussettes sèches, de réconfort ; un brin de lien social se tisse. Des quatre coins de la France, les « alter solidaires » arrivent. Ils viennent affirmer que, dans une société où l'on ne peut plus faire un pas sans être tracé, les changements les plus simples passent nécessairement sous le visible. Pour honorer leur serment, les médecins, guidés par les maraudeurs, éteindront bientôt leurs frontales et s'organiseront sous signal faible. Ils se noieront au milieu des passants en raquettes, tentant de rester en surface de ce vacarme, de tracer des chemins-abris entre les déchaînements des humains et des non-humains.

dren, their shoes, their life. The police are equipped with polar suits, snowmobiles, thermal binoculars and drones. The people in exile wear clothes donated by Italian and French citizens who quickly followed in the footsteps of the mountain professionals. Citizens in solidarity and outdoor technicians then carried out their rounds together.

The exiles crouch behind tree trunks, sheltered by the rocks. They try to cross the border, at the bottom of the valleys below. The focus on surviving. The police are positioned at the top of the lookout points. The guides⁵ watch for furtive shadows and try to reinvent a humanitarian corridor every day, equipped with flasks of hot water, dry socks, comfort, a social bond. From all over of France, the actors of "alternative solidarity" arrive. They come to affirm that, in a society where one can no longer take a step without being traced, the simplest changes must necessarily pass under the radar. To honour their oath, doctors, accompanied by guides, soon switch off their headlamps and organise themselves using weak signals. They will blend into the crowd of passers-by in snowshoes, trying to stay on the surface of this chaos, to track paths and shelters between the torrents of humans and non-humans.

« Les maraudeurs guettent les ombres furtives et tentent de réinventer chaque jour un corridor humanitaire. »

"The guides watch for furtive shadows and try to reinvent a humanitarian corridor every day."

Danger of death and the criminalisation of solidarity

Since the winter of 2016, many people (the actual number is difficult to estimate) have been declared missing. What is certain is that five people died, frozen

— 5. In French, a *maraude* is the action of going through the streets or settlements of large cities to provide assistance to people living there. People doing this are called "maraudeurs".

Mise en danger de mort et criminalisation de la solidarité

Depuis l'hiver 2016, un certain nombre de personnes (difficile à estimer) est porté disparu. Seule certitude : cinq d'entre elles sont décédées, gelées ou noyées, dans les rivières de montagne, et plusieurs centaines d'autres sont porteuses de séquelles (traumatisées, amputées, fracturées) pour avoir fui ou contourné les forces de l'ordre hostiles au droit international et à la protection nationale. Cinq cents mineurs ont été refoulés en 2017. Près de 1 500 adultes le seront chaque année jusqu'à aujourd'hui.

Du côté des maraudeurs, les interpellations pleuvent alors que la situation locale et les dangers courus par les exilés sont de plus en plus médiatisés. Il faut briser et criminaliser la solidarité aux yeux de l'opinion publique avant que celle-ci ne se mobilise et ne prenne le parti de ces actions solidaires contre les récentes orientations politiques prises et rassemblées sous la formule euphémisante « protection et asile ». Plutôt que de rendre la justice, ces procès ont pour vocation d'asseoir les directives de l'État, d'épuiser et d'affaiblir les citoyens solidaires, de discréditer leurs actions, d'intimider et de décourager de potentiels nouveaux acteurs.

L'année 2021 aura été particulièrement avalancheuse... en poursuites policières et judiciaires. Les forces de l'ordre n'ont cessé de traquer les maraudeurs comme s'ils étaient des délinquants. Dès qu'ils approchent de la frontière, ils font l'objet de nombreux contrôles (identité, état et papiers du véhicule). Verbalisations et gardes à vue s'enchaînent et aboutissent à des poursuites judiciaires. Parfois les esprits s'échauffent, les chimères s'affrontent et s'entrechoquent : anti-terroristes armés contre utopistes engagés, hostilité contre hospitalité, gyroscope contre stéthoscope, jumelles thermiques et armes à feu contre chauffeuses et tensiomètres. L'inégalité est frappante, l'illégalité fabriquée. Les personnes en exil deviennent de facto irrégulières

or drowned in the mountain rivers, and that several hundred others are suffering from after-effects (trauma, amputations, broken bones) after having fled or evaded law enforcement agents adverse to international law and national protection. Five hundred minors were turned away in 2017 while nearly 1,500 adults have been turned away every year up to date.

As for the guides, the interrogations have rained down. Media attention is increasingly focused on the local situation and the dangers encountered by the exiles. Solidarity must be broken down and criminalised in the eyes of public opinion before people mobilise and take the side of these solidarity actions against the recent political orientations gathered under the euphemistic formula "protection and asylum". Rather than dispensing justice, these trials are intended to establish the directives of the State, to exhaust and weaken citizens in solidarity, to discredit their actions, to intimidate, and to discourage potential new actors.

2021 was particularly prone to avalanches... of police and judicial prosecutions. Law enforcement has been tracking down guides as if they were offenders. As soon as they approach the border, they are subject to numerous checks (identity, status, and vehicle documents). Fines and detentions abound, leading to legal proceedings. Sometimes the exchanges are heated, the chimeras fight and clash: anti-terrorists armed against activist utopians, hostility against hospitality, gyroscope against stethoscope, thermal binoculars and firearms against heaters and blood pressure monitors. The inequality is striking, the illegality is fabricated. People in exile are becoming *de facto* illegal on French territory, in contravention of their words, their demand. From humanist rescuers, guides become militant offenders. From relievers of suffering, they become liable to penalties: fined, repressed, convicted. Criminal cases are brought before the courts.

sur le territoire français au mépris de l'écoute de leur parole, de leur demande. De secouristes humanistes, les maraudeurs deviennent malfaiteurs militants. De passeurs de peine, ils deviennent passibles de peines : verbalisés, réprimés, condamnés. La cause délictuelle est entendue.

Pour stigmatiser et criminaliser la solidarité, quoi de plus simple en effet que de faire endosser à la justice la responsabilité de condamner les maraudeurs en montagne au titre de passeurs ? L'État agit activement l'épouvantail de la peur au nom de la protection et de la sécurité du pays, assimilant maraudeur et passeur, exil et terrorisme, asile et profit. Pourtant, lui-même transgresse toute morale et tout droit, national et international. Condamnée à douze reprises, depuis 2012, par la Cour européenne des droits de l'Homme⁵ pour avoir manqué à ses obligations et laissé « dans des conditions d'existence inhumaines et dégradantes des demandeurs d'asile contraints de vivre à la rue et privés de moyens de subsistance », la France, à ce jour, a pourtant déjà inculpé vingt-quatre citoyens maraudeurs. Cinq d'entre eux seront définitivement condamnés – pour aide à l'entrée illégale sur le territoire – à des peines contraignantes allant de deux mois de prison avec sursis à quelques centaines d'euros d'amendes, et deux autres personnes seront condamnées à une amende pour outrage. Huit autres citoyens seront relaxés en appel au motif que l'instruction n'apportait pas la preuve du délit d'aide à l'entrée, voire même qu'il y avait eu manifestement des « inexactitudes » dans les rapports remis par les forces de l'ordre. Pierre Mumber est l'un d'eux : des images tournées par des journalistes présents au moment du prétendu délit montrent la bienveillance du citoyen

To stigmatise and criminalise solidarity, what could be simpler than making justice take responsibility for convicting mountain guides as smugglers? The State actively brandishes the scarecrow of fear in the name of the protection and security of the country, assimilating guide and smuggler, exile and terrorism, asylum and profit. Yet the State itself transgresses all morality and all law, national and international. Sentenced on twelve occasions since 2012 by the European Court of Human Rights⁶ for failing to fulfil its obligations and leaving "asylum seekers in inhuman and degrading conditions of existence, forced to live on the streets and deprived of livelihoods", France has indicted twenty-four citizen-guides to date. Five will be definitively convicted for assisting illegal entry into the territory, with sentences ranging from two months in prison with a suspended sentence to a few hundred euros in fines, and two fines for contempt. Eight will be released on appeal on the grounds that the investigation did not provide evidence of the offence of aiding entry, or even that there had been "inaccuracies" in the reports submitted by law enforcement. Pierre Mumber is one of them: images filmed by journalists present at the time of the so-called crime showed the citizen's benevolence towards the exiled persons who were being rescued and proved that he did not interfere in any way with the police arrests. On the contrary, these images revealed the lies formulated in the police report. Neither the proof nor the gravity of these false statements can be denied. Yet the perpetrators will not be convicted or even charged.

A refuge in the heart of the fortified city

Despite these harassments, committed citizens are gaining in solidarity and organising themselves. Until 2017,

— 5. *Le Monde* avec AFP, « La CEDH condamne la France pour les "conditions d'existence inhumaines" de demandeurs d'asile », 2 juillet 2020, *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/07/02/la-cedh-condamne-la-france-pour-les-conditions-d-existence-inhumaines-de-demandeurs-d-asile_6044928_3224.html

— 6. *Le Monde* avec AFP, « La CEDH condamne la France pour les "conditions d'existence inhumaines" de demandeurs d'asile », 2 juillet 2020, *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/07/02/la-cedh-condamne-la-france-pour-les-conditions-d-existence-inhumaines-de-demandeurs-d-asile_6044928_3224.html

envers les personnes exilées secourues, et attestent qu'il n'entravait en rien le travail des forces de l'ordre dans leurs interpellations. Au contraire, ces images révèlent les mensonges formulés dans le rapport de police. Ni la preuve ni la gravité de ces attestations mensongères ne peuvent être niées. Pourtant, les auteurs de ces déclarations n'ont été ni condamnés, ni même inculpés.

Un refuge au cœur de la cité fortifiée

Malgré ces harcèlements, les citoyens engagés gagnent en solidarité et s'organisent. Jusqu'en 2017, une maisonnette mise à disposition de longue date par la mairie de Briançon accueillait tout nouvel arrivant. Devant le nombre toujours croissant de personnes déracinées arrivant dans des conditions de dénuement et d'épuisement extrêmes, des citoyens s'unissent. Dans la continuité des actions de sauvetage des maraudeurs, soutenus par certaines collectivités, associations locales et organisations non gouvernementales (ONG), ils négocient sans relâche avec la communauté de communes du Briançonnais pour disposer d'un lieu plus vaste, plus propice au lien, à la rencontre et au partage, à la mise en commun des expériences et des ressources : ce sera le Refuge Solidaire (RS). D'autres créent, en avril 2018, un comité de soutien pour les inculpés et font de leurs compétences (juridiques, médicales, etc.) une véritable expertise au service de la défense des droits et de la santé des étrangers. Ils développent aussi leurs connaissances en réponse aux abus de pouvoir dont les étrangers sont victimes.

Quant aux maraudeurs, l'émergence de nouveaux parcours, moins périlleux, permet à des personnes moins expertes et moins équipées d'apporter leur concours. Ces dernières, venues de France et d'Europe, participent, en 2018 et 2019, à la création d'un collectif de maraudeurs. En 2021, des députés et sénateurs français et européens ont participé à ces maraudes hivernales. Leurs

newcomers were welcomed in a small house which had been made available for a long time by the municipality of Briançon. Faced with the ever-increasing number of uprooted people arriving in conditions of extreme deprivation and exhaustion, the citizens united. In the continuity of the guides' rescue actions, supported by some communities, local associations and non-governmental organisations (NGOs), they negotiated tirelessly with the community of communes of the Briançonnais to get a bigger space, more conducive to connecting, meeting, and sharing experiences and resources: the *Refuge Solidaire* (RS). Others created a support committee for the accused in April 2018. They use their skills (legal, medical, etc.) to provide real expertise in defence of the rights and health of foreigners. They also develop their knowledge in response to the abuses of power they are subjected to.

As for the guides' rounds, the emergence of new, less perilous paths has allowed less expert and less well-equipped people to help. Coming from France and Europe, they contributed to the creation of a collective of guides in 2018-2019. In 2021, French and European MPs and senators took part in these winter rounds. Their testimonials were devastating⁷. The subject was raised at the French National Assembly, then disappeared.

Since the winter of 2016, more than 20,000 women, men and children from around the world have found a few days of respite in a clean bed. They were informed of their rights, of the risks and opportunities inherent in continuing their perilous journeys. More than a hundred volunteers coordinate and manage the shelter on a daily basis: administration, reception, meal preparation, cleaning and bedding, medical and health moni-

— 7. Read the op-ed of deputy Damien Carême and senator Guillaume Contard supported by a collective of signatories: « Migrants à la frontière franco-italienne : "La solidarité n'est pas un délit !" », *Le Monde*, 20 avril 2021, https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/04/20/migrants-a-la-frontiere-franco-italienne-la-solidarite-n-est-pas-un-delit_6077433_3232.html

témoignages sont accablants⁶. Le sujet s'impose à l'assemblée, puis disparaît.

Depuis l'hiver 2016, plus de 20 000 femmes, hommes et enfants des quatre coins du monde ont trouvé quelques jours de répit dans un lit propre. Ils ont été informés de leurs droits, des risques et des possibilités inhérent(e)s à la poursuite de leur périlleux voyage. Plus d'une centaine de bénévoles assure au quotidien la coordination et la gestion du refuge : administration, accueil, confection des repas, ménage et literie, veille médicale et sanitaire, accompagnement individualisé, orientation. Vêtements, chaussures, nourriture, sourires ou chaleur, les dons se décuplent au fur et à mesure de l'arrivée de personnes.

De tous les âges, de toute la France (Creuse, Paris, Marseille...) et d'Europe (Italie, Espagne, Angleterre, Pays-Bas...), des hommes et des femmes riches d'humanité viennent contribuer à cette part de solidarité et de fraternité. Devant tant de mobilisation, les obstacles ne cessent de se dresser. La qualité de l'accueil est considérée par les représentants de l'État comme une invitation aux « indésirables ». La communauté de communes, élue en juin 2019, décide alors de fermer les lieux d'accueil. L'hébergement des nouveaux arrivants en exil ne prend pas fin pour autant, il se transforme. Un nouveau dispositif voit le jour, solidaire, collectif et participatif. Seule ombre au tableau : il est privé. Les Terrasses Solidaires, ancien sanatorium sur les hauteurs de Briançon, sont acquises grâce à de grands donateurs et à une société civile immobilière créée et alimentée par de nombreux citoyens. Réhabilitées en un temps record (trois mois) par des bénévoles ainsi que par des personnes hébergées, Les Terrasses Solidaires accueillent et hébergent aujourd'hui le

« L'État, progressivement démissionnaire de ses devoirs de protection, semble fabriquer une forteresse sécuritaire. »

"The State, gradually renouncing its duties of protection, seems to be building a security fortress."

toring, individualised support, guidance. Clothing, shoes, food, smiles or warmth: the donations increase as people arrive.

Men and women rich in humanity, of all ages, from all over France (Creuse, Paris, Marseille...) and Europe (Italy, Spain, England, Netherlands...), come to contribute to this share of solidarity and fraternity. But obstacles to this mobilisation keep appearing. The quality of the reception was considered by State representatives as an invitation to the "undesirables". The community of communes elected in June 2019 decided to close the reception areas. However, the accommodation of newcomers in exile did not come to an end - it transformed. A new system was born: supportive, collective and participatory. The only shadow in the picture: it is private. The *Terrasses de Briançon*, a former sanatorium, was acquired thanks to major donors and a civil real estate company created and supported by numerous citizens. Rehabilitated in record time (three months) by numerous volunteers, including the people sheltered there, *Les Terrasses Solidaires* currently hosts the *Refuge Solidaire*, but also associations whose missions and values are devoted to a growing solidarity ecology, committed to respecting the rights and dignity of individuals, the environment and culture. The *Maison des jeunes et de la culture*, the *Refuge Solidaire*, *Tous Migrants*, *Eko* (ecological association), *Médecins du Monde*, and soon other associations (cultural with the *Decâblés*, social and environmental) will occupy the space. There will also be a Community Health Centre, some of whose caregivers are already engaged with the RS.

— 6. Lire la tribune du député Damien Carême et du sénateur Guillaume Contard soutenus par un collectif de signataires : « Migrants à la frontière franco-italienne : "La solidarité n'est pas un délit !" », *Le Monde*, 20 avril 2021, https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/04/20/migrants-a-la-frontiere-franco-italienne-la-solidarite-n-est-pas-un-delit_6077433_3232.html

RS, mais aussi des associations dont les missions et les valeurs sont dédiées à une écologie solidaire montante, engagées pour le respect des droits et la dignité des personnes, l'environnement et la culture. La Maison des jeunes et de la culture (MJC), le RS, Tous Migrants, Eko (association écologique), Médecins du Monde, et bientôt d'autres associations (culturelles, avec les Décâblés, sociales et environnementales) investiront ce lieu. Un centre de santé communautaire dont les soignants sont, pour certains, déjà engagés auprès du RS devrait aussi y avoir sa place.

Les citoyens bâtisseurs d'une écologie solidaire

Les élections municipales de 2020 ont marqué un tournant politique local. La municipalité se montre hostile à l'accueil tandis que son discours est empreint d'accents nationalistes. Sa posture idéologique et son pragmatisme afférent la font naviguer entre tolérance et remontrances, au rythme de l'actualité et des saisons électorales.

L'État, progressivement démissionnaire de ses devoirs de protection, semble fabriquer une forteresse sécuritaire en s'appuyant sur des lois visant toujours plus de contrôle social. La scission entre droits et lois se creuse. Les subventions se tarissent. Les citoyens ne se désengagent pas pour autant. Au contraire, ils s'associent et tentent de fabriquer un accueil de l'Autre venu d'ailleurs, qui soit fidèle aux droits humains. Au-delà des questions de solidarité, c'est notre héritage social qui est défendu par ces mêmes citoyens, soutenus par des organisations solidaires nationales et internationales qui interagissent sans relâche avec eux. Là où les frontières se ferment, la solidarité se renforce. Les Terrasses Solidaires, lieu singulier animé par des acteurs pluriels, incarne cette force collective qui permet l'émergence de nouveaux modèles d'écologie solidaire. En apprenant à accueillir et aider des personnes blessées venant d'horizons multiples à se relever, ces collectifs de solidarité façonnent la résilience du

Citizen builders of a solidarity ecology

The 2020 municipal elections marked a local political turning point. The municipality was hostile to the reception, and its policies were full of nationalist accents. Its ideological posture and its pragmatism make it oscillate between tolerance and remonstrance, to the rhythm of current affairs and electoral seasons.

The State, gradually renouncing its duties of protection, seems to be building a security fortress based on laws aimed at increasing social control. The divide between rights and laws is growing. Subsidies are drying up. And yet citizens are not giving up. On the contrary, they are joining forces and trying to provide a welcome for the Other from elsewhere that is respectful of human rights. Beyond the issues of solidarity, these same citizens are defending our social heritage, supported by the national and international solidarity organisations that constantly interact with them. Where borders are closed, solidarity is strengthened. *Les Terrasses Solidaires*, a unique place animated by multiple actors, embodies this collective strength that allows for the emergence of new models of solidarity ecology. By learning to welcome and help injured people from multiple backgrounds to get back on their feet, these solidarity collectives are shaping the resilience of the Briançon territory. They show a form of mutual aid that could spread on a larger scale to meet contemporary and future social challenges.

Traduit du français par Juliet Powys

territoire briançonnais. Ils donnent à voir une forme d'entraide qui pourrait se diffuser à plus grande échelle pour relever les défis sociaux contemporains et à venir.

Biographies



AGNÈS ANTOINE

Depuis 2017, Agnès participe au conseil d'administration de Tous Migrants (association 1901 depuis 2016), successeur du mouvement « Pas en notre nom Briançon » né en 2015 pour exprimer une indignation collective devant l'inaction politique face au drame humanitaire des migrants en Europe, de la Méditerranée jusqu'à Calais. Elle coordonne également le comité de soutien aux solidaires poursuivis.

Since 2017, Agnès has been a member of the Board of Directors of *Tous Migrants* (registered as a French association since 2016), the successor of the movement *Pas en notre nom Briançon*, which was born in 2015 to express collective indignation at the political inaction with regard to the humanitarian drama of migrants in Europe, from the Mediterranean to Calais. She also coordinates the Support committee for solidarity actors facing legal proceedings.

PHILIPPE HANUS

Docteur en histoire, Philippe est chercheur associé au laboratoire Pacte Université Grenoble Alpes. On lui doit diverses contributions sur les trajectoires migratoires à travers les Alpes et sur les sociabilités en pays frontalier au cours du XX^e siècle.

A doctor in history, Philippe is an associate researcher at the PACTE Université Grenoble-Alpes laboratory. He has made various contributions to the subjects of migration trajectories across the Alps and sociability in border countries throughout the 20th century.

ARIANE JUNCA

Médecin anesthésiste hospitalier et titulaire d'un master de santé publique orienté sur les systèmes de santé et d'assurance pour les personnes étrangères. Ariane est engagée auprès de Médecins du Monde France depuis 2000, d'abord comme coordinatrice de projets internationaux, puis en tant que membre du conseil d'administration où Ariane s'est consacrée à l'élaboration de la stratégie de l'association sur les questions de droits et de santé pour les personnes exilées.

A hospital anaesthetist and holder of a master's degree in public health focused on health systems and insurance for foreign persons. Involved with *Médecins du Monde France* since 2000, first as coordinator of international projects, then as a member of the board of directors where Ariane devoted herself to the development of the association's strategy on issues of health and rights for exiled persons.

GUILLAUME PÉGON

Administrateur à Médecins du Monde France, Guillaume est engagé dans le secteur de la solidarité, en France et à l'international, depuis vingt ans. Alternant entre différentes postures de psychologue clinicien, chercheur en sociologie et en anthropologie, enseignant, ou acteur de développement de politiques publiques, il est fortement engagé dans les domaines de programmes inclusifs fondés sur les droits, avec des spécialisations dans les domaines de la santé mentale, du genre et du développement local inclusif.

Member of the Board of Directors at *Médecins du Monde France*, Guillaume has been involved in the solidarity sector for twenty years, both in France and abroad. Alternating between different positions as a clinical psychologist, researcher in sociology and anthropology, teacher, and actor of public policy development, he is strongly engaged in areas of inclusive rights-based programmes, with specialisations in mental health, gender and inclusive local development.

PHILIPPE WYON

Cofondateur de l'association Refuges Solidaires et membre de son conseil d'administration. Durant les vingt dernières années de sa vie professionnelle, il a été directeur d'une association « environnement et solidarité » développant deux chantiers d'insertion sur les thématiques de l'entretien des espaces montagnards et du réemploi.

Co-founder of the *Refuges Solidaires* association and member of its Board of Directors. During the last twenty years of his professional life, he was director of an "environment and solidarity" association developing two integration projects on the themes of the maintenance of mountain areas and re-employment.

La cause des exilé·e·s en France : la frilosité des organisations humanitaires internationales en question

The cause of exiles in France: the reticence of international humanitarian organisations called into question

Frédéric Meunier • Cofondateur et directeur du Group', coordinateur du Fonds de Dotation RIACE France (Lyon, France)

P

artout en France, la solidarité à l'égard des migrants s'exprime dans les multiples initiatives de collectifs locaux. Pour Frédéric Meunier, les grandes ONG humanitaires ne prennent pas suffisamment leur part dans ce combat.

Les constats régulièrement rappelés du non-respect des principes humanitaires et du droit international en matière d'assistance aux exilé·e·s en France et les appels à l'aide de la part des petites associations et collectifs citoyens français n'y changent rien: les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires internationales françaises ne sont pas suffisamment présentes sur ce champ.

Pourtant les espaces de non-droit se multiplient et s'élargissent, et ce depuis plusieurs années. Ces espaces ne sont

All over France, solidarity with migrants is demonstrated through multiple initiatives led by local associations. But for Frédéric Meunier, the major humanitarian NGOs are not doing enough of their part in this fight.

Regular reminders of the failure to respect humanitarian principles and international law regarding assistance to exiles in France and appeals for help from small French citizen groups and associations are not bringing about change: French international humanitarian non-governmental organisations (NGOs) are not sufficiently involved in this area.

However, no-go areas have been increasing and expanding for several years. These areas are not only geographic (Calais, Montgenèvre, Menton, Paris) or institutional (administrative detention centres, administrative detention facilities, holding areas), they are also

FRÉDÉRIC
MEUNIER

pas seulement géographiques (Calais, Montgenèvre, Menton, Paris...) ou institutionnels (centres de rétention administrative, locaux de rétention administrative, zones d'attente), ils sont également liés aux statuts, origines, nationalités et à l'âge des personnes... La France s'éloigne donc peu à peu de l'application des articles 1 et 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, mais également du cadre général du droit international humanitaire et du droit communautaire¹. Et le tableau est loin de se parer des couleurs de l'espérance.

Une situation qui se dégrade

Les programmes de droit commun (centre d'accueil de demandeurs d'asile [CADA], hébergement d'urgence des demandeurs d'asile [HUDA], plateforme d'accueil pour les demandeurs d'asile, centre d'accueil et d'orientation [CAO]) sont volontairement sous-dimensionnés (environ à 50 %)² et confiés à des opérateurs sous-contractants souvent contraints de réduire leurs prestations. Ce sous-dimensionnement sert une politique de l'asile consistant à rendre l'accueil invivable et l'attente interminable pour celles et ceux qui, comme le droit international les y autorise, formulent une demande d'asile.

Par ailleurs, aucun dispositif d'assistance n'est prévu pour celles et ceux qui n'ont pas la chance d'être dans un dispositif de droit commun ou qui sortent du cadre, caractérisés comme « illégaux ». Ainsi, en transit, non retenues dans ces dispositifs ou sans statut, d'innombrables personnes et familles sont laissées sans droits – ou si peu – sur le territoire national. Nous parlons

connected to the status, background, nationality and age of the people in question. Consequently, France is gradually edging further away from applying articles one and two of the Universal Declaration of Human Rights, as well as the general framework of international humanitarian law and Community law¹. The picture looks far from hopeful.

A worsening situation

Common law programmes (asylum seeker reception centres, asylum seeker emergency accommodation, asylum seeker reception hubs, reception and guidance centres) are deliberately undersized (roughly 50%)² and run by sub-contractors often forced to water down their services. This inadequate provision serves an asylum policy based on making conditions unbearable and waiting times interminable for those who claim asylum, just as international law authorises them to do.

Furthermore, there is no support mechanism for those who are not fortunate enough to be in the common law system, or who fall outside its scope, and who are classed as being "illegal". Consequently, countless people and families are in transit and are not covered by these mechanisms or have no official status. They have no or very few rights in France. They number over 100,000³ men, women and children in our railway stations, squats, shantytowns, under bridges, in our homes, in our friends' homes, and are supported by mobilised and organised citizens. Housing, food, hygiene facilities, healthcare (particularly mental health), disability and safeguarding are

— 1. Huit condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme depuis 2012, rapports de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme...

— 2. Il existe 112 000 places dans les dispositifs de droit commun, 60 000 personnes ont un droit dégradé (elles perçoivent uniquement 7,40 € / jour pour le logement) et 30 000 personnes n'ont rien : voir *Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : État des lieux 2021*, La Cimade, 27 septembre 2021, <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux>

— 1. The European Court of Human Rights has ruled against France eight times since 2012, National Consultative Commission on Human Rights reports, etc.

— 2. There are 112,000 places on the common law schemes, while 60,000 people have reduced entitlement (€7.40 daily accommodation allowance), and 30,000 are entitled to nothing: see *Dispositif d'accueil des demandeurs d'asiles : État des lieux 2021*, La Cimade, 27 septembre 2021, <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux>

— 3. People not covered by the common law system (90,000 according to *La Cimade*) and people in transit in France (minimum estimate of 30,000).

ici de plus de 100 000³ enfants, femmes et hommes, dans nos gares, dans des squats et bidonvilles, sous nos ponts, chez nous, chez nos amis, assistés par des citoyennes et citoyens mobilisé-e-s et organisé-e-s. Nous parlons d'hébergement, d'alimentation, d'hygiène, de soins (notamment en santé mentale), de handicap, de protection... Nous parlons de besoins humanitaires que les missions d'urgence internationales savent pourtant couvrir.

De surcroît, les perspectives et trajectoires identifiées par les études prospectives indiquent que les facteurs de départ des populations (*push factors* en anglais) se renforcent, que les chemins se durcissent, que les barrières se dressent. Tout cela conduit globalement à plus d'inhumanité, à davantage de drames, les arrivées sur nos côtes et dans nos montagnes n'étant pas appelées à se tarir. La crise est donc installée pour longtemps, mais c'est d'une crise des politiques de l'accueil plutôt que d'une crise migratoire qu'il s'agit.

Pour ces rejeté-e-s, ces « illégaux », la couverture des besoins de base (humanitaires) ainsi que des besoins spécifiques au regard de certaines vulnérabilités est majoritairement assurée (quoique partiellement) par d'innombrables collectifs et de petites associations citoyennes. Ces collectifs et associations ont été créés bien souvent entre 2015 et 2019, mais de nombreuses structures se constituent encore en 2021. Elles sont généralement territorialisées, de proximité, modestes (10 à 40 membres), avec des budgets de quelques milliers d'euros, même si certaines ont connu une forte croissance ces dernières années (*Utopia 56*, *Refuges Solidaires*, etc.). Elles ont une efficacité forte et une grande attractivité pour les bénévoles. À leur création, ces organisations n'avaient ni les moyens, ni les compétences, ni l'expérience de la mise en

all issues. These are humanitarian needs that international emergency missions know how to cover.

Moreover, the prospects and pathways identified by forward-looking studies show that population push factors are increasing, migration routes are getting tougher, and barriers are being put up. Overall, this leads to greater inhumanity and more tragedies, as the numbers of people arriving at France's mountain and coastal borders show no signs of drying up. A crisis has truly taken hold, but it is a reception policy crisis, rather than a migration crisis.

For these "outcasts" and "illegals", countless collectives and small citizen associations cover for the most part (albeit partially) their basic (humanitarian) needs and the specific needs of those who are vulnerable. Most of these collectives and associations were founded over the 2015-2019 period, but many are still being created in 2021. They tend to be regionalised, local and small-scale (ten to forty members), with budgets of a few thousand euros, even if some have experienced significant growth over the past few years (*Utopia 56*, *Refuges Solidaires*, etc.). They are highly efficient and are very attractive to volunteers. When these organisations were founded, they did not have the resources, skills or experience of rolling out humanitarian assistance. However, they now deliver the lion's share of what is called community provision or reception, due to the shortcomings of the State. They do a large swathe of the work of delivering emergency assistance, accommodation and guidance to exiles, and getting them accepted by the host communities, fostering the necessary local social cohesion and curbing the rise of nationalism. These stakeholders are turning professional, mobilising, developing innovative regional reception projects, starting to coordinate themselves, and raising funds. However, they urgently need support from international NGOs (INGOs) and the active support of the entire French humanitarian ecosystem.

— 3. Personnes hors droit commun (90 000, La Cimade) et personnes en transit sur le territoire français (estimées au minima à 30 000).

œuvre de l'assistance humanitaire. Elles assurent pourtant aujourd'hui la plus grande partie de ce que l'on appelle l'accueil citoyen ou l'hospitalité, du fait de la carence de l'État. Elles font l'essentiel du travail de secours, de mise à l'abri, d'orientation et d'acceptation de l'exil par les communautés hôtes, favorisant la nécessaire cohésion sociale locale, freinant la montée du nationalisme. Ces actrices et acteurs se professionnalisent, mobilisent, inventent des projets d'hospitalité territoriale innovants, commencent à se coordonner, lèvent des fonds. Elles ont cependant un besoin urgent du soutien des ONG internationales (ONGI) et de la mobilisation de tout l'écosystème humanitaire français.

En dehors de quelques exceptions remarquables (Médecins du Monde ou Médecins sans Frontières en tête), les ONGI françaises manquent cruellement sur le terrain pour répondre aux besoins d'assistance humanitaire, parfois vitaux, des populations en exil en France. C'est particulièrement vrai pour celles bénéficiant de budgets conséquents, aux compétences et savoir-faire disponibles, ayant une légitimité, des moyens d'action, et une capacité de mobilisation et de plaidoyer forte. Au regard des principes humanitaires dont elles se revendiquent, la mise en œuvre de leurs mandats souffre – dans leur propre pays – de lacunes qui posent questions.

Un sous-investissement des ONG humanitaires qui s'explique, mais qui passe mal

Certes, les ONGI françaises ne sont manifestement pas enclines à mettre en œuvre cette assistance humanitaire inconditionnelle aux exilé-e-s qu'elles délivrent plus facilement à l'étranger. Et beaucoup de choses l'expliquent.

Tout d'abord, très peu de fonds publics ont été mis à disposition au motif que la prise en charge des personnes exilé-e-s serait une compétence relevant de l'État, lequel maintient un « service minimum » sur la base de discriminants de tous ordres. Quant aux fonds

Apart from a handful of remarkable exceptions (with *Médecins du Monde* and *Médecins Sans Frontières* at the forefront), French INGOs are sorely absent on the ground and are not meeting the at times fundamental humanitarian assistance needs of exiled communities in France. This is particularly the case for those with sizeable budgets and available skills and know-how, benefiting from legitimacy, means of action, and a strong capacity to mobilise and advocate. In light of the humanitarian principles espoused by these organisations, there are shortcomings in the implementation of their remits in their own country, and these shortcomings raise questions.

Humanitarian NGO underinvestment can be explained but is a bitter pill to swallow

Admittedly, French INGOs are clearly uninclined to deliver the unconditional humanitarian assistance to exiles in France that they more easily provide abroad. There are many reasons for this.

Firstly, very little public funding has been earmarked, on the grounds that exile provision is a State responsibility, with the State maintaining a "minimum service" on the basis of all kinds of discriminatory factors. International funding, particularly from the European Union (EU) or international institutions, is conspicuous by its absence, undoubtedly to avoid any risks of interpretation of any interference. Consequently, INGOs can only count on their own funds secured through funding appeals or raising private funds.

The issue is also politically divisive, as it has long been exploited in France. Real courage seems to be needed to assert that humanitarian principles also apply in France. This political "tension" visibly gives rise to a fear on the part of INGOs of seeing some of their hard-won donors distancing themselves, as they are more inclined to want to support assistance for exiles in faraway lands. Some of these INGOs have a definite fear, expressed in hushed tones, that these donors could turn their backs on them if they were

internationaux, notamment ceux de l'Union européenne ou des institutions internationales, ils sont tout simplement absents, sans doute pour éviter un risque d'interprétation d'une quelconque ingérence. Les ONGI ne peuvent dès lors miser que sur l'engagement de leurs fonds propres via des appels à dons ou la mobilisation de fonds privés.

Le sujet est aussi politiquement clivant tant il a été depuis longtemps instrumentalisé en France. Il faut apparemment un fort courage pour affirmer que les principes humanitaires s'appliquent également dans ce pays. Cette « tension » politique génère visiblement la crainte pour les ONGI de voir certain-e-s de leurs donatrices et donateurs, chèrement fidélisé-e-s, mais plus disposés à donner pour l'assistance aux exilé-e-s dans des pays lointains, s'éloigner d'elles. Certaines de ces ONGI redoutent, tout en l'exprimant *mezza voce*, que des donatrices et donateurs puissent se détourner d'elles si elles communiquaient sur leur engagement humanitaire en France ou si, pour celles restées jusqu'à présent à distance du territoire français, elles franchissaient le pas. Certaines se contentent alors, et c'est déjà beaucoup, d'agir et de dénoncer les situations dans des pays européens (Belgique, Grèce, Balkans, par exemple) autres que le pays d'origine de leurs bases donatrices.

On peut aussi et légitimement se poser la question des craintes que pourraient avoir les ONGI françaises quant à la stabilité ou la pérennité de leurs financements publics d'État pour leurs actions internationales. Compte tenu de la forte concurrence sur ces subsides qui devraient atteindre 500 millions d'euros en 2022⁴, s'engager ou dénoncer une politique de l'État indigne pour l'accueil peut, on le comprend, présenter un risque financier.

« En dehors de quelques exceptions remarquables (Médecins du Monde ou Médecins sans Frontières en tête), les ONGI françaises manquent cruellement sur le terrain. »

"Apart from a handful of remarkable exceptions (with Médecins du Monde and Médecins Sans Frontières at the forefront), French INGOs are sorely absent on the ground."

to publicise their humanitarian work in France or if, for those who have kept out of France to date, they took the plunge. Therefore, and this is already quite something, some make do with taking action and denouncing situations in other European countries (Belgium, Greece, the Balkans, for instance) rather than in their donor base's home country.

Questions can also legitimately be asked about the fears that French INGOs may have concerning the stability and long-term future of State funding for their international work. Given that there is fierce competition for these subsidies, which were set to amount to €500 million in 2022⁴, getting involved or criticising a shameful government reception policy could – one can understand – also entail a financial risk.

Finally, many large INGOs only have a small base of volunteers who are active on a regular basis in France. These volunteers are often asked to get involved in awareness-raising, advocacy and fund-raising initiatives. In contrast, support initiatives by civil society organisations (CSO) currently involved in exile issues are based on high levels of volunteer engagement, with volunteers sometimes coming from other regions and even from other European countries. The inherent nature of their work undoubtedly

— 4. Voir ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, mars 2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_humanitaire_web_cle023719.pdf

— 4. See French Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, mars 2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_humanitaire_web_cle023719.pdf

Enfin, de nombreuses grandes ONGI n'ont plus qu'une faible base de bénévoles régulièrement actif·ve·s sur le territoire. Leur participation est bien souvent mise à profit pour des actions de sensibilisation, de plaidoyer ou de levée de fonds. À l'inverse, les actions d'assistance des organisations de la société civile (OSC) actuellement engagées sur les questions de l'exil reposent sur une forte mobilisation bénévole, venant parfois d'autres régions ou même d'autres pays européens. La nature de leurs actions rend sans doute l'engagement plus attractif, riche de sens et d'expériences. Parmi les grandes ONGI, Médecins du Monde est l'une des dernières à s'appuyer sur ces précieuses ressources bénévoles, permettant également de renforcer les liens avec les territoires. Cette proximité lui permet aussi de tisser et gérer des relations partenariales avec des OSC locales complémentaires et efficaces.

Des enjeux sous-estimés

Le décalage entre les discours des ONGI sur les terrains extracommunautaires et leur inaction en France commence à être trop important et tend à rendre leur position difficilement justifiable. Si tant est que cela n'ait pas commencé, ces dernières risquent d'être confrontées à de vives critiques sur la non mise en œuvre des principes humanitaires alors qu'elles en ont l'expertise et la légitimité. Les ONGI s'exposeront alors au risque de voir leurs donatrices et donateurs les plus engagé·e·s ne pas comprendre que leurs mandats ne sont pas assumés sur leur propre territoire, et se tourner alors vers des acteurs de proximité.

Elles ont pourtant beaucoup à y gagner, mais pour cela elles doivent prendre des risques, s'engager, s'exposer un minimum. En effet, réaffirmer le caractère universel des principes humanitaires en les appliquant sur leur propre territoire, même si cela a toujours comporté des risques, ne peut que renforcer l'image des ONGI et permettre de lutter contre la montée des nationalismes. Devenir alors un acteur crédible de plaidoyer, pouvant

makes getting involved more appealing, meaningful and experientially enriching. Among the large INGOs, Doctors of the World is one of the last to draw on these invaluable ranks of volunteers, also enabling links with the regions to be strengthened. This closeness also enables partnerships to be developed and managed with complementary and effective local CSOs.

Underestimated challenges

The gap between the discourse of the INGOs in non-EU countries and their inaction in France is starting to become too yawning and is making their stance difficult to justify. Even if it has not already begun, INGOs are likely to be faced with strong criticism about their failure to implement humanitarian principles when they have the expertise and legitimacy to do so. INGOs will then run the risk of seeing their most committed donors not understanding why they are failing to uphold their mandates in their own country, and instead redirecting their support to local stakeholders.

However, these organisations have much to gain, but they will need to take risks, get involved, and lay themselves open a little. Indeed, reaffirming the universal nature of humanitarian principles by applying them in their own land, even if this has always involved risk, can only bolster the image of INGOs and make it possible to combat the rise of nationalism. They would make their international remit clear and coherent if they became credible advocates, able to influence current trends in France. If they were to support local CSOs from a logistical, financial and skills-building perspective, as they already do in partnerships when working abroad, this would enable them to get to the heart of local areas, closest to needs, and raise their profile through local initiatives. Becoming involved, with others, in a citizenship and international aid educational initiative would bring them closer to citizens and help to bolster a committed and activist volunteer base.

influer sur les tendances actuelles en France, donnerait une lisibilité et une cohérence à leur mandat international. Soutenir les OSC locales – comme elles le font dans leurs relations partenariales à l'international – sur le plan logistique, financier et en renforcement de compétences, leur permettrait d'entrer au cœur des territoires, au plus près des besoins et de se faire connaître sur des actions de proximité. S'engager, avec d'autres, dans une démarche d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale les rapprocherait des citoyennes et citoyens et favoriserait le renforcement d'une base bénévole, militante et engagée.

Rejoindre un écosystème engagé et qui a fait ses preuves

En s'engageant résolument dans cette voie, les ONGI françaises rejoindraient un écosystème qui, depuis des années et au jour le jour, prouve tout simplement que quand on accueille, cela se passe bien.

Qu'ils soient aux frontières ou au cœur des territoires et des villes, des centaines de collectifs et d'associations sont actifs et se structurent avec le soutien de leurs élu-e-s. Les associations sont de plus en plus reconnues par les pouvoirs publics à tel point que, parfois, des préfectures reconnaissent leur utilité. Certaines travaillent avec des ONGI françaises, anglo-saxonnes, italiennes ou espagnoles. Elles tissent des relations avec les bailleurs privés nationaux, sécurisent des emplois à temps plein et des occupations foncières. Elles se coordonnent, se forment, se rencontrent et créent un écosystème propre en inversant le regard des citoyennes et citoyens sur l'exil. Cela crée du lien et de la cohésion en concertation avec les collectivités locales et territoriales. Toutes ces initiatives visent à enrichir notre société et notre économie par un accueil digne et la préparation à une inclusion réussie des exilé-e-s.

À Briançon, dans les Hautes-Alpes, un projet exemplaire et ambitieux pour le territoire a vu le jour. L'engagement de ce territoire de montagne dans le

Joining a committed ecosystem that has proved its worth

By unwaveringly embarking upon this path, French INGOs would be joining an ecosystem that has been quite simply proving for years and on an everyday basis that when we welcome exiles, everything goes well.

Hundreds of collectives and associations are active and developing with the support of their elected representatives, whether these organisations are located in border areas or at the heart of regions and cities. These associations are increasingly gaining recognition from the authorities to the extent that prefectures sometimes officially recognise them as serving the public good. Some work with French, English-speaking, Italian or Spanish INGOs. They forge relationships with national private donors, provide full-time employment, and obtain premises. They coordinate with each other, develop their knowledge, meet and create their own ecosystem, changing citizens' view of exile. This creates bonds and fosters cohesion in tandem with local and regional government. All these initiatives aim to enrich our society and economy by offering a dignified welcome to exiles and preparing them to successfully integrate into society.

An ambitious flagship regional project has been created in Briançon in the Hautes-Alpes department of France. This mountain region has been involved in rescuing and supporting the exiles travelling along the Alpine passes since 2017. In 2020, the stakeholders (*Refuges Solidaires, Tous Migrants, Médecins du Monde*) ended up approaching private donors, as they had experienced difficul-

« Des centaines de collectifs et d'associations sont actifs et se structurent avec le soutien de leurs élu-e-s. »

"Hundreds of collectives and associations are active and developing with the support of their elected representatives."

secours et l'accueil des exilé-e-s passant les cols alpins perdure depuis 2017. En 2020, des difficultés pour conserver l'usage du principal bâtiment d'hébergement et l'impossibilité de trouver une solution avec les collectivités ont conduit les acteurs (Refuges Solidaires, Tous Migrants, Médecins du Monde) à solliciter des bailleurs privés. La forte mobilisation locale et nationale⁵ a permis d'acheter et d'ouvrir un lieu pérenne permettant à la fois de relocaliser les activités d'hébergement d'urgence, et également d'ouvrir un tiers-lieu solidaire. Les relations avec les services de l'État se consolident.

À Herzelee, dans le Nord, la « maison Sésame », véritable havre de paix dans l'enfer de Calais, est née d'une opportunité d'usage foncier et du constat d'un besoin urgent de protection et de repos pour ceux qui vivent l'inhumanité au quotidien sur les rives françaises de la Manche. Cet espace d'hébergement et d'accompagnement de 15 à 20 places, situé dans les terres, offre une halte temporaire salutaire aux personnes en exil. Ce modèle d'intervention fait l'objet de nombreux échanges, il est soutenu par le Comité contre la faim et pour le développement, la Fondation Abbé Pierre et le Fonds RIACE France pour envisager son essaimage.

À Saint-Étienne, dans la Loire, la « maison Solidaire » est issue de l'engagement citoyen auprès des mineur-e-s non reconnu-e-s comme tel-le-s, « déminorisé-e-s », en recours, « mijeurs »⁶ ou tout juste majeur-e-s, mis-es à la rue par les services spécialisés. Sa structuration et

ties retaining the use of the main accommodation building and were finding it impossible to identify a solution with local government. Strong local and national mobilisation⁵ enabled a permanent building to be purchased and opened, so that the emergency accommodation could be relocated and a community third place opened. Relations with State services are being strengthened.

The *Maison Sésame* in Herzelee in Northern France is a real haven in the hell of Calais. It came about because a suitable property became available and due to the urgent need for protection and rest for those living in inhumane conditions on the French shores of the English Channel. This shelter and support centre has fifteen to twenty places and is located inland from Calais. It provides persons in exile with a temporary safe stopping place. The concept is being extensively discussed; it is supported by the Catholic Committee against Hunger and for Development, the Abbé Pierre Foundation, and the *Fonds RIACE France*, with a view to creating spin-offs.

In Saint-Etienne in the Loire region, the *Maison Solidaire* is the result of citizens taking action to help minors who are not recognised as such, those who have been "deminorised", are appealing a decision, are "midults"⁶ or have just become adults, and who have been evicted by the specialised services. The group's development and process of institutionalisation have primarily been supported by private funds⁷, aided by premises

— 5. 1,4 millions d'euros dont 25 % de fonds locaux au 30 septembre 2021 (source : Fonds RIACE France). Sur la mobilisation dans les Hautes-Alpes, voir dans ce numéro Agnès Antoine et al., « Hautes-Alpes françaises : la solidarité associative et citoyenne aux prises avec une idéologie sécuritaire », p. 36-48.

— 6. Le terme « mijeur » est né du constat que l'administration française pouvait considérer une personne comme mineure pour attaquer en justice son aidant et comme majeure pour lui refuser la protection : voir par exemple ARRECO, « Les "mijeurs" ou les "ni-ni", une catégorie juridique empreinte de souffrances et d'incertitudes », *Hypothèses*, novembre 2019, <https://arrec.hypotheses.org/595>

— 5. €1.4 million, of which 25% was local funds as of 30 September 2021 (source: *Fonds RIACE France*). About the mobilisation in the French Hautes-Alpes, see in this issue Agnès Antoine et al., "The French Hautes-Alpes: community solidarity locks horns with a security ideology", p.36-48.

— 6. The term "midult" [a contraction of "minor" and "adult"] arose from the observation that the French administration could consider a person as a minor in order to take legal action against their carer and as an adult in order to refuse them protection. See, for example: ARRECO, « Les "mijeurs" ou les "ni-ni", une catégorie juridique empreinte de souffrances et d'incertitudes », *Hypothèses*, novembre 2019, <https://arrec.hypotheses.org/595>

— 7. Abbé Pierre Foundation, *Fonds RIACE France*, local private backer, CCAS, etc.

le chemin pour son institutionnalisation ont été soutenus principalement par des fonds privés⁷, aidés par une opportunité foncière. Les relations avec les services de l'État se consolident également.

Par ailleurs, des bailleurs privés s'engagent au côté des actrices et acteurs opérationnel·le·s en mobilisant des fonds de plus en plus importants. Pour exemple, la Fondation de France, le Fonds RIACE France et la Fondation Abbé Pierre mobilisent annuellement environ trois millions d'euros. Le Fonds RIACE France⁸ estime que 84 % des fonds mobilisés sur les projets qu'il soutient sont d'origine privée, 16 % sont d'origine publique. Ces trente-deux projets lèvent 3,66 millions d'euros pour assister 18 650 personnes, soit un peu moins de 200 € par personne.

Enfin, l'ANVITA⁹ (Association nationale des villes et territoires accueillants), créée en 2018, vient compléter cet écosystème. Cinquante villes et collectivités (Paris, Lyon, Bordeaux, Grenoble, Metz, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Villeurbanne...) adhèrent à une charte et rejoignent un puissant réseau national et international plaçant l'accueil inconditionnel au centre des engagements. L'ANVITA conseille, accompagne et forme les élu·e·s sur les questions de l'exil, et facilite les relations entre élu·e·s et actrices et acteurs de la société civile.

Un système de solidarité et d'aide d'urgence se consolide donc au cœur de nos territoires avec un engagement citoyen fort, une cohérence avec les gouvernances locales, et des financements privés croissants. Il assure l'assistance humanitaire minimale en substitution partielle à l'État, afin de tenter de garantir le respect des droits fondamentaux et du droit humanitaire international. Ce système reste cependant fragile et

becoming available. Relations with State services are also being strengthened.

Furthermore, private donors are getting involved alongside operational stakeholders by mobilising increasingly large amounts of funding. For instance, the *Fondation de France*, *Fonds RIACE France* and the *Abbé Pierre Foundation* annually raise around €3 million. The *Fonds RIACE France*⁸ estimates that 84% of the funds raised for the projects that it supports are private funds, while the remaining 16% is public funding. These thirty-two projects harness €3.66 million to support 18,650 people, i.e., slightly under €200 per person.

Finally, ANVITA⁹ (*Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants* - National Association of Welcoming Cities and Territories), founded in 2018, completes this ecosystem. Fifty cities and local authorities (including Paris, Lyon, Bordeaux, Grenoble, Metz, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Villeurbanne, etc.) adhere to a charter and are part of a strong national and international network, which has an unconditional welcome as its core commitment. ANVITA advises, supports and educates elected representatives on exile issues, and facilitates relations between elected representatives and civil society stakeholders.

A system of support and emergency aid is therefore being cemented at the heart of the French regions with a strong citizen commitment, coherence with local governance, and growing private funding. This system delivers a minimum level of humanitarian assistance, partially replacing the State, in order to endeavour to guarantee respect for fundamental rights and international humanitarian law. However, the system remains fragile, and the current French

— 7. Fondation Abbé Pierre, Fonds RIACE France, bailleur privé local, CCAS...

— 8. Consulter : www.riacefrance.org

— 9. Association nationale des villes et territoires accueillants : <https://www.anvita.fr>

— 8. See: www.riacefrance.org

— 9. *Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants* [National Association of Welcoming Cities and Territories, (editor's translation)]: <https://www.anvita.fr>

l'actuelle campagne électorale, où l'on voit des candidats et d'autres brandir la migration comme épouvantail et dérivatif aux vrais problèmes, risque de le malmenager. L'Allemagne a pris une voie inverse plus courageuse, lors des derniers processus électoraux, où le thème de l'immigration est resté à sa juste place.

Dans ce contexte, les ONGI françaises peuvent difficilement rester en France drapées derrière le principe de neutralité, et devraient plutôt faire valoir celui de leur indépendance. Soyons conscient que, en ces temps d'hésitations et de tergiversations, les OSC locales prendront des risques pour assurer les droits des exilé·e·s et permettre de consolider une cohésion sociale bousculée par la crise sanitaire et fragilisée par la crise économique. Mais les ONGI françaises peuvent et peut-être même doivent y prendre leur part et leur place. Il est encore temps.

election campaign, in which candidates and others raise the spectre of migration and use it to distract from the country's real problems, runs the risk of ruining it. Germany took the opposite, more courageous path at the country's last elections, during which the topic of immigration stayed in its rightful place.

In this context, it is hard for French INGOs to remain in France hiding behind the principle of neutrality. Instead, they should assert the principle of their independence. In these times of hesitation and prevarication, we need to be aware that local CSOs will take risks to ensure that exile rights are respected and help to consolidate social cohesion in a society that has been shaken by the Covid-19 pandemic and weakened by the economic crisis. However, French INGOs can and perhaps even should play their part and take up their rightful place. There is still time.

Biographie | Biography



FRÉDÉRIC MEUNIER

Cofondateur du Group' (<http://legroup-ess.org>) dont il est l'actuel directeur, Frédéric est engagé depuis plus de 20 ans dans le secteur de la solidarité internationale, après une carrière de management de projets de restructurations industrielles pour une multinationale. À partir de 1998, il collabore avec plusieurs organisations sur des programmes internationaux en Afrique, en Amérique centrale, au Moyen-Orient, en Asie et en Asie centrale en tant que coordinateur de projet, chef de mission et chargé de programme. De 2001 à 2005, il est en charge de la création et de la direction du département des actions humanitaires de Handicap International. Consultant indépendant durant plus de dix ans, il collabore régulièrement avec des associations de solidarité, des agences de coopération internationale françaises et européennes, l'Union européenne, les Nations unies, des universités, écoles et instituts de recherche et de formation. Depuis 2019, il coordonne également le Fonds de dotation RIACE France (<https://riacefrance.org>) qui soutient financièrement les associations apportant une aide inconditionnelle aux exilés sur le territoire national et aux frontières nationales.

Co-founder of *Le Group'* (<http://legroup-ess.org>), of which he is the current director, Frédéric has worked in the international aid sector for over two decades, following a career in industrial restructuring project management for a multinational. From 1998, he worked with several organisations on international programmes in Africa, Central America, the Middle East, Asia and Central Asia, as a project coordinator, head of mission, and programme officer. In 2001-2005, he spearheaded the creation and management of Handicap International's humanitarian action department. An independent consultant for over a decade, he works regularly with aid organisations, French and European international cooperation agencies, the EU, the United Nations, universities, graduate schools, and research and training institutes. Since 2019, he has also coordinated the *RIACE France* endowment fund (<https://riacefrance.org>), which financially supports associations providing unconditional assistance to exiles on national territory and at national borders.

Discours humanitaires et enjeux migratoires : l'exception européenne ?

Humanitarian discourse and the challenges of migration: the European exception?

*Maëlle L'Homme • Unité de Recherche sur les
Enjeux et Pratiques Humanitaires de Médecins
Sans Frontières à Genève (Suisse)*

Les organisations non gouvernementales succomberaient-elles aussi à la politique du « deux poids, deux mesures » ? Revenant sur les prises de position des acteurs humanitaires sur la question migratoire en Europe, l'auteure décortique les exigences, intentions et dilemmes qui peuvent les animer.

Depuis 2015, différentes organisations humanitaires présentes le long des parcours d'exil vers l'Europe s'indignent publiquement des violations des droits fondamentaux des personnes en errance, de l'illégalité des pratiques de refoulement et de la criminalisation des migrants et de ceux qui les aident. Si la véracité des faits dénoncés ne fait aucun doute, le caractère explicite des accusations portées et le ton employé

Are non-governmental organisations also guilty of double standards? Reviewing humanitarian actors' approaches to migration in Europe, the author analyses the demands, intentions and dilemmas that drive them.

Since 2015, various humanitarian organisations operating along the exile routes to Europe have publicly expressed their outrage at violations of the basic rights of people on the move, the illegality of refoulement practices, and the criminalisation of migrants and those who help them. If there is no doubt about the truth of the facts described, the explicit nature of the charges made and the tone used to describe "Europe's failure¹", the

— 1. Press release dated 7 November 2016, published on the Doctors of the World (MDM) website, <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/leurope/2016/11/07/grece-lechec-de-leurope-lesbos>



MAELLE
L'HOMME

pour qualifier « l'échec de l'Europe »¹, la cruauté de ses politiques² et la perfidie de ses méthodes³ peuvent surprendre. En effet, la plupart de ces acteurs humanitaires se gardent généralement de pointer du doigt les groupes ou les gouvernements responsables des crises auxquelles ils répondent⁴.

S'appuyant sur une dizaine d'entretiens semi-structurés réalisés avec des professionnels de Médecins Sans Frontières (MSF), l'auteure souhaite réfléchir aux fondements sur lesquels reposent ces critiques publiques adressées aux gouvernements européens et à leur applicabilité à d'autres contextes. Ne sont pas abordés ici les efforts de plaidoyer discret qui précèdent et accompagnent toute prise de parole publique. S'il limite l'analyse, ce parti pris doit nous forcer à regarder les choses telles qu'elles apparaissent aux yeux du grand public – c'est-à-dire de toute personne n'ayant pas connaissance des discussions internes à l'organisation.

La politisation du discours humanitaire sur les questions migratoires

Par la régularité de ses publications qui s'élèvent contre le cynisme des politiques européennes, MSF a contribué ces dernières années à nourrir le débat public européen sur les enjeux migratoires, et à maintenir une forme de pression sur les gouvernements. Entre avril 2016 et avril 2021, les conditions d'accueil des migrants et des demandeurs

cruelty of its policies² and the perfidy of its methods³ may come as a surprise. Indeed, most of these humanitarian actors generally refrain from pointing the finger at the groups or governments responsible for the crises to which they respond⁴.

Drawing on a dozen semi-structured interviews with professionals from Doctors Without Borders (*Médecins Sans Frontières* – MSF in French), the author wants to think about the grounds for these public criticisms of European governments and how they can be applied to other contexts. The discreet advocacy efforts that precede and accompany any public statement are not addressed here. If this limits the analysis, this approach should force us to look at things as they appear to the general public – that is, anyone who has no knowledge of the organisation's internal discussions.

The politicisation of humanitarian discourse on migration issues

Via a steady stream of publications that speak out against the cynicism of European policies, MSF has contributed to the European public debate on migration challenges over the past few years and has helped to maintain a certain degree of pressure on governments. Between April 2016 and April 2021, the conditions for the reception of migrants and asylum-seekers in Europe were the subject of over one hundred articles, press releases and open letters, in addition to some twenty articles on conditions under which migrants are detained in Libya⁵. In June 2021, MSF used five years

— 1. Communiqué publié sur le site de Médecins du Monde (MDM) en date du 7 novembre 2016, <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/leurope/2016/11/07/grece-lechec-de-leurope-lesbos>

— 2. Rapport de International Rescue Committee (IRC), "The cruelty of containment: the Mental Health Toll of the EU's 'Hotspot' Approach on the Greek Islands", décembre 2020, p.4, https://eu.rescue.org/sites/default/files/2020-12/IRC_Cruelty_of_Containment_FINAL.pdf

— 3. Oxfam Report, "A dangerous game", October 2017, p.3, https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/A_Dangerous_Game_Final_rP9UNs4.pdf

— 4. Michael N. Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, 2011, p.33.

— 2. Report from the International Rescue Committee (IRC), "The cruelty of containment: the Mental Health Toll of the EU's 'Hotspot' Approach on the Greek Islands", December 2020, p.4, https://eu.rescue.org/sites/default/files/2020-12/IRC_Cruelty_of_Containment_FINAL.pdf

— 3. Oxfam Report, "A dangerous game", October 2017, p.3, https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/A_Dangerous_Game_Final_rP9UNs4.pdf

— 4. Michael N. Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, 2011, p.33.

— 5. This non-exhaustive list is taken from the dossier entitled « Criminalisation et maltraitance des personnes en migration » published on the website of *Médecins Sans Frontières*, <https://www.msf.fr/decryptages/criminalisation-et-maltraitance-des-personnes-en-migration>

d'asile en Europe ont fait l'objet de plus d'une centaine d'articles, communiqués de presse et lettres ouvertes, auxquels s'ajoutent une vingtaine d'articles relatant les conditions de détention des migrants en Libye⁵. En juin 2021, MSF s'appuie sur cinq années de présence opérationnelle en Grèce pour dénoncer l'impact des politiques européennes sur la santé mentale des personnes bloquées dans les « hotspots » des îles de Lesbos, Samos et Chios, et « appelle les décideurs européens et le gouvernement grec à prendre leurs responsabilités⁶ ».

Cette façon pour MSF d'interpeller publiquement les autorités sur les questions migratoires n'est pas unique en son genre. Différents rapports publiés en 2017⁷, 2018⁸ et 2020⁹ ont ainsi fait état de pratiques abusives similaires de la part des gouvernements mexicain, étatsunien et australien en matière de détention et de transfert des demandeurs d'asile. À chaque fois, les critiques exprimées ne portent pas seulement sur l'indécence des conditions d'accueil, mais mettent aussi en évidence les responsabilités politiques dans la fabrication d'une crise aux conséquences humanitaires bien réelles. L'Union euro-

of operational presence in Greece to denounce the impact of European policies on the mental health of those stranded in the Greek island "hotspots" of Lesbos, Samos and Chios, and "call[ed] on European leaders and the Greek government to take accountability"⁶.

It is not unusual for MSF to challenge the authorities on migration issues publicly in this manner. Various publications from 2017⁷, 2018⁸ and 2020⁹ thus reported similar abusive practices by the Mexican, US and Australian governments with regard to the detention and processing of asylum-seekers. In every instance, the criticism is not just aimed at the indecency of the reception conditions but also highlights political responsibilities in generating a crisis with real humanitarian consequences. The European Union and France, for example, are described as "accomplice[s] in the cycle of the human rights' violations committed [in Libya]", accused of committing "daily" and "systematic" violations of the rights of migrants, and of being at the root of a "cruel, inhuman, and cynical policy" endangering human lives and reneging both on their principles and their international commitments¹⁰.

— 5. Cet inventaire non exhaustif est tiré du dossier intitulé « Criminalisation et maltraitance des personnes en migration » publié sur le site de Médecins Sans Frontières, <https://www.msf.fr/decryptages/criminalisation-et-maltraitance-des-personnes-en-migration>

— 6. MSF Report, "Constructing crisis at Europe's borders: The EU plan to intensify its dangerous hotspot approach on Greek islands", June 2021, p.1 (traduction de l'auteur), <https://www.msf.fr/sites/default/files/2021-06/Rapport%20-%20Constructing%20Crisis%20at%20Europe%27s%20borders.pdf>

— 7. MSF Report, "Forced to Flee Central America's Northern Triangle: A neglected humanitarian crisis", May 2017, https://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf_forced-to-flee-central-americas-northern-triangle_e.pdf

— 8. MSF Report, "Indefinite despair – The tragic mental health consequences of offshore processing on Nauru", December 2018, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2018-12/apo-nid207741.pdf>

— 9. MSF Report, "No Way Out – The humanitarian crisis for migrants and asylum seekers trapped between the United States, Mexico and the Northern Triangle of Central America", February 2020, <https://reliefweb.int/report/mexico/no-way-out-humanitarian-crisis-migrants-and-asylum-seekers-trapped-between-united>

— 6. MSF Report, "Constructing crisis at Europe's borders: The EU plan to intensify its dangerous hotspot approach on Greek islands", June 2021, p.1, <https://www.msf.fr/sites/default/files/2021-06/Rapport%20-%20Constructing%20Crisis%20at%20Europe%27s%20borders.pdf>

— 7. MSF Report, "Forced to Flee Central America's Northern Triangle: A neglected humanitarian crisis", May 2017, https://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf_forced-to-flee-central-americas-northern-triangle_e.pdf

— 8. MSF Report, "Indefinite despair – The tragic mental health consequences of offshore processing on Nauru", December 2018, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2018-12/apo-nid207741.pdf>

— 9. MSF Report, "No Way Out – The humanitarian crisis for migrants and asylum seekers trapped between the United States, Mexico and the Northern Triangle of Central America", February 2020, <https://reliefweb.int/report/mexico/no-way-out-humanitarian-crisis-migrants-and-asylum-seekers-trapped-between-united>

— 10. Articles, press releases and open letters from MSF's French and Swiss sections published between April 2016 and April 2020.

péenne et la France sont par exemple désignées comme les « complice[s] du cycle de violations des droits humains commis [en Libye] », coupables de violations « quotidiennes » et « systématiques » des droits des personnes migrantes, à l'origine d'une « politique cruelle, inhumaine et cynique », mettant en péril des vies humaines et reniant à la fois leurs principes et leurs engagements internationaux¹⁰.

Ce n'est pas tant la véhémence du propos en soi qui déconcerte, que l'identité de l'organisation qui l'exprime, car l'action humanitaire implique, dans la plupart des contextes, de composer avec ceux qui portent atteinte aux droits humains¹¹. Les dilemmes qui président à la décision, pour une organisation comme MSF, de prendre la parole en public sont nombreux. Ils ont fait l'objet de différentes revues critiques approfondies¹² qu'il serait impossible de résumer ici sans en trahir la complexité. Soulignons simplement que l'action humanitaire est familière des contextes dans lesquels une dénonciation publique n'est pas possible, ou pas souhaitable, car une telle exposition médiatique se ferait au détriment de la sécurité des équipes, de la présence de l'organisation, et des populations concernées. Parfois, il faut privilégier un plaidoyer bilatéral et silencieux. Mais dans un monde où l'information circule à grande échelle, les organisations humanitaires peuvent-elles encore moduler leurs prises de position publiques en fonction des contextes sans se voir accusées d'opportunisme moral ?

— 10. Articles, communiqués de presse et lettres ouvertes des sections française et suisse de MSF publiés entre avril 2016 et avril 2020.

— 11. David Rieff, "A false compatibility: Humanitarian Action and Human Rights", *Humanitarian Stakes*, no.1, MSF Switzerland's Review on Humanitarian Stakes and Practices, 2007, p.42.

— 12. Laurence Binet, *MSF Speaking Out Case Studies*, <https://www.msf.org/speakingout/all-case-studies>

It is not so much the vehemence of the statements themselves that disconcerts but the identity of the organisation expressing them because, in most contexts, humanitarian action involves dealing with those who infringe human rights¹¹. An organisation such as MSF faces many dilemmas before it decides to speak out in public. They have been subjected to various in-depth critical reviews¹² that would be impossible to summarise here without undermining their complexity. Suffice to say that humanitarian action is no stranger to contexts in which public denunciation is not possible or desirable because such media exposure would be to the detriment of team safety, the organisation's presence, and the populations concerned. Sometimes, bilateral and silent advocacy is required, but in a world where information is widely distributed, can humanitarian organisations still adapt their public positions to suit different contexts without being accused of moral expediency?

International solidarity facing up to its responsibilities

It is clear that the shift from a needs-based to a rights-based approach to humanitarian action in the 1990s did not fundamentally advance the debate between an apolitical humanitarian action and a more militant one. Caught in a contradiction between their willingness to remain – when they want to – on the margins of politics so as to access victims in an impartial manner, and what they regard as their responsibility to increase public awareness, humanitarian actors do not take part in the same tense power relationships everywhere they operate.

Admittedly, aid actors have no choice but to weigh the relevance of their statements against the positive or negative consequences for the populations concerned. They may therefore be wrong not to capitalise on the extra legitimacy and visibili-

— 11. David Rieff, "A false compatibility: Humanitarian action and human rights", *Humanitarian Stakes*, no.1, MSF Switzerland's Review on Humanitarian Stakes and Practices, 2007, p.42.

— 12. Laurence Binet, *MSF Speaking Out Case Studies*, <https://www.msf.org/speakingout/all-case-studies>

La solidarité internationale face à ses responsabilités

Force est de constater que l'évolution, dans les années 1990, d'une conception de l'action humanitaire fondée sur des besoins vers celle d'une action fondée sur des droits, n'a pas fondamentalement fait avancer le débat entre un humanitaire apolitique et un humanitaire plus militant. Pris dans une contradiction entre leur volonté de rester, quand ils le souhaitent, en marge du politique pour avoir accès aux victimes de façon impartiale, et ce qu'ils considèrent comme une responsabilité d'alerter l'opinion, les acteurs humanitaires n'entrent pas partout dans le même rapport de tension vis-à-vis du pouvoir.

Les acteurs de l'aide n'ont certes d'autre choix que d'évaluer la pertinence de leurs prises de parole à l'aune des conséquences, favorables ou néfastes, sur les populations concernées. Aussi auraient-ils tort, sans doute, de ne pas tirer parti du surcroît de légitimité et de visibilité que leur confère leur ancrage historique et structurel dans leur société d'origine pour faire bouger quelques lignes politiques. Mais si le « vœu d'aider des inconnus dans des pays lointains¹³ » constitue véritablement le fondement de l'entreprise humanitaire, celle-ci n'est légitime que parce qu'elle incarne, par son rayonnement international, la vision universaliste d'une justice distributive mondiale¹⁴. Par conséquent, les « populations concernées » seraient en droit d'exiger plus de cohérence de la part d'organisations qui, souvent, décident seules si c'est leur fonction de secours ou leur rôle d'agitateur qui doit prévaloir.

Suggérer une iniquité dans la manière dont les organisations humanitaires s'indignent des souffrances des popu-

ty that their historical and structural roots give them in their home countries to shift a few political boundaries. Yet while the "vow to help strangers in distant lands"¹³ truly is the foundation of the humanitarian endeavour, it is legitimate only because it embodies, through its international outreach, the universalist view of global distributive justice¹⁴. As a result, the "affected communities" should be entitled to demand greater coherence from organisations which – frequently – decide for themselves if it is their relief function or their role as agitator that should prevail.

To suggest that there is some iniquity in the way humanitarian organisations are indignant about the suffering of the people they assist is to risk fuelling unnecessary, if not dangerous, controversy. This is all the more obvious because the point is more one of intuition than mathematics, as comparing the place given to victims on the scale of public indignation is a dangerous exercise and, whatever the method used, questionable. There is no question of doubting the legitimacy of humanitarian organisations to speak out and demand that the right to asylum be respected and that populations in distress be treated with humanity. On the contrary, it is a matter of confirming that encampment in all its forms, as "a way of managing the undesirable" and "keeping out the bothersome"¹⁵, is a dehumanising but unfortunately mundane act of brutality that deserves to be denounced everywhere. Precisely because it is not being denounced everywhere, we can allow ourselves to ask what the specific characteristics of the European migration issue are.

— 13. (Traduction de l'auteure) Michel N. Barnett, *Empire of Humanity...*, op. cit., p.20.

— 14. Philippe Calain, "In Search of the 'New Informal Legitimacy' of Médecins Sans Frontières", *Public Health Ethics*, vol.5, no.1, 2012, p.62, https://www.researchgate.net/publication/221971406_In_Search_of_the_%27New_Informal_Legitimacy%27_of_Medecins_Sans_Frontieres

— 13. Michel N. Barnett, *Empire of Humanity...*, op. cit., p.20.

— 14. Philippe Calain, "In Search of the 'New Informal Legitimacy' of Médecins Sans Frontières", *Public Health Ethics*, vol.5, no.1, 2012, p.62, https://www.researchgate.net/publication/221971406_In_Search_of_the_%27New_Informal_Legitimacy%27_of_Medecins_Sans_Frontieres

— 15. Coined by Barbara Harrell-Bond, founder of the Center for Refugee Studies at the University of Oxford, the term "encampment" underscores the political intention behind the use of refugee camps as places of exclusion. The term was transposed into French by Michel Agier (dir.), *Un monde de camps*, La Découverte, 2014.

« On est en droit de se demander quelles sont les spécificités de la question migratoire européenne. »

“We can allow ourselves to ask what the specific characteristics of the European migration issue are.”

lations auxquelles elles portent assistance présente le risque d'alimenter des polémiques inutiles, voire dangereuses. Celui-ci est d'autant plus manifeste que le constat tient davantage de l'intuition que de l'exercice mathématique, tant la comparaison de la place donnée aux victimes sur l'échelle de l'indignation publique est périlleuse et, quelle que soit la méthode, contestable. Il n'est pas question de mettre en doute la légitimité des organisations humanitaires à prendre la parole pour réclamer le respect du droit d'asile et qu'un traitement humain soit accordé à des populations en situation de détresse. Au contraire, il s'agit d'affirmer que l'« encampement¹⁵ » sous toutes ses formes, comme « manière de gérer l'indésirable » et de « tenir à l'écart ce qui dérange¹⁶ », est d'une brutalité déshumanisante, mais malheureusement banale qui mérite, partout, d'être dénoncée. Puisque, précisément, elle n'est pas dénoncée partout, on est en droit de se demander quelles sont les spécificités de la question migratoire européenne.

La « crise migratoire » européenne : une vision morale

Pour les organisations humanitaires présentes sur le terrain, dénoncer l'effet des politiques européennes en Grèce, en Libye, plus généralement en Méditerranée est vécu comme une obligation morale à plusieurs titres. Tout d'abord, elles soulignent la

— 15. En transposant le terme anglais d'« encampment », Michel Agier – anthropologue, directeur d'études à l'EHESS – souligne l'intention politique derrière l'utilisation des camps de réfugiés comme lieux d'une mise à l'écart : Michel Agier (dir.), *Un monde de camps*, La Découverte, 2014.

— 16. *Ibid.*

Europe's “migration crisis”: a moral vision

For humanitarian organisations on the ground, condemning the effects of European policies in Greece, Libya, more generally in the Mediterranean is seen as a moral obligation in several respects. Firstly, they highlight European governments' direct responsibility for adopting and implementing increasingly restrictive policies that target migrants and asylum-seekers. Secondly, they invoke Europe's material capacity and the ensuing duty to do more and do better to provide a dignified welcome with European taxpayers' money¹⁶. Similarly, when MSF appeals to the international community about living conditions and the erosion of the protection of refugees' rights in camps in Tanzania or Kenya¹⁷, it urges rich countries to assume a share of the responsibility that is commensurate with their material resources.

It is primarily the hypocrisy of European governments that humanitarian organisations are opposing, however, even though the exploitation of migration for political purposes is certainly not the prerogative of European governments. However, the latter's self-righteousness towards the rest of the world and their willingness to act as if they were model civilisations and boast about respecting human rights¹⁸ lay them open to being brought face to face with their own contradictions.

— 16. See, for example, the opinion piece written by Joanne Liu, International President of MSF 2013-2019: « Libye : la France, l'UE et les réseaux criminels, main dans la main », *Libération*, 6 septembre 2017, https://www.liberation.fr/planete/2017/09/06/libye-la-france-l-ue-et-les-reseaux-criminels-main-dans-la-main_1594531

— 17. “Dadaab to Somalia: Pushed back into peril”, October 2016, <https://www.msf.org/za/news-and-resources/publications/dadaab-somalia-pushed-back-peril>; MSF press release, “Urgent increase in assistance needed as refugee camps now full”, 16 November 2016, <https://www.msf.org/tanzania-urgent-increase-assistance-needed-refugee-camps-now-full>

— 18. On 24 June, 2018, during the European mini-summit on the migration issue, French President Emmanuel Macron insisted: “Let us never forget our values, I will be intractable on this point. We have values. This is what made us” (editor's translation), see « Migrants : la France “n'a de leçons à recevoir de personne”, affirme Macron », *Le Parisien*, 24 juin 2018, <https://www.leparisien.fr/politique/migrants-la-france-n-a-de-lecons-a-recevoir-de-personne-affirme-macron-24-06-2018-7790982.php>

responsabilité directe des gouvernements européens dans l'adoption et la mise en œuvre de politiques de plus en plus restrictives ciblant les migrants et les demandeurs d'asile. Ensuite, elles invoquent la capacité matérielle de l'Europe et le devoir qui en découle de faire mieux et davantage pour offrir un accueil digne avec l'argent des contribuables européens¹⁷. De façon comparable, lorsque MSF en appelle à la communauté internationale au sujet des conditions de vie et de l'érosion de la protection des droits des réfugiés dans les camps en Tanzanie ou au Kenya¹⁸, elle presse les pays riches d'assumer une part de responsabilité qui soit à la hauteur de leurs moyens matériels.

Cependant, c'est surtout contre l'hypocrisie des gouvernements européens que s'insurgent les organisations humanitaires, même si l'instrumentalisation des phénomènes migratoires au service d'ambitions politiques n'est certes pas l'apanage des gouvernements européens. Mais la posture moralisatrice de ces derniers vis-à-vis du reste du monde, leur disposition à se poser en modèles civilisationnels et à se targuer de respecter les droits de l'Homme¹⁹ les exposent à être mis en face de leurs contradictions.

— 17. Voir par exemple la tribune de Joanne Liu, Présidente internationale de MSF de 2013 à 2019 : « Libye : la France, l'UE et les réseaux criminels, main dans la main », *Libération*, 6 septembre 2017, https://www.liberation.fr/planete/2017/09/06/libye-la-france-l-ue-et-les-reseaux-criminels-main-dans-la-main_1594531

— 18. "Dadaab to Somalia: Pushed back into peril", October 2016, <https://www.msf.org.za/news-and-resources/publications/dadaab-somalia-pushed-back-peril> ; communiqué de presse MSF, "Urgent increase in assistance needed as refugee camps now full", 16 November 2016, <https://www.msf.org/tanzania-urgent-increase-assistance-needed-refugee-camps-now-full>

— 19. Le 24 juin 2018, lors du mini-sommet européen sur la question migratoire, le Président français Emmanuel Macron martèle : « N'oublions jamais nos valeurs, je serai intraitable sur ce point. Nous avons des valeurs. C'est ce qui nous a faits », voir « Migrants : la France "n'a de leçons à recevoir de personne", affirme Macron », *Le Parisien*, 24 juin 2018, <https://www.leparisien.fr/politique/migrants-la-france-n-a-de-lecons-a-recevoir-de-personne-affirme-macron-24-06-2018-7790982.php>

Furthermore, when refugees are demonised in populist right-wing and far-right rhetoric that equates them with "criminals"¹⁹, "thieves, killers, rapists"²⁰ or as a threat against which Greece is Europe's "shield"²¹, the organisations working with them can hardly remain silent. As a result, the rise of anti-migration sentiment, or at least the absence of nuanced political debate, has probably contributed to their increasingly active challenge to the dominant narrative about migration issues²². This challenge is not just about expressing solidarity with people in distress, but is also, undoubtedly, necessary with regard to donors to whom the organisations are duty-bound to explain who they are and why they are getting involved.

From pragmatism to citizen activism

In practice and on a global scale, however, humanitarian action is ill-suited to normative behaviour. Without being totally utilitarian in the sense that they are concerned with the purpose of the deed itself, which must be altruistic, humanitarian ethics are fundamentally ambivalent, "simultaneously universal and circumstantial"²³. Indeed, while motivated by a sense of injustice, the pronouncements made by humanitarian organisations are often the result of realistic, rather than moral, considerations. An organisation's

— 19. Statement by the Italian Minister of the Interior, Matteo Salvini, during a visit to Sicily in June 2018, <https://www.lesechos.fr/2018/06/italie-salvini-reaffirme-sa-ligne-dure-sur-limmigration-991785>

— 20. Statement by the commentator and possible candidate for the presidency of the French Republic, Éric Zemmour, on the television programme « Mineurs isolés : une naïveté française ? », *CNews*, 30 septembre 2020, <https://www.valeursactuelles.com/societe/propos-sur-les-mineurs-isoles-les-journalistes-de-cnews-se-desolidarisent-deric-zemmour>

— 21. Statement by the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, at a press conference during a visit to the Greco-Turkish border on 3 March 2020, <https://brusselsfuture.files.wordpress.com/2020/03/union-soutient-son-bouclier-grec-la-libre-4-mars-2020.pdf>

— 22. Jocelyne Streiff-Fénart, « Pour en finir avec la moralisation de la question migratoire », *Les migrant.e.s dans l'impasse des gouvernances, Mouvements*, n° 93, printemps 2018, p. 20.

— 23. Michel N. Barnett, *Empire of Humanity...*, op. cit., p.11.

Par ailleurs, face à la diabolisation des réfugiés dans les discours populistes de droite et d'extrême droite qui les assimilent à des « criminels²⁰ », à des « voleurs, assassins, violeurs²¹ », ou à une menace contre laquelle la Grèce serait le « bouclier » de l'Europe²², les organisations qui travaillent à leurs côtés peuvent difficilement rester silencieuses. À ce titre, la montée du sentiment anti-immigration ou du moins l'absence d'un débat politique nuancé a probablement contribué à ce qu'elles contestent de plus en plus activement le discours dominant au sujet des enjeux migratoires²³. Cette contestation n'a d'ailleurs pas seulement pour but d'exprimer une solidarité avec les populations en détresse. Elle est aussi, sans doute, nécessaire vis-à-vis des donateurs auxquels les organisations se doivent de dire qui elles sont, et ce pour quoi elles s'engagent.

Du pragmatisme au militantisme citoyen

Pourtant, en pratique et à l'échelle globale, l'action humanitaire s'accommode mal de postures normatives. Sans être totalement utilitariste puisqu'elle se préoccupe de l'intention de l'acte qui doit être désintéressé, l'éthique humanitaire est fondamentalement ambivalente, « simultanément universelle et circonstancielle²⁴ ». De fait, bien

visibility in a given context, its ability to "resonate" with the country's civil society, and the media's interest in amplifying its messages, are factors in the risk-benefit calculation, in light of which the timeliness of a statement is assessed.

Whatever the rationale behind these factors, humanitarian organisations cannot ignore the fact that they contribute to the over-representation in the public arena of certain crises or victims at the expense of others, creating despite themselves a kind of hierarchy of responsibility and suffering. In this respect, the regular temptation for many organisations to make their presence a political act in itself, by occupying the media space with regard to contexts in which the scale and life-saving impact of their operations are the least significant, raises a number of difficult questions. We may wonder what is the place of the humanitarian worker and what is the place of the citizen in this desire for politicisation? Without turning humanitarian action into a utopian spearhead for supposedly universal values, do organisations not have a duty to be consistent with the people who sometimes rely on them to make themselves heard? Finally, in seeking to outline what is tolerable and intolerable, we may wonder too if humanitarian actors do not contribute to projecting a Manichean interpretation of the world that could fuel the radicalisation of discourse and inflame the polarisation of debate.

Translated from the French by Derek Scoins

The author would like to thank her colleagues in the various sections of MSF for the interviews they gave as well as for their detailed comments. This article reflects the views of the author only and not those of the organisation to which she belongs.

— 20. Déclaration du ministre de l'Intérieur italien Matteo Salvini, lors d'un déplacement en Sicile, en juin 2018, <https://www.lesechos.fr/2018/06/italie-salvini-reaffirme-sa-ligne-dure-sur-limmigration-991785>

— 21. Déclaration du chroniqueur et candidat présent à la présidence de la République française, Éric Zemmour, lors de l'émission « Mineurs isolés : une naïveté française ? » sur CNews, le 30 septembre 2020, <https://www.valeursactuelles.com/societe/propos-sur-les-mineurs-isoles-les-journalistes-de-cnews-se-desolidarisent-deric-zemmour>

— 22. Déclaration de la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen en conférence de presse pendant une visite à la frontière gréco-turque le 3 mars 2020, <https://bruxselsfuture.files.wordpress.com/2020/03/lunion-soutient-son-bouclier-grec-la-libre-4-mars-2020.pdf>

— 23. Jocelyne Streiff-Fénart, « Pour en finir avec la moralisation de la question migratoire », *Les migrant.e.s dans l'impasse des gouvernances, Mouvements*, n° 93, printemps 2018, p. 20.

— 24. Michel N. Barnett, *Empire of Humanity...*, op. cit., p.11.

qu'elles soient motivées par un sentiment d'injustice, les prises de parole des organisations humanitaires sont souvent le fruit de considérations réalistes davantage que morales. La visibilité de l'organisation dans un contexte donné, sa capacité à « faire résonance » avec la société civile du pays, et l'intérêt des médias susceptibles d'amplifier l'écho de ses messages, sont autant de facteurs qui entrent dans le calcul risques-bénéfices à l'aune duquel le caractère opportun d'une prise de parole est évalué.

Quelle que soit la rationalité de ces facteurs, les organisations humanitaires ne peuvent ignorer qu'elles contribuent à la surreprésentation dans l'espace public de certaines crises ou de certaines victimes aux dépens d'autres, dessinant malgré elles une forme de hiérarchie des responsabilités et des souffrances. À cet égard, la tentation qui traverse régulièrement de nombreuses organisations de faire de leur présence un acte politique en tant que tel, en occupant l'espace médiatique au sujet de contextes où le volume et l'impact de leurs opérations en termes de vies sauvées sont les moins conséquents, soulève un certain nombre de questions difficiles. On peut se demander quelle est la place du travailleur humanitaire et celle du citoyen dans ce désir de politisation. Sans faire de l'action humanitaire le fer de lance utopiste de valeurs prétendument universelles, les organisations n'ont-elles pas un devoir de cohérence vis-à-vis de populations qui comptent parfois sur elles pour amplifier leur voix ? Finalement, en voulant esquisser le tolérable et l'intolérable, on peut aussi se demander si les acteurs humanitaires ne contribuent pas à projeter une lecture manichéenne du monde susceptible d'alimenter la radicalisation des discours et d'attiser la polarisation des débats.

L'auteure tient à remercier les collègues des différentes sections de MSF pour les entretiens qu'ils lui ont accordés ainsi que pour leur relecture attentive. Cet article n'engage que son auteure et nullement l'organisation à laquelle elle appartient.

« Les organisations humanitaires ne peuvent ignorer qu'elles contribuent à la surreprésentation dans l'espace public de certaines crises ou de certaines victimes aux dépens d'autres. »

"Humanitarian organisations cannot ignore the fact that they contribute to the over-representation in the public arena of certain crises or victims at the expense of others."

Biographie | Biography



MAELLE L'HOMME

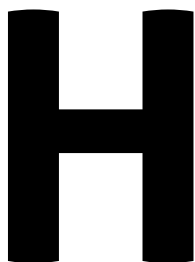
Titulaire d'un master en santé publique et d'un master en sciences politiques, Maelle a rejoint Médecins Sans Frontières (MSF) en 2015 en tant que responsable des activités communautaires en République démocratique du Congo, en République centrafricaine et au Yémen. Puis, elle a travaillé en tant que coordinatrice de projet au Soudan du Sud et en Tanzanie, entre autres. Aujourd'hui, Maelle est chargée de recherches à l'Unité de Recherche sur les Enjeux et Pratiques Humanitaires (UREPH), basée au centre opérationnel de MSF à Genève.

Holder of a Master's degree in Public Health and a Master's degree in Political Science, Maelle joined Doctors Without Borders in 2015 as head of community activities in the Democratic Republic of the Congo, the Central African Republic and Yemen. She then worked as a project coordinator in South Sudan and Tanzania and other countries. Maelle is currently a researcher at the Research Unit on Humanitarian Stakes and Practices (Unité de Recherche sur les Enjeux et Pratiques Humanitaires – UREPH in French), based at MSF's operational centre in Geneva.

L'indignité aux portes de l'Europe

Indignity at the gates of Europe

Léna Lefebvre • Chargée de projets pour l'association Humacoop-Amel France
Guy Caussé • Président de l'association Humacoop-Amel France



H

umacoop-Amel France est de ces associations militantes qui n'oublent pas la situation dramatique des exilés « aux portes de l'Europe », si l'on considère que la Grèce

fait figure de sas pour ceux qui veulent rejoindre d'autres pays du continent.

En six ans, des centaines de milliers de personnes en situation de détresse ont échoué sur les côtes grecques après avoir traversé les frontières turques ou libyennes. Elles ont été conduites vers des camps du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) par des habitants de bonne volonté, tout comme par la police grecque. Tout cela avant que l'on observe des pratiques de refoulement illégales et inhumaines aussi bien de la part de citoyens excédés ou fanatisés que de policiers hors-la-loi. Durant toutes ces années, ces populations migrantes ont aussi été soutenues dans ce calvaire d'extrême précarité quotidienne et d'incuries administratives par quelques ONG, notamment Med'EqualiTeam, International Rescue Committee, Glocal Roots, Samos Volunteers, Médecins Sans Frontières,

Humacoop-Amel France is one of those activist organisations that never forget the tragic situation of the exiled people "at the gates of Europe", particularly considering that Greece is regarded as an airlock for people making their way to other countries on the continent.

Over a period of six years, hundreds of thousands of desperate people travelled from across the borders of Turkey or Libya and ended up on Greece's shores. They were then taken to the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) camps by well-intentioned locals or the Greek police. This was all going on before anyone realised that infuriated and fanatical citizens as well as police officers acting outside the law were illegally and inhumanely turning people away. During this whole time, these migrant populations were aided through their ordeal of extreme daily hardships and administrative failures by a number of non-governmental organisations (NGOs), including Med'EqualiTeam, International Rescue Committee, Glocal Roots, Samos Volunteers, Doctors Without Borders, Still I Rise, Just Action, Movement On The Ground, Les Amis et

Still I Rise, Just Action, Movement On The Ground, Les Amis et Anciens Stagiaires de l'IFAID Aquitaine (AASIA) et bien d'autres¹.

En octobre 2021, 1 822 personnes se répartissaient dans les cinq camps (et autant de « centres de réception et d'identification » [*Reception and Identification Centers*]²) situés sur les îles de Kos, Chios, Samos, Lesbos et Leros³, alors que la population s'élevait à environ 12 700 personnes début mars 2021⁴. En parallèle, la Grèce continentale compte 32 autres camps, appelés « structures d'hébergement temporaire » (*Temporary Accommodation Facilities*)⁵ qui, selon un rapport du HCR de septembre 2021, recense 103 136 réfugiés, dont 60 873 demandeurs d'asile et 4 705 personnes catégorisées comme « autres » (les apatrides, les réfugiés ayant obtenu la protection subsidiaire, etc.)⁶.

Tous ces camps ont des caractéristiques communes : surpopulation, promiscuité, insécurité et insalubrité. S'y ajoutent des carences en assistance humanitaire, médicale, administrative et éducative. Mais les acteurs humanitaires et les migrants sont aussi confrontés à la montée des

*Anciens Stagiaires de l'IFAID Aquitaine (AASIA) and many others*¹.

As of October 2021, there were 1,822 people living in the five camps (and in an equal number of "Reception and Identification Centres"²) on the islands of Kos, Chios, Samos, Lesbos and Leros³, while the population was around 12,700 people at the beginning of March 2021⁴. At the same time, there are a further thirty-two camps in mainland Greece, known as "Temporary Accommodation Facilities"⁵ which, according to a UNHCR report from September 2021, house 103,136 refugees, consisting of 60,873 asylum seekers and 4,705 people categorised as "other" (stateless people, refugees with subsidiary protection status, etc.)⁶.

These camps all share common features such as overcrowding, insecurity, lack of privacy and squalor, not to mention a lack of humanitarian, medical, administrative and educational assistance. Moreover, both aid organisations and migrants are having to deal with the rise of nationalism and its xenophobic and racist "anti-migrant" discourse. As elsewhere in Europe, there has been a rapid shift

— 1. Voir la liste des ONG présentes à Samos dans le rapport de mission de Laureen Baud du mois d'août 2021 : https://www.amel-humacoop.org/wp-content/uploads/2017/06/Rapport-mensuel-aou%CC%82t-2021-Samos2_compressed.pdf

— 2. La Grèce compte six RIC (*Reception and Identification Centers*) à ses frontières : cinq sur les îles citées ci-dessus et un à sa frontière terrestre avec la Turquie dans la région d'Evros, à Fylakio, où se trouvent 4 000 personnes environ. À noter que le nouveau camp de Samos ne porte désormais plus la dénomination de RIC, mais de CCACI (*Closed Controlled Access Centers of Islands*), KEDN en grec.

— 3. UNHCR, Operational Data Portal, Refugee Situations, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

— 4. General Secretariat for Information and Communication, *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea*, 2 March 2021, <https://infocrisis.gov.gr/12428/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-2-03-2021/?lang=en>

— 5. Hellenic Republic, Ministry of Migration and Asylum, *Facilities/Temporary Reception*, <https://migration.gov.gr/en/ris/perifereiakes-monades/domes>

— 6. OCHA, "UNHCR Greece Factsheet - September 2021", *ReliefWeb*, <https://reliefweb.int/report/greece/unhcr-greece-factsheet-september-2021>

— 1. See the list of NGOs operating in Samos in the report on Laureen Baud's mission in August 2021: https://www.amel-humacoop.org/wp-content/uploads/2017/06/Rapport-mensuel-aou%CC%82t-2021-Samos2_compressed.pdf

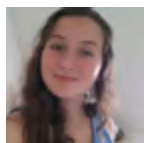
— 2. Greece has six RICs (Reception and Identification Centres) at its borders: five on the above-mentioned islands and one at its land border with Turkey, in Fylakio in the Evros region, where there are approximately 4,000 persons. Note that the new Samos camp is no longer designated a RIC but a CCACI (Closed Controlled Access Centre of Islands) (KEDN in Greek).

— 3. UNHCR, Operational Data Portal, Refugee Situations, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

— 4. General Secretariat for Information and Communication, *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea*, 2 March 2021, <https://infocrisis.gov.gr/12428/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-2-03-2021/?lang=en>

— 5. Hellenic Republic, Ministry of Migration and Asylum, *Facilities/Temporary Reception*, <https://migration.gov.gr/en/ris/perifereiakes-monades/domes>

— 6. OCHA, "UNHCR Greece Factsheet - September 2021", *ReliefWeb*, <https://reliefweb.int/report/greece/unhcr-greece-factsheet-september-2021>

LÉNA
LEFEBVRE

nationalismes qui défendent un discours xénophobe et raciste « anti-migrants ». Comme ailleurs en Europe, un glissement s'est rapidement opéré de la « crise des réfugiés » vers une « crise de l'accueil », les problématiques migratoires laissant émerger des méfiances autour de l'immigration, tant de la part du gouvernement que de citoyens grecs, se concrétisant notamment par l'exclusion de migrants de certains services publics tels que la santé et la sécurité sociale, l'éducation ou encore le sport et la culture.

GUY
CAUSSÉ

Comment les organisations de solidarité internationale s'impliquent-elles dans la crise migratoire en Grèce pour tenter de contrebalancer la montée des groupes extrémistes, xénophobes et nationalistes qui se sont déjà livrés à des crimes haineux contre des migrants ? Il s'agit de saisir les enjeux criants du secteur humanitaire et de la solidarité internationale dans ce contexte de crise politique et sanitaire, en s'immergeant au cœur des camps de migrants grecs qui, en plus d'être confrontés aux problématiques préexistantes d'absence d'accès aux services de base comme le logement et les soins primaires, doivent faire face à d'autres contraintes et difficultés induites par la Covid-19. Il est à noter que la pandémie a renforcé les discours et attitudes xénophobes en présentant la maladie comme une maladie de l'étranger, et en ciblant les migrants comme responsables de sa propagation.

Les migrants au péril de tendances xénophobes

La décision du gouvernement grec, en 2017, de créer un registre répertoriant les acteurs du secteur associatif au prétexte de rationaliser les activités humanitaires représente de fait un frein à l'action humanitaire dans le pays. Les ONG avaient jusqu'à fin juin 2020 pour s'enregistrer auprès du ministère des Migrations et de l'asile, lequel devait ensuite examiner si ces organisations répondaient aux critères requis par la loi. En mai 2021, le ministère faisait état de 36 organisations enregistrées, de 78 demandes rejetées et de

from "refugee crisis" to "reception crisis", with migration issues fuelling a mistrust of immigration, among Greek citizens and in the government, resulting in the exclusion of migrants from certain public services such as health and social security, education and even sport and culture.

How are international aid organisations taking action in Greece's migrant crisis to try and fight against the rise of extremist, xenophobic and nationalist groups, whose members have already committed hate crimes against migrants? To answer this, we need to understand the most pressing issues facing the humanitarian aid and international solidarity sectors in this period of political and health crisis by looking closely at the problems in the Greek migrant camps which, in addition to the pre-existing problems of lack of access to basic services such as housing and primary care, are having to tackle other constraints and difficulties related to Covid-19. In this respect, the pandemic has reinforced xenophobic discourse and attitudes by presenting Covid-19 as a disease from abroad and targeting migrants as being responsible for its spread.

Migrants in peril from the rise in xenophobia

The Greek government's decision in 2017 to create a register of all the stakeholders in the voluntary sector on the pretext of streamlining humanitarian activities has in fact resulted in a clamp-down on humanitarian activity in the country. NGOs had until the end of June 2020 to register with the Greek Ministry of Migration and Asylum, which would then examine whether these organisations met the criteria required by law. In May 2021, the Ministry reported that thirty-six organisations had registered, seventy-eight applications had been rejected and ninety-seven were pending⁷. The desire to monitor humanitarian ac-

— 7. Refugee Support Aegean, "Registry of NGOs working with refugees and migrants in Greece under scrutiny", 26 May 2021, <https://rsaegrean.org/en/registry-of-ngos-working-with-refugees-and-migrants-in-greece-under-scrutiny>

97 demandes en attente⁷. La volonté de contrôler l'action humanitaire est le symptôme d'une montée en puissance de la méfiance de l'immigration en Grèce, et plus généralement en Europe.

Les comportements xénophobes et nationalistes se manifestent aussi au sein même de la population, sur le territoire grec. Des habitants ont ainsi manifesté, en février 2020, contre la construction d'un nouveau camp de migrants à Mytilène, beaucoup réclamant simplement que leur île de Lesbos ne supporte pas seule l'afflux de migrants. La destruction du camp de Moria, survenue dans la nuit du 8 au 9 septembre 2020⁸ à la suite d'incendies⁹, a pourtant poussé le Premier ministre grec, Kyriákos Mitsotákis, à confirmer la reconstruction prochaine d'un camp permanent sur l'île, intervenue entretemps, ce qui n'a fait qu'attiser la colère de groupes xénophobes locaux, certains s'en prenant directement aux migrants. Ce mouvement se traduit dans la montée de partis nationalistes (Aube Dorée et Solution Grecque), qui avaient ainsi récolté plus de 6 % des scrutins à Lesbos lors des dernières législatives en juillet 2019.

Les forces de l'ordre ont commis – tout comme on a pu l'observer en Italie ou en France – des actes de violation du principe de non-refoulement¹⁰.

— 7. Refugee Support Aegean, "Registry of NGOs working with refugees and migrants in Greece under scrutiny", 26 May 2021, <https://rsaegean.org/en/registry-of-ngos-working-with-refugees-and-migrants-in-greece-under-scrutiny>

— 8. OCHA, "Greece Update, Moria Fire Emergency, 25 September 2020", *ReliefWeb*, <https://reliefweb.int/report/greece/greece-update-moria-fire-emergency-25-september-2020>

— 9. Voir le reportage paru dans notre revue, « Bye bye Moria ? », *Alternatives Humanitaires*, n° 16, mars 2021, p. 144-163, <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2021/03/26/bye-bye-moria> [NDLR].

— 10. Le principe de non-refoulement interdit l'extradition, l'expulsion ou le renvoi d'une personne vers un pays dans lequel elle serait poursuivie. Ce principe lié au droit des réfugiés constitue le fondement de la Convention de 1951. De plus, un principe de non-refoulement lié aux droits de l'Homme interdit l'expulsion ou le renvoi d'une personne vers un pays dans lequel elle risquerait d'être exposée à de la torture, des traitements inhumains ou dégradants, et/ou où sa vie ou sa liberté seraient menacées.

tion is a symptom of the increasing mistrust of immigration in Greece and more widely in Europe.

Xenophobic and nationalist behaviour can also be seen within the Greek population. For example, local people staged a demonstration in February 2020 to protest against the construction of a new migrant camp in Mytilene, many demanding simply that their island of Lesbos should not have to cope alone with the influx of migrants. The destruction of the Moria camp in the night of 8 September⁸ by fire⁹ did however force the Greek prime minister, Kyriákos Mitsotákis, to confirm that a permanent camp would soon be rebuilt on the island, which has since been done, although this has only stoked the anger of local xenophobic groups, some of which have directly targeted migrants. This trend is reflected in the rise of nationalist parties (Golden Dawn and Greek Solution), which took more than 6% of the Lesbos vote at the last parliamentary elections in July 2019.

Police forces have perpetrated acts – similar to those seen in Italy or France – in violation of the principle of non-refoulement.

« Comme ailleurs en Europe, un glissement s'est rapidement opéré de la " crise des réfugiés " vers une " crise de l'accueil ", les problématiques migratoires laissant émerger des méfiances autour de l'immigration. »

"As elsewhere in Europe, there has been a rapid shift from 'refugee crisis' to 'reception crisis', with migration issues fuelling a mistrust of immigration."

— 8. OCHA, "Greece Update, Moria Fire Emergency, 25 September 2020", *ReliefWeb*, <https://reliefweb.int/report/greece/greece-update-moria-fire-emergency-25-september-2020>

— 9. See the reportage published in our review, "Bye bye Moria?", *Humanitarian Alternatives*, issue no.16, March 2021, p.144-163, <https://alternatives-humanitaires.org/en/2021/03/26/bye-bye-moria-en> [Editor's note].

Selon l'ONG norvégienne Aegean Boat Report, 569 embarcations comprenant 17 254 personnes ont été refoulées en mer Égée par les garde-côtes grecs depuis le début de l'année 2021¹¹. Ce sont autant d'hommes, de femmes et d'enfants qui ont ainsi été laissés à la dérive, repoussés vers les eaux territoriales turques. Ces violations apparaissent comme la manifestation directe de la montée des nationalismes en Grèce et sont autant d'obstacles que les ONG s'attachent à surmonter.

De multiples enjeux pour les ONG

La politique des *hotspots*¹², choisie par l'Union européenne en 2015 qui appelait à déterminer qui a besoin d'une protection et qui n'en a pas besoin, n'a pas amélioré la situation des migrants parqués dans les camps. Ceux considérés comme de potentiels réfugiés devaient ainsi être relocalisés vers d'autres États membres, tandis que les autres, stigmatisés comme « migrants économiques », devaient être éloignés du territoire. Le bilan de l'approche *hotspot*¹³ est très loin d'être satisfaisant : des milliers de personnes sont confinées dans des conditions qui mettent à mal la dignité humaine prévue par le droit européen, tandis que d'autres sont expulsées de façon arbitraire.

ment¹⁰. According to the Norwegian NGO Aegean Boat Report, 569 boats carrying 17,254 people have been turned back in the Aegean by Greek coastguards since the beginning of 2021¹¹, men, women and children who were just left adrift at sea and pushed back towards Turkish territorial waters. These violations appear to be a direct manifestation of the rise in nationalism in Greece and are obstacles that the NGOs are attempting to overcome.

Multiple challenges for NGOs

The Hotspot Approach¹², adopted by the European Union (EU) in 2015 to determine who exactly needs protection and who does not, failed to improve the situation of the migrants rounded up in the camps. Under this policy, anyone considered potential refugees would be relocated to other member States, while those branded as "economic migrants" would be expelled from the territory. The outcome of the Hotspot Approach¹³ is far from satisfactory: thousands of people are confined in conditions where their human dignity as defined by European law is denied while others are expelled at random.

— 11. Laureen Baud, Rapport mensuel de mission, mars 2021, Humacoop-Amel France & Med'EqualiTeam, <https://www.amel-humacoop.org/wp-content/uploads/2021/04/Rapport-MARS-2021-Laureen-Baud-1.pdf>

— 12. La politique des *hotspots* vise à contenir les demandeurs d'asile dans des camps aux portes de l'Europe en poursuivant une logique de confinement et de dissuasion. Voir http://migreurop.org/IMG/pdf/notes_plaidoyer_fr.pdf

— 13. Articles de La Cimade publiés en 2018 et 2020 et disponibles sur : <https://www.lariposte.org/2020/04/sante-des-refugies-les-droits-humains-pietines-une-question-de-sante-publique> et <https://www.lacimade.org/lapproche-hotspots-leurope-en-faillite-sur-les-iles-grecques>

— 10. The principle of non-refoulement prohibits the extradition, expulsion or return of any person to a country where they face prosecution. This principle linked to the rights of refugees is the basis of the 1951 Refugee Convention. Furthermore, a principle of non-refoulement linked to human rights prohibits the expulsion or the return of any person to a country where they are in danger of being subjected to torture, inhuman or degrading treatment and/or where their life or liberty would be threatened.

— 11. Laureen Baud, Rapport mensuel de mission, mars 2021, Humacoop-Amel France & Med'EqualiTeam, <https://www.amel-humacoop.org/wp-content/uploads/2021/04/Rapport-MARS-2021-Laureen-Baud-1.pdf>

— 12. The Hotspot Approach is aimed at containing asylum seekers in camps on the borders of Europe, based on a rationale of confinement and deterrent. See http://migreurop.org/IMG/pdf/notes_plaidoyer_fr.pdf

— 13. Articles from *La Cimade* published in 2018 and 2020, available at <https://www.lariposte.org/2020/04/sante-des-refugies-les-droits-humains-pietines-une-question-de-sante-publique> and <https://www.lacimade.org/lapproche-hotspots-leurope-en-faillite-sur-les-iles-grecques>

Bien que la procédure Dublin¹⁴ soit un échec et que la relocalisation vers d'autres États membres des personnes arrivées en Grèce ait diminué, l'État grec ne reçoit que très peu d'aide extérieure, sauf financière, de la part de l'Union européenne. Il doit gérer seul l'arrivée massive des migrants sur son sol : en 2019, 59 726 personnes étaient arrivées sur les îles grecques, déjà transformées en prisons à ciel ouvert pour les personnes à la recherche d'une protection. Elles seront 9 714 en 2020, et 2 047 en 2021¹⁵, sans doute un effet des restrictions dues à la pandémie.

Face à cette situation, les acteurs humanitaires – ONG internationales comme organisations de la société civile grecque – se sont mobilisés. Certaines ont fait le choix d'accompagner les personnes retenues dans les camps, mais toujours avec l'aval des autorités grecques qui contrôlent à présent le nombre et l'activité des ONG. En témoigne l'engagement de Humacoop-Amel France en partenariat avec Med'EqualiTeam, notamment dans le camp de Vathy, sur l'île de Samos, où une intervention médicale est nécessaire : les installations sanitaires sont déplorables et la problématique d'accès aux soins est centrale. Pour ce faire, des consultations médicales de base ainsi que d'autres examens de santé complémentaires (échographies, physiothérapie, soins de plaies, etc.) sont assurés par les acteurs humanitaires.

D'autres ONG ont fait le choix d'aider les personnes migrantes par une écoute individuelle et en trouvant les moyens d'adoucir leur vie au quotidien. Médecins Sans Frontières, par exemple, s'attache à apporter des soins de santé

« Ces violations apparaissent comme la manifestation directe de la montée des nationalismes en Grèce et sont autant d'obstacles que les ONG s'attachent à surmonter. »

"These violations appear to be a direct manifestation of the rise in nationalism in Greece and are obstacles that the NGOs are attempting to overcome."

Although the Dublin procedure¹⁴ has been a failure and the relocation of people from Greece to other member States has decreased, the Greek State has received scant outside help, financial aid aside, from the EU and had to single-handedly manage the huge numbers of migrants arriving on Greek soil. In 2019, 59,726 people landed on the Greek islands, which had already been turned into open-air prisons for people seeking protection. In 2020, the figure totalled 9,714 and, in 2021, 2,047¹⁵, undoubtedly an effect of the restrictions brought about by the pandemic.

To cope with this situation, humanitarian stakeholders – NGOs and Greek civil society organisations alike – have sprung into action. Some have opted for assisting the people living in the camps, with the continued backing of the Greek authorities since they now control the number of NGOs and their activities. This is demonstrated by the involvement of Humacoop-Amel France in partnership with Med'EqualiTeam, notably in the Vathy camp on the island of Samos where there is a need for medical intervention: sanitary and healthcare facilities are deplorable and access to care is a major problem. To this end, basic med-

— 14. Procédure Dublin expliquée sur le site internet Asile en France : https://asile-en-france.com/index.php?option=com_content&view=article&id=64:la-procedure-dublin&catid=8&showall=1&Itemid=117

— 15. Simon Sutour, rapport d'information n° 490 (2019-2020), écrit au nom de la commission des Affaires européennes du Sénat sur les relations entre la Grèce et l'Union européenne, 4 juin 2020, <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-490-notice.html>

— 14. Explanation of the Dublin procedure on the *Asile en France* website, https://asile-en-france.com/index.php?option=com_content&view=article&id=64:la-procedure-dublin&catid=8&showall=1&Itemid=117

— 15. Simon Sutour, background report no.490 (2019-2020), written on behalf of the European Affairs Committee of the French Senate, 4 June 2020, <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-490-notice.html>

primaire et mentale dans les camps de Samos et Lesbos, depuis mai 2016, en mettant en place des consultations psychologiques. D'autres encore s'attachent à proposer des activités éducatives, culturelles et sportives pour permettre aux populations migrantes de s'occuper et se divertir pendant les longs mois – parfois les années – d'attente d'une décision administrative.

Certaines ONG, enfin, se mobilisent pour aider les migrants à défendre leurs droits et peuvent s'appuyer sur des textes tels que les Pactes des Nations unies de 1966¹⁶ ou la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés¹⁷. Avocats Sans Frontières France, par exemple, offre conseil et soutien juridique dans toutes les étapes de la procédure de demande d'asile, ce qui passe par une préparation individuelle avant l'entretien de demande d'asile et une aide ou des renseignements dans les démarches de regroupement familial ou dans les procédures d'appel après rejet des demandes d'asile.

Les impacts de la pandémie de la Covid-19

Ces derniers mois, les effets de la pandémie se sont largement fait ressentir, si bien que les ONG ont dû s'adapter à ce contexte exceptionnel. Certes, la situation elle-même a engendré, en 2020 et 2021, une nette diminution des arrivées de migrants par rapport à la même période de 2019 (pour rappel, 59 726 en 2019, 9 714 en 2020, et 2 047 en 2021), mais cela n'a pas pour autant facilité l'action humanitaire sur le sol grec. Du fait des restrictions de déplacements, certains volontaires ont annulé leur mission, d'autres sont rentrés chez eux, tandis que le besoin en personnel de santé dans les camps augmentait au cours des derniers mois de 2020.

ical consultations, and other additional health checks such as ultrasound scans, physiotherapy, wound dressing and such are provided by humanitarian workers.

Other NGOs have decided to help migrants individually by providing a listening ear and finding ways to make their everyday life more bearable. Doctors Without Borders, for example, has focused on providing primary and mental health care in the Samos and Lesbos camps since May 2016 by setting up psychological counselling session. Others are committed to offering educational, cultural and sporting activities to enable the migrant populations to keep themselves occupied and distracted during the long months – sometimes years – waiting for administrative decisions.

Other NGOs still are involved in helping the migrants defend their rights, drawing on charters such as the 1966 United Nations Covenants¹⁶ or the 1951 Convention relating to the status of refugees¹⁷. Lawyers Without Borders – France, for example, offers legal advice and support through all stages of the asylum process, from preparing individuals for asylum interviews to assisting applicants or providing information on procedures for family reunification applications or appeals when asylum applications have been rejected.

The impacts of the Covid-19 pandemic

These last few months, the effects of the pandemic have been widely felt, to the extent that NGOs have had to adapt to these unprecedented circumstances. It is true that the situation itself caused a sharp decline in the numbers of migrants arriving in 2020 and 2021 compared with the same period in 2019 (59,726 in 2019 *versus* 9,714 in 2020 and 2,047 in 2021), not that this has made

— 16. Plus d'informations au sujet des Pactes internationaux de 1966 sur : <https://www.humanium.org/fr/normes/pactes-internationaux-1966>

— 17. Disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr/convention-1951-relative-statut-refugies.html>

— 16. Further information on the covenants at <https://www.humanium.org/fr/normes/pactes-internationaux-1966>

— 17. Available at <https://www.unhcr.org/fr/convention-1951-relative-statut-refugies.html>

Le gouvernement grec a utilisé la détection des premiers cas de Covid-19 à Moria, en avril 2020¹⁸, pour justifier de nouvelles restrictions pour les demandeurs d'asile sur les îles, et lancer de nouveaux projets de création de centres de rétention. Les incendies de Moria, de septembre 2020, en détruisant ce qui était le plus grand camp de migrants d'Europe, ont laissé 13 000 demandeurs d'asile dans l'urgence¹⁹. En plus de mettre en lumière les conditions désastreuses du camp, abritant 13 000 personnes pour une capacité maximale de 3 500, les incendies ont révélé la multiplication de freins à la bonne mise en œuvre de l'aide humanitaire d'urgence²⁰. Des milliers de migrants ont dû dormir dans les rues de Mytilène et dans des camps d'urgence ou ont dû quitter l'île. Les bénévoles et volontaires restés sur place, en plus d'être moins nombreux à cause de la crise, ont dû subir les attaques d'habitants ou de groupuscules extrémistes opposés à l'immigration massive en Grèce. Cela a contribué à ralentir l'aide apportée par les ONG, même si la propagation de l'épidémie de Covid-19 et le confinement qui a suivi à Lesbos ont eu un effet catalyseur, mettant sous silence pendant quelques mois la souffrance des migrants tout comme la colère des habitants.

La crise sanitaire, en plus de mettre à mal leur action, a fait émerger de nouveaux champs d'action pour les ONG. L'environnement presque carcéral dans lequel sont plongés les migrants dans les camps des îles grecques a été renforcé

humanitarian activities on Greek soil any easier. As a result of travel restrictions, some volunteers were forced to cancel their assignments and others to return home, while the need for healthcare workers in the camps increased during the final months of 2020.

The Greek government used the detection of the first case of Covid-19 in Moria, in April 2020¹⁸, as justification for further restrictions on asylum seekers on the islands and for proposals to set up new detention centres. The fires at the Moria camp in September 2020, which destroyed what was the largest migrant camp in Europe, left 13,000 asylum seekers in need of emergency help¹⁹. In addition to highlighting the appalling conditions in the camp, which sheltered 13,000 people despite having a maximum capacity of 3,500, the fires revealed the increasing number of constraints hampering the successful provision of emergency humanitarian aid²⁰. Thousands of migrants had to sleep on the streets of Mytilene, in emergency camps or leave the island. Any remaining volunteers, whose numbers had already dwindled due to the pandemic, had to deal with attacks from local people and small militant extremist groups opposed to mass immigration in Greece. This contributed to the slowdown in the provision of aid by NGOs, even if the spread of the Covid-19 pandemic and the lockdown that followed in Lesbos had the effect of muting for several months both the suffering of the migrants and the anger of local citizens.

— 18. Human Rights Watch, « Grèce : Les camps sur les îles face aux risques du Covid-19 », 22 avril 2020, <https://www.hrw.org/fr/news/2020/04/22/grece-les-camps-sur-les-iles-face-aux-risques-du-covid-19>

— 19. Julia Dumont, « À Lesbos, un an après les incendies de Moria, les migrants ont perdu tout espoir d'un accueil "plus humain" », *InfoMigrants*, 9 septembre 2021, <https://www.infomigrants.net/fr/post/34929/a-lesbos-un-an-apres-lincendie-de-moria-les-migrants-ont-perdu-tout-espoir-dun-accueil-plus-humain>

— 20. Federica Martiny, « Après l'incendie de Moria, l'UE propose seulement un camp de réfugiés plus moderne », *EURACTIV*, 15 septembre 2020, <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/apres-lincendie-de-moria-lue-propose-seulement-un-camp-de-refugies-plus-moderne>

— 18. Human Rights Watch, "Greece: Island Camps Not Prepared for Covid-19", 22 April 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/04/22/greece-island-camps-not-prepared-covid-19>

— 19. Julia Dumont, « À Lesbos, un an après les incendies de Moria, les migrants ont perdu tout espoir d'un accueil "plus humain" », *InfoMigrants*, 9 septembre 2021, <https://www.infomigrants.net/fr/post/34929/a-lesbos-un-an-apres-lincendie-de-moria-les-migrants-ont-perdu-tout-espoir-dun-accueil-plus-humain>

— 20. Federica Martiny, « Après l'incendie de Moria, l'UE propose seulement un camp de réfugiés plus moderne », *EURACTIV*, 15 septembre 2020, <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/apres-lincendie-de-moria-lue-propose-seulement-un-camp-de-refugies-plus-moderne>

par la présence de policiers qui régulent les entrées et sorties des résidents pour « contrôler l'épidémie ». La santé mentale et physique des immigrés s'est détériorée encore davantage ces derniers mois. Les restrictions sanitaires ont sans aucun doute exacerbé la précarité et la vulnérabilité des populations migrantes en Grèce.

Face à l'aide insuffisante de la part de la communauté internationale, les ONG sont indirectement poussées à jouer un rôle central dans la promotion des campagnes de vaccination et l'accompagnement psychosocial pour les résidents des camps. Mais paradoxalement, l'action humanitaire est sans cesse freinée et complexifiée par le contrôle du gouvernement grec, comme en témoigne le nouveau camp de Vathy, sur l'île de Samos, inauguré en septembre 2021, détruit lui aussi par un incendie un an après celui survenu à Lesbos. Véritable prison à ciel ouvert sécurisée par barbelés, scanners à rayons X et portes magnétiques, ce nouveau camp est désormais interdit aux organisations humanitaires qui ne sont plus autorisées à entrer librement pour porter secours aux migrants dans le besoin.

Quelles perspectives ?

La compréhension des problématiques relatives aux camps des îles grecques passe par la mise en place de missions exploratoires et humanitaires portées par des ONG. Humacoop-Amel France est de celles-là. Plusieurs missions menées entre 2015 et 2021 avaient pour objectif de soutenir les acteurs locaux, recueillir des témoignages de réfugiés, accompagner et soutenir l'action des populations locales et des acteurs humanitaires présents sur place ou de récolter des données en vue d'alimenter un travail de plaidoyer. Désormais, il s'agirait d'apporter un renfort humain et médical aux ONG locales et internationales qui contribuent non seulement à faciliter l'accès aux soins des personnes réfugiées à Samos, mais aussi à enquêter sur les conditions de vie des nouveaux arrivants et des personnes en attente dans

In addition to adversely affecting their work, the health crisis saw the emergence of new fields of action for NGOs. The almost prison-like environment in which the migrants in the Greek island camps are held has been worsened by the presence of police officers who regulate the comings and goings of the residents to "control the pandemic". The mental and physical health of the immigrants has deteriorated even further these last few months. The health restrictions have undoubtedly exacerbated the precarious position and the vulnerability of migrant populations in Greece.

As a result of insufficient support from the international community, NGOs are indirectly prompted to play a central role in promoting vaccination campaigns and providing psychosocial support for the residents of the camps. However, paradoxically, this humanitarian work is constantly hampered and complicated by Greek government control, as seen in the new Vathy camp on the island of Samos, opened in September 2021, also destroyed by fire one year after the Moria camp on Lesbos. Effectively an open-air prison, secured by barbed wire, x-ray scanners and magnetic doors, access to this new camp is now prohibited to humanitarian organisations that are no longer allowed to enter freely to provide assistance to migrants in need.

What is the outlook?

Understanding the issues concerning the camps on the Greek islands must come through fact-finding and humanitarian missions, carried out by NGOs. *Humacoop-Amel France* is one of those concerned. The aim of the several missions it performed between 2015 and 2021 was to assist local stakeholders, gather the testimonials of refugees, encourage and support the actions of the local population and of humanitarian organisations present on the ground and collect data to use in advocacy work. From now on, it will be providing human and medical backup to local and international NGOs helping to facilitate access to care for the refugees on Samos as well as investigating the liv-

les centres d'accueil et la jungle environnante. Il s'agit, *in fine*, de sensibiliser et défendre le droit de ces personnes à être traitées avec dignité.

La sensibilisation de la société civile passe également par des conférences, des expos photo, des ouvrages, des travaux de plaidoyer, des projections-débats, des bandes dessinées (comme *Les oubliés des îles grecques, histoires de crises*²¹). Ce sont là des outils dont peuvent s'emparer les ONG pour informer sur les conditions de vie des migrants dans les camps des îles grecques : il s'agit alors de mettre en lumière une réalité souvent occultée par les médias, pour amener les citoyens français à se questionner et à mieux comprendre les enjeux de l'immigration en Europe, et se faire ainsi les porte-parole des migrants et des acteurs humanitaires dans un contexte de crise migratoire et sanitaire inquiétante. Tous ces travaux et événements publics pointent du doigt les conditions de vie inhumaines des populations migrantes et le manque d'accès aux soins qui entraînent l'apparition de maladies et d'importants problèmes psychologiques, et aident à comprendre les enjeux auxquels doit répondre l'action humanitaire en Grèce aujourd'hui.

Si, depuis 2019, la Commission européenne discute de la mise en place d'un nouveau Pacte sur la migration et l'asile²², aucune politique assez courageuse ne se dessine au niveau des États membres de l'Union européenne²³. Il est à noter que les populations afghanes en grand danger ont récemment pu

« L'action humanitaire est sans cesse freinée et complexifiée par le contrôle du gouvernement grec. »

"This humanitarian work is constantly hampered and complicated by Greek government control."

ing conditions of new arrivals and those waiting in reception centres or in the surrounding jungle. Ultimately, they aim to raise awareness and defend the right of these people to be treated with dignity.

Raising awareness in civil society can also come from talks, photography exhibitions, books and publications, advocacy work, screenings and debates and comic strips (such as *Les oubliés des îles grecques, histoires de crises*²¹). These are tools NGOs can use to provide information about the living conditions of migrants in the Greek island camps. It is important to highlight a reality often obscured by the media, encouraging French citizens to ask themselves questions and gain an understanding of the immigration issues in Europe and thus become spokespeople for both migrants and humanitarian stakeholders in the context of an alarming migration and health crisis. All this work and these public events draw attention to the inhuman living conditions of migrant populations and the lack of access to care, leading to the development of health and serious psychological problems, and help us understand the challenges humanitarian action in Greece has to respond to today.

Even though since 2019 the European Commission has been discussing the establishment of a new Pact on Migration and Asylum²², no sufficiently courageous

— 21. Bertille de Salins, *Les oubliés des îles grecques, histoires de crises*, auto édition, septembre 2021, <https://www.histoiresdecrises.eu>

— 22. Ministère de l'Intérieur (France), *Pacte sur la migration et l'asile*, 30 avril 2021, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Pacte-sur-la-migration-et-l-asile>

— 23. AEDH (Association européenne pour la défense des droits de l'Homme), « Visas humanitaires : le Parlement demande l'adoption d'un règlement européen », 23 juillet 2018, www.aedh.eu/visas-humanitaires-le-parlement-demande-ladoption-dun-reglement-europeen

— 21. Bertille de Salins, *Les oubliés des îles grecques, histoires de crises*, self-published (in French), septembre 2021, <https://www.histoiresdecrises.eu>

— 22. Ministère de l'Intérieur (France), *Pacte sur la migration et l'asile*, 30 avril 2021, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Pacte-sur-la-migration-et-l-asile>

bénéficier du « visa humanitaire »²⁴, inscrit dans le droit européen, après la prise du pouvoir par les talibans. Que fait l'Union européenne pour les autres populations en aussi grand danger ? Rappelons que ce visa existe dans le cadre des accords Schengen de libre circulation en Europe, et que « l'idée fondamentale est de permettre aux personnes de venir dans le pays d'accueil pour demander l'asile, c'est-à-dire avant la reconnaissance de leur statut de réfugié », résume l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son rapport 2016 sur les perspectives des migrations²⁵. À noter cependant que le visa humanitaire ne préjuge pas du statut de réfugié, même si les motifs retenus recoupent largement ceux de l'attribution de l'asile.

Tandis que les ONG tentent de pallier les manquements des politiques européennes actuelles et continuent d'apporter leur soutien dans les camps, l'Union européenne est toujours coupable de « non-assistance à personnes en danger » au regard de la loi.

policy is emerging from any of the EU member States²³. It should be noted that at-risk Afghan people have recently been able to benefit from the "humanitarian visa"²⁴ scheme enshrined in European law, after the Taliban seized power. What is the EU doing for other populations also in great danger? We must remember that this visa exists within the framework of the Schengen agreement on free movement in Europe, and that "the fundamental idea is to enable people to enter the receiving country to seek asylum, that is before their status as a refugee has been recognised", as summarised by the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) in its 2016 migration outlook report²⁵. Also worth noting, however, is that humanitarian visas do not prejudge recognition of refugee status, even if the grounds identified broadly overlap those for the granting of asylum.

While NGOs attempt to compensate for the shortcomings of current European policies and continue to provide aid in the camps, by law the European Union is guilty of "failing to assist persons in danger".

Translated from the French by Fay Guery

— 24. Benjamin Fonteny, « L'indispensable mise en place d'un visa humanitaire européen », *The Lighthouse*, 27 avril 2020, <https://lighthouseua.hypotheses.org/2355> ; « En France, le visa humanitaire se développe discrètement », *France24*, 25 janvier 2017, <https://www.france24.com/fr/20170125-france-visa-humanitaire-developpe-discretemment>

— 25. OCDE, « Perspectives des migrations internationales 2016 », https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/perspectives-des-migrations-internationales-2016_migr_outlook-2016-fr

— 23. AEDH (The European Association for the Defence of Human Rights), "Humanitarian visas: the Parliament calls for the adoption of a European regulation", 23 July 2018, www.aedh.eu/en/humanitarian-visas-the-parliament-calls-for-the-adoption-of-a-european-regulation

— 24. Benjamin Fonteny, « L'indispensable mise en place d'un visa humanitaire européen », *The Lighthouse*, 27 avril 2020, <https://lighthouseua.hypotheses.org/2355> ; « En France, le visa humanitaire se développe discrètement », *France24*, 25 janvier 2017, <https://www.france24.com/fr/20170125-france-visa-humanitaire-developpe-discretemment>

— 25. OECD, "International Migration Outlook 2016", https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/perspectives-des-migrations-internationales-2016_migr_outlook-2016-fr

Biographies



LÉNA LEFEBVRE

Étudiante à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales à Paris (EHESS), en master de recherche en Histoire et Sciences sociales, Léna s'intéresse particulièrement dans le cadre de ses études à la diaspora tamoule. En 2021, elle est chargée de projets migrations à l'association Humacoop-Amel France (<https://www.amel-humacoop.org>).
 A student at the *École des Hautes Études en Sciences Sociales* in Paris (EHESS), studying for a Research Master's degree in History and Social Science, Léna is focusing her studies on the Tamil diaspora. She is currently a migration project manager with the organisation *Humacoop-Amel France* (<https://www.amel-humacoop.org>).

GUY CAUSSÉ

Médecin généraliste et humanitaire grenoblois, il devient en 1990 responsable des missions de Médecins du Monde en Afghanistan, puis du COFA, collectif de toutes les ONG françaises présentes dans ce pays. En 2014, il publie l'ouvrage *L'histoire des hommes nous concerne tous* (Éditions Bayard). Il est aujourd'hui Président de l'association Humacoop-Amel France et continue à s'engager activement dans la solidarité internationale.

A humanitarian and general practitioner in Grenoble, in 1990 Guy became head of *Médecins du Monde* missions in Afghanistan and then of the COFA, a group of all French NGOs present in the country. In 2014, he published *L'histoire des hommes nous concerne tous*. He is currently president of *Humacoop-Amel France* and continues his active involvement in international solidarity work.

Du chauvinisme politique et de la naturalisation des privilèges raciaux au Myanmar

A critique to political chauvinism and the naturalisation of racial privilege in Myanmar

Eduardo S. Molano • A journalist, in the course of a PhD in Migration Studies at Sussex University (United Kingdom)

D

errière la crise politique et le sort des Rohingyas, c'est toute une construction ancienne des marqueurs ethniques comme de la hiérarchie sociale qu'il faut appréhender.

L'auteur nous permet cette lecture à la croisée de l'actualité – le récent coup d'État – et de la durable errance des migrants au Bangladesh.

La violence et les manifestations se sont intensifiées sur le territoire du Myanmar depuis que l'armée, officiellement connue sous le nom de Tatmadaw, a pris le contrôle du pays à l'occasion d'un coup d'État, le 1^{er} février 2021. Dans cet article, j'examine comment certains jeunes Rohingyas vivant à Yangon¹ réagissent au coup d'État militaire, et comment leur expérience en matière de discriminations rejoint les aspirations du gouvernement fantôme de l'opposition, ou « gouvernement d'unité nationale

Behind the political crisis and the fate of the Rohingyas, there are deeply entrenched ethnic markers and a well-established social hierarchy. The author examines these aspects at the crossroads of current events – the recent coup – and the enduring wandering of migrants in Bangladesh.

Violence and protests have escalated across Myanmar since its military – the Tatmadaw – seized control of the country in a coup on 1 February 2021. In this article I examine how some young Rohingya residents in Yangon¹ are responding to the military coup and the ways their experiences on discrimination intertwine with the aspirations of the Myanmar's shadow opposition government, or National Unity Government (NUG). I argue that, although young Rohingya residents in Yangon massively support the shadow opposition government, the political chauvinism, the reproduction of the old structures and

— 1. Cet article s'appuie sur plusieurs entretiens directifs et semi-directifs réalisés entre février et août 2021 auprès de douze jeunes Rohingyas, âgés de 20 à 30 ans et vivant à Yangon.

— 1. This article relies on several structured and semi-structured interviews with twelve Rohingya individuals aged 20-30 living in Yangon carried out between February and August 2021.

du Myanmar ». Je soutiens que, même si les jeunes Rohingyas vivant à Yangon soutiennent massivement ce gouvernement fantôme, le chauvinisme politique, la reproduction des structures préexistantes et le manque de transparence du gouvernement en exil en matière de prise de décision empêchent la participation et l'adhésion pleine et entière de ces jeunes au mouvement d'opposition. Ce faisant, le présent article traite de la naturalisation inappropriée des privilèges ethniques/raciaux, tout en observant le gouvernement d'unité nationale (en particulier, la place présumée que le peuple bamar se réserve dans la hiérarchie sociale et politique du pays). Il incite à s'interroger sur les structures de pouvoir, la codification ethnique/raciale des structures elles-mêmes, et le rôle que jouent les élites politiques et sociales dans ces structures.

Des anciens dirigeants à la génération Z

Le 1^{er} février 2021, le président du Myanmar, Win Myint, la conseillère spéciale de l'État et bien-aimée dirigeante Aung San Suu Kyi, ainsi que plusieurs autres membres de la Ligue nationale pour la démocratie (LND) ont été arrêtés par les forces armées. En réaction à une présumée fraude électorale, l'armée a proclamé l'état d'urgence pour une durée d'un an (prolongée depuis jusqu'en août 2023), et a confié le pouvoir au chef d'état-major Min Aung Hlaing. Le Myanmar a alors sombré dans la violence et les manifestations. À la fin du mois de septembre, on comptait plus de 1 000 personnes tuées et au moins 6 700 personnes arrêtées, accusées ou condamnées². Le conflit actuel est révélateur du terrible mépris de l'armée à l'égard de la vie humaine et d'un gouvernement qui terrorise la population depuis des décennies, malgré le battage médiatique autour de la transition démocratique du Myanmar ces dernières années.

the lack of transparency in the decision-making of the government in exile prevent their full participation and adherence to the opposition movement. From this perspective, this article discusses the incorrect naturalisation of ethnic/racial privilege while observing the NUG – especially, the alleged place that the Bamar people reserves for themselves in the social and political hierarchy of the country. It is calling for the necessity of interrogating the power structures, the ethnic/racial codification of the structures themselves and the role that political and social elites play in them.

From the old leadership to Generation Z

On 1 February 2021, the president of Myanmar, Win Myint, the State Counsellor and beloved leader of the country, Aung San Suu Kyi, and several other members of the National League for Democracy (NLD) party were detained by army forces. In response to an alleged election fraud, the military declared a state of emergency for a year – now extended until August 2023 – and handed power to chief of Myanmar's armed forces Min Aung Hlaing. Since then, Myanmar has been in a state of violence and protest. As of late September, more than 1,000 people had been killed and at least 6,700 others arrested, charged or sentenced². Nevertheless, the current conflict is in line with the military's atrocious disregard for human life and led by a government that has terrorised the population for decades, despite the hype of Myanmar's transition towards democracy in recent years.

In opposition to the military junta, the self-declared parallel government, the NUG, has emerged as the major political alternative. The NUG consists mainly of ousted lawmakers from the NLD who were elected in Myanmar's 2020 general election but unable to take

— 2. The Assistance Association for Political Prisoners, "Daily Briefing in Relation to the Military Coup", AAPPB, 24 September 2021, <https://aappb.org/?p=13671>

— 2. The Assistance Association for Political Prisoners, "Daily Briefing in Relation to the Military Coup", AAPPB, 24 September 2021, <https://aappb.org/?p=13671>



EDUARDO
S. MOLANO

En opposition à la junte militaire, le gouvernement d'unité nationale (gouvernement parallèle autoproclamé) apparaît comme la principale alternative politique. Il est principalement composé de parlementaires évincés de la LND, qui ont été élus lors des élections générales de 2020 au Myanmar, mais n'ont pas pu prendre leurs fonctions en raison du coup d'État militaire. Le gouvernement d'unité nationale s'est même doté de son propre bras armé, les Forces de défense du peuple, et a déclaré début septembre une « guerre défensive ». Bien que les anciens dirigeants traditionnels, dont on considère généralement qu'ils sont issus du peuple bamar (principal groupe ethnique du Myanmar, représentant vraisemblablement³ les deux tiers de la population), conservent les principaux rôles politiques dans le gouvernement d'opposition autoproclamé, le gouvernement d'unité nationale inclut des personnes issues de partis politiques et d'organisations armées ethniques (EAO). Avec le gouvernement d'unité nationale, les organisations politiques ethniques continuent de mener la lutte contre la junte dans la plupart des régions frontalières.

On observe, en outre, la montée en puissance d'un mouvement porté par les jeunes de la « génération Z », particulièrement actif en ligne. Certains membres de ce groupe de jeunes opposants, principalement issus de zones urbaines et cosmopolites, appellent à une profonde rénovation des institutions et à la suppression des privilèges raciaux et politiques qui sous-tendent le pays. Le débat sur les privilèges dont bénéficient certains groupes ethniques, en particulier le peuple bamar, s'amplifie, notamment sur les réseaux sociaux.

Mais où se situe donc le peuple rohingya dans ce contexte ? Lors des premiers jours des manifestations d'opposition au coup d'État, les images de Rohingyas

their seats due to the military coup. The NUG has even “formed” its own armed wing, the People’s Defence Force, and in early September declared a “defensive war”. Although the old classic leadership, frequently coded as ethnically Bamar – the main ethnic group of Myanmar, which supposedly³ makes up two-thirds of the population –, holds the main political roles in the self-declared opposition government, the NUG includes people from the ethnic political parties and ethnic armed organisations (EAOs). Along with the NUG, the ethnic political organisations continue to lead the fight against the junta in most of the border regions.

Furthermore, there is a growing movement led by Generation Z individuals that has been particularly active online. Some members of this young opposition group, who are mostly urban and cosmopolitan, call for a profound overhaul of the institutions as well as eradicating the racial and political privileges that sustain the country. There has been a growing debate, especially in social media, about the privilege that certain ethnic groups have, particularly the Bamar people.

But where do the Rohingya people fit in these narratives? In the early days of the anti-coup protests, the images of several Rohingya protesting “freely” in the streets of Yangon against the military forces (and even using the name Rohingya on their banners!) surprised observers of Myanmar. Every single one of the interviewees for this article took to the street as well for the first time in their life. As one of them expresses:

“Before the first of February it was simply too dangerous for the Rohingyas to get involved in any demonstration in Yangon, not only because of a potentially life-threatening reaction of the military forces against them, but because of the expected equally violent response of the general public as well.”

— 3. Le gouvernement du Myanmar refuse toujours de divulguer les données ethniques du recensement de 2014 en raison de la controverse qu'elles suscitent.

— 3. The Government of Myanmar continues to withhold the findings on ethnic data of the 2014 census because of the controversy surrounding them.

protestant « librement » contre les forces militaires dans les rues de Yangon (en utilisant le nom même de Rohingyas sur leurs bannières !) ont surpris les observateurs. Chacune des personnes interrogées dans le cadre de cet article a indiqué avoir manifesté pour la première fois de sa vie. L'une d'elles témoigne :

« Avant le 1^{er} février, il était beaucoup trop dangereux pour les Rohingyas de participer à des manifestations à Yangon, que ce soit par crainte d'une réaction des forces militaires pouvant mettre leur vie en danger ou d'une réaction tout aussi violente du grand public. »

À vrai dire, le peuple rohingya a été soumis, ces dernières décennies, à « un vicieux système de discrimination et de ségrégation institutionnalisées portant gravement atteinte à ses droits fondamentaux⁴ ». Depuis 1962, la Tatmadaw a mené plusieurs campagnes militaires en vue de repousser la communauté rohingya vers le Bangladesh, dans le cadre du projet de « mur occidental⁵ ». Lors de la dernière « opération de nettoyage ethnique » menée par l'armée du Myanmar en août 2017, plus de 700 000 Rohingyas ont fui vers le Bangladesh⁶. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer cette discrimination raciale : de rapides changements dans les domaines économique, social et politique, un sentiment récurrent de menace contre l'appartenance ethnique et la religion au sein du peuple bamar, un programme de socialisme xénophobe pendant la dictature militaire de Ne Win

As a matter of fact, the Rohingya people has been subjected in recent decades to "a vicious system of institutionalised discrimination and segregation that severely restricts their human rights"⁴. Since 1962, the Tatmadaw has carried out different military campaigns to expel the Rohingya community to "Bangladesh as part of what is called the 'western wall' project"⁵. In the most recent clearance operation by the Myanmar army in August 2017, more than 700,000 Rohingya escaped to Bangladesh⁶. In this regard, several reasons have been given to explain this racial discrimination: rapid changes in the economic, social and political spheres; a recurrent sense of threat to race and religion in the Bamar people; a programme of xenophobic socialism during Ne Win's military dictatorship (1962-1988), or the use of anti-Muslim sentiments as a social scapegoat⁷.

« Depuis 1962, la Tatmadaw a mené plusieurs campagnes militaires en vue de repousser la communauté rohingya vers le Bangladesh. »

"Since 1962, the Tatmadaw has carried out different military campaigns to expel the Rohingya community to "Bangladesh."

— 4. Amnesty International, « *Enfermés à ciel ouvert* » – L'État d'Arakan, au Myanmar, est en situation d'apartheid, 21 novembre 2017, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2017/11/myanmar-apartheid-in-rakhine-state>

— 5. Michael W. Charney, "Misunderstandings of ethnic identities in Rakhine as fixed and biological are leading to policy errors by the Government of Myanmar and NGOs on the ground in Rakhine", *Bangladesh Institute of International and Strategic Studies (BISS)*, 2018 (non publié), <https://eprints.soas.ac.uk/26123/1/Charney%202018%20Brief%20on%20Rohingya%20identity.pdf>

— 6. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), "Rohingya Refugee Crisis", 2019, <https://www.unocha.org/rohingya-refugee-crisis>

— 4. Amnesty International, "Caged without a Roof. Apartheid in Myanmar's Rakhine State", Novembre 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/myanmar-apartheid-in-rakhine-state>

— 5. Michal W. Charney, "Misunderstandings of ethnic identities in Rakhine as fixed and biological are leading to policy errors by the Government of Myanmar and NGOs on the ground in Rakhine", *Bangladesh Institute of International and Strategic Studies (BISS)*, 2018 (Unpublished), <https://eprints.soas.ac.uk/26123/1/Charney%202018%20Brief%20on%20Rohingya%20identity.pdf>

— 6. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), "Rohingya Refugee Crisis", 2019, <https://www.unocha.org/rohingya-refugee-crisis>

— 7. See, among others: Min Zin, "Anti-Muslim Violence in Burma: Why Now?", *Social Research: An International Quarterly*, Johns Hopkins University Press, vol.82, no.2, Summer 2015, <https://muse.jhu.edu/article/587496/pdf>; Chit Win and Thomas Kean, "Communal Conflict in Myanmar: The Legislative's Response, 2012-2015", *Journal of Contemporary Asia*, vol.47, no.3, 28 February 2017, p.413-439; Gerry van Klinken

(1962-1988), l'utilisation du sentiment anti-musulman comme bouc émissaire social⁷.

Après une recrudescence des violences contre les manifestants en mars et avril, la plupart des Rohingyas ont décidé de quitter les rues de Yangon et de poursuivre leur lutte contre la junte dans la sphère sociale d'Internet. L'un des participants rappelle que, dans les premières semaines du mouvement d'opposition au coup d'État, plusieurs jeunes Rohingyas ont même envisagé de créer une association étudiante rohingya d'opposition à la junte, regroupant des jeunes de Yangon, de l'État de Rakhine et d'autres régions du pays... Mais devant le très faible nombre d'adhérents, leur enthousiasme a commencé à faiblir. L'étiquette « Rohingya » était trop risquée : le gouvernement (officiel) du Myanmar a refusé pendant des années d'utiliser le terme Rohingya (y compris Aung San Suu Kyi et les autres représentants de la LND), les désignant comme Bengalis et affirmant qu'ils étaient des immigrants illégaux, et non pas des citoyens autochtones de plein droit, en vertu de la loi de 1982 sur la citoyenneté.

Cette loi distingue trois catégories de citoyens : le citoyen à part entière, le citoyen associé et le citoyen naturalisé. Or, seuls les groupes ethniques présents au Myanmar avant l'annexion britannique de 1823 sont considérés comme autochtones. En 1990, les membres du gouvernement militaire ont commencé à évoquer 135 ethnies nationales officielles, regroupées en huit

After an upsurge in the violence against protesters in the months of March and April, most of the Rohingya decided to leave the streets of Yangon and continue their fight against the junta in the social arena of the internet. One participant recalls how, in these early weeks of the anti-coup movement, several young Rohingya even considered the idea of forming an anti-junta Rohingya student association, with people from Yangon, Rakhine State and other parts of the country... but in the end the number of supporters was too limited and their enthusiasm began to wane. The label "Rohingya" was too risky: the (official) Government of Myanmar has for years refused to use the term Rohingya – including Aung San Suu Kyi and every other NLD official –, labelling them "Bengalis" and arguing that they are illegal immigrants and not full-fledged indigenous members of the country as established by the Citizenship Law of 1982.

This law distinguished three categories of citizens – full, associate and naturalised – and only the ethnic groups that were in Burma prior to British rule in 1823 are considered native. In 1990, members of the military government began to circulate the notion of 135 official national ethnicities, clustered in eight main groups. Since then, ethnic ancestry and *jus sanguinis* are the main criteria of citizenship. Nevertheless, it is also important to highlight that individuals have the right to be recognised as citizens if they are the third-generation offspring of an associate and/or naturalised citizen or both their parents hold a category of citizenship. Thus, considering these two cases, many Rohingya have the right to be recognised as full citizens by ancestry, although they cannot be considered full citizens by ethnic membership, and so are labelled by the racist term "Bengali". As a

— 7. Voir notamment : Min Zin, "Anti-Muslim Violence in Burma: Why Now?", *Social Research: An International Quarterly*, Johns Hopkins University Press, vol.82, no.2, Summer 2015, <https://muse.jhu.edu/article/587496/pdf>; Chit Win and Thomas Kean, "Communal Conflict in Myanmar: The Legislative's Response, 2012-2015", *Journal of Contemporary Asia*, vol.47, no.3, 28 February 2017, p.413-439; Gerry van Klinken and Su Mon Thazin Aung, "The Contentious Politics of Anti-Muslim Scapegoating in Myanmar", *Journal of Contemporary Asia*, vol.47, no.3, 3 March 2017, p.353-375; Matt Schissler, Matthew J. Walton and Phyu Phyu Thi, "Reconciling Contradictions: Buddhist-Muslim Violence, Narrative Making and Memory in Myanmar", *Journal of Contemporary Asia*, vol.47, no.3, 2 March 2017, p.376-395.

and Su Mon Thazin Aung, "The Contentious Politics of Anti-Muslim Scapegoating in Myanmar", *Journal of Contemporary Asia*, vol.47, no.3, 3 March 2017, p.353-375; Matt Schissler, Matthew J. Walton and Phyu Phyu Thi, "Reconciling Contradictions: Buddhist-Muslim Violence, Narrative Making and Memory in Myanmar", *Journal of Contemporary Asia*, vol.47, no.3, 2 March 2017, p.376-395.

groupes principaux. Depuis lors, l'ascendance ethnique et le droit du sang sont les deux principaux critères de citoyenneté. Il est néanmoins important de souligner que les individus ont le droit d'être reconnus comme citoyens s'ils sont les descendants de troisième génération de citoyens associés et/ou naturalisés, ou si leurs deux parents appartiennent à une catégorie de citoyenneté. Dans un cas comme dans l'autre, de nombreux Rohingyas ont ainsi le droit d'être reconnus comme des citoyens à part entière par ascendance, bien qu'ils ne puissent pas être considérés comme des citoyens à part entière par appartenance ethnique, et se retrouvent désignés par le terme raciste de Bengalis. En réalité⁸, la section 3 de la loi de 1982 sur la citoyenneté reconnaît comme citoyens les personnes qui appartiennent à l'une des ethnies nationales ou celles dont les ancêtres se sont installés dans le pays avant 1823. Cette loi signale également, dans sa section 6, son principe de non-rétroactivité, ce qui revient à dire que si un individu était déjà citoyen au moment de l'entrée en vigueur de la loi, il demeure citoyen du pays. La section 4.2 de la loi sur la citoyenneté de l'Union de 1948 stipulait également que tout résident de troisième génération était un citoyen à part entière. Aussi, lorsque la loi de 1982 sur la citoyenneté a été approuvée, des milliers de Rohingyas étaient *de facto* citoyens et possédaient des cartes nationales d'identité ou « cartes vertes ». Après l'arrivée au pouvoir de nouveaux dirigeants militaires en 1988, le gouvernement du Myanmar a demandé à tous ceux qui avaient une « carte verte » de l'échanger contre une « carte rose », reconnaissant toujours leur statut de citoyens à part entière. Toutefois, des milliers de Rohingyas se sont vu délivrer des certificats temporaires d'identité, ou « cartes blanches ». À l'heure actuelle, le gouvernement du Myanmar ne reconnaît pas ces « cartes blanches » comme une preuve de citoyenneté.

— 8. Nick Cheesman, "How in Myanmar 'National Races' Came to Surpass Citizenship and Exclude Rohingya", *Journal of Contemporary Asia* [en ligne], vol.47, no.3, 15 March 2017, p.473.

matter of fact⁸, while the Citizenship Law of 1982 accepts that a citizen is anyone who belongs to one of the national races or whose ancestors settled in the country before 1823 (in section 3), it also asserts (in section 6) the non-retroactive nature of the law meaning that if an individual was already a citizen when the law came into effect, he or she continued to be a citizen. And since the Union Citizenship Law of 1948 (Section 4.2) also determined that any third-generation resident in Myanmar was a full citizen, when the Citizenship Act of 1982 was approved. Thousands of Rohingya were *de facto* citizens and received national registration cards, or green cards. After a new military leadership came to power in 1988, the Myanmar government required all those carrying a green card to exchange it for a pink card, which would still recognise the holders as full citizens. However, thousands of Rohingya received temporary registration cards, or white cards, in exchange instead. Currently, these white cards are not considered proof of citizenship by the Myanmar government.

Rohingya people have been subjected to a situation similar to that of apartheid in the Western region of Rakhine and deprived of their right to full citizenship as individuals. Nevertheless, in urban spaces like Yangon, the largest city in the country, many of them can apply (on paper) for full citizenship by renouncing their ethnicity and registering instead by the label "Bengali", particularly those lucky enough to have the financial means, since the process is extremely corrupt. For example, every informant admits to having paid between 500,000 and 3.7 million Myanmar Kyat⁹ to obtain their pink IDs, despite being in possession of other proofs of legal citizenship. In many cases, the application process took almost three years, rather

— 8. Nick Cheesman, "How in Myanmar 'National Races' Came to Surpass Citizenship and Exclude Rohingya", *Journal of Contemporary Asia* [online], vol.47, no.3, 2017, p.473.

— 9. Between 237 and 1,600 euros. Some informants even claim to know people who have paid triple the higher figure.

Le peuple rohingya se trouve dans une situation similaire à l'apartheid dans la région occidentale de Rakhine, où les individus sont privés de leur droit à la pleine citoyenneté. Néanmoins, dans les milieux urbains comme Yangon, la plus grande ville du pays, beaucoup d'entre eux peuvent revendiquer (sur papier) leur pleine citoyenneté en renonçant à leur appartenance ethnique et en s'enregistrant en tant que Bengalis, en particulier ceux qui disposent de moyens financiers conséquents, puisque le processus est extrêmement corrompu. À titre d'exemple, les personnes interrogées reconnaissent avoir payé entre 500 000 et 3,7 millions de kyats du Myanmar⁹ afin d'obtenir leur « carte rose », bien qu'elles aient disposé d'autres preuves de citoyenneté légale. Dans bien des cas, le processus de demande aura duré presque trois ans, au lieu de la durée habituelle de quelques jours ou semaines. De fait, les aînés Rohingyas de Yangon se plaignent souvent que les membres de la communauté continuent de participer à ce processus corrompu pour pouvoir être reconnus comme des citoyens à part entière (même si, paradoxalement, les responsables communautaires ont obtenu leurs papiers de la même manière et comprennent l'absence de solution alternative).

Sur la voie du changement ?

Les temps semblent toutefois changer, du moins du côté de l'opposition. Depuis sa création, le gouvernement d'unité nationale a adopté une approche progressive pour la reconnaissance des Rohingyas en tant que citoyens à part entière. Le gouvernement d'unité nationale a promis d'abroger la loi de 1982 sur la citoyenneté, tout en condamnant les « crimes atroces » commis par l'armée contre les Rohingyas. Toutefois, le rôle joué par la LND, en particulier par les actuels dirigeants du gouvernement d'unité nationale, n'est toujours pas reconnu. C'est le cas notamment d'Aung

than the usual few days or weeks. In fact, Rohingya elders in Yangon usually complain that members of the community continue to participate in this corrupted process in order to be recognised as full citizens, although, paradoxically, that community leaders have obtained the documents in a similar manner and understand the lack of alternatives.

On the road to change?

Nevertheless, times seem to be changing, at least on the opposition side. Since its formation, the NUG has made a progressive approach towards the recognition of the Rohingya as full members of the country. The NUG has promised to repeal Myanmar's 1982 Citizenship Law, while condemning the military's "atrocities crimes" against the Rohingya. However, there is still a lack of recognition of the role of the NLD in the violence, especially of the current members of the NUG leadership. This is the case of Aung San Suu Kyi, who even travelled to the Hague in 2019 to defend the military against charges of genocide, and Win Myat Aye, former Minister for Social Welfare, Relief and Resettlement, who directly supervised the demolition of Rohingya villages, to destroy evidence of the widespread killings during the military campaign of 2017¹⁰. He is currently the Minister of Humanitarian Affairs and Disaster Management for the NUG.

In this regard, despite their positive assessment of the NUG as a political alternative, many Rohingya informants deplore how the opposition government is repeating past problems, e.g., no Muslim politician has been included in the NUG's leadership. Indeed, most of the informants are very sceptical about the real interests of the NUG, since they consider that the new *status quo* (recognising the Rohingya) is simply a whitewashing of the old policies. As one informant says: "We [the Rohingya] are being used as a political tool by the

— 9. Entre 237 et 1 600 euros. Certaines personnes interrogées prétendent même connaître des gens qui ont payé le triple de cette seconde somme.

— 10. Human Rights Watch (HRW), "Burma: Scores of Rohingya Villages Bulldozed", 23 February 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/02/23/burma-scores-rohingya-villages-bulldozed>.

San Suu Kyi, qui s'est même rendue à la Haye en 2019 pour défendre l'armée contre des accusations de génocide, ou de Win Myat Aye, ancien ministre de la Protection sociale, des secours et de la réinstallation, qui a directement supervisé la démolition de villages rohingyas pour détruire toute preuve des massacres perpétrés pendant la campagne militaire de 2017¹⁰. Il est actuellement ministre des Affaires humanitaires et de la gestion des catastrophes au sein du gouvernement d'unité nationale.

À cet égard, tout en appréciant l'alternative politique offerte par le gouvernement d'unité nationale, de nombreux Rohingyas interrogés déplorent la façon dont le gouvernement d'opposition reproduit les problématiques du passé (par exemple, aucune personnalité politique musulmane ne figure parmi les dirigeants du gouvernement d'unité nationale). En effet, la plupart des personnes interrogées sont très sceptiques quant aux réelles motivations du gouvernement d'unité nationale, considérant le nouveau *statu quo* (la reconnaissance des Rohingyas) comme une simple tentative de dissimulation des politiques antérieures. Comme le souligne l'une des personnes interrogées : « Le gouvernement d'unité nationale nous utilise nous, Rohingyas, comme un outil politique de légitimation internationale. » De même, depuis sa création, le gouvernement d'unité nationale se caractérise par un manque de transparence et le secret qui entoure la répartition des pouvoirs, la gouvernance, la prise de décisions et les aspects financiers. Un autre Rohingya interrogé dénonce : « Il existe une pression néfaste, en particulier sur les réseaux sociaux, pour donner de l'argent au mouvement sans conditions. ».

En réalité, le fanatisme des (nombreux) fervents partisans du gouvernement fantôme empêche tout contrôle externe

« Le peuple rohingya se trouve dans une situation similaire à l'apartheid dans la région occidentale de Rakhine. »

“Rohingya people have been subjected to a situation similar to that of apartheid in the Western region of Rakhine.”

NUG to gain international legitimization”. Likewise, since the NUG’s formation, lack of transparency and secrecy shroud its division of powers, governance, decision-making and finances. “There is a toxic pressure, especially in social networks, to unconditionally donate money to the movement”, another Rohingya informant complains. As a matter of fact, the fanaticism of the (many) hard core supporters of the shadow government prevents any type of external scrutiny of the NUG’s internal structure, particularly from independent media. This is highly reminiscent of the NLD’s way of proceeding.

Despite the inclusion of new ethnic faces, the NUG continues to be an organisation that carries on the ethnic and racial privileges of the past. Indeed, Rohingya informants claim that “the Bamar control the leadership of the NUG” and criticise that ethnic dominance has created an exclusivist sense of belonging between the (Bamar) population and the opposition government. In the words of a Rohingya informant, the Bamar “are more active” in this revolution (contrary to other past and present ethnic conflicts) because “it is like they are fighting for their own freedom, which they just lost on the first of February”. This focuses on the experiences of some young Rohingya residents of Yangon, especially those who have managed to be recognised as full citizens – by publicly renouncing their ethnicity – and whose experiences indeed differ greatly from Rohingya individuals residing in other parts of the country, and Rakhine in particular. The issue here is the necessity to question and overcome liberals’ ideas, such as those of the NUG, that

— 10. Human Rights Watch (HRW), *Birmanie : Des dizaines de villages rohingyas rasés au bulldozer*, 23 février 2018, <https://www.hrw.org/fr/news/2018/02/23/birmanie-des-dizaines-de-villages-rohingyas-rases-au-bulldozer>

de la structure interne du gouvernement d'unité nationale, en particulier par des médias indépendants. Cela rappelle fortement la façon de procéder de la LND.

Malgré l'intégration de nouvelles ethnies, le gouvernement d'unité nationale continue à perpétuer les privilèges ethniques et raciaux du passé. Les Rohingyas interrogés affirment en effet que « les Bamars sont à la tête du gouvernement d'unité nationale », estimant que la domination ethnique a créé un sentiment d'appartenance exclusif entre le peuple (bamar) et le gouvernement d'opposition. Pour reprendre les mots d'un Rohingya interrogé : les Bamars « sont plus actifs » dans cette révolution (par comparaison avec d'autres conflits ethniques passés et actuels) parce que « c'est comme s'ils se battaient pour leur propre liberté, qu'ils ont perdue le 1^{er} février ». L'accent est mis sur l'expérience particulière de plusieurs jeunes Rohingyas vivant à Yangon, en particulier ceux qui ont réussi à être reconnus comme des citoyens à part entière (en renonçant publiquement à leur appartenance ethnique). Leur expérience diffère grandement de celle des Rohingyas qui vivent dans d'autres régions du pays, comme l'État de Rakhine. Le problème ici, c'est la nécessité de remettre en cause et de contester les idées des libéraux, comme celles du gouvernement d'unité nationale, qui mettent l'accent uniquement sur le rejet des privilèges raciaux et d'autres obstacles raciaux pour lutter contre le racisme, sans s'interroger sur la dimension matérielle et idéologique qui subjugue les individus, y compris les Bamars, depuis des décennies.

Les histoires, expériences, récits et autres données personnelles des personnes interrogées démontrent à quel point l'origine ethnique régit les disparités dans l'accès aux ressources et aux privilèges, non seulement parce qu'elle crée des limites d'appartenance entre les citoyens reconnus et non reconnus (faisant partie ou non de l'une des 135 ethnies nationales), mais aussi parce que le simple fait de passer (ou d'être déplacé) de la mauvaise origine ethnique (non

put the emphasis only on rejecting racial privilege and other racial hindrances to solve racism without questioning the material-ideological dimension that have subjugated individuals for decades, the Bamar too.

Of course, the stories, experiences, narratives and other personal data of the informants demonstrate that ethnicity regulates disparities in the access to resources and privileges, not only because it creates boundaries of belonging between recognised and unrecognised citizens (being part of one of the 135 national races or not), but also because the simple act of moving (or being moved) from the wrong (non-recognised) to the right ethnicity, or vice versa, concedes and denies basic rights such as housing, free movement, education or employment. The life of a Rohingya individual certainly undergoes a profound change if they become a full citizen by officially renouncing their Rohingya-ness and incorporating new ethnicities into their public identity. However, it would be a fallacy to suggest that this individual will not suffer any kind of discrimination thereafter, since bigotry is produced (and reproduced) in structures of power that are not limited to a racial dimension alone.

That is why the naturalisation of racial privilege – the simple act of considering the NUG a Bamar-led organisation of privileged Bamars – exclusively from an ethnic membership point of view is also troublesome, since it prevents us going beyond ethnicity and race when assessing and interrogating the political chauvinism of the institutions. In this regard, Campbell and Prasse-Freeman¹¹ have particularly engaged with the contradictions of Burman-ness/Bamar-ness in Myanmar “as a sign not simply of ethnic/racial privilege, but of class privilege as well”, in comparison with other

— 11. Stephen Campbell and Elliott Prasse-Freeman, “Revisiting the Wages of Burman-Ness: Contradictions of Privilege in Myanmar”, *Journal of Contemporary Asia*, 2021.

reconnue) à la bonne, ou *vice versa*, permet – ou non – de jouir de droits fondamentaux comme le logement, la liberté de circulation, l'éducation ou l'emploi. La vie d'un Rohingya est incontestablement transformée s'il devient citoyen à part entière en renonçant officiellement à son identité et en intégrant à son identité publique de nouvelles origines ethniques. Il serait toutefois illusoire de penser que cette personne ne subira aucune forme de discrimination par la suite, car ce sectarisme est produit (et reproduit) dans des structures de pouvoir qui ne se limitent pas à la seule dimension raciale.

C'est pourquoi la naturalisation des privilèges raciaux (le simple fait de considérer le gouvernement d'unité nationale comme une organisation de Bamar privilégiés, dirigée par les Bamar) exclusivement d'un point de vue ethnique est également problématique, car elle empêche d'aller au-delà de l'origine et de l'appartenance ethniques lors de l'évaluation et de la remise en cause du chauvinisme politique des institutions. À cet égard, Campbell et Prasse-Freeman¹¹ se sont surtout intéressés aux contradictions entre l'identité birmane et l'identité bamare au Myanmar « en tant que signe non seulement des privilèges ethniques/raciaux, mais aussi des privilèges de classe », par comparaison avec d'autres analyses récentes des privilèges bamar qui ne tenaient pas compte de la classe¹². En effet, conformément à l'argument de Campbell et Prasse-Freeman, dont s'inspire une grande partie de cette section, je considère que la naturalisation des privilèges ethniques lors de l'évaluation du gouvernement d'unité nationale, de l'opposition à la junte ou du grand public est particulièrement problématique. En effet, si cette hypothèse est jugée pertinente, deux tiers des habitants du Myanmar,

« Le gouvernement d'unité nationale continue à perpétuer les privilèges ethniques et raciaux du passé. »

“The NUG continues to be an organisation that carries on the ethnic and racial privileges of the past.”

recent class-blinded analysis¹² of Bamar privilege. Indeed, in line with Campbell and Prasse-Freeman's argument, from which much of this section draws, I consider that the naturalisation of ethnic privilege while assessing the NUG, the anti-junta opposition or the general public is especially problematic. Since, if this assumption is true, two-thirds of the population of Myanmar, at least those who self-identify as Bamar – from the poor rural worker to the members of the military leadership – could be easily considered privileged, without reflecting on the different structures of power that persist in the spaces they habit.

By naturalising the idea of ethnic domination, observers not only neglect questioning how privilege has symbolically been codified as Bamar in the transition to a liberal capitalist order, but how elites (both in the NUG and the military) have also been codified as members of this ethnic group – without questioning whether they really are or not. The naturalisation of ethnic domination also omits how Bamar-ness functions as an ideal of modernity¹³ and class, even for the members of the same Bamar ethnic group. Finally, the naturalisation of ethnic domination also disregards the ease by which individuals move between identities. In this sense, paradoxically, most of the informants consider that individuals can easily assimilate into

— 11. Stephen Campbell et Elliott Prasse-Freeman, "Revisiting the Wages of Burman-Ness: Contradictions of Privilege in Myanmar", *Journal of Contemporary Asia*, 17 August 2021.

— 12. Matthew J. Walton, "The 'Wages of Burman-ness': Ethnicity and Burman Privilege in Contemporary Myanmar", *Journal of Contemporary Asia*, vol.43, no.1, 2013, p.1-27.

— 12. Matthew J. Walton, "The Wages of Burman-ness: Ethnicity and Burman Privilege in Contemporary Myanmar", *Journal of Contemporary Asia*, vol.43, no.1, 2013, p.1-27.

— 13. Geoffrey Aung, "Reworking Bandung Internationalism: Decolonization and Postcolonial Futurism in Burma/Myanmar", *Critical Asian Studies*, vol.51, n°2, 2019, p.198-209.

du moins ceux qui s'identifient comme Bamars (du travailleur rural pauvre aux dirigeants militaires), pourraient facilement être considérés comme privilégiés, sans tenir compte des différentes structures de pouvoir qui persistent dans les contextes où ils vivent.

En naturalisant la notion de domination ethnique, les observateurs omettent non seulement de se demander comment les privilèges ont symboliquement été codifiés comme bamars dans la transition vers un ordre capitaliste libéral, mais aussi de quelle façon les élites (tant au sein du gouvernement d'unité nationale que de l'armée) ont également été codifiées en tant que membres de ce groupe ethnique, sans se demander si elles en font réellement partie ou non. La naturalisation de la domination ethnique néglige également la façon dont fonctionne l'identité bamare en tant qu'idéal de modernité¹³ et de classe, au sein même du groupe ethnique bamar. Enfin, la naturalisation de la domination ethnique élude aussi la facilité avec laquelle les individus passent d'une identité à l'autre. En ce sens, paradoxalement, la plupart des personnes interrogées considèrent qu'il est facile, pour éviter la discrimination, de s'assimiler à l'identité bamare, les changements vestimentaires, de langue et de culture (habitudes alimentaires, par exemple) étant les éléments capitaux de cet ajustement ethnique. Ainsi, comment peut-on parler de privilèges bamars si l'incorporation de cette identité dans l'ethos de l'individu – du moins dans les espaces publics urbains – peut se faire en changeant de tenue ou d'accent ? En effet, la notion d'identité bamare est beaucoup moins rigide que ce que la plupart des chercheurs laissent entendre, préférant ignorer que cette perméabilité découle également de sa conception en tant que catégorie hégémonique influencée par la classe¹⁴.

— 13. Geoffrey Aung, "Reworking Bandung internationalism: decolonization and postcolonial futurism in Burma/Myanmar", *Critical Asian Studies*, vol. 51, n°2, 2019, p. 198-209.

— 14. Stephen Campbell and Elliott Prasse-Freeman, "Revisiting the Wages of Burman-Ness...", art. cit., p. 12.

Bamar-ness as a way of avoiding discrimination – adopting changes in attire, language and culture (food habits, for example) the capital elements of this ethnic adjustment. Thus, how is it possible to speak of Bamar privilege if the incorporation of this identity into the ethos of the individual, at least in public urban spaces, can be achieved by changing attire or accent? Indeed, the idea of Bamar-ness from the point of view of identity is much less rigid than what has been expressed by most scholars, who prefer to ignore that "this openness also derives from its formation as a class-inflected hegemonic category"¹⁴.

A new twist to Myanmar's political and social reality occurred on 1 February. This article has not tried to analyse every existing dynamic that has affected the post-coup reality, which would certainly have been a bold attempt. On the contrary, it has preferred to focus on the views of (some) Rohingyas belonging to a particular geographic and demographic context on only two specific realities – political chauvinism and the naturalisation of racial privilege – that have characterised the power structures in recent decades, both in the military and civil government, and continue to leave their mark in the aftermath of the coup. Without proper scrutiny of them by the shadow opposition government, real change will not happen.

— 14. Stephen Campbell and Elliott Prasse-Freeman, "Revisiting the Wages...", art. cit., p. 12.

Le 1^{er} février dernier, la réalité politique et sociale du Myanmar a connu un nouveau rebondissement. Le présent article ne prétend pas analyser toutes les dynamiques qui ont influencé la réalité de l'après coup d'État, ce qui aurait certainement été audacieux. Il se concentre au contraire sur les points de vue de (certains) Rohingyas issus d'un contexte géographique et démographique particulier concernant deux réalités spécifiques (le chauvinisme politique et la naturalisation des privilèges raciaux) qui ont caractérisé les structures de pouvoir ces dernières décennies, que ce soit au sein du gouvernement militaire ou du gouvernement civil, et qui continuent à laisser des traces au lendemain du coup d'État. Sans un examen approprié de ces structures par le gouvernement fantôme de l'opposition, aucun changement réel ne se produira.

Traduit de l'anglais par Sophie Jeangeorges

Biographie | Biography



EDUARDO S. MOLANO

Journaliste de formation et de profession, actuellement doctorant en études des migrations à l'Université du Sussex (Royaume-Uni). Ses recherches portent sur les privilèges raciaux et la discrimination au Myanmar, en particulier au sein des communautés rohingya et panthay. Son analyse englobe les travaux ethnographiques de terrain qu'il a effectués au Myanmar entre 2016 et début 2021.

A journalist by education and profession, currently doing a PhD in Migration Studies at Sussex University (UK). His research explores racial privilege and discrimination in Myanmar with a particular focus on the Rohingya and Panthay communities. The analysis encompasses ethnographic fieldwork which he carried out in Myanmar between 2016 and early 2021.

Variations nationalistes en Équateur : les ONG face à l'inclusion et à l'exclusion des exilés colombiens et vénézuéliens

Variations of nationalism in Ecuador: NGOs and the inclusion and exclusion of Colombian and Venezuelan exiles

Lucie Laplace • Doctorante en science politique, Université Lumière Lyon 2, laboratoire Triangle

L'

Équateur s'est longtemps présenté comme un pays d'accueil particulièrement favorable aux migrants. Mais depuis une dizaine d'années, le « nationalisme inclusif » s'est transformé en un « nationalisme excluant ». Les ONG d'aide aux migrants forcés se sont mobilisées juridiquement et en mettant en place des programmes économiques pour promouvoir la figure du « bon » réfugié.

En juin 2007, le président de l'Équateur Rafael Correa affirmait qu'« aucun être humain n'est illégal ». Quelques mois après, en 2008, la nouvelle Constitution du pays proclamait que « les migrants étrangers ont les mêmes droits que les Équatoriens » (art. 11). État ayant reconnu le plus de réfugiés d'Amérique latine, l'Équateur menait alors une politique progressiste et inédite qui semblait créer un

Ecuador has long presented itself as a host country that is particularly favourable to migrants. Over the past ten years or so, however, "inclusive nationalism" has been transformed into "exclusive nationalism". NGOs helping forced migrants have mobilised on the legal front and have implemented economic programmes to promote the figure of the "good" refugee.

In June 2007, President Rafael Correa of Ecuador declared that "no human being is illegal". A few months later, in 2008, the country's new Constitution proclaimed that "foreign migrants have the same rights as Ecuadorians" (Art. 11). The Latin American country with the most refugees, Ecuador was pursuing a progressive and unprecedented policy at the time that seemed to be creating a particularly favourable framework for action in partnership with non-governmental organisations

cadre d'action particulièrement favorable, en partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans la protection, dessinant ainsi les contours d'une société accueillante. Pourtant, depuis 2010, un virage sécuritaire s'est dessiné, particulièrement à compter de l'élection en 2017 du président Lenín Moreno. En août 2018, une déclaration du ministre de l'Intérieur accuse les migrants d'être vecteurs de maladies et de crimes « pervertissant » l'ordre public et « contaminant » la société équatorienne. En janvier 2019, le féminicide d'une femme équatorienne enceinte, Diana, perpétré par son compagnon vénézuélien en pleine rue de la ville d'Ibarra, conduit les habitants à chasser les populations vénézuéliennes de la ville, cailloux à la main. Le lendemain, à Quito, une manifestation dénonce les violences machistes et xénophobes. Face à la situation, le gouvernement augmente les mesures de sécurité et affirme que la protection des nationaux est une priorité l'emportant sur celle des étrangers, en particulier les exilés vénézuéliens qu'il stigmatise¹. Le 20 janvier, le président Moreno déclare sur le réseau social Twitter, sous le hashtag « #Nous sommes tous Diana ! » :

« L'Équateur est et sera un pays de paix. Je ne permettrai à aucun antisocial de nous l'enlever. L'intégrité de nos mères, de nos filles et de nos compagnes est ma priorité. J'ai pris des dispositions pour la formation immédiate de brigades pour contrôler la situation légale des immigrants vénézuéliens dans les rues, sur les lieux de travail et à la frontière. Nous étudions la possibilité de créer un permis spécial d'entrée dans le pays. Nous leur avons ouvert nos portes, mais nous ne sacrifions la sécurité de personne. Il est du devoir de la Police d'agir avec fermeté contre la délinquance et le crime, et elle a mon soutien. [...] »²

— 1. «Feminicidio en Ecuador: las polémicas medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano para los inmigrantes venezolanos tras el asesinato de una mujer embarazada a manos de su expareja», *BBC News Mundo*, 22 janvier 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46967199>

— 2. Traduction de l'auteure et de l'éditeur.

(NGOs) specialising in protection, thus creating a welcoming society. Since 2010, however, and particularly since the election of President Lenín Moreno in 2017, there has been a shift in security policy. In August 2018, a statement issued by the Minister of the Interior accused migrants of being a vector of disease and crime, "perverting" public order and "contaminating" Ecuadorian society. In January 2019, the murder of a pregnant Ecuadorian woman, Diana, by her Venezuelan partner on the streets of Ibarra prompted stone-wielding locals to chase Venezuelan people out of the city. The following day in Quito, a number of protestors demonstrated against such macho and xenophobic violence. To deal with the situation, the government stepped up its security measures claiming that the protection of nationals was a priority over the protection of foreigners, in particular the Venezuelan exiles whom it stigmatised¹. On 20 January, President Moreno, under the hashtag #WeAreAllDiana!, posted on Twitter:

"Ecuador is and will be a country of peace. I will not allow a single antisocial person to take that away from us. The integrity of our mothers, daughters and partners is my priority. I have ordered the immediate formation of units to monitor the legal status of Venezuelan immigrants on the streets, in the workplace and at the border. We are looking at the possibility of introducing a special permit for entry into the country. We have opened our doors to them, but we shall not sacrifice anyone's security. It is the duty of the police to take tough action against crime and delinquency, and they have my backing. [...]"²

Given these contradictory approaches, what strategies have aid NGOs developed to deal with the influx into Ecuador

— 1. "Feminicidio en Ecuador: las polémicas medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano para los inmigrantes venezolanos tras el asesinato de una mujer embarazada a manos de su expareja", *BBC News Mundo*, 22 de enero 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46967199>

— 2. Translated by the author and the editor.

LUCIE
LAPLACE

Face à ces discours contradictoires, quelles sont les stratégies qui ont été développées par les ONG d'aide devant l'afflux d'exilés colombiens et de migrants vénézuéliens dans le pays, deux populations immigrées majoritaires en Équateur ? Ces deux types de discours (progressiste *versus* sécuritaire) réactualisent en effet l'opposition entre l'étranger « désirable » et celui qui serait « indésirable », déjà présente dans les normes migratoires des années 1940-1971 en Équateur, fondatrices de l'approche sécuritaire et développementiste nommée « ouverture segmentée ». Plus qu'une opposition, il s'agit d'un continuum entre nationalisme inclusif et nationalisme excluant, avec lequel ni les acteurs politiques ni les ONG de protection des réfugiés ne sont arrivés à rompre. Cet article analyse l'évolution des discours et des pratiques dans le traitement des migrants et exilés colombiens et vénézuéliens, en décryptant le jeu d'acteurs des institutions étatiques et d'autres acteurs politiques dont les ONG d'aide, tout en tenant compte des contextes de crises économiques et politiques.

Cette analyse s'appuie sur une recherche doctorale en cours sur les politiques de gestion des exilés colombiens en Équateur. Elle inclue notamment 22 mois d'enquête de terrain, de 2015 à 2017, ayant donné lieu à une centaine d'entretiens de travailleurs des organisations du secteur et de réfugiés, et d'observation du travail des ONG spécialisées³, lors d'ateliers mettant en œuvre divers programmes sociaux en faveur des migrants forcés (aide psychologique, accompagnement juridique, nutrition, formation professionnelle, formation à l'éducation financière, accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel).

— 3. Les principales ONG du secteur en Équateur ont été interrogées. Toutes sont des antennes nationales des ONG internationales suivantes : Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), le Service Jésuite pour les Réfugiés, la Mission Scalabriniana, Asylum Access et Refugee Education Trust (RET).

of Colombian exiles and Venezuelan migrants, the country's two main immigrant populations? Both types of rhetoric (progressive vs. security) are in fact a new take on the 1940-1971 conflict between "desirable" and "undesirable" foreigners in Ecuador's migration policy, which laid the foundations for the security and development approach known as "segmented opening". More than just a conflict, this is a continuum between inclusive and exclusive nationalism, which neither political actors nor NGOs protecting refugees have managed to break. This article analyses the shift in rhetoric and practices in the treatment of Colombian and Venezuelan migrants and exiles by decoding the interplay between state institutions and other political actors, including aid NGOs, in the light of economic and political crises.

This analysis is based on ongoing doctoral research into the policies for managing Colombian exiles in Ecuador. It included, in particular, a field survey conducted over a period of twenty-two months between 2015 and 2017 which led to a hundred or so interviews with people working in the sector's organisations and with refugees and involved observing the work of specialist NGOs³ at workshops implementing various social programmes for forced migrants (psychological counselling, legal aid, nutrition, vocational training, financial education, assistance with developing a professional project).

"Segmented opening" and the advent of a modern State guardian of its borders

In the 19th and 20th centuries, the Ecuadorian Nation-State built its identity by consolidating its territory with its neighbours (wars with Peru in 1855, 1941 and 1995) and exploiting that territory (agriculture and the conquest of the Amazon), which "modernised" the economy and

— 3. The sector's main NGOs in Ecuador were interviewed. All are national branches of the following international NGOs: Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), Jesuit Refugee Service, The Scalabrinians, Asylum Access and Refugee Education Trust (RET).

L'« ouverture segmentée », marqueur de l'avènement d'un État moderne et gardien de ses frontières

Aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles, l'identité de l'État-nation équatorien se construit avec la maîtrise de son territoire vis-à-vis de ses voisins (guerres avec le Pérou en 1855, 1941 et 1995), et en interne par l'exploitation de son territoire (agriculture et conquête de l'Amazonie) qui « modernisent » l'économie et « civilisent » ses populations autochtones⁴. Les mouvements migratoires étant faibles, la gestion des migrations s'aligne sur les régimes de nationalité et de citoyenneté qui sont fondés sur les valeurs de moralité et de civilisation. Le modèle de l'« ouverture segmentée » traduit les politiques sécuritaires et développementistes dominantes. Il différencie les étrangers « désirables » des « indésirables », suivant la vision du ministère de l'Intérieur, qui en monopolise la problématisation⁵. Les étrangers « désirables » sont des investisseurs dont l'activité domestique le territoire et civilise les populations locales, tout en développant la richesse nationale et modernisant l'État-nation. Susceptibles de contaminer sanitaire et moralement la société équatorienne, d'autres étrangers sont catégorisés comme « indésirables » (pauvres, responsables de délits et crimes, trafiquants et prostituées, handicapés, etc.). Malgré l'évolution des normes juridiques, cette vision sécuritaire et développementiste ne semble pas avoir complètement disparu. Au contraire, elle paraît refaire surface dans les discours politiques, les normes juridiques et les pratiques institutionnelles.

— 4. Emmanuelle Sinardet, « Nation, mémoire et équatorianité (1895-1915). La littérature d'histoire des frontières », *América. Cahiers du CRICCAL*, 2004, vol. 31, n° 1, 2004, p. 271-278.

— 5. Jacques Ramírez Gallegos, *La política migratoria en Ecuador*, IAEN, Quito, 2013.

“civilised” its indigenous peoples⁴. As there was very little migration, its management was aligned with the nationality and citizenship regimes based on the values of morality and civilisation. The “segmented openness” model reflected the dominant security and developmental policies and differentiated between “desirable” and “undesirable” foreigners in accordance with the vision of the Ministry of the Interior, which monopolised the issue⁵. “Desirable” foreigners were investors whose activities tamed the land and civilised the local populations, whilst generating national wealth and modernising the Nation-State. Likely to contaminate the morals and health of Ecuadorian society, other foreigners were classified as “undesirable” (the poor, criminals, traffickers, prostitutes, people with disabilities, etc.). Despite changes in legal standards, this security and developmental vision does not seem to have disappeared completely – on the contrary, it seems to be resurfacing in political rhetoric, legal standards and institutional practices.

The emergence of an inclusive nationalism: an update on the figure of the “desirable” foreigner
Migration management evolved against a backdrop of social and indigenous mobilisation against the neo-liberal policies of the late 1990s, which led to a major economic and political crisis, particularly in the face of the massive emigration of Ecuadorians following the *feriado bancario* of 1999⁶. At the

— 4. Emmanuelle Sinardet, « Nation, mémoire et équatorianité (1895-1915). La littérature d'histoire des frontières », *América. Cahiers du CRICCAL*, 2004, vol. 31, n° 1, 2004, p. 271-278.

— 5. Jacques Ramírez Gallegos, *La política migratoria en Ecuador*, IAEN, Quito, 2013.

— 6. In March 1999, in the face of a major economic, political and social crisis, President Jamil Mahuad ordered the closure of banks for 24 hours, making it impossible to conduct any banking transactions or withdraw money for accounts with balances over \$200. This national measure lasted five days. This episode, known as the “feriado bancario,” caused the closure of more than 70% of the country's financial institutions and the emigration of more than 10% of Ecuadorians between 1998 and 2004, mainly to the United States, Spain and Italy.

Émergence d'un nationalisme inclusif : actualisation de la figure de l'étranger « désirable »

La gestion migratoire évolue dans un contexte de mobilisations sociales et indigènes contre les politiques néolibérales de la fin des années 1990 qui ont conduit à une crise économique et politique de grande ampleur, en particulier face à l'émigration massive d'Équatoriens à la suite du *feriado bancario* de 1999⁶. Dans le même temps, en Colombie, le conflit évolue, les civils deviennent la cible des logiques de rivalités territoriales des protagonistes (armée, guérillas, paramilitaires). À partir de l'année 2000, des milliers d'exilés colombiens tentent de trouver refuge en Équateur, dont l'État sollicite l'aide du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Face à ces nombreux enjeux sociaux, la société civile rend visible l'enjeu migratoire grâce aux propositions d'une large coalition entre défenseurs des droits humains, associations d'émigrés équatoriens à l'étranger et ONG spécialisées dans l'aide aux réfugiés. Cette coalition soutiendra la campagne de Rafael Correa en 2006. En effet, il est alors le seul candidat à politiser la problématique migratoire en mobilisant des arguments universalistes. Le projet de la « révolution citoyenne » s'appuie sur le travail de la coalition, dans lequel le migrant est présenté comme un vecteur de développement, qui caractériserait une société cosmopolite postmoderne. Les migrants sont associés au transfert d'argent comme de technologies en faveur des pays du Sud. Avec l'élaboration participative d'une nouvelle Constitution adoptée en 2008, de nouveaux principes sont définis (État plurinational, citoyenneté

same time, the conflict in Colombia was evolving with civilians becoming the target of territorial rivalry between the protagonists (army, guerrillas, paramilitaries). From 2000, thousands of Colombian exiles attempted to seek refuge in Ecuador and the country asked the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) for assistance. Faced with so many social challenges, civil society highlighted the migration issue in a series of proposals from a broad coalition: human rights defenders, Ecuadorian immigrant associations abroad and NGOs specialising in refugee assistance. This coalition supported Rafael Correa's campaign in 2006. At the time he was the only candidate to politicise the migration issue by mobilising universalist arguments. The "citizens' revolution" project built on the work of the coalition whereby migrants were presented as a vehicle for development that would characterise a post-modern cosmopolitan society. Migrants were associated with the transfer of money and technology to the countries of the Global South. With the participatory drafting of the new Constitution adopted in 2008, new principles were defined (multi-national State, universal citizenship, free movement of people, equal rights for nationals and foreign migrants). The Constitution recognised new rights for migrants, especially for emigrants⁷, but also for immigrants, with the aim of recommending better treatment for emigrants in host countries (generally in the Global North). The national identity seemed more open and the Nation-State model less rigid, laying the groundwork for inclusive nationalism. NGOs' advocacy work for migrants' rights is clear to see in these legal improvements of constitutional value.

— 6. En mars 1999, face à une crise économique, politique et sociale forte, le président de la République Jamil Mahuad ordonne la fermeture des banques pendant 24 heures, rendant impossibles toute transaction bancaire et tout retrait d'argent pour les comptes disposant de plus de 200 dollars ; cette mesure nationale dure finalement cinq jours. Cet épisode nommé « *feriado bancario* » provoque la fermeture de plus de 70 % des institutions financières du pays, et l'émigration de plus de 10 % des Équatoriens entre 1998 et 2004, principalement aux États-Unis, en Espagne et en Italie.

— 7. The 2008 Constitution created a fifth electoral district, allowing Ecuadorian citizens living abroad to vote and be elected. See in particular: Amanda Bernal, « Le *retornado* dans le discours et les politiques des gouvernements de Rafael Correa (2007-2017). Retour sur un tournant dans le traitement institutionnel de la question migratoire », *L'Âge d'or*, n° 12, 2019, <https://journals.openedition.org/agedor/5373>

universelle, libre mobilité humaine, égalité de droits entre nationaux et migrants étrangers). La Constitution reconnaît de nouveaux droits aux migrants, aux émigrés surtout⁷, mais aussi aux immigrés, et ce dans le but de recommander un meilleur traitement des émigrés dans les pays d'accueil (en général au Nord). L'identité nationale semble plus ouverte et le modèle de l'État-nation moins rigide, permettant de poser les bases d'un nationalisme inclusif. Le travail de plaidoyer des ONG en faveur des droits des migrants est clairement présent dans ces améliorations juridiques de valeur constitutionnelle.

Grâce à l'augmentation du prix du baril de pétrole, le corréisme propose un modèle étatique fort qui articule politiques sociales, anti-impérialisme et souverainisme, autour d'une transition économique entre une économie primaire et une économie diversifiée stimulée par les transferts de technologies. De 2007 à 2013, le Secrétariat national pour les migrants (Senami) développe des politiques pour les émigrés⁸ au sein du ministère des Relations extérieures (MRE). Les institutions étatiques octroient un visa aux immigrés, les autorisent à accéder gratuitement aux systèmes publics de santé et d'éducation, et leur reconnaissent le droit de travailler. Cette implication plus forte de l'État n'affecte pas la division du travail : les ONG spécialisées, financées par la coopération internationale, continuent de mettre en œuvre des programmes sociaux (soutien juridique et psychologique, formation, microcrédit, etc.). Ces organisations promeuvent le nationalisme inclusif en formant aux droits des

« Face à ces nombreux enjeux sociaux, la société civile rend visible l'enjeu migratoire grâce aux propositions d'une large coalition. »

"Faced with so many social challenges, civil society highlighted the migration issue in a series of proposals from a broad coalition."

Thanks to the increase in the price of crude oil, Correa-ism offered a strong state model combining social policies, anti-imperialism and sovereignty around an economic transition from a primary economy to a diversified economy stimulated by technology transfers. Between 2007 and 2013, the National Secretariat for Migrants (Senami) within the Ministry of Foreign Affairs (MRE) developed policies for emigrants⁸. State bodies issued visas to immigrants, granting them free access to the public health and education systems and recognising their right to work. This greater State involvement did not affect the division of labour: specialist NGOs, funded by international cooperation, continued to implement social programmes (legal and psychological support, training, microcredit, etc.). These organisations promoted inclusive nationalism by training the employees of partner State institutions in migrants' rights (the MRE, the Ministry of the Interior, regions, municipalities, public education and health institutions). The latter bodies then integrated these new users into a framework of cross-cutting public policies that favoured the inclusion of these people (particularly in education and health care).

Short-term effects, a shift in the balance of power and the politicisation of security

In March 2008, the Colombian State bombed a secret FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's

— 7. La Constitution de 2008 crée une cinquième circonscription électorale, permettant aux citoyens équatoriens vivant à l'étranger de voter et d'être élus. Voir notamment : Amanda Bernal, « Le *retornado* dans le discours et les politiques des gouvernements de Rafael Correa (2007-2017). Retour sur un tournant dans le traitement institutionnel de la question migratoire », *L'Âge d'or*, n° 12, 2019, <https://journals.openedition.org/agedor/5373>

— 8. William Herrera Ríos, *S'emparer des « absents » : la construction du Secrétariat national du migrant de l'Équateur (2007-2013)*, thèse de Science politique, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

— 8. William Herrera Ríos, *S'emparer des « absents » : la construction du Secrétariat national du migrant de l'Équateur (2007-2013)*, thèse de Science politique, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

migrants les salariés des institutions étatiques partenaires (MRE, ministère de l'Intérieur, région, municipalité, institutions publiques d'enseignement et de santé). Ces dernières vont alors intégrer ces nouveaux usagers dans le cadre d'une transversalisation des politiques publiques en faveur de l'inclusion de ces personnes (dans l'éducation et la santé en particulier).

Effets de conjoncture, bascule du rapport de forces et politisation de la sécurité

En mars 2008, l'État colombien bombarde un campement secret des Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée du peuple (FARC) à la frontière, côté équatorien, tuant le numéro deux des FARC. Plusieurs scandales provoquent un repli de Correa sur la problématique migratoire : l'accusation du financement par les FARC de sa campagne électorale de 2006, et celle de la distribution de visas de réfugiés à des FARC qui entache une ONG proche du ministre de l'Intérieur dans le cadre de la politique dite « d'enregistrement élargi » (2009-2010), laquelle régularise plusieurs dizaines de milliers de Colombiens vivant en zone frontalière. La droite équatorienne s'insurge et tente de déstabiliser Correa en positionnant dans l'espace public la problématique de la sécurité. Pour ce faire elle relie l'augmentation de la délinquance à l'infiltration du conflit colombien, en tant que vecteur d'insécurité nationale. Fragilisé, le gouvernement Correa surenchérit et conflictualise l'immigration via le registre sécuritaire. Les politiques de reconnaissance des réfugiés sont limitées et visent à contrôler l'afflux (rétablissement de la présentation de l'extrait de casier judiciaire en juillet 2011, décret exécutif n° 1182 de 2012). Le taux d'acceptation des demandes d'asile passe de 62 % en 2010 à 17 % en 2014. Face à l'effondrement de l'accès à l'asile, des visas alternatifs sont mis en place en écho avec les politiques régionales de gestion des migrations forcées de la région du Plan d'action du Brésil (2014), le développement de

Army) camp on the border (Ecuadorian side), killing FARC's second-in-command. Several scandals caused Correa to backtrack on the migration issue: the accusation that FARC had funded his 2006 election campaign and that refugee visas had been issued to members of FARC (which tainted an NGO close to the Ministry of the Interior) under the so-called "extended registration" policy (2009-2010) that regularised tens of thousands of Colombians living in border areas. The right wing in Ecuador rose up and tried to destabilise Correa by putting the security issue in the public domain. It did this by equating rising crime levels with the permeation of the Colombian conflict as a vector of national insecurity. The weakened Correa government overstated and overplayed immigration by playing the security card. Refugee-recognition policies were limited and aimed at controlling the influx (reinstatement of the requirement to submit a copy of their criminal record in July 2011, Executive Decree No.1182 of 2012). The rate of acceptance of asylum applications fell from 62% in 2010 to 17% in 2014. Given the collapse of access to asylum, alternative visas were introduced in line with the regional policies for managing forced migration in Brazil's Action Plan (2014), the development of South American citizenship and the stimulation of the regional economy through the migration visas issued by the organisations of the Southern Common Market (Mercosur, visa introduced in 2014) and the Union of South American Nations (Unasur, residence visa introduced in 2017). These alternative visas allowed for a more flexible system of managing migration from Colombia (whose citizens held 80% of the Mercosur visas, a large majority of whom cited the conflict as the cause of migration) and limited the State's responsibilities in terms of international protection⁹. This undermining of international protection was one of the first signs of the relative

— 9. Jacques Ramirez Gallegos, Iréni Ceja, Coloma Soledad et al., "Ah, usted viene por la visa Mercosur": Migración, integración y refugio en Ecuador, Quito, CELAG, 2017.

la citoyenneté sud-américaine et la stimulation de l'économie régionale via les visas de migration des organisations du Marché commun du Sud (Mercosur, visa créé en 2014) et de l'Union des nations sud-américaines (Unasur, visa de résidence créé en 2017). Ces visas alternatifs permettent une gestion plus flexible des migrations colombiennes (nationalité de 80 % des détenteurs du visa Mercosur, dont une large majorité désigne le conflit comme cause de la migration), et limitent les responsabilités de l'État en matière de protection internationale⁹. Cet affaiblissement de la protection internationale est un des premiers visages de l'exclusion relative et progressive des migrants. Il est une marque du retour du nationalisme excluant dans le pays, car il se fait au nom de la sécurité et contre l'asile.

Dans ce contexte de pression, les ONG se positionnent sur plusieurs fronts stratégiques. Certaines s'engagent dans une défense juridique en faveur des droits humains, et saisissent la Cour constitutionnelle contre le décret de 2012, que cette haute juridiction censure partiellement en 2014. Sous l'influence du Plan d'action du Brésil de 2014 et la position du HCR qui promeuvent la régularisation des migrants forcés, les ONG proposent et parfois payent le visa Mercosur aux exilés pour qu'ils s'intègrent plus rapidement dans la société. En référence à la figure historique du migrant « désirable », la figure du « bon » réfugié se développe au fur et à mesure que la sécurité s'impose dans le débat public. En parallèle des politiques de visas, ces organisations promeuvent sur la scène médiatique la figure néolibérale du réfugié autoentrepreneur. Elles accompagnent son développement via des dispositifs d'éducation financière, de formation professionnelle, d'intégration au système bancaire et d'offre de micro-crédits. Cependant, ces programmes ne sont pas proposées à tous, excluant ceux

« Le taux d'acceptation des demandes d'asile passe de 62 % en 2010 à 17 % en 2014. »

"The rate of acceptance of asylum applications fell from 62% in 2010 to 17% in 2014."

and gradual exclusion of migrants. It marked the return of exclusive nationalism in the country, as it was done in the name of security and against asylum.

In this pressurised environment, NGOs adopted positions on several strategic fronts. Some engaged in human rights advocacy and went before the Constitutional Court to bring action against the 2012 decree, which was partly censured by that court in 2014. Under the influence of Brazil's 2014 Action Plan and the UNHCR's position of promoting the regularisation of forced migrants, NGOs offered (and sometimes paid for) the Mercosur visa to exiles in order to integrate them more quickly into society. In reference to the historical figure of the "desirable" migrant, the figure of the "good" refugee gradually developed as security became more prominent in public debate. Alongside the visa policies, these organisations promoted, in the media, the neo-liberal figure of the self-employed refugee and supported their development through financial education, vocational training, integration into the banking system and microcredits. However these programmes were not offered to everyone and excluded those who did not correspond to the image of the "good" refugee. In practice, the NGOs' capacity for implementation and individual monitoring was limited, resulting in a much more rigid selection of refugees that fitted this image of successful integration.

These NGOs therefore acted as guarantors of the "good" refugee, sidelining the "bad" refugee, a figure which can be assimilated with the historical figure of the "undesirable" migrant. The new face of

— 9. Jacques Ramírez Gallegos, Iréri Ceja, Coloma Soledad et al., «Ah, usted viene por la visa Mercosur»: Migración, integración y refugio en Ecuador, Quito, CELAG, 2017.

qui ne correspondent pas à la figure du « bon » réfugié. En pratique, les capacités de mise en œuvre et de suivi individuel par les ONG sont limitées, provoquant une sélection encore plus forte des réfugiés associés à cette figure d'une intégration réussie.

Ces ONG jouent donc un rôle de garantes de la figure du « bon » réfugié, mettant à distance le « mauvais » réfugié, figure qui peut être assimilée à celle, historique, du migrant « indésirable ». Ainsi, le nouveau visage du nationalisme excluant réactive ce clivage entre migrant « désirable » et « indésirable » dans lequel les ONG peinent à adopter une position univoque. En effet, elles articulent souvent une stratégie juridique de défense universaliste des droits fondamentaux avec des politiques économiques qui tentent de faire des réfugiés de « bons » migrants. Elles le font par la promotion de la figure du réfugié autoentrepreneur pour tenter de mettre en avant des critères de « désirabilité » de type économique qui devraient être inopérants face à l'obligation étatique d'assurer la protection internationale de ces migrants forcés.

Retour du nationalisme excluant : la difficile lutte des ONG pour les droits des migrants forcés

Dans un contexte de crise économique et politique forte, l'année 2017 est marquée par deux événements : l'adoption de la nouvelle loi migratoire et la fin de la présidence Correa. Dans un climat tendu, l'ex-président achève son mandat avec un bilan politique contesté et contrasté. Son dauphin, Lenín Moreno, est élu, mais il prend rapidement ses distances, proposant un dialogue avec la droite dans une optique de « réconciliation nationale ». La nouvelle loi migratoire est adoptée après 10 ans d'élaboration inégale. Ce texte est l'héritier manqué des principes constitutionnels progressistes de 2008, mais il est largement marqué par la nouvelle expansion du discours sécuritaire et développementiste, sans rupture réelle avec l'ancienne loi de 1971 qu'il remplace. L'immigré est

exclusive nationalism thus revived the rift between "desirable" and "undesirable" migrants in which NGOs struggle to adopt an unequivocal stance. Indeed, they often adopt a legal strategy of the universalist defence of basic rights with economic policies which try to turn refugees into "good" migrants by promoting the figure of the self-employed refugee in an attempt to highlight economic-type criteria of "desirability" that should be irrelevant in light of the State's obligation to provide international protection for these forced migrants.

The return of exclusive nationalism: NGOs' difficult struggle for the rights of forced migrants

Against a backdrop of major economic and political crisis, 2017 was marked by two events: the adoption of the new migration law and the end of Correa's presidency. In a tense atmosphere, the ex-president ended his term with a controversial and mixed political record. His heir, Lenín Moreno, was elected, but he quickly distanced himself, offering to engage in dialogue with the right wing with a view to "national reconciliation". The new migration law was passed after ten years of erratic drafting. This text is the missing successor to 2008's progressive constitutional principles but is largely marked by a new expansion of the rhetoric on security and development, with no real changes from the old 1971 law that it replaced. Immigrants were required to provide guarantees that they are not involved in terrorism, crime or drug trafficking and would not be a burden on the State, *i.e.* they had to prove that they had sufficient economic resources to be independent – all of which reflected the entrenched stereotypes of Colombians. NGOs went before the Constitutional Court to denounce, in vain, the law's non-compliance with the 2008 Constitution. Once again, exclusive nationalism asserted itself with the complicity of the law, whilst NGOs – through their economic programmes – continued to nourish the "good" vs. "bad" refugee rhetoric in the distinction between "desirable" and "undesirable".

sommé de présenter des garanties pour justifier qu'il n'est associé ni au terrorisme, ni au crime, ni au narcotrafic, et qu'il ne sera pas une charge pour l'État (justification de ressources économiques permettant son indépendance), le tout reflétant des stéréotypes tenaces contre les Colombiens. Des ONG saisissent la Cour constitutionnelle pour dénoncer, en vain, la non-conformité de la loi avec la Constitution de 2008. Là encore, le nationalisme excluant s'affirme avec la complicité de la justice, tandis que les ONG continuent de nourrir – au travers de leurs programmes économiques – la rhétorique « bon » *versus* « mauvais » réfugié, imbriquée dans l'opposition migrant « désirable » et « indésirable ».

En 2018, la crise politique et l'inflation économique qui sévissent au Venezuela conduisent à la dégradation des conditions de vie et engendrent une émigration spectaculaire¹⁰. En Équateur, cet afflux massif (641 353 Vénézuéliens, dont 18 % restent dans le pays en 2018) fait réagir le gouvernement qui renforce drastiquement sa position sécuritaire, conduisant à une nouvelle régression en matière de droits des migrants (résolution n° 152 du MRE d'août, et discussion d'un plan de contingence). Le MRE s'aligne progressivement sur la position sécuritaire du ministère de l'Intérieur. Dans le cadre de la promotion d'un ordre public nationalisé, car mis à mal par l'extérieur, le bien-être équatorien est placé au-dessus des obligations de protection des personnes exilées. La mise à distance et l'organisation du rejet des populations « indésirables » se font par différents moyens, pour endiguer l'afflux de Vénézuéliens : d'abord l'augmentation des prérequis pour entrer sur le territoire (passeport, carte d'identité avec certifications officielles de ces documents, extrait de casier judiciaire), puis la gestion des entrées uniquement par la création *ad hoc* d'un « visa humanitaire spécial ». Cette politique conjoncturelle

In 2018, political crisis and economic inflation in Venezuela led to a deterioration in living conditions, resulting in a spectacular wave of emigration¹⁰. In Ecuador, this massive influx (641,353 Venezuelans, 18% of whom stayed in the country in 2018) forced the government to act. It drastically strengthened its stance on security, leading to a new reversal of migrants' rights (Resolution 152 from the MRE in August and discussions about a contingency plan). The MRE gradually aligned itself with the Ministry of the Interior's position on security. In an effort to promote national public order, which was being undermined from outside, Ecuadorian welfare was prioritised above the obligation to protect exiled persons. Various methods were employed to stem the influx of Venezuelans and to sideline and organise the rejection of "undesirable" people: firstly, more stringent entry requirements (passport, identity card with official certification of these documents, a copy of their criminal record); and then entry solely through the *ad hoc* introduction of a "special humanitarian visa". This short-term policy created some irregularity and "de-protection" mechanisms for migrants, particularly those from Venezuela¹¹, complemented by the maintenance of detention centres and, above all, systematic deportation (parliamentary reform of the 2017 migration law in December 2020). These *ad hoc* measures implemented by the executive were often challenged by human rights organisations (rights defenders, NGOs, academic institutions), which again took action in the Constitutional Court for non-compliance with the law (infringements of constitutional principles and 2017's migration law) in August 2018 and March 2019, with no significant results in favour of the rights of migrants and exiles.

— 10. Fabrice Andréani, « Entre *crash* de l'État magique et *boom* de l'État bandit : le Venezuela dans le labyrinthe autoritaire », *Problèmes d'Amérique latine*, vol. 2, n° 109, 2018, p. 119-134.

— 11. See the five reports from the *Viviendo al Límite* series published in 2020 and 2021 by IDLIS, the *Colectivo de Geografía crítica*, and *Red Clamor* at: <https://geografiacriticaecuador.org/justiciamigrante/cartillas>

— 10. Fabrice Andréani, « Entre *crash* de l'État magique et *boom* de l'État bandit : le Venezuela dans le labyrinthe autoritaire », *Problèmes d'Amérique latine*, vol. 2, n° 109, 2018, p. 119-134.

« Le contexte de crise économique et politique favorise l'établissement d'un consensus où l'immigration est présentée sous un jour essentiellement négatif. »

"The backdrop of economic and political crisis favours the establishment of a consensus where immigration is essentially presented in a negative light."

crée de l'irrégularité et des mécanismes de « dé-protection » des migrants, en particulier vénézuéliens¹¹, le tout complété par le maintien de lieux de détention et surtout la systématisation des reconduites à la frontière (réforme parlementaire de la loi migratoire de 2017 en décembre 2020). Mesures prises par à-coups par l'exécutif, celles-ci sont souvent contestées par les organisations de défense des droits (Défenseur des droits, ONG, institutions académiques) qui saisissent de nouveau la Cour constitutionnelle pour non-respect de l'ordre juridique (atteintes aux principes constitutionnels et à la loi migratoire de 2017) en août 2018 et en mars 2019, sans résultat significatif en faveur des droits des migrants et des exilés.

Le cas de l'Équateur témoigne du rôle important des organisations d'aide aux migrants qui ont activement participé à la reconnaissance de droits avancés des migrants, demandeurs d'asile, réfugiés, personnes en situation irrégulière, en 2008. Elles se mobilisent toujours contre les atteintes à ces droits, fortement accrues avec l'arrivée de la pandémie de la Covid-19 et le confinement national. Le contexte de crise économique et politique favorise l'établissement d'un consensus où l'immigration est présentée sous un jour essentiellement négatif. L'État se présente comme le garant de l'ordre public, de la sécurité nationale et des frontières (fermées depuis mars 2020), au détriment du res-

The case of Ecuador demonstrates the important role played by migrant aid organisations which were actively involved in the recognition of enhanced rights for migrants, asylum-seekers, refugees and people in irregular situations in 2008. They are still campaigning against violations of these rights, the instance of which has increased considerably since the onset of the Covid-19 pandemic and national lockdowns. The backdrop of economic and political crisis favours the establishment of a consensus where immigration is essentially presented in a negative light. The State presents itself as the guarantor of public order, national security and borders (closed since March 2020) to the detriment of respect for the rule of law. As a result, aid NGOs and the UNHCR, out on their own, are no longer able to assert their position of welcoming exiles based on open nationalism. The ambiguity resides in the fact that the social and economic programmes of these NGOs are not completely incompatible with exclusive nationalism, in that they promote the historical criteria of the "desirable" migrant, thus strengthening the rift between "good" and "bad" refugees. Furthermore, the global economic context is simply strengthening this vicious circle by generating an increase in discrimination and xenophobia against migrants who are increasingly impoverished, plunging them more easily into a survival situation.

Translated from the French by Derek Scoins

— 11. Voir les cinq rapports de la série *Viviendo al Límite* publiés en 2020 et 2021 par l'ILDIS, le *Colectivo de Geografía crítica*, et la *Red Clamor* sur le site : <https://geografiacriticaecuador.org/justiciamigrante/cartillas>

pect de l'État de droit. Les ONG d'aide et le HCR, esseulés, n'arrivent donc plus à faire entendre leur position d'accueil des exilés, articulée autour d'un nationalisme ouvert. L'ambiguïté réside en ce que les programmes sociaux et économiques de ces ONG ne sont pas complètement incompatibles avec le nationalisme excluant, puisqu'elles promeuvent les critères historiques du migrant « désirable », conduisant ainsi à un renforcement du clivage entre « bons » et « mauvais » réfugiés. Et le contexte économique global ne fait que renforcer ce cercle vicieux en conduisant à l'augmentation des discriminations et de la xénophobie contre les migrants dont les flux se sont paupérisés, les plongeant d'autant plus facilement dans une situation de survie.

Biographie | Biography



LUCIE LAPLACE

Lucie Laplace mène une recherche doctorale en science politique sur la gestion des exilés colombiens en Équateur durant la période 2000-2017 à l'Université Lumière Lyon 2 et au laboratoire Triangle. Elle est actuellement membre de l'Institut Convergences Migrations. Depuis 2016, elle s'intéresse aussi à la gestion de l'explosion migratoire vénézuélienne en Amérique latine, notamment l'évolution des politiques nationales des États d'accueil et celle des programmes des associations de Vénézuéliens y vivant. Plus largement, elle suit les changements politiques et électoraux dans cette région du monde (missions d'observation électorale de court terme avec l'Organisation des États américains en 2015 au Guatemala, et avec l'Union européenne en 2018 au Paraguay).

Lucie Laplace is studying for a PhD in political science at the *Université Lumière Lyon 2* and the *Laboratoire Triangle*, researching the management of Colombian exiles in Ecuador between 2000 and 2017. She is currently a member of the *Institut Convergences Migrations*. Since 2016, she has also been interested in how the Venezuelan migration boom is being managed in Latin America, focusing in particular on changes in host States' national policies and in the programmes of the associations for Venezuelans living there. More broadly, she monitors the political and electoral changes in this part of the world and took part in short-term election observation missions with the Organization of American States in Guatemala in 2015 and with the European Union in Paraguay in 2018.

Indésirables du Brésil : la promesse reniée faite aux réfugiés vénézuéliens

Unwelcome in Brazil: the broken promise to Venezuelan refugees

*Tyler Valiquette • PhD student
(University College London, United Kingdom)
Yvonne Su • Assistant Professor
(York University, Toronto, Canada)
Gerson Scheidweiler • Research Director of
the National Observatory of Women in Politics
(Brasilia, Brazil)*

S'

appuyant sur une enquête, cet article soutient que, malgré la promesse du Brésil d'accueillir favorablement les demandeurs d'asile vénézuéliens,

le pays reste hostile aux migrants, en particulier ceux issus de la communauté LGBTQI+.

En Amérique latine, le Brésil fait figure de leader dans l'avancée des droits LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres). Le pays a légalisé le mariage homosexuel, mis en œuvre une législation qui protège les couples de même sexe et adopté une législation anti-discrimination LGBT. Le Brésil est également connu pour être un pays accueillant pour les migrants. En 2019, avec un geste qui a été salué dans le monde entier, le Brésil a reconnu des milliers de demandeurs d'asile vénézuéliens comme réfugiés *prima*

Drawing on a survey, this article argues that despite Brazil's promise to welcome Venezuelan asylum seekers as refugees, the country remains hostile to migrants, particularly those from the LGBTQI+ community.

In Latin America, Brazil is a leader in the progression of LGBT (lesbian, gay, bisexual, and transgender persons) rights. The country has legalised same-sex marriage, implemented legislation that protects same-sex couples and passed anti-LGBT discrimination laws. Brazil is also known as a welcoming migrant-receiving country. In fact, in a move that received global praise, Brazil recognised thousands of Venezuelan asylum seekers as refugees on a *prima facie* basis in 2019¹. Since

— 1. Person recognised as a refugee, by a State or the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), on the basis of objective criteria related to the circumstances in their country of origin, which justify a presumption that they meet the criteria of the applicable

*facie*¹. Depuis 2014, plus de 5,4 millions de personnes ont quitté le Venezuela en raison de la violence, de la persécution et de la pauvreté, et 1,6 million d'autres Vénézuéliens devraient être déplacés d'ici la fin de 2021². En mars 2021, 261 000 personnes s'étaient installées au Brésil³.

Cependant, bien que le Brésil soit présenté comme un État progressiste pour les personnes LGBT et les migrants, il existe un paradoxe entre la politique et la pratique. La montée d'une rhétorique anti-genre, anti-gay, nationaliste et populiste fait du Brésil un endroit dangereux pour les communautés LGBT et les réfugiés. La situation s'est aggravée avec l'élection du président de droite Jair Bolsonaro. Son pouvoir repose sur un mouvement de droite composé de politiciens et de leaders religieux qui soutiennent le programme nationaliste, anti-LGBT et anti-genre de Bolsonaro. L'émergence de la Covid-19 a intensifié la situation en exacerbant les tensions politiques et les inégalités sociales, entretenues par une rhétorique populiste. Le président Bolsonaro a rapidement qualifié la Covid-19 de « petit rhume » et alimenté la désinformation sur les vaccins et les produits pharmaceutiques⁴. En octobre 2021, avec

2014, over 5.4 million people have left Venezuela due to violence, persecution and poverty with an additional 1.6 million Venezuelans expected to be displaced by the end of 2021². As of March 2021, 261,000 have settled in Brazil³.

However, despite Brazil being heralded as a progressive State for both LGBT people and migrants, a paradox exists between policy and practice. Rising anti-gender, anti-gay, nationalistic and populist rhetoric make Brazil a dangerous place for LGBT and refugee communities. The election of right-wing president Jair Bolsonaro has intensified the situation. His power is reinforced by a right-wing movement of politicians and church leaders empowering Bolsonaro's anti-LGBT, anti-gender and nationalistic agenda. The emergence of Covid-19 has intensified the situation with heightened political tension and social inequalities fuelled by populist rhetoric. President Bolsonaro quickly dismissed Covid-19 as a "little cold" and fuelled misinformation about vaccines and pharmaceuticals⁴. As of October 2021, with 600,000 deaths, Brazil ranked second in the world in terms of total Covid-19 related deaths⁵.

— 1. Personne reconnue comme réfugiée, par un État ou le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), sur la base de critères objectifs liés aux circonstances de son pays d'origine, qui justifient une présomption qu'elle répond aux critères de définition de réfugié applicable : https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/prima-facie-refugee_en; Voir aussi Mrittika Shamsuddin et al., "Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil", *Policy Research Working Paper no.9605*, March 2021, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil.pdf>

— 2. Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, *Regional Refugee and Migrant Response Plan January-December 2021*, 2021, <https://www.r4v.info/en/document/rmrp-2021>

— 3. Mrittika Shamsuddin et al., "Integration of Venezuelan Refugees...", *op. cit.*

— 4. Terrence McCoy and Heloisa Traiano, "Brazil's Bolsonaro, channeling Trump, dismisses coronavirus measures - it's just 'a little cold'", *The Washington Post*, 25 March 2020, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/brazils-bolsonaro-channeling-trump-dismisses-coronavirus-measures-its-just-a-little-cold/2020/03/25/65bc90d6-6e99-11ea-a156-0048b62c51_story.html; Tom Phillips, "Brazil:

refugee definition: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/prima-facie-refugee_en See also Mrittika Shamsuddin et al., "Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil", *Policy Research Working Paper no.9605*, March 2021, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil.pdf>

— 2. Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, *Regional Refugee and Migrant Response Plan January-December 2021*, 2021, <https://www.r4v.info/en/document/rmrp-2021>

— 3. Mrittika Shamsuddin et al., "Integration of Venezuelan Refugees...", *op. cit.*

— 4. Terrence McCoy and Heloisa Traiano, "Brazil's Bolsonaro, channeling Trump, dismisses coronavirus measures - it's just 'a little cold'", *The Washington Post*, 25 March 2020, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/brazils-bolsonaro-channeling-trump-dismisses-coronavirus-measures-its-just-a-little-cold/2020/03/25/65bc90d6-6e99-11ea-a156-0048b62c51_story.html; Tom Phillips, "Brazil: Bolsonaro reportedly uses homophobic slur to mock masks", *The Guardian*, 8 July 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/08/bolsonaro-masks-slur-brazil-coronavirus>

— 5. World Health Organization, *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*, November 2021, <https://covid19.who.int>



TYLER
VALIQUETTE



YVONNE
SU



GERSON
SCHEIDWEILER

600 000 décès, le Brésil se situait au deuxième rang mondial pour le nombre total de décès liés à la Covid-19⁵.

Ainsi, nous soutenons que, malgré son image de leader régional des droits LGBT et sa promesse de reconnaître et d'accueillir les réfugiés vénézuéliens sur une base *prima facie*, le Brésil reste hostile aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux migrants, en particulier ceux issus de la communauté LGBTQI+ (QI : queer et intersexes). Cette situation est soutenue par le fort mouvement de réaction aux droits LGBTQI+ dirigé par le président Bolsonaro. En outre, les attaques nationalistes et populistes contre les mesures de santé publique dans le cadre de la pandémie ajoutent encore à la précarité des réfugiés LGBTQI+.

Retour de bâton pour les LGBTQI+ et la question du genre au Brésil

Depuis les années 1990, les mouvements LGBTQI+ et féministe d'Amérique latine ont travaillé ensemble pour faire progresser leurs droits⁶. Récemment, au Brésil, ces mouvements se sont concentrés sur l'intégration du genre dans les politiques publiques, la légalisation du mariage homosexuel et les lois sur l'identité de genre⁷. Cependant, ces progrès ont été accompagnés d'une augmentation des violences envers ces communautés. Depuis 2017, 1 431 personnes LGBTQI+ sont mortes de manière violente⁸. Les

Thus, our central argument is that despite Brazil's image as a regional leader for LGBT rights and its promise to recognise and welcome Venezuelan refugees on a *prima facie* basis, the country remains hostile to asylum seekers, refugees and migrants, particularly those from the LGBTQI+ (QI: queer and intersex) community. This is fuelled by a strong countermovement to LGBTQI+ rights in Brazil led by President Bolsonaro. Additionally, the nationalist and populist attacks on public health measures during the pandemic adds to the precarity of LGBTQI+ refugees.

The LGBTQI+ and gender backlash in Brazil

Since the 1990s, the LGBTQI+ and feminist movements in Latin America have worked together to advance their rights⁶. Recently, in Brazil, these movements have focused on gender mainstreaming public policies, the legalisation of same-sex marriage and gender identity laws⁷. However, as the rights for women and LGBTQI+ people advance, levels of violence toward those communities have increased. Since 2017, 1,431 LGBTQI+ people have died in situations of violence⁸. Scholars argue that this pushback is led by a countermovement in reaction to the success of the feminist and LGBTQI+ movement⁹. The political countermovement includes several political parties, including the Movement

Bolsonaro reportedly uses homophobic slur to mock masks", *The Guardian*, 8 July 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/08/bolsonaro-masks-slur-brazil-coronavirus>

— 5. World Health Organization (OMS), *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*, November 2021, <https://covid19.who.int>

— 6. Marlise Matos, "Gender and Sexuality in Brazilian Public Policy: Progress and Regression in Depatriarchalizing and Deheteronormalizing the State", in Elisabeth Jay Friedman (ed.), *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*, Duke University Press, 2018, p.144-172.

— 7. Elisabeth Jay Friedman (ed.), *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*, Duke University Press, 2018.

— 8. Genilson Coutinho, "Relatório do GGB revela crescimento de assassinatos de travestis e transexuais em 2020", *Dois Terços*, 14 mai 2021, <https://www.doisatercos.com.br/relatorio-do-ggb-revela-crescimento-de-assassinatos-de-travestis-e-transexuais-em-2020>

— 6. Marlise Matos, "Gender and Sexuality in Brazilian Public Policy: Progress and Regression in Depatriarchalizing and Deheteronormalizing the State", in Elisabeth Jay Friedman (ed.), *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*, Duke University Press, 2018, p.144-172.

— 7. Elisabeth Jay Friedman (ed.), *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*, Duke University Press, 2018.

— 8. Genilson Coutinho, "Relatório do GGB revela crescimento de assassinatos de travestis e transexuais em 2020", *Dois Terços*, 14 May 2021, <https://www.doisatercos.com.br/relatorio-do-ggb-revela-crescimento-de-assassinatos-de-travestis-e-transexuais-em-2020>

— 9. Robert Tyler Valiquette, "The Politics of Homophobia in Brazil: Congress and Social (counter)Mobilization", *University of Guelph Library*, June 2017, https://atrium.lib.uoguelph.ca/xmlui/bitstream/handle/10214/11509/Valiquette_RobertTyler_201708_MA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

universitaires affirment que ce repli est mené par un mouvement né en réaction au succès du mouvement féministe et LGBTQI+⁹. Ce mouvement réactionnaire rassemble plusieurs partis politiques, dont le Mouvement Brésil Libre (MBL), qui se livre à des attaques anti-LGBTQI+ et anti-féministes¹⁰. En outre, l'Église évangélique est un important groupe engagé dans une rhétorique tout aussi hostile¹¹. Avec ses alliés au Congrès, elle contribue à diriger le principal groupe – connu sous le nom de Bibles, Bullets, and Bison (BBB) – qui rassemble des religieux évangéliques, des propriétaires terriens et des militaires. Par conséquent, toute législation visant à aider la communauté LGBTQI+ ou mentionnant seulement le terme « genre » se heurte à des obstacles importants au Congrès.

Lors des élections de 2018, la campagne de Bolsonaro pour la loi et l'ordre s'est emparée de la rhétorique nationaliste et populiste prêchée par des politiciens, des chefs d'église, des propriétaires terriens et des groupes paramilitaires pour s'organiser face aux « menaces » provenant des groupes LGBTQI+ et féministes¹². Son slogan de campagne « Le Brésil au-dessus de tout, Dieu au-dessus de tous » l'a positionné comme un leader de droite aux valeurs conservatrices. Pendant l'élection, Bolsonaro s'est attaqué à ce qu'il a appelé « l'idéologie du genre », qui détruirait les valeurs de la société¹³. Ce programme de la droite est soutenu par des groupes d'extrême droite qui ont

« Depuis 2017, 1 431 personnes LGBTQI+ sont mortes de manière violente. »

“Since 2017, 1,431 LGBTQI+ people have died in situations of violence.”

Brasil Livre (MBL), which engages in anti-LGBTQI+ and anti-feminist attacks¹⁰. In addition, the Evangelical Church is a prominent group engaging in an equally hostile rhetoric¹¹. With their allies in Congress, the Evangelical Church helps lead the most powerful voting block known as Bibles, Bullets, and Bison, including religious conservative groups, ruralists, and paramilitary groups. As a result, any legislation that aims to help the LGBTQI+ community or even mentions the term “gender” faces significant barriers in Congress.

During the 2018 Brazilian election, Bolsonaro's law and order campaign seized on nationalistic and populist rhetoric employed by politicians, church leaders, ruralists, and paramilitary groups to rally against the “threats” stemming from LGBTQI+ and feminist groups¹². His campaign slogan “Brazil above everything, God above everybody” positioned him as a right-wing leader with conservative values. During the election, Bolsonaro attacked what he called “gender ideology” for destroying society's values¹³. The right-wing agenda finds support from far-right groups that intend to reconstruct traditional gender order¹⁴. Bolsonaro was an ideal presidential candidate for this far-right countermovement, as he frequently attacks the LGBTQI+ and feminist commu-

— 9. Robert Tyler Valiquette, “The Politics of Homophobia in Brazil: Congress and Social (counter)Mobilization”, *University of Guelph Library*, June 2017, https://atrium.lib.uoguelph.ca/xmlui/bitstream/handle/10214/11509/Valiquette_RobertTyler_201708_MA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

— 10. Leigh A. Payne and Andreza Aruska de Souza Santos, “The Right-Wing Backlash in Brazil and Beyond”, *Politics & Gender*, vol.16, no.1, March 2020.

— 11. Omar Guillermo Encarnación, *Out in the Periphery: Latin America's Gay Rights Revolution*, Oxford University Press, 2016.

— 12. Leigh A. Payne and Andreza Aruska de Souza Santos, “The Right-Wing Backlash...” art. cit.

— 13. Ariel Alejandro Goldstein, “The New Far-Right in Brazil and the Construction of a Right-Wing Order”, *Latin American Perspectives*, vol.46, no.4, p.245-262, 2019.

— 10. Leigh A. Payne and Andreza Aruska de Souza Santos, “The Right-Wing Backlash in Brazil and Beyond”, *Politics & Gender*, vol.16, no.1, March 2020.

— 11. Omar Guillermo Encarnación, *Out on the periphery: Latin America's gay rights revolution*, Oxford University Press, 2016.

— 12. Leigh A. Payne and Andreza Aruska de Souza Santos, “The Right-Wing Backlash...” art. cit.

— 13. Ariel Alejandro Goldstein, “The New Far-Right in Brazil and the Construction of a Right-Wing Order”, *Latin American Perspectives*, vol.46, no.4, p.245-262, 2019.

— 14. *Ibid.*

l'intention de rétablir l'ordre traditionnel des sexes¹⁴. Pour ce mouvement, Bolsonaro était le candidat idéal à l'élection présidentielle, car il s'en prend fréquemment aux communautés LGBTQI+ et féministes. Par exemple, en 2014, il a déclaré à une membre du Congrès : « Je ne vous violerais pas parce que vous n'en êtes pas digne ». Et, en 2013, il a proclamé qu'il était « fier d'être homophobe¹⁵ ». La montée en puissance du mouvement anti-LGBTQI+ et anti-genre a conduit à un rejet de la communauté LGBTQI+, ce qui a eu un impact sur les réfugiés qui en étaient issus. La faible réponse du gouvernement a transformé le Brésil en un « gigantesque enfer » en pleine pandémie, ajoutant à la précarité des réfugiés¹⁶.

Le populisme anti-santé publique en hausse au Brésil

Depuis l'adoption de la Constitution de 1988, le Brésil a établi que « la santé est un droit fondamental et une responsabilité de l'État¹⁷. » Pour appliquer ce droit, la Constitution a créé le « système de santé unifié » (Sistema Único de Saúde - SUS en portugais), le système de santé entièrement financé par l'État le plus étendu au monde¹⁸. Dès son introduction, le SUS a amélioré l'accès de la population à la santé. Cependant, une crise économique et politique combinée à des politiques d'austérité a impacté ce système. Cela a été exacerbé par la mise en œuvre d'un programme néolibéral après la destitution de la présidente Dilma Rousseff

inities. For example, in 2014, he told a female lawmaker that "I wouldn't rape you because you are not worthy of it" and, in 2013, he proclaimed he was "proud to be homophobic"¹⁵. The rise of a strong anti-LGBTQI+ and gender countermovement has led to pushback against the LGBTQI+ community, impacting the resulting refugees. The government's poor response has turned Brazil into a "gigantic hellhole" amid the pandemic, adding to refugees' precarity¹⁶.

Anti-public health populism on the rise in Brazil

Since the adoption of the 1988 Constitution, Brazil has established "health as a fundamental right and a responsibility of the State"¹⁷. To implement this right, the Constitution created the Unified Health System (Sistema Único de Saúde - SUS in Portuguese), which is the most extensive fully government-funded health system in the world¹⁸. Since its introduction, SUS has improved the population's access to health. However, an economic and political crisis combined with austerity policies has impacted this system. This was exacerbated by the implementation of a neoliberal agenda after the impeachment of President Dilma Rousseff in 2015¹⁹ and reinforced by the election of Jair Bolsonaro in 2018²⁰.

— 14. *Ibid.*

— 15. Mariana Simões, "Brazil's Polarizing New President, Jair Bolsonaro, in His Own Words", *The New York Times*, 28 October 2018.

— 16. Yvonne Su, Tyler Valiquette, and Yuriko Cowper-Smith, "Surviving Overlapping Precarity in a 'Gigantic Hellhole': A Case Study of Venezuelan LGBTQI+ Asylum Seekers and Undocument Migrant in Brazil amid COVID-19", *The Statelessness & Citizenship Review*, vol.3, no.1, p.155-162, 2021.

— 17. Adriano Massuda et al., "The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience", *BMJ Global Health*, 2018, <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/3/4/e000829.full.pdf>

— 18. "Brasil é único com 'SUS' entre países com mais de 200 milhões de habitantes", *Folha de S. Paulo*, 10 octobre 2019, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/brasil-e-unico-com-sus-entre-paises-com-mais-de-200-milhoes-de-habitantes.shtml>

— 15. Mariana Simões, "Brazil's Polarizing New President, Jair Bolsonaro, in His Own Words", *The New York Times*, 28 October 2018.

— 16. Yvonne Su, Tyler Valiquette, and Yuriko Cowper-Smith, "Surviving Overlapping Precarity in a 'Gigantic Hellhole': A Case Study of Venezuelan LGBTQI+ Asylum Seekers and Undocument Migrant in Brazil amid COVID-19", *The Statelessness & Citizenship Review*, vol.3, no.1, p.155-162, 2021.

— 17. Adriano Massuda et al., "The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience", *BMJ Global Health*, 2018, <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/3/4/e000829.full.pdf>

— 18. "Brasil é único com 'SUS' entre países com mais de 200 milhões de habitantes", *Folha de S. Paulo*, 10 octobre 2019, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/brasil-e-unico-com-sus-entre-paises-com-mais-de-200-milhoes-de-habitantes.shtml>

— 19. Adriano Massuda et al., "The Brazilian health system...", art. cit.

— 20. Ernesto Londoño and Leticia Casado, "A Collapse Foretold: How Brazil's COVID-19 Outbreak Overwhelmed Hospitals", *The New York Times*, 31 May 2021, <https://www.msn.com/en-in/money/topstories/a-collapse-foretold-how-brazil-s-covid-19-outbreak-overwhelmed-hospitals/ar-BB1f2bWWM>

en 2015¹⁹ et renforcé par l'élection de Jair Bolsonaro en 2018²⁰.

Lorsque la pandémie a atteint le Brésil, Bolsonaro a nié les possibles impacts sanitaires, et écarté des mesures préventives de santé publique qui, selon lui, auraient eu des conséquences négatives sur l'économie. Dans un discours officiel daté du 24 mars 2020, alors que le Brésil comptait 904 cas et onze décès, Bolsonaro a accusé les médias de propager l'hystérie²¹. Il a employé un argument nationaliste selon lequel la flambée du nombre de décès en Italie, du fait d'une population italienne plus âgée et des différences climatiques, ne pouvait pas se produire au Brésil. Usant de désinformation, Bolsonaro a publiquement rejeté des recommandations de santé publique pourtant fondées sur des preuves scientifiques²². Plus tard, en mars 2020, avec 2 915 cas et soixante-dix-sept décès, Bolsonaro a utilisé la ferveur nationaliste pour illustrer la résilience des Brésiliens à repousser le virus en déclarant : « Les Brésiliens peuvent sauter dans les égouts sans que rien ne leur arrive »²³.

La motivation de Bolsonaro était de faire fonctionner l'économie à tout prix et d'éviter les blocages pour plaire à ses plus fidèles partisans : les conser-

« Pendant l'élection, Bolsonaro s'est attaqué à ce qu'il a appelé "l'idéologie du genre", qui détruirait les valeurs de la société. »

"During the election, Bolsonaro attacked what he called 'gender ideology' for destroying society's values."

When the pandemic reached Brazil, Bolsonaro denied the possible health impacts and dismissed public health preventive measures that, in his opinion, would negatively impact the economy. In an official speech on 24 March 2020, when Brazil had accumulated 904 cases and eleven deaths, Bolsonaro accused the media of spreading hysteria²¹. He employed a nationalist argument that the surge in the number of deaths in Italy could not happen in Brazil because Italy's population is older and because of climatic differences. Through misinformation and disinformation, Bolsonaro publicly countered scientific and evidence-based public health recommendations²². Later in March 2020, with 2,915 cases and seventy-seven deaths, Bolsonaro used nationalist fervour to illustrate the resilience of Brazilians to ward off the virus citing, "Brazilians jump into the sewer and nothing happens"²³.

Bolsonaro's motivation was to keep the economy running at all costs and avoid lockdowns to please his most loyal supporters, conservatives and business

— 19. Adriano Massuda et al., "The Brazilian health system...", art. cit.

— 20. Ernesto Londoño and Leticia Casado, "A Collapse Foretold: How Brazil's COVID-19 Outbreak Overwhelmed Hospitals", *The New York Times*, 31 May 2021, <https://www.msn.com/en-in/money/topstories/a-collapse-foretold-how-brazil-s-covid-19-outbreak-overwhelmed-hospitals/ar-BB1f2bWWM>

— 21. "'Gripezinha': leia a íntegra do pronunciamento de Bolsonaro sobre covid-19", *UOL*, 24 mars 2020, <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm>

— 22. Julie Ricard and Juliano Medeiros, "Using misinformation as a political weapon: COVID-19 and Bolsonaro in Brazil", *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, vol.1, no.2, p.1-8, April 2020, https://misinforeview.hks.harvard.edu/wp-content/uploads/2020/04/ricard_misinformation_weapon_brazil_20200417.pdf

— 23. Francisco Ortega and Michael Orsini, "Governing COVID-19 without government in Brazil: Ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership", *Global Public Health*, vol.15, no.9, 2020, p.1257-1277.

— 21. "'Gripezinha': leia a íntegra do pronunciamento de Bolsonaro sobre covid-19", *UOL*, 24 mars 2020, <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm>

— 22. Julie Ricard and Juliano Medeiros, "Using misinformation as a political weapon: COVID-19 and Bolsonaro in Brazil", *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, vol.1, no.2, p.1-8, April 2020, https://misinforeview.hks.harvard.edu/wp-content/uploads/2020/04/ricard_misinformation_weapon_brazil_20200417.pdf

— 23. Francisco Ortega and Michael Orsini, "Governing COVID-19 without government in Brazil: Ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership", *Global Public Health*, vol.15, no.9, 2020, p.1257-1277.

vateurs et les propriétaires d'entreprises. Bolsonaro s'est même tourné vers la Cour suprême pour empêcher les États et les municipalités de mettre en place des mesures préventives, en vain²⁴. Poussé à l'action par les tribunaux, contre l'avis des experts en santé publique, le gouvernement fédéral a investi massivement dans l'acquisition de traitements inefficaces contre la Covid-19, comme l'hydroxychloroquine. Bolsonaro a également politisé l'acquisition de vaccins, prenant à plusieurs reprises une position nationaliste contre les vaccins « communistes » produits en Chine, tout en accusant cette dernière d'être responsable de la pandémie²⁵.

Malgré cela, le 10 novembre 2020, alors que le pays comptait 5 700 044 cas et 162 829 décès, Bolsonaro a employé une insulte homophobe en déclarant que le Brésil devait cesser d'être « un pays de poules mouillées » et faire face au virus²⁶. Il a à nouveau utilisé le terme péjoratif « chochotte » pour décrire les porteurs de masque. Dans une autre tentative de détourner l'attention des gens de la gravité de la pandémie, Bolsonaro a affirmé que « la mort était le destin inévitable de chacun.²⁷ ». À aucun moment lors de la pandémie, il n'a montré la volonté de suivre l'avis des experts en santé publique. Près de deux ans après le début de la pandémie, il continue de privilégier la protection de l'économie, au détriment de la protection des personnes.

— 24. Delis Ortiz et Fernanda Vivas, "Bolsonaro aciona STF contra três decretos estaduais que impõem restrições a fim de conter Covid", *Portal G1*, 25 mai 2021, <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/27/bolsonaro-aciona-stf-contra-tres-decretos-estaduais-que-impoem-restricoes-a-fim-de-conter-covid.ghtml>

— 25. Daniel Gullino, "Veja 10 vezes em que Bolsonaro criticou a CoronaVac", *O Globo*, 18 janvier 2021.

— 26. Gabriela Oliva, "251 mil mortes por Covid: Relembre as falas de Bolsonaro sobre a pandemia", *Poder 360*, 26 février 2021, <https://www.poder360.com.br/1-ano-de-covid-no-brasil/251-mil-mortes-por-covid-relembre-as-falas-de-bolsonaro-sobre-a-pandemia>

— 27. *Ibid.*

owners. Bolsonaro even turned to the Supreme Court to prevent states and municipalities from instating preventive measures, which was denied²⁴. Cornered by the courts and contrary to public health experts, the federal government invested heavily in acquiring ineffective Covid-19 drugs, such as hydroxychloroquine. Bolsonaro also politicised the acquisition of vaccines, repeatedly taking a nationalist stand against Chinese-produced "communist" vaccines while blaming China for the pandemic²⁵.

Even so, on 10 November 2020, when the country had 5,700,044 cases and 162,829 deaths, Bolsonaro turned to a homophobic slur to argue that Brazil should stop being "a country of sissies" and face the virus²⁶. He used the pejorative term "sissy" again to describe mask-wearers. In another attempt to distract people from the seriousness of the pandemic, Bolsonaro argued that "death was everyone's inevitable fate"²⁷. At no point in the pandemic has he shown a desire to follow public health experts. Almost two years since the beginning of the pandemic, he continues to protect the economy from the disease instead of protecting people from it.

The lack of leadership from the federal government has created conflict between the different levels of government, as ideological disputes unfold between anti-lockdown and pro-hydroxychloroquine parties versus pro-lockdown and pro-vaccine groups. Even SUS, which had proved successful in the past, could not control the politicisation

— 24. Delis Ortiz et Fernanda Vivas, "Bolsonaro aciona STF contra três decretos estaduais que impõem restrições a fim de conter Covid", *Portal G1*, 25 mai 2021, <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/27/bolsonaro-aciona-stf-contra-tres-decretos-estaduais-que-impoem-restricoes-a-fim-de-conter-covid.ghtml>

— 25. Daniel Gullino, "Veja 10 vezes em que Bolsonaro criticou a CoronaVac", *O Globo*, 18 janvier 2021.

— 26. Gabriela Oliva, "251 mil mortes por Covid: Relembre as falas de Bolsonaro sobre a pandemia", *Poder 360*, 26 février 2021, <https://www.poder360.com.br/1-ano-de-covid-no-brasil/251-mil-mortes-por-covid-relembre-as-falas-de-bolsonaro-sobre-a-pandemia>

— 27. *Ibid.*

L'absence de leadership de la part du gouvernement fédéral a créé des conflits entre les différents niveaux de gouvernement, alors que des disputes idéologiques opposent les partis anti-confinement et pro-hydroxychloroquine aux groupes pro-confinement et pro-vaccins. Même le SUS, qui avait fait ses preuves par le passé, n'a pas pu contrôler la politisation de la pandémie. Son incapacité à fonctionner efficacement a eu un impact sur tous les Brésiliens, mais plus encore sur les réfugiés et les demandeurs d'asile, lesquels n'avaient pas accès à une assurance maladie privée, avaient des difficultés à obtenir des informations et étaient à la merci d'un système de santé surchargé, dans un contexte xénophobe et homophobe.

L'impact sur les réfugiés

La faiblesse de la réponse du gouvernement brésilien à la Covid-19 a placé une population déjà précaire dans une situation de vulnérabilité profonde. Notre enquête auprès de cinquante-six demandeurs d'asile, réfugiés et sans-papiers vénézuéliens à Manaus, entre juin et juillet 2021, a révélé trois éléments-clés. D'abord, ces personnes ont été confrontées à davantage de violence physique au Brésil en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre pendant la pandémie. Ensuite, elles estiment que la réponse du gouvernement brésilien est inadéquate. Enfin, beaucoup d'entre elles ont contracté la Covid-19.

Avant la pandémie, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants vénézuéliens étaient déjà confrontés à la xénophobie – y compris dans ses manifestations violentes – tandis que les membres de la communauté LGBT étaient confrontés à l'homophobie et à la transphobie²⁸. Nos entretiens préliminaires avec

« Avant la pandémie, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants vénézuéliens étaient déjà confrontés à la xénophobie. »

"Before the pandemic, Venezuelan asylum seekers, refugees and migrants were already facing xenophobia."

of the pandemic. Its inability to operate efficiently impacted all Brazilians, but even more so refugees and asylum seekers, who did not have access to private health insurance, had difficulty accessing information and were at the mercy of an overcrowded healthcare system in a xenophobic and homophobic context.

The impact on refugees

The Brazilian government's poor response to Covid-19 has placed an already precarious population into more profound vulnerability. Our survey conducted among fifty-six Venezuelan asylum seekers, refugees and undocumented migrants in Manaus, Brazil, between June and July 2021, revealed three key findings. First, they faced more physical violence in Brazil due to their sexual orientation and gender identity during the pandemic; secondly, they feel the Brazilian government's response is inadequate; and finally, many of them contracted Covid-19.

Before the pandemic, Venezuelan asylum seekers, refugees and migrants were already facing xenophobia, including violent xenophobia, with those from the LGBT community facing homophobia and transphobia as well²⁸. Our preliminary interviews with eight Venezuelan asylum seekers in 2019 already found that

— 28. Shannon Van Sant, "Venezuelan Refugees Face Violence And Closed Borders As They Try To Flee", *NPR*, 20 August 2018, <https://www.npr.org/2018/08/20/640350156/venezuelan-refugees-face-violence-and-closed-borders-as-they-try-to-leave>; Wilder Alejandro Sanchez, "Venezuelan Refugees in Brazil: Is Xenophobia Replacing Kindness?", *Providence*, 19 September 2018, <https://providencemag.com/2018/09/venezuelan-refugees-in-brazil-is-xenophobia-replacing-kindness>

— 28. Shannon Van Sant, "Venezuelan Refugees Face Violence And Closed Borders As They Try To Flee", *NPR*, 20 August 2018, <https://www.npr.org/2018/08/20/640350156/venezuelan-refugees-face-violence-and-closed-borders-as-they-try-to-leave>; Wilder Alejandro Sanchez, "Venezuelan Refugees in Brazil: Is Xenophobia Replacing Kindness?", *Providence*, 19 September 2018, <https://providencemag.com/2018/09/venezuelan-refugees-in-brazil-is-xenophobia-replacing-kindness>

huit demandeurs d'asile vénézuéliens en 2019 avaient déjà révélé que certains avaient été exploités et « traités comme des esclaves » par leurs employeurs en raison de leur nationalité, qu'une transsexuelle avait été battue par des hommes parce qu'elle était « trans », et que la police avait ignoré son cas parce qu'elle était vénézuélienne²⁹. Notre enquête, menée en 2021, montre qu'en comparant leur situation avant et pendant la pandémie, on constate une augmentation de 8 % du nombre de victimes de violence physique chez les personnes interrogées, une augmentation de 6 % de la violence liée à l'orientation sexuelle et une augmentation de 6 % de la violence liée à l'identité de genre. Jane^{*30}, une transsexuelle, a raconté avoir été volée sous la menace d'une arme, et Liz*, une autre transsexuelle, a déclaré être au chômage « parce que les employeurs disent que les LGBT ont provoqué la Covid-19. » Notre travail de terrain a en effet révélé que la désinformation, qui accuse les LGBT d'être les responsables de la propagation de la Covid-19, a contraint les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants LGBT à cacher leur identité LGBT.

Lorsqu'on leur a demandé d'évaluer la réponse du gouvernement brésilien à la pandémie, 55 % des personnes interrogées ont estimé qu'elle était inadéquate. Soixante-huit pour cent des personnes interrogées ont bénéficié du fonds d'urgence du gouvernement, mais la plupart d'entre elles ont estimé que ce fonds n'était pas suffisant et ont souhaité qu'une aide plus importante soit apportée. Les 32 % des personnes interrogées n'ayant pas reçu d'aide (dix-huit personnes au total) ont expliqué qu'elles avaient été disqualifiées car elles n'avaient pas de papiers ou ne savaient pas comment formuler une demande. Les personnes interrogées ont également déclaré qu'il fallait davantage les protéger de la Covid-19, par exemple via des campagnes d'édu-

some have been exploited and "treated as slaves" by their employers because of their nationality and one transwoman was beaten by a male for being trans and the police ignored her case because she is Venezuelan²⁹. Our survey in 2021 shows that when comparing their situation before and during the pandemic, there was an 8% increase in the number of respondents who were victims of physical violence, an 6% increase in violence related to sexual orientation and a 6% increase in violence related to gender identity. Jane^{*30}, a transwoman, shared that she was robbed at gunpoint, and Liz*, another transwoman said she is unemployed "because employers say LGBT people caused Covid-19". Indeed, our fieldwork has revealed that misinformation blaming LGBT people for the spread of Covid-19 has forced LGBT asylum seekers, refugees and migrants to hide their LGBT identity.

When asked to rate the Brazilian government's response to the pandemic, 55% of respondents felt the government's response was inadequate. While 68% of respondents received the government's emergency fund, most did not feel it was enough and wished more aid was provided. 32% of respondents (eighteen persons) who did not receive any aid explained they were disqualified because they were undocumented or unaware of how to apply. Respondents also shared that more needs to be done to protect them from Covid-19, such as educational campaigns and vaccinations. A shocking 45% of respondents got Covid-19 and three respondents (9%) got Covid-19 twice. Mateo*, a gay Venezuelan asylum seeker, shared that he got Covid-19 the first time from his job at a hotel and the second from his other job as a barista. LGBTQI+ people, particularly asylum seekers, refugees and migrants, are more likely to work in people-facing service industry positions, which expose them to the virus. At the same time, they

— 29. *Ibid.*

— 30. Des pseudonymes ont été utilisés afin de protéger l'identité des personnes interrogées.

— 29. *Ibid.*

— 30. Pseudonyms are used to protect the identities of the respondents.

cation et de vaccination. Il est choquant de constater que 45 % des personnes interrogées ont contracté la Covid-19 et trois répondants (9 %) l'ont contractée deux fois. Mateo*, un demandeur d'asile vénézuélien homosexuel, a raconté qu'il avait contracté la Covid-19 la première fois dans le cadre de son emploi dans un hôtel, et la seconde fois dans le cadre de son deuxième emploi de serveur. Les personnes LGBTQI+, en particulier les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants, sont plus susceptibles d'occuper des postes dans le secteur des services en contact avec les gens – ce qui les expose au virus. En même temps, il s'agit de l'un des groupes les moins prioritaires pour la vaccination au Brésil, et seules six personnes interrogées (10 %) ont déclaré avoir été vaccinées. En outre, en raison d'un manque d'information sur la Covid-19 et l'efficacité des vaccins, 13 % des personnes interrogées ont exprimé leur opposition à la vaccination.

Le Brésil s'est forgé une réputation de pays progressiste pour les personnes LGBTQI+ et les réfugiés, en adoptant une législation spécifique pour aider ces deux groupes. Cependant, la montée d'un mouvement puissant contre les droits LGBT, dirigé par le nationaliste Bolsonaro, alimente une réaction brutale à leur encontre. La Covid-19 a aggravé le problème, entraînant une plus grande précarité pour les Vénézuéliens LGBTQI+. Nos résultats montrent que les réfugiés LGBT au Brésil sont confrontés à plus de précarité et à une augmentation de la violence et des risques sanitaires en raison de la pandémie. Par conséquent, il existe une contradiction entre politiques et pratiques, illustrée dans la façon dont les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants LGBTQI+ vénézuéliens sont traités au Brésil.

Traduit de l'anglais par Benjamin Richardier

are one of the least prioritised groups to be vaccinated in Brazil, and only six respondents (10%) reported being vaccinated. In addition, due to a lack of information on Covid-19 and the effectiveness of vaccines, 13% of respondents expressed vaccine-hesitancy.

Brazil has garnered a reputation as a progressive country for both LGBTQI+ people and refugees in adopting specific legislation to assist both groups. However, the rise of a solid countermovement to LGBT rights, headed by nationalist Bolsonaro, is fuelling a backlash against these groups. Covid-19 has exacerbated the problem, resulting in more precarity for LGBTQI+ Venezuelans. Our findings demonstrate that LGBT refugees in Brazil face more precarity and increasing violence and health risks due to the pandemic. As a result, there is a contradiction in policy and practice and how LGBTQI+ Venezuelan asylum seekers, refugees and migrants are treated in Brazil.

Biographies



TYLER VALIQUETTE

Il est titulaire d'une maîtrise en sciences politiques de l'Université de Guelph.

Il est expert en droits LGBTQI+ au Brésil. Il a précédemment enseigné à l'Université de Brasilia où il est actuellement membre du groupe de recherche sur « l'Internet et les droits de l'Homme ». Il est également doctorant à l'University College de Londres.

He has a Master's in Political Science from the University of Guelph. He is an expert on LGBTQI+ rights in Brazil. He previously taught at the University of Brasilia where he is currently a member of the Internet and Human Rights research group. He is also an incoming PhD student at the University College London.

YVONNE SU

Elle est professeure adjointe au département des études sur l'équité de l'Université York. Ses recherches portent sur la migration forcée, la migration homosexuelle, la pauvreté et l'inégalité. Yvonne Su est titulaire d'un doctorat de l'Université de Guelph et d'une maîtrise de l'Université d'Oxford.

She is an Assistant Professor in the Department of Equity Studies at York University. Her research expertise is on forced migration, queer migration and poverty and inequality. Yvonne Su holds a PhD from the University of Guelph and a Master's from the University of Oxford.

GERSON SCHEIDWEILER

Il est directeur de recherche de l'Observatoire national des femmes en politique (ONMP) au Brésil. Il est titulaire d'un doctorat en communication politique de l'Université de Brasilia et se spécialise dans les politiques de genre en Amérique latine. Gerson Scheidweiler travaille également en tant que conseiller en communication au Secrétariat des femmes de la Chambre des députés brésilienne. Depuis 2011, il rédige et suit l'évolution des lois sur le genre et les droits des femmes ; il conseille les femmes parlementaires pour améliorer leurs stratégies de communication.

He is the Research Director of the National Observatory of Women in Politics in Brazil. He holds a Ph.D. in Political Communication from the University of Brasilia and specialises in gender policies in Latin America. Gerson Scheidweiler also works as a Communications Adviser in the Secretariat of Women at the Brazilian Chamber of Deputies. Since 2011, he has drafted and monitored gender and women's rights laws and advised women parliamentarians to improve their communication strategies.

Abonnement à l'édition imprimée de la revue ALTERNATIVES HUMANITAIRES

Subscription for the printed edition of the review HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Les tarifs correspondent à une politique de prix coûtant, contribuant à la couverture des coûts de mise en page et d'impression de la revue. Le téléchargement en PDF de la version digitale est également possible sur le site de la revue pendant une période initiale de parution.

These rates correspond to a pricing policy calculated to cover layout and printing costs of the review. The download of the digital version in PDF is also possible from the review's website during an initial period of publication.

TARIF/RATES

	TARIF <i>Rates</i>	FRANCE		INTERNATIONAL	
		Frais d'envoi <i>Shipping costs</i>	Total <i>Total</i>	Frais d'envoi <i>Shipping costs</i>	Total <i>Total</i>
ABONNEMENT ANNUEL (3 NUMÉROS) <i>ANNUAL SUBSCRIPTION (3 ISSUES)</i>					
Étudiants <i>Students</i>	35 €	(3x5 €) = 15 €	50 €	(3x8 €) = 24 €	59 €
Particuliers <i>Individuals</i>	45 €		60 €		69 €
Institutions <i>Institutions</i>	90 €		105 €		114 €
Soutien <i>Support</i>	200 € ou plus <i>200 € or more</i>	Envoi inclus <i>Shipping included</i>		_____ €	
ACHAT AU NUMÉRO <i>PURCHASE BY ISSUE</i>					
Étudiants <i>Students</i>	12 €	5 €	17 €	8 €	20 €
Particuliers <i>Individuals</i>	18 €		23 €		26 €

POSSIBILITÉ DE TARIF DÉGRESSIF SUR DEMANDE POSSIBILITY OF DISCOUNT ON REQUEST

Pour abonnement multiple (à partir d'une souscription de 3 abonnements)

For multiple subscriptions (minimum of 3 subscriptions)

Pour achat en nombre d'un même numéro (à partir de 5 numéros)

For the purchase of several issues (minimum of 5 copies)

POSSIBILITÉ D'ACHAT DE NUMÉROS ANTÉRIEURS SUR DEMANDE PURCHASE OF PAST ISSUES ON REQUEST

REMPLIR LA VERSION ÉLECTRONIQUE DU BULLETIN DISPONIBLE SUR NOTRE SITE INTERNET :
FILL THE SUBSCRIPTION FORM AVAILABLE ON OUR WEBSITE:

<http://alternatives-humanitaires.org>

L'abonnement se clôture à la réception du troisième numéro. Les commandes seront honorées après réception du paiement. Une facture attestant du paiement vous sera adressée sur demande. Pensez à vous réabonner.

The subscription will end after reception of the third issue. Orders will be honoured after reception of payment.

An invoice will be sent certifying of your payment on demand. Don't forget to subscribe again.



TRANSITIONS



TRANSITIONS

Quels sont les effets de la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire ?

What are the effects of the fight against terrorism on humanitarian action?

Julien Antouly • Doctorant en droit international
au Centre de droit international de Nanterre (France)



Embarquées malgré elles dans la « guerre à la terreur » lancée au lendemain des attentats du 11-Septembre, les organisations non gouvernementales n'en ont pas fini avec les dommages collatéraux de cette politique. Réactivée ces dernières années, elle induit des menaces et des contraintes croissantes pour les acteurs humanitaires. Julien Antouly fait ici un tour d'horizon juridique de la question.

Caught up in spite of themselves in the “war on terror” launched following the 9/11 attacks, non-governmental organisations are still suffering from the collateral damage linked to this policy. Its reactivation in recent years has been associated with increasing threats and constraints for humanitarian actors. In this article, Julien Antouly gives a legal overview of this issue.





**JULIEN
ANTOULY**

Le 12 avril dernier, le gouverneur de la région de Diffa, au Niger, décide de suspendre les activités de l'organisation non gouvernementale (ONG) française ACTED et d'immobiliser tous ses véhicules durant plusieurs jours. Il justifie son choix dans un courrier indiquant que l'ONG « entretient des connexions douteuses et subversives au profit d'une organisation terroriste »¹. L'annonce a de quoi surprendre, puisqu'elle survient quelques mois après l'assassinat de plusieurs salariés de la même ONG dans le même pays, à Kouré, dans un attentat revendiqué par l'État islamique². Ainsi, ces deux événements concernant la même organisation montrent à quel point les acteurs humanitaires peuvent aujourd'hui être aussi bien victimes du terrorisme que du contre-terrorisme. Ce cas n'est pas isolé et depuis plusieurs années, de nombreuses organisations s'inquiètent des effets des mesures de lutte contre le terrorisme sur leur activité, qu'elles n'hésitent pas à qualifier de contraires aux principes humanitaires et au droit international humanitaire³.

Interpellés, les bailleurs de fonds et les États d'implantation de ces ONG ne nient pas le bienfondé de ces accusations tout en demandant aux acteurs humanitaires, et avec de plus en plus d'insistance, des « preuves » de ces effets afin de pouvoir y remédier. Pourtant, en dépit d'une littérature de plus en plus importante et d'actions de plaidoyer, il est souvent difficile pour les acteurs humanitaires ou les observateurs d'identifier et de décrire précisément pourquoi et comment les mesures de lutte contre le terrorisme

On 12 April this year, the governor of the Diffa region in Niger decided to suspend the activities of the French non-governmental organisation (NGO) ACTED and to immobilise all its vehicles for several days. He justified his decision in a letter stating that the NGO "maintains questionable and subversive links for the benefit of a terrorist organisation"¹. This announcement was somewhat surprising since it came several months after the killing of several employees of the same NGO in the same country, in a terrorist attack in Kouré, for which the Islamic State claimed responsibility². These two events concerning the same organisation thus show to what extent humanitarian actors may nowadays be as much the victims of terrorism as of counter-terrorism. This is not an isolated case and for a number of years many organisations have been worried about the impact on their activity of counter-terrorism measures, which they have no hesitation in calling contrary to humanitarian principles and international humanitarian law³.

When challenged, donors and States in which these NGOs intervene do not deny these accusations are legitimate, but at the same time increasingly insist that the humanitarian organisations provide "proof" of these effects in order to find solutions. However, in spite of advocacy initiatives and an increasing body of literature, it is often difficult for humanitarian actors or observers to identify and describe exactly why and how counter-terrorism measures have a negative impact on their work and on the

— 1. Une copie du document a été diffusée sur le réseau social Twitter et a été consultée par l'auteur.

— 2. Voir notamment Philippe Ryfman, « Se donner les moyens de lutter contre l'impunité des agresseurs de travailleurs humanitaires », *Alternatives Humanitaires*, n° 15, novembre 2020, p. 144-151, <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/11/26/se-donner-les-moyens-de-lutter-contre-limpunite-des-agresseurs-de-travailleurs-humanitaires> [NDLR].

— 3. Pierre Micheletti, « Les lois antiterroristes doivent tenir compte des principes humanitaires », *Blog Ideas4Development*, 5 février 2020, <https://ideas4development.org/lois-antiterroristes-principes-humanitaires>

— 1. A copy of the document was published on the social networking site Twitter and viewed by the author.

— 2. See in particular Philippe Ryfman, "Giving ourselves the means to fight against the impunity of attackers of humanitarian workers", *Humanitarian Alternatives*, no.15, November 2020, p.144-151, <https://alternatives-humanitaires.org/en/2020/11/26/giving-ourselves-the-means-to-fight-against-the-impunity-of-attackers-of-humanitarian-workers> [Editor's note].

— 3. Pierre Micheletti, « Les lois antiterroristes doivent tenir compte des principes humanitaires », *Blog Ideas4Development*, 5 février 2020, <https://ideas4development.org/lois-antiterroristes-principes-humanitaires>

impactent négativement leur travail et la protection dont ils peuvent bénéficier en droit international. Cet article propose une contribution juridique à ce débat. Dans un premier temps, une brève analyse des mesures antiterroristes visera à démontrer que la problématique majeure concerne l'interdiction du soutien au terrorisme, dont découlent les principales mesures susceptibles d'impacter les acteurs humanitaires. Dans un deuxième temps, il dressera sur la base d'une revue documentaire une typologie des principaux effets des mesures de lutte contre le soutien au terrorisme sur l'assistance humanitaire.

Émergence d'un régime juridique de lutte contre le soutien au terrorisme

Initialement concentrée sur la répression des actes terroristes eux-mêmes, la lutte contre le terrorisme a progressivement inclus la prévention et l'interdiction du soutien au terrorisme, sous toutes ses formes (humain, matériel, financier...). Un aperçu historique est nécessaire pour contextualiser cet élargissement, et indispensable pour comprendre la problématique actuelle rencontrée par les acteurs humanitaires. En effet, la lutte contre le terrorisme par le droit national et international est ancienne et apparaît dès le XIX^e siècle en Europe, principalement en réponse au mouvement anarchiste⁴. Dans les années 1930, une convention pour la « prévention et la répression du terrorisme » fut même adoptée sans néanmoins jamais entrer en vigueur, du fait d'un blocage sur la définition du phénomène. Par conséquent, et jusqu'à la fin du XX^e siècle, les actes terroristes ont été principalement abordés et qualifiés par référence à des infractions de droit commun (meurtre, prise d'otage...), auxquelles on ajoute une caractérisation terroriste, qui entraîne alors une procédure dérogatoire pour en faciliter la répression (par exemple, l'extradition). Une vingtaine

« La lutte contre le terrorisme par le droit national et international est ancienne et apparaît dès le XIX^e siècle en Europe. »

“Terrorism has long been fought by national and international law, dating back to the 19th century in Europe.”

protection they enjoy under international law. This article gives some legal input in this debate. To begin with, a brief analysis of counter-terrorism measures will aim to show that the major issue is the ban on support for terrorism, from which the main measures likely to have an impact on humanitarian actors arise. It will then use a literature review as a basis for establishing a typology of the main effects of measures to counter support for terrorism on humanitarian aid.

Emergence of a legal regime to counter support for terrorism

Though initially focused on cracking down on acts of terrorism themselves, the war on terrorism has gradually come to include the prevention and prohibition of support for terrorism in all its forms (human, material, financial, etc.). A historical overview is necessary to put this wider aim in context and is essential to understanding the current issues facing humanitarian actors. In fact, terrorism has long been fought by national and international law, dating back to the 19th century in Europe, principally as a response to the anarchist movement⁴. In the 1930s, a convention for the “prevention and suppression of terrorism” was even adopted without, however, ever entering into force because of deadlock over the definition of the phenomenon. As a result, and up to the end of the 20th century, terrorist acts were mainly addressed and characterised with reference to ordinary law offences (murder, hostage taking, etc.),

— 4. Gilles Ferragu, « L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme : aspects historiques », in Julie Alix et Olivier Cahn (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme : implications juridiques*, Dalloz, 2017, p. 83.

— 4. Gilles Ferragu, « L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme : aspects historiques », in Julie Alix et Olivier Cahn (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme : implications juridiques*, Dalloz, 2017, p. 83.

de conventions internationales ont été développées sur ce modèle depuis les années 1960, et de nombreux États dont la France ont adopté une approche similaire dans leur droit interne⁵.

Dans les années 1990, l'émergence d'al-Qaïda s'accompagne de nouveaux phénomènes tels que la complicité d'« États-sponsors », la mise en œuvre de circuits de financements internationaux ou encore le recrutement de combattants à l'étranger. Confrontés à la problématique de la répression de ces actes de soutien au terrorisme, de nombreux États se trouvent alors face à un vide juridique puisque les mesures de lutte contre le terrorisme alors en vigueur ne concernent que les comportements déjà prohibés en droit commun⁶. En réponse, et sous l'impulsion de la France et des États-Unis, des infractions autonomes de soutien au terrorisme, visant la répression de comportements *a priori* licites devenant illicites s'ils sont commis en lien avec un but terroriste (une formation par exemple), sont progressivement adoptées et imposées en droit international. Dès 1999, une convention internationale de lutte contre le financement du terrorisme est adoptée. Puis le Conseil de sécurité, considérant qu'il s'agit d'une problématique de paix et de sécurité internationales suite aux attentats du 11 septembre 2001, va développer pas à pas un régime juridique global de lutte contre le soutien au terrorisme, pouvant s'apparenter à une nouvelle branche du droit international⁷. Ce régime est très complexe et peu lisible pour les non-spécialistes, car il correspond aujourd'hui à un enchevêtrement de mesures mêlant droit international et national, lois à application extraterritoriale, mesures administratives et

to which a terrorist specification was added, leading to a derogation process to facilitate its suppression (for example, extradition). Twenty or so international conventions have been developed on this model since the 1960s, and many States, including France, have adopted a similar approach in their domestic law⁵.

In the 1990s, the rise of al-Qaeda was accompanied by new phenomena such as the complicity of "sponsor-States", the use of international funding networks and the recruitment of combatants from abroad. Faced with the problem of prosecuting this support for terrorism, many States found themselves up against a legal vacuum since the counter-terrorism measures in force at the time only concerned conduct already prohibited under ordinary law⁶. In response, and at the instigation of France and the United States, separate offences concerning support for terrorism, aimed at preventing conduct that is lawful *a priori* but becomes illegal when committed for terrorist purposes (training, for example), have gradually been adopted and enforced under international law. In 1999, an international convention for the suppression of the financing of terrorism was adopted. Later, the Security Council, considering it to be an issue of international peace and security after the 9/11 attacks, would gradually develop a comprehensive legal regime to counter support for terrorism, much resembling a new branch of international law⁷. This regime is very complex and difficult for non-specialists to understand as at present it is a tangled labyrinth of measures combining international and national law, extraterritorially applied legislation, administrative and penal measures, hard law and soft law. It has three main features that should be presented briefly.

— 5. Julie Alix, *Terrorisme et droit pénal*, Dalloz, 2010.

— 6. Certains États ont également utilisé les outils de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Or, ceux-ci sont inapplicables dès lors que la source financière est licite, ce qui est souvent le cas en matière de financement du terrorisme.

— 7. Ben Saul, *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Research Handbooks in International Law series, Edward Elgar Publishing, 2020, p.xxiv.

— 5. Julie Alix, *Terrorisme et droit pénal*, Dalloz, 2010.

— 6. Some States also initially used the tools for combatting money laundering. However, these are not applicable if the financial source is lawful, which is often the case in the financing of terrorism.

— 7. Ben Saul, *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Research Handbooks in International Law series, Edward Elgar Publishing, 2020, p.xxiv.

pénales, *hard law* et *soft law*. Trois éléments le caractérisent, et doivent être succinctement présentés.

En premier lieu, il existe en droit international une obligation pour tous les États d'incriminer le financement du terrorisme dans leur droit interne. Celle-ci était prévue par la convention de 1999, puis a été rendue obligatoire pour tous les États par le Conseil de sécurité dès 2001, avant d'être élargie en 2019. Si la quasi-totalité des États respectent cette obligation, ils disposent d'une latitude importante dans son application. En effet, à la manière d'une directive européenne, les États doivent transposer cette interdiction du financement du terrorisme dans leur ordre juridique interne. Par conséquent, des variations importantes peuvent apparaître concernant la définition du terrorisme, le type de soutien apporté (monétaire, humain, matériel...), ou l'intention requise. Plus récemment, de nouvelles obligations sont apparues sur le même modèle, telle que l'obligation d'incriminer en droit interne le recrutement de « combattants terroristes étrangers ».

Le deuxième élément central de la lutte contre le soutien au terrorisme concerne les régimes de sanctions. À travers ces derniers, les États établissent des listes de personnes et d'organisations désignées comme terroristes auxquelles s'appliquent ensuite des mesures restrictives telles que le gel des avoirs ou l'interdiction de voyager. Le Conseil de sécurité a développé depuis la fin des années 1990 un régime global visant les organisations al-Qaïda et Daech et autres entités associées, communément appelé le régime 1267/1989/2253, aux côtés duquel coexistent quatorze régimes de sanctions limités à certains États, non nécessairement liés au terrorisme⁸. Tous les États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) sont tenus d'appliquer ces régimes

Firstly, there exists under international law a duty for all States to criminalise the financing of terrorism in their domestic legislation. This obligation was laid down in the 1999 convention and then made mandatory for all States by the Security Council in 2001, before being expanded in 2019. Although nearly all States comply with this obligation, they have significant latitude in how it is enforced. In effect, as is the case for European directives, States must transpose this ban on the financing of terrorism into their national legal systems. Consequently, significant variations may arise concerning the definition of terrorism, the type of support given (monetary, human, material, etc.) or the requisite intent. More recently, new requirements have arisen along the same lines, such as the obligation to criminalise the recruitment of "foreign terrorist fighters" in domestic law.

The second key feature in combatting support for terrorism relates to sanctions regimes. Under these, States draw up lists of persons and organisations designated as terrorists and thus subject to restrictive measures such as asset freezing and travel bans. Since the end of the 1990s, the Security Council has developed a comprehensive regime targeting the organisations al-Qaeda, Daesh and other associated entities, commonly referred to as regime 1267/1989/2253, alongside which there are fourteen coexisting sanctions regimes limited to certain States, not necessarily linked to terrorism⁸. All members of the United Nations (UN) are required to implement these sanctions regimes and may also complement them at regional or national level. For example, members of the European Union (EU) have opted for specific regimes regarding situations for which the Security Council has not put sanctions in place (Ukraine, Syria, etc.). France has no sanctions regimes in its own right but implements the UN and EU regimes through a series

— 8. La liste complète des régimes de sanctions en vigueur peut être consultée sur : <https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>

— 8. The full list of sanctions regimes in force is available at: <https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>

de sanctions, et peuvent également les compléter à l'échelle régionale ou nationale. Par exemple, les membres de l'Union européenne (UE) optent pour des régimes spécifiques sur des situations où le Conseil de sécurité n'a pas adopté de sanctions (Ukraine, Syrie...). La France n'a pas de régimes de sanctions autonomes, mais applique les régimes de l'ONU et de l'UE, à travers une série de lois puis d'ordonnances qui ont instauré des procédures relatives à l'application des sanctions. Celles-ci s'adressent à un grand champ d'acteurs, élargi en novembre 2020 et pouvant désormais inclure les ONG qui œuvrent à l'international⁹. Surtout, les régimes de sanctions trouvent une application indirecte à travers les clauses contractuelles imposées par certains bailleurs de fonds. Par exemple, la procédure de « screening » (ou criblage en français) oblige les organisations financées à vérifier que toutes les parties prenantes de leur activité (salariés, volontaires, prestataires, partenaires, voire bénéficiaires) ne sont pas concernées par un régime de sanctions.

Enfin, aux côtés de ces deux types de mesures restrictives, ces dernières années ont vu l'apparition d'un ensemble d'entités ou, pour certaines existantes, l'extension de leur mandat à la lutte contre le soutien au terrorisme. D'une part, plusieurs instances ont été développées en lien avec le secteur financier, notamment le Groupe d'action financière (GAFI). D'autre part, l'ONU a acquis un rôle majeur à travers la création du Comité contre le terrorisme au sein du Conseil de sécurité, accompagné d'une direction exécutive (CTED) pour appuyer la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, ou encore le rôle croissant joué par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) pour accompagner les États dans la lutte contre le financement du terrorisme. Ces différents organes ne sont pas qu'une simple branche exé-

of laws and ordinances establishing procedures on sanction enforcement. These sanctions target a broad range of stakeholders, further widened in November 2020 so as to now include NGOs operating internationally⁹. Above all, sanctions regimes can be applied indirectly through the contractual terms imposed by certain donors. For example, the screening procedure requires funded organisations to check that all the stakeholders in their activity (employees, volunteers, contractors, and even beneficiaries) are not subject to any sanctions regime.

Finally, besides these two types of restrictive measures, the past few years have seen the advent of a new group of bodies or, for those already in existence, the extension of their mandate to include combatting support for terrorism. On the one hand, several authorities have been set up in conjunction with the financial sector, notably the Financial Action Task Force (FATF), while the UN has taken on a major role through the creation of the Counter-Terrorism Committee within the Security Council, with its Executive Directorate (CTED) to support the implementation of Security Council resolutions. The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) has also an increasing role assisting States in the fight against the financing of terrorism funding. These different bodies are not merely a simple executive arm responsible for enforcing counter-terrorism measures. They play a major part in so far as they influence the way that these measures are interpreted and implemented by States at national level, thus becoming genuine setters of standards. This legal regime for combatting support for terrorism is thus distinguished by its complexity, by the quasi-legislative role played by the Security Council, and by its constant expansion since the end of the 1990s, resulting in it having a considerable impact on the protection of humanitarian aid.

— 9. Ordonnance n° 2020-1342 du 4 novembre 2020 renforçant le dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition.

— 9. Ordinance no.2020-1342 of 4 November 2020 reinforcing the mechanism for the freezing of assets and the prohibition of funding.

cutive, chargée de faire appliquer les mesures de lutte contre le terrorisme. Ils jouent un rôle majeur dans la mesure où ils influencent l'interprétation de ces mesures, et leur transposition au niveau national par les États, devenant ainsi de véritables producteurs de normes. Ce régime juridique de lutte contre le soutien au terrorisme se distingue donc par sa complexité, par le rôle quasi législatif joué par le Conseil de sécurité, et par son extension permanente depuis la fin des années 1990, provoquant des effets importants sur la protection de l'assistance humanitaire.

Typologie des effets des mesures de lutte contre le soutien au terrorisme sur l'assistance humanitaire

La littérature traitant des effets du contre-terrorisme sur l'humanitaire est croissante et dynamique. Toutefois, il convient de noter qu'elle est pour l'instant essentiellement issue d'ONG ou d'organisations internationales, qu'elle est majoritairement anglophone et très rarement académique. Au-delà des rapports relatant exemples de terrain et témoignages, deux typologies d'effets sont souvent reprises¹⁰, mais présentent la limite commune de se focaliser uniquement sur les effets subis par les seules ONG, et non par l'ensemble des parties prenantes de l'assistance humanitaire. Ainsi, dans le cadre de notre recherche doctorale en cours, nous avons mené une revue documentaire exhaustive permettant de proposer une nouvelle typologie distinguant les effets sur les personnels humanitaires, les effets sur les potentiels bénéficiaires de l'assistance humanitaire, les effets sur les organisations humanitaires et enfin les effets sur le système humanitaire.

« Les personnels humanitaires sont les premiers touchés par les mesures de lutte contre le soutien au terrorisme. »

"Aid workers are the first to be affected by measures to counter support for terrorism."

Typology of the effects of measures to combat support for terrorism on humanitarian action

There is a growing and dynamic body of literature dealing with the effects of counter-terrorism on the humanitarian sector. However, it should be noted that up to now it has mainly been produced by NGOs or international organisations, it is predominantly in English and is rarely academic. Beyond reports giving real-life examples and accounts, two types of effects are often mentioned¹⁰ but are similarly limited in that they focus only on the impacts on NGOs and not on all the stakeholders in the humanitarian aid sector. Thus, as part of our on-going doctoral research, we have carried out a comprehensive literature review enabling us to put forward a new typology differentiating between the effects on aid workers, the effects on potential beneficiaries of humanitarian aid, the effects on humanitarian organisations and finally the effects on the humanitarian system.

Aid workers are the first to be affected by measures to counter support for terrorism, and the risk of "criminalising" aid is systematically cited in the literature studied, even though the term is far from satisfactory¹¹. In fact, much nation-

— 10. Interaction, "Detrimental impacts: how counter-terrorism measures impede humanitarian action", 2021, p.4 ; Kate Mackintosh and Patrick Duplat, "Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action", United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and Norwegian Refugee Council, 2013.

— 10. Interaction, "Detrimental impacts: how counter-terrorism measures impede humanitarian action", 2021, p.4; Kate Mackintosh and Patrick Duplat, "Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action", United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and Norwegian Refugee Council, 2013.

— 11. The term "criminalisation" is rightly used in English, since it is defined as the act of making a legal activity illegal, whereas it is wrong when translated into French as it has the meaning of transforming a misdemeanour into a felony. The preferred term should be "incrimination", a criminal policy measure consisting of making a particular activity an offence.

Les personnels humanitaires sont les premiers touchés par les mesures de lutte contre le soutien au terrorisme, et le risque de « criminalisation » de l'aide est systématiquement évoqué dans la littérature étudiée, bien que le terme ne soit pas satisfaisant¹¹. En effet, de nombreuses législations internes peuvent conduire à considérer des actes humanitaires comme un soutien au terrorisme. À ce titre, le simple fait de rencontrer un groupe désigné comme terroriste est interdit au Nigeria¹², tandis qu'en Arabie saoudite, l'assistance humanitaire voire médicale à un membre d'un tel groupe est explicitement considérée comme un acte de soutien au terrorisme¹³. Dans d'autres contextes, ces risques de poursuites découlent de formulations vagues et imprécises, telles que « soutien » ou « support », qui peuvent alors englober des activités humanitaires. Bien qu'ils soient rares, des exemples judiciaires existent dans plusieurs pays comme aux États-Unis¹⁴, en Australie¹⁵ ou en Turquie¹⁶. Surtout, au-delà des

al legislation can lead to humanitarian actions being considered as supporting terrorism. In this respect, the simple fact of meeting a designated terrorist group is prohibited in Nigeria¹², while in Saudi Arabia, humanitarian or even medical assistance given to a member of such a group is explicitly considered as an act supporting terrorism¹³. In other contexts, these risks of prosecution stem from vague and imprecise wording, such as "support" or "assistance", which can then include humanitarian activities. Although rare, examples of court cases exist in several countries such as the United States¹⁴, Australia¹⁵ and Turkey¹⁶. Above all, besides the criminal prosecutions, these cases create a climate of uncertainty and worry for humanitarian actors¹⁷, described as a chilling effect: "[Within the humanitarian community] there is still a palpable fear of prosecution of individuals or organisations that exclusively provide humanitarian aid"¹⁸.

— 11. Le terme « criminalisation » est utilisé à raison en anglais, car il correspond au fait de rendre un comportement légal illégal. En revanche, il devient faux lorsqu'on le traduit en français car il correspond à la transformation d'un délit en crime. Le terme d'incrimination, qui est une mesure de politique criminelle consistant à ériger un comportement déterminé en infraction, doit être privilégié.

— 12. Alice Debarre, "Safeguarding Medical Care and Humanitarian Action in the UN Counterterrorism Framework", *International Peace Institute*, 2018, p.30-33.

— 13. David McKeever, "International humanitarian law and counter-terrorism: fundamental values, conflicting obligation", *International & Comparative Law Quarterly*, vol.69, no.1, 2020, p.64.

— 14. Cour suprême des États-Unis, Holder *et al.* v. Humanitarian Law Project *et al.*, juin 2010 [Dans cet arrêt, la Cour suprême confirme une interprétation large de l'interdiction du soutien au terrorisme, incluant par exemple des formations au droit international humanitaire comme une forme de soutien, NDA].

— 15. Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen and Fauve Kurnadi, "Legislating against Humanitarian Principles: A Case Study on the Humanitarian Implications of Australian Counterterrorism Legislation", *International Review of the Red Cross*, vol.97, 2015, p.235-261 [en l'espèce, un médecin déployé au Sri Lanka avait délivré des formations médicales à des membres des Tigres Tamouls, NDA].

— 16. International Federation for Human Rights, "Turkey: Ongoing judicial harassment against Dr. Serdar Küni", 18 March 2020, <https://www.fidh.org/en/issues/>

— 12. Alice Debarre, "Safeguarding Medical Care and Humanitarian Action in the UN Counterterrorism Framework", *International Peace Institute*, 2018, p.30-33.

— 13. David McKeever, "International humanitarian law and counter-terrorism: fundamental values, conflicting obligation", *International & Comparative Law Quarterly*, vol.69, no.1, 2020, p.64.

— 14. United States Supreme Court, Holder *et al.* v. Humanitarian Law Project *et al.*, June 2010 [Author's note: in this ruling, the Supreme Court confirms a broad interpretation of the prohibition of support for terrorism, including for example training in international humanitarian law as a form of support].

— 15. Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen and Fauve Kurnadi, "Legislating against Humanitarian Principles: A Case Study on the Humanitarian Implications of Australian Counterterrorism Legislation", *International Review of the Red Cross*, vol.97, 2015, p.235-261 [Author's note: in this case, a doctor sent to Sri Lanka had provided medical training to members of the Tamil Tigers].

— 16. International Federation for Human Rights, "Turkey: Ongoing judicial harassment against Dr. Serdar Küni", 18 March 2020, <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/turkey-ongoing-judicial-harassment-against-dr-serdar-kuni> [Author's note: in this case, a doctor had provided medical care to several members of the Kurdistan Workers' Party (PKK), the armed Kurdish political organisation].

— 17. Secretary General's report on the protection of civilians in armed conflict, 7 May 2019 (S/2019/373), §41.

— 18. Sam Adelsberg, Freya Pitts and Sirine Shebaya, "The Chilling Effect of the 'Material Support' Law on Humanitarian Aid: Causes, Consequences, and Proposed Reforms", *Harvard National Security Journal*, vol.4, 2013, p.283.

poursuites pénales, ces affaires créent un climat d'incertitude et d'inquiétude pour les acteurs humanitaires¹⁷, décrit comme un effet paralysant : « [Au sein de la communauté humanitaire] il existe toujours une crainte palpable de poursuites à l'encontre des personnes ou des organisations qui fournissent exclusivement une aide humanitaire »¹⁸.

Ensuite, les mesures de lutte contre le terrorisme peuvent également affecter les potentiels bénéficiaires de l'assistance humanitaire. Par exemple, les législations incriminant le financement du terrorisme peuvent menacer l'aide apportée aux populations civiles ou aux détenus vivant dans des zones occupées par des groupes désignés comme terroristes, ainsi que l'aide médicale aux combattants blessés membres de ces groupes¹⁹. La non-délivrance de l'aide peut également être provoquée par des instructions d'États ou de bailleurs qui interdisent d'opérer dans des zones géographiques contrôlées par des groupes désignés comme terroristes, comme c'est le cas dans l'État de Borno

Secondly, counter-terrorism measures may also affect the potential beneficiaries of humanitarian aid. For example, legislation criminalising the financing of terrorism can jeopardise aid for civilian communities and detainees living in regions occupied by designated terrorist groups, as well as medical assistance for wounded combatant members of these groups¹⁹. Failure to deliver aid may also result from instructions from States or donors banning operations in geographical regions controlled by groups designated as terrorists, as is the case in Borno State in Nigeria²⁰. According to a United Nations special rapporteur, these different examples show that certain counter-terrorism measures pose a real threat to the protection of the human rights of populations²¹.

Thirdly, the regime to combat support for terrorism directly affects humanitarian organisations, in particular NGOs that, as legal entities, may be subject to civil or financial sanctions. For example, in 2018 Norwegian People in Aid had to reimburse a grant of two million dollars to the United States Agency for International Development for having carried out a project in Gaza that benefited members of Hamas²². The literature

human-rights-defenders/turkey-ongoing-judicial-harassment-against-dr-serdar-kuni [en l'espèce, un médecin avait prodigué des soins à plusieurs membres du parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), l'organisation politique armée kurde, NDA].

— 17. Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé, 7 mai 2019 (S/2019/373), §41.

— 18. Sam Adelsberg, Freya Pitts and Sirine Shebaya, "The Chilling Effect of the 'Material Support' Law on Humanitarian Aid: Causes, Consequences, and Proposed Reforms", *Harvard National Security Journal*, vol.4, 2013, p.283 [traduction de l'auteur].

— 19. Comité international de la Croix-Rouge, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », 2019, p. 68. Voir aussi, à propos du « criblage » notamment, Pierre Micheletti, « L'humanitaire au risque de l'empêchement : quelles analyses pour quelles stratégies correctives ? », *Alternatives Humanitaires*, n° 16, novembre 2021, p. 120-143, <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2021/03/25/lhumanitaire-au-risque-de-lempchement-quelles-analyses-pour-quelles-strategies-correctives-ou-pour-une-prise-de-position-de-plusieurs-ong-franaises>, Collectif, « Les humanitaires doivent bénéficier de mesures d'exemption dans l'application des lois antiterroristes », *Le Monde*, 15 décembre 2020, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/12/15/les-humanitaires-doivent-beneficier-de-mesures-d-exemption-dans-l-application-des-lois-antiterroristes_6063485_3232.html [NDLR].

— 19. Comité international de la Croix-Rouge, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », 2019, p. 68. See also, concerning screening in particular, Pierre Micheletti, "Humanitarian work is coming up against a barrier: how can analysis help devise corrective strategies?", in *Humanitarian Alternatives*, no.16, November 2021, p.120-143, <https://alternatives-humanitaires.org/en/2021/03/25/humanitarian-work-is-coming-up-against-a-barrier-how-can-analysis-help-devise-corrective-strategies-or-to-have-the-standpoint-of-several-French-NGOs>, Collectif, « Les humanitaires doivent bénéficier de mesures d'exemption dans l'application des lois antiterroristes », *Le Monde*, 15 December 2020, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/12/15/les-humanitaires-doivent-beneficier-de-mesures-d-exemption-dans-l-application-des-lois-antiterroristes_6063485_3232.html [Editor's note].

— 20. Emma O'Leary, "Principles under pressure", *Norwegian Refugee Council*, 2018, p.38.

— 21. Assemblée générale des Nations unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, Fionnuala Ní Aoláin, A/75/337, §26 et 33.

— 22. Emma O'Leary, "Principles under pressure...", art. cit., p.17.

au Nigeria²⁰. Selon une rapporteuse spéciale des Nations unies, ces différents exemples montrent que certaines mesures de lutte contre le terrorisme constituent une réelle menace pour la protection des droits fondamentaux des populations²¹.

En troisième lieu, le régime de lutte contre le soutien au terrorisme touche directement les organisations humanitaires, particulièrement les ONG qui, en tant que personnes morales, peuvent faire l'objet de sanctions civiles ou financières. Par exemple, *Norwegian People in Aid* a dû rembourser en 2018 une subvention de deux millions de dollars à l'Agence des États-Unis pour le développement international pour avoir mené un projet à Gaza ayant bénéficié à des membres du Hamas²². La littérature montre également que les mesures de lutte contre le soutien au terrorisme emportent des effets dits « programmatiques », c'est-à-dire influençant directement les zones d'interventions et les activités des organisations humanitaires. Par exemple, les programmes de transferts d'espèces peuvent être réduits, voire annulés comme ce fut le cas récemment dans le bassin du lac Tchad²³ ou en Syrie en 2019²⁴. De même, les formations deviennent une activité fréquemment menacée lorsqu'elles sont délivrées à proximité de zones contrôlées par des groupes désignés comme terroristes, bien qu'elles soient de nature humanitaire (premiers secours, diffusion du droit international humanitaire...). Au-delà, l'application des

also shows that measures combatting support for terrorism have so-called "programmatic" effects, that is, they have a direct influence on the areas of intervention and the activities of humanitarian organisations. For example, cash-based transfer programmes may be reduced or even cancelled, as was the case recently in the Lake Chad Basin²³ or in Syria in 2019²⁴. Similarly, training activities are often threatened when they are delivered near areas under the control of groups designated as terrorists, even if they are humanitarian in nature (first aid, dissemination of international humanitarian law, etc.). Besides this, the implementation of sanctions regimes by certain funders through the imposition of screening may now influence the choice of beneficiaries, by excluding those subject to sanctions. Overall, as a result of these effects, some authors indicate that humanitarian organisations are no longer able to act on the basis of the urgency of the need, as required by the principle of impartiality, but according to the rules in force and the risks of prosecution²⁵.

Over and above this ethical dimension, humanitarian organisations also encounter operational issues since the strict enforcement of measures countering the support for terrorism leads to a significant reduction in efficiency. For example, the screening process involves considerable additional costs, a heavy administrative burden and specific skills. Furthermore, the banking sector's practice of de-risking²⁶ can create major and lasting obstacles for organisations, through

— 20. Emma O'Leary, "Principles under pressure", *Norwegian Refugee Council*, 2018, p.38.

— 21. Assemblée générale des Nations unies, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, A/75/337, §26 et 33.

— 22. Emma O'Leary, "Principles under pressure...", art. cit., p.17.

— 23. VOICE, "Adding to the evidence: the impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action", 2019, p.11.

— 24. "Syria Cash Aid Freeze, Somali Biometrics, and Poverty Porn: The Cheat Sheet", *The New Humanitarian*, 26 April 2019.

— 23. VOICE, *Adding to the evidence: the impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action*, 2019, p.11.

— 24. "Syria Cash Aid Freeze, Somali Biometrics, and Poverty Porn: The Cheat Sheet", *The New Humanitarian*, 26 April 2019.

— 25. Jessica Burniske and Naz Modirzadeh, "Pilot empirical survey study on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action and comment", *Harvard Law School*, 2017, p.65.

— 26. This is a practice of financial institutions aimed at identifying clients and/or sectors at risk of money laundering or financing terrorism, and of suspending relations with them to avoid any risk (hence de-risk), rather than having to manage this risk.

régimes de sanctions par certains bailleurs à travers l'imposition du criblage peut désormais influencer le choix des bénéficiaires, en excluant les personnes sous sanctions. Globalement, du fait de ces effets, certains auteurs indiquent que les organisations humanitaires ne peuvent plus agir en fonction de l'urgence des besoins, comme le requiert le principe d'impartialité, mais en fonction des règles en vigueur et des risques de poursuites²⁵.

Au-delà de cette dimension éthique, les organisations humanitaires rencontrent également des problématiques opérationnelles puisque l'application stricte des mesures de lutte contre le soutien au terrorisme provoque une perte d'efficacité conséquente. Par exemple, le processus de criblage entraîne des surcoûts importants, nécessite une forte charge administrative et des compétences spécifiques. Par ailleurs, les pratiques de *de-risking*²⁶ du secteur bancaire peuvent entraîner des entraves majeures et durables pour les organisations, à travers les annulations de transaction ou les fermetures de compte bancaire, particulièrement prégnantes à l'encontre des organisations confessionnelles musulmanes²⁷.

Enfin, les mesures de lutte contre le soutien au terrorisme entraînent un quatrième et dernier type d'effets plus global, touchant le système humanitaire dans son ensemble. La réforme issue du Grand Bargain est notamment concernée et plusieurs des engagements pris sont directement entravés par la lutte contre le terrorisme. Au-delà des conséquences

the cancellation of transactions or the closure of bank accounts, something that is particularly significant with regard to Muslim faith-related organisations²⁷.

« Le processus de criblage entraîne des surcoûts importants, nécessite une forte charge administrative et des compétences spécifiques. »

"The screening process involves considerable additional costs, a heavy administrative burden and specific skills."

Finally, measures to counter support for terrorism have a fourth and final type of effect, which is more general and affects the entire humanitarian system. The reforms resulting from the Grand Bargain are particularly concerned and several of the commitments made have been directly hampered by counter-terrorism measures. Apart from the negative consequences on the systemisation of cash transfers already mentioned, it is clear that the process of "localising aid" has been partially impeded. In effect, the measures imposed by donors have the result of favouring large-scale humanitarian organisations able to comply with them, to the detriment of local organisations, often of more modest size²⁸. Furthermore, these smaller organisations may also be excluded from indirect funding, as a result of "cascading clauses" imposed by donors, leading international NGOs to transfer their obligations to local organisations, making collaboration impossible²⁹. In addition to the Grand Bargain, several reports mention the adverse impact of counter-terrorism measures, creating a

— 25. Jessica Burniske and Naz Modirzadeh, "Pilot empirical survey study on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action and comment", *Harvard Law School*, 2017, p.65.

— 26. Il s'agit de pratiques des institutions financières visant à identifier les clients et/ou secteurs à risques de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, et à suspendre les relations avec eux afin d'éviter le risque (*de-risk*), plutôt que de devoir le gérer.

— 27. Emanuela-Chiara Gillard, "Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action", Chatham House, 2017, p.19.

— 27. Emanuela-Chiara Gillard, "Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action", Chatham House, 2017, p.19.

— 28. Emma O'Leary, "Principles under pressure...", art. cit., p.26.

— 29. Chatham House, "UK Counterterrorism Legislation: Impact on Humanitarian, Peacebuilding and Development Action", 2015, p.9.

négatives sur la systématisation des transferts d'espèces, déjà évoquées, force est de constater que le processus de « localisation de l'aide » est en partie empêché. En effet, les mesures imposées par les bailleurs de fonds ont pour conséquence de favoriser les grandes organisations humanitaires, capables de s'y conformer, au détriment des organisations locales, souvent de taille plus modeste²⁸. De plus, ces dernières peuvent également être exclues des financements indirects, du fait des « clauses-cascades » imposées par les bailleurs, qui poussent les ONG internationales à reporter leurs obligations sur les organisations locales, rendant ainsi impossible une collaboration²⁹. Au-delà du Grand Bargain, plusieurs rapports mentionnent les effets délétères des mesures de lutte contre le terrorisme, qui créent un climat de défiance entre bailleurs et ONG, défavorable à la transparence et la coordination de l'aide. Un rapport mentionne un exemple d'ONG refusant de faire des comptes rendus écrits de réunions dans certains contextes impliquant des groupes désignés comme terroristes, par crainte de sanctions de la part des bailleurs³⁰.

Ainsi, l'évolution historique de la lutte contre le terrorisme a conduit à l'apparition d'un régime global d'interdiction du soutien au terrorisme, dont certaines composantes menacent directement l'assistance humanitaire, et la protection dont elle bénéficie en droit international. Devant les critiques de la société civile, des mécanismes de conciliation ont été récemment adoptés pour prévenir ces effets délétères. D'une part, un nombre croissant d'États (Tchad, Suisse, Philippines...) adopte des « exceptions humanitaires » dans leur droit pénal ou

climate of mistrust between donors and NGOs, which is detrimental to transparency and the coordination of aid. One report gives the example of an NGO refusing to take written minutes of meetings in certain circumstances involving groups designated as terrorists, for fear of donors imposing sanctions³⁰.

Thus, the historical development of counter-terrorism has led to the emergence of an overall regime of prohibition regarding support for terrorism, certain components of which directly threaten humanitarian aid and the protection it enjoys under international law. In the face of criticism from civil society, conciliation mechanisms have recently been put in place to prevent such harmful effects. For a start, a growing number of States (Chad, Switzerland, the Philippines, etc.) have adopted "humanitarian exemptions" in their criminal law or in the implementation of sanctions regimes. In addition, the Security Council passed a resolution in 2019 requiring States to "take into account the potential effects" that measures to counter the financing of terrorism may have on exclusively humanitarian activities³¹. These developments are positive, but they still raise many questions concerning their definition, their scope and their nature.

Translated from the French by Fay Guerry

— 28. Emma O'Leary, "Principles under pressure...", art. cit., p.26.

— 29. Chatham House, "UK Counterterrorism Legislation: Impact on Humanitarian, Peacebuilding and Development Action", 2015, p.9.

— 30. Sara Pantuliano, Kate Mackintosh and Samir Elhawary, "Counter-terrorism and humanitarian action: Tensions, impact and ways forward", *HPG Policy Brief*, 2011, p.12.

— 30. Sara Pantuliano, Kate Mackintosh and Samir Elhawary, "Counter-terrorism and humanitarian action: Tensions, impact and ways forward", *HPG Policy Brief*, 2011, p.12.

— 31. Conseil de sécurité des Nations unies, Résolution 2462, 28 mars 2019 (S/RES/2462).

bien dans l'application des régimes de sanctions. D'autre part, le Conseil de sécurité a adopté en 2019 une résolution prévoyant une obligation pour les États « de tenir compte des effets potentiels » que les mesures de lutte contre le financement du terrorisme peuvent avoir sur les activités exclusivement humanitaires³¹. Ces évolutions sont positives, mais elles soulèvent encore de nombreuses interrogations sur leur définition, leur portée et leur nature.

— 31. Conseil de sécurité des Nations unies, Résolution 2462, 28 mars 2019 (S/RES/2462).

« Devant les critiques de la société civile, des mécanismes de conciliation ont été récemment adoptés pour prévenir ces effets délétères. »

"In the face of criticism from civil society, conciliation mechanisms have recently been put in place to prevent such harmful effects."

Biographie | Biography



JULIEN ANTOULY

Doctorant en droit international au Centre de droit international de Nanterre (CEDIN, Université Paris-Nanterre). Il mène des travaux sur la conformité du régime de lutte contre le terrorisme à la protection de l'assistance humanitaire. Diplômé de droit et relations internationales, et titulaire d'un master en management de l'École supérieure de commerce de Grenoble, il a occupé les fonctions de chargé de développement à la Fondation Croix-Rouge française durant trois ans, avant de rejoindre l'Institut de recherche pour le développement (IRD) au Mali.

A PhD student of international law at the Nanterre Centre for international law (CEDIN, University of Paris-Nanterre). He is working on the compatibility of the counter-terrorism regime with the protection of humanitarian assistance. A graduate in law and international relations and holding a master's degree in management from the École supérieure de commerce in Grenoble, he was in charge of development at the French Red Cross Foundation for three years before joining the French National Research Institute for Sustainable development (IRD) in Mali.

TRANSITIONS

Honduras, Liban, Népal : la société civile sur le front des catastrophes naturelles et de leurs conséquences au quotidien

Honduras, Lebanon, Nepal: civil society on the front lines of natural disasters and their daily consequences

José Ramón Ávila • Director of the Association of Non-Governmental Organisations (ASONOG), Honduras

Ziad Abdel Samad • Executive Director of the Arab NGO Network for Development (ANND), Lebanon

Arjun Bhattarai • Deputy Secretary General of the NGO Federation of Nepal

Sarah Strack • Director of Forus, Paris, France

Bibbi Abruzzini • Communications team at Forus, Paris, France



Comment faire face aux conséquences en cascade des catastrophes naturelles ? Dans cet article collaboratif, les auteurs mettent en avant le dynamisme des sociétés civiles locales, bien souvent les premières et les dernières à aider les populations.

How does society deal with the cascading consequences of natural disasters? In this collaborative article, the authors highlight the active participation of local civil societies, often the first and last on the scene when it comes to helping populations.



L'ère géologique dans laquelle nous nous trouvons actuellement, l'Anthropocène¹, est considérée comme la période au cours de laquelle l'activité humaine représente le facteur d'influence dominant sur le climat et l'environnement. En tant qu'espèce, nous sommes dans l'œil du cyclone, mais la boussole et le système de navigation sur lesquels nous nous appuyons sont-ils adaptés pour avancer ? Sommes-nous en mesure de faire face aux « catastrophes du quotidien » qui se trouvent sur notre chemin ? Pour citer Donna J. Haraway², notre mission est désormais d'« apaiser les eaux troublées et de reconstruire des endroits tranquilles. » Du Népal au Honduras en passant par le Liban, nous nous proposons dans cet article collaboratif de faire entendre la voix des organisations de la société civile qui sont en première ligne des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et bien souvent même des deux. Comment les forces locales et mondiales se conjuguent-elles pour reconstruire, protéger les communautés et prévenir le tsunami social et économique déclenché par les catastrophes ?

Le Honduras dans « l'œil du cyclone »

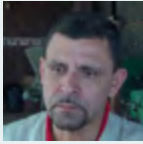
L'Amérique centrale est l'une des régions du monde les plus exposées aux effets du changement climatique. Le Honduras, qui compte parmi les pays les plus vulnérables aux ouragans, tempêtes tropicales, inondations et sécheresses, fait également partie des vingt nations les plus touchées par le

Our current geological age, the Anthropocene¹, is viewed as the period during which human activity has been the dominant influencing factor on climate and the environment. As a species, we are in the eye of the storm, but are we using the right compass and navigation system to go forward? Are we able to deal with the "everyday disasters" on our trajectory? In the words of Donna J. Haraway², our task has become "to settle troubled waters and rebuild quiet places". In this collaborative article, we share the voices of civil society organisations, from Nepal to Honduras to Lebanon, at the frontline of natural or man-made disasters – often of both. How do local and global join forces to rebuild and protect communities and prevent the social and economic tsunami triggered by disasters?

Honduras in the "eye of the storm"

Central America is one of the regions of the world most exposed to the effects of climate change. Honduras is among the countries most vulnerable to hurricanes, tropical storms, floods and droughts and falls within the top twenty countries most affected by climate change. But how many of us have heard about the plights of Honduras³?

"Honduras is experiencing acutely intense disasters, from hurricanes to floods – especially if we compare our situation to ten or twenty years ago. We have climate refugees now, in particular farmers who are leaving their lands because of a lack of resources. All kinds of disasters are hitting Central America all over... Everyone is affected", the Association



JOSÉ RAMÓN
ÁVILA



ZIAD ABDEL
SAMAD



ARJUN
BHATTARAI



SARAH
STRACK



BIBBI
ABRUZZINI

— 1. « L'époque anthropocène est une unité de temps géologique non officielle, utilisée pour décrire la période la plus récente de l'histoire de la Terre où l'activité humaine a commencé à avoir un impact significatif sur le climat et les écosystèmes de la planète », *National Geographic*, Resource library/Encyclopedic entry, <https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/anthropocene> Voir également : François Gemenne et Marine Denis, « Qu'est-ce que l'anthropocène ? », *Vie publique, parole d'expert*, 8 octobre 2019, <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/271086-terre-climat-quest-ce-que-lanthropocene-ere-geologique>

— 2. Donna J. Haraway, *Staying with the Trouble*, Duke University Press, 2016.

— 1. "The Anthropocene Epoch is an unofficial unit of geologic time, used to describe the most recent period in Earth's history when human activity started to have a significant impact on the planet's climate and ecosystems", see *National Geographic*, Resource library/Encyclopedic entry, <https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/anthropocene>

— 2. Donna J. Haraway, *Staying with the Trouble*, Duke University Press, 2016.

— 3. Podcast, "Justicia climática en Honduras" (in Spanish), Forus/Asonog, *Soundcloud*, <https://soundcloud.com/user-975127425/es-justicia-climatica-en-honduras>

changement climatique. Or, combien sommes-nous à avoir entendu parler des souffrances vécues par le Honduras³ ?

« Le Honduras fait face à des catastrophes d'une très grande intensité, des ouragans aux inondations, surtout si l'on compare notre situation à celle d'il y a dix ou vingt ans. Nous avons désormais des réfugiés climatiques, en particulier des agriculteurs qui quittent leurs terres en raison d'une insuffisance de ressources. L'ensemble de l'Amérique centrale est frappé par tous types de catastrophes... Personne n'est à l'abri », explique l'Association des organisations non gouvernementales (ASONOG) du pays. Depuis les années 1980, cette plateforme nationale d'organisations non gouvernementales (ONG) œuvre à renforcer les capacités de la société civile à réduire les impacts des catastrophes, qui se cumulent entre eux. Depuis des années maintenant, les aléas climatiques ravagent les récoltes et les infrastructures essentielles partout dans le pays. Pour les communautés vivant dans ce qu'elles ont baptisé le « couloir sec », l'insécurité alimentaire est devenue un problème récurrent. Trente pour cent de la population hondurienne⁴ travaille dans l'agriculture, et les sécheresses prolongées, conjuguées à des orages et inondations de grande ampleur, ont fait chuter les rendements de manière catastrophique. Or, le gouvernement n'a mis en place pratiquement aucune mesure d'adaptation à un nouveau climat⁵. La plupart du temps, les agriculteurs doivent trouver des solutions par eux-mêmes.

of Non-Governmental Organisations (ASONOG) explains. Since the 1980s, this national platform of non-governmental organisations (NGOs) has been working to strengthen civil society capacity to reduce the cumulative impacts of disasters. For years now, climate-related hazards are devastating crops and critical infrastructure across the country. For communities living in the so-called dry corridor, food insecurity has become a recurrent issue. With 30% of Hondurans⁴ working in agriculture, prolonged droughts coupled with huge storms and floods have reduced crop yields by catastrophic amounts. Yet the government has hardly put any measures in place to adapt to a changed climate⁵. The farmers mostly have to help themselves.

As Honduras endures one major disaster after another, international agencies and local civil society groups are calling out the need to deal with one of the longer-term problems that is being neglected in the country: corruption⁶. The government continues to grant land titles to companies in areas used by farmers, indigenous peoples or Afro-descendants. Operating licenses are conceded in protected areas, which affects ecosystems as well as the livelihoods of indigenous communities, who are often the most affected by natural disasters and the impacts of climate change in the first place. Anyone who shows opposition to those in power risks going to jail or paying legal fees. "For community leaders it's very difficult to protest because of the violence they face. We are

— 3. Podcast, « Justicia climática en Honduras » (en espagnol), Forus/Asonog, *Soundcloud*, <https://soundcloud.com/user-975127425/es-justicia-climatica-en-honduras>

— 4. Banque mondiale/Organisation internationale du travail, Indicateurs clés du marché du travail, « Emplois dans l'agriculture (% du total des emplois) – Honduras », <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=HN>

— 5. Martin Reischke, "Dauerkrise in Honduras. Korruption, Kokain und Klimawandel", *Deutschlandradio*, 3 August 2021, https://www.deutschlandfunkkultur.de/dauerkrise-in-honduras-korruption-kokain-und-klimawandel.979.de.html?dram:article_id=501153

— 4. International Labour Organization, ILOSTAT database, "Employment in agriculture (% of total employment) (modelled ILO estimate) – Honduras, *The World Bank*, data retrieved on 29 January 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=HN>

— 5. Martin Reischke, "Dauerkrise in Honduras. Korruption, Kokain und Klimawandel", *Deutschlandradio*, 3 August 2021, https://www.deutschlandfunkkultur.de/dauerkrise-in-honduras-korruption-kokain-und-klimawandel.979.de.html?dram:article_id=501153

— 6. "Civil Society is Vital to Fighting Corruption in Honduras", *Democracy Speaks*, 17 August 2021, <https://www.democracyspeaks.org/blog/civil-society-vital-fighting-corruption-honduras>

Alors que le Honduras subit des catastrophes majeures à répétition, agences internationales comme groupes de la société civile insistent sur la nécessité de faire face à l'un des problèmes – à plus long terme – qui ne fait pas l'objet d'une attention suffisante dans le pays : la corruption⁶. Le gouvernement continue d'attribuer à des entreprises des titres fonciers dans des régions exploitées par les agriculteurs, les peuples indigènes ou les Afro-descendants. Des licences d'exploitation concédées dans des zones protégées affectent les écosystèmes tout autant que les moyens de subsistance des communautés indigènes, ces dernières étant souvent les plus touchées en premier lieu par les catastrophes naturelles et les effets du changement climatique. Ceux qui s'opposent au pouvoir en place s'exposent à des peines d'emprisonnement ou à des frais de justice. « Il est très difficile pour les leaders communautaires de contester ces mesures en raison de la violence à laquelle ils sont confrontés. Nous œuvrons au renforcement des capacités au niveau national et régional en coopérant avec des réseaux d'organisations de la société civile, des défenseurs des droits humains et des mouvements sociaux de lutte contre la corruption », explique Francisco Javier Garcia de l'ASONOG.

Dans la perspective des élections présidentielles⁷ de novembre 2021, les organisations de la société civile⁸ ont accéléré leurs efforts en faveur du renforcement de la supervision et de la redevabilité. En effet, l'ASONOG a associé le thème de la réduction des risques liés aux

working to build capacity at the national and regional level with networks of civil society organisations, human rights defenders and social movements to fight against corruption”, Francisco Javier Garcia from ASONOG explains.

Ahead of the presidential elections⁷ in November 2021, civil society organisations⁸ have stepped up their efforts to promote greater oversight and accountability. In fact, ASONOG has linked the theme of disaster risk reduction not only to climate change but also to anti-corruption and the extractivist model of development that rules the country.

ASONOG advocates for “localisation” to share knowledge and resources, especially when it comes to everyday disasters and “environmental struggles” that are complex and do not usually hit the headlines. As a civil society network, they try to support local and indigenous communities across Honduras, because “this is where the greatest human rights violations occur. Assassinations, persecution, imprisonment of people whose only crime is to defend their people and their livelihoods”. Honduras ranks fifth⁹ in Latin America in terms of the number of environmentalists murdered. “We are number one in Central America,” ASONOG says regretfully, bringing up Berta Caceres whose 2016 murder following her vocal opposition to a hydroelectric project in Honduras sparked international outrage. More defenders than ever are being killed¹⁰, while others are threatened, sued or attacked.

— 6. “Civil Society is Vital to Fighting Corruption in Honduras”, *Democracy Speaks*, 17 August 2021, <https://www.democracyspeaks.org/blog/civil-society-vital-fighting-corruption-honduras>

— 7. “Honduras: Process for General Elections in November Advances”, *Telesur*, 1 October 2021, <https://www.telesurenglish.net/news/Honduras-Process-for-General-Elections-in-November-Advances-20211001-0020.html>

— 8. Voir par exemple la vidéo d'ASONOG – Honduras, *Forus International*, 18 septembre 2020 <https://www.facebook.com/watch/?v=435665370729309>

— 7. “Honduras: Process for General Elections in November Advances”, *Telesur*, 1 October 2021, <https://www.telesurenglish.net/news/Honduras-Process-for-General-Elections-in-November-Advances-20211001-0020.html>

— 8. See for example the video of ASONOG – Honduras, *Forus International*, 18 septembre 2020, <https://www.facebook.com/watch/?v=435665370729309>

— 9. “Latin America is the Most Dangerous Region for Environmentalists”, *Catalyst*, 18 October 2021, <https://catalyst.cm/stories-new/2021/5/7/latin-america-is-the-most-dangerous-region-for-environmentalistsnbp>

— 10. “Last line of defence”, *Global Witness*, 13 September 2021, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence>

catastrophes non seulement à celui du changement climatique, mais également à celui de la lutte contre la corruption et le modèle extractiviste de développement, qui domine à l'échelle du pays.

L'ASONOG plaide en faveur d'une « localisation » du partage des savoirs et des ressources, surtout s'agissant des catastrophes quotidiennes et des « luttes environnementales », qui sont complexes et ne font habituellement pas l'objet d'une forte médiatisation. En sa qualité de réseau de la société civile, l'organisation a pour ambition de soutenir les communautés locales et indigènes dans l'ensemble du Honduras, car « c'est là qu'interviennent les violations des droits humains les plus importantes : assassinats, persécutions, emprisonnement de personnes dont le seul crime a été de défendre leur peuple et leurs moyens de subsistance. » Le Honduras arrive en cinquième place⁹ en nombre de défenseurs de l'environnement assassinés. « Au niveau de l'Amérique centrale, nous occupons la première place », déplore l'ASONOG, en évoquant Berta Caceres, dont le meurtre, en 2016, à la suite de son opposition clairement affirmée à un projet hydroélectrique au Honduras avait soulevé une vague d'indignation internationale. Le nombre d'assassinats d'activistes n'a jamais été aussi important¹⁰, tandis que d'autres militants sont menacés, poursuivis en justice ou encore victimes d'agressions.

Lors de catastrophes, les personnes privées de leurs droits humains sont encore plus fortement touchées. Des travaux de recherche¹¹ montrent que

« Le Honduras subit des catastrophes majeures à répétition. »

“Honduras endures one major disaster after another.”

When disasters hit, the impacts are even worse when people are deprived of their human rights. Research¹¹ shows that this can lead to unequal access to assistance, discrimination in aid provision, sexual and gender-based violence and unsafe or involuntary return or resettlement. Ensuring local voices are heard and protected, rather than persecuted and suppressed, is a crucial first step. But what happens when institutional forces are almost invisible and local communities have to deal with disasters virtually on their own?

Lebanon: civil society “saved the nation”

In Lebanon, no currency is available in major cities currency exchange offices, shelves in shops are half empty, the streets are without lighting, fuel pumps at petrol stations are empty, workers are on strike¹². This situation has lasted for many long months. With a gridlocked political system and a financial meltdown, leaders are pleading for foreign emergency assistance to stay afloat, including food for its starving army¹³. But those who are stepping up for communities affected by the crisis are civil society organisations and informal social movements that have joined forces to save Lebanon.

— 9. “Latin America is the Most Dangerous Region for Environmentalists”, *Catalyst*, 18 October 2021, <https://catalyst.com/stories-new/2021/5/7/latin-america-is-the-most-dangerous-region-for-environmentalists>

— 10. “Last line of defence”, *Global Witness*, 13 September 2021, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence>

— 11. Elizabeth Ferris, “Natural Disasters, Human Rights, and the Role of National Human Rights Institutions”, 25 October 2008, *Brookings*, <https://www.brookings.edu/on-the-record/natural-disasters-human-rights-and-the-role-of-national-human-rights-institutions>

— 11. Elizabeth Ferris, “Natural Disasters, Human Rights, and the Role of National Human Rights Institutions”, 25 October 2008, *Brookings*, <https://www.brookings.edu/on-the-record/natural-disasters-human-rights-and-the-role-of-national-human-rights-institutions>

— 12. “In crisis-struck Lebanon, school year is gripped by chaos”, *Associated Press*, 30 September 2021, <https://apnews.com/article/business-middle-east-lebanon-education-beirut-04f3c529848195cf139a3cbc1a730395>

— 13. “Qatar to provide aid for Lebanese troops as crisis deepens”, *Al Jazeera*, 7 July 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/7/qatar-to-provide-aid-for-lebanese-troops-amid-economic-crisis>

ce phénomène peut entraîner des inégalités d'accès à l'assistance, des discriminations dans la mise à disposition de l'aide, des actes de violence sexuelle et sexiste, et des retours ou réinstallations dangereuses ou involontaires. La première étape essentielle est de faire en sorte que les voix locales soient entendues et protégées, plutôt que persécutées et éliminées. Mais qu'advient-il lorsque les forces institutionnelles sont presque invisibles et que les communautés locales doivent faire face aux catastrophes pratiquement toutes seules ?

Liban : la société civile « a sauvé la nation »

Au Liban, aucune devise n'est disponible dans les bureaux de change des grandes villes, les étagères des magasins sont pauvrement approvisionnées, les rues ne sont pas éclairées, les stations essence sont vides, les travailleurs sont en grève¹². Cette situation dure maintenant depuis de longs mois. Système politique dans l'impasse, effondrement financier : les dirigeants plaident en faveur d'une assistance étrangère d'urgence pour éviter le naufrage, et notamment pour des denrées alimentaires à destination des forces armées du pays, en proie à la faim¹³. Mais en réalité, ceux qui agissent pour les communautés touchées par la crise sont les organisations de la société civile et les mouvements sociaux informels, qui ont conjugué leurs forces pour sauver leur pays.

En août dernier, plus de 200 personnes ont perdu la vie et des milliers d'autres ont été blessées lors d'une explosion chimique de grande ampleur¹⁴ survenue dans le port de Beyrouth. « L'explosion

Last August, more than 200 people died and thousands were injured in a massive chemical explosion¹⁴ in the port of Beirut. "The explosion was the result of a failed State. Half of the city was destroyed and thousands of people lost their homes. The government was totally absent. The immediate response of civil society saved the nation", the Arab NGOs Network for Development (ANND)¹⁵ explains. "It was a very efficient response from civil society because we have lived fifteen years in a civil war where the State was absent. Unfortunately, we have experience."

The official response was characterised by a lack of transparency, and key politicians refused to cooperate with a judicial investigation into possible criminal negligence, according to Freedom House¹⁶. Having a vibrant and dynamic civil society is what saved people from the rubble, gave food to communities affected by the explosion and the economic crisis that ensued and allowed citizens to mobilise and fight for their rights. After the explosion, people from different religious, cultural and social backgrounds travelled to Beirut, provided humanitarian assistance and started to create a political process to "rebuild the nation". "It's not the time to be disappointed," ANND believes. "It's time to build new ties, political structures and models of citizenship. How do we do this? This is the challenge for civil society."

Népal: cumulative weaknesses

"I thought I was going to die," says Sapana, a local from Bhaktapur, thinking back to the 2015 earthquake. "I had three daughters at home. Because of the earthquake I couldn't reach them, my house was destroyed. I hope we will be able to build a better society now."

— 12. "In crisis-struck Lebanon, school year is gripped by chaos", *Associated Press*, 30 September 2021, <https://apnews.com/article/business-middle-east-lebanon-education-beirut-04f3c5298a48195cf139a3cbc1a730395>

— 13. "Qatar to provide aid for Lebanese troops as crisis deepens", *Al Jazeera*, 7 July 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/7/qatar-to-provide-aid-for-lebanese-troops-amid-economic-crisis>

— 14. "Beirut port explosion investigation suspended for second time", *BBC News*, 27 September 2021, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-58705687>

— 14. "Beirut port explosion investigation suspended for second time", *BBC News*, 27 September 2021, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-58705687>

— 15. For more details: <https://www.annd.org/english/page.php?pagelid=1#sthash.8glt2edU.dpbs>

— 16. Freedom House, Lebanon – Key Developments in 2020, <https://freedomhouse.org/country/lebanon/freedom-world/2021>

est la conséquence d'un État en déroute. La moitié de la ville a été détruite, et des milliers de personnes se sont retrouvées sans abri. Le gouvernement a brillé par son absence. C'est la réponse immédiate de la société civile qui a sauvé la nation. », explique le Réseau des ONG arabes pour le développement (Arab NGO Network for Development, ANND)¹⁵. « La société civile a fait preuve d'une grande efficacité dans sa réponse, car nous avons connu 15 ans de guerre civile sans aucune présence étatique. C'est triste à dire, mais nous avons une certaine expérience. »

La réponse officielle s'est caractérisée par son manque de transparence ; des politiques haut placés ont refusé de coopérer dans une enquête judiciaire visant à établir une possible négligence criminelle, selon Freedom House¹⁶. C'est grâce au dynamisme et à la vitalité de la société civile que des personnes ont pu être sauvées des décombres et que de la nourriture a pu être apportée aux communautés touchées par l'explosion et la crise économique qui en a découlé ; c'est ce qui a permis aux citoyens de se mobiliser et de se battre pour leurs droits. Suite à l'explosion, des personnes de religions et d'origines culturelles et sociales variées se sont retrouvées à Beyrouth pour organiser l'aide humanitaire et commencer à mettre sur pied le processus politique de « reconstruction de la nation ». Comme l'affirme l'ANND : « Ce n'est pas le moment de l'abattement. C'est le moment de la création de liens, de structures politiques et de modèles de citoyenneté inédits. Comment y parvenir ? C'est là tout le défi de la société civile ».

Népal : cumul de fragilités

« J'ai cru mourir » : ce sont les mots de Sapana, habitant de Bhaktapur, lorsqu'il se rappelle le tremblement de terre de 2015 ; il ajoute : « Mes trois filles étaient à la maison. En raison

In Nepal, intensive disasters, most recently the 2015 Gorkha earthquake¹⁷, are part of everyday life. On top of seismic vulnerability due to its geography, the Himalayan nation is also one of the most climate-vulnerable countries on Earth. Millions of Nepalese¹⁸ are estimated to be at risk from the impacts of climate change including reductions in agricultural production, food insecurity, strained water resources, loss of forests and biodiversity as well as damaged infrastructure.

« Suite à l'explosion, des personnes de religions et d'origines culturelles et sociales variées se sont retrouvées à Beyrouth pour organiser l'aide humanitaire. »

"After the explosion, people from different religious, cultural and social backgrounds travelled to Beirut, provided humanitarian assistance."

To make things worse, Nepal had the worst wildfire season¹⁹ in living memory this past spring. Right across the Himalayan foothills, mountains were ablaze from November till March – and at its peak there were nearly 2,000 fires raging out of control. The charred earth barely had time to recover when the monsoon arrived²⁰, unleashing record precipitation, much of it in the trans-Himalayan region which is supposed to be in the rain shadow. As a result, the denuded slopes were unable to hold the water,

— 17. Multiple sources: "Gorkha Earthquake 2015", *ScienceDirect*, <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/gorkha-earthquake-2015>

— 18. Climate Links, "Nepal at a Glance, Climate Projections and Impacts", <https://www.climate-links.org/countries/nepal>

— 19. Kunda Dixit, "Nepal is going up in smoke – Wildfires lead to hazardous air quality for third straight day, with no end in sight", *Nepali Times*, 28 March 2021, <https://www.nepalitimes.com/banner/nepal-is-going-up-in-smoke>

— 20. "Monsoon hits Nepal with a bang", *Nepali Times*, 15 June 2021, <https://www.nepalitimes.com/latest/monsoon-hits-nepal-with-a-bang>

— 15. Pour de plus amples informations : <https://www.annd.org/english/page.php?pagelid=1#sthash.8gLt2edU.dpbs>

— 16. Freedom House, Lebanon – Key Developments in 2020, <https://freedomhouse.org/country/lebanon/freedom-world/2021>

du tremblement de terre, je ne pouvais pas les joindre, et ma maison a été détruite. J'espère que nous serons désormais capables de construire une meilleure société. »

Au Népal, les catastrophes de grande ampleur, dont le récent tremblement de terre de 2015 à Gorkha¹⁷, font partie du quotidien. Outre sa vulnérabilité sismique due à sa situation géographique, la nation himalayenne est également l'un des pays sur Terre les plus susceptibles d'être touchés par le changement climatique. Selon les estimations, des millions de Népalais¹⁸ sont menacés par les impacts du changement climatique, et notamment : réduction de la production agricole, insécurité alimentaire, diminution des ressources en eau, déclin des surfaces forestières et de la biodiversité, et dommages causés aux infrastructures.

Plus préoccupant encore, le Népal a connu la pire saison de feux de forêts¹⁹ de mémoire humaine au printemps dernier. Sur l'ensemble des contreforts himalayens, les montagnes ont été la proie des flammes de novembre à mars : au pic de la saison, près de 2 000 incendies non maîtrisés avaient lieu en même temps. La terre carbonisée avait à peine eu le temps de se régénérer quand la mousson est arrivée²⁰, déclenchant des précipitations record, dont une grande partie dans la région transhimalayenne, normalement située dans l'ombre pluviométrique. Les pentes mises à nu n'ont ainsi pas pu retenir l'eau, et les écoulements sont venus grossir les

and the runoff surged into rivers washing away homes, bridges, roads and hydropower plants, Kunda Dixit from *Nepali Times*²¹ explains.

As with many disasters, the first responders²² were local civil society organisations. The NGO Federation of Nepal²³ and its members play a key role in strengthening coordination not only "on the ground" but also by pushing for the establishment of new legislations and action plans.

In fact, the work of civil society organisations does not stop when a disaster ends: "We continue supporting the victims" NFN explains. In a country like Nepal, civil society organisations mobilise volunteers, bring food, gas, water and fulfil other basic needs in communities. But they also encourage the emergence of new networks, models of collaboration and governance.

When the earthquake struck Nepal in 2015, thousands of private and public buildings including historic monuments and temples were destroyed, killing nearly 9,000 people and injuring close to 22,000. The material cost was exacerbated by the mental cost of the earthquake. In instances of solidarity, neighbours kept each other afloat by sharing food, shelter and, most importantly, emotional support. This is a huge part of disaster risk management that is often left for last. How to deal with the psychological scars both at the individual and collective level?

"During the earthquake I felt terrible. It was the scariest thing I'd

— 17. Multiple sources: "Gorkha Earthquake 2015", ScienceDirect, <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/gorkha-earthquake-2015>

— 18. Climate Links, "Nepal at a Glance, Climate Projections and Impacts", <https://www.climate-links.org/countries/nepal>

— 19. Kunda Dixit, "Nepal is going up in smoke – Wildfires lead to hazardous air quality for third straight day, with no end in sight", *Nepali Times*, 28 March 2021, <https://www.nepalitimes.com/banner/nepal-is-going-up-in-smoke>

— 20. "Monsoon hits Nepal with a bang", *Nepali Times*, 15 juin 2021, <https://www.nepalitimes.com/latest/monsoon-hits-nepal-with-a-bang>

— 21. Kunda Dixit, "Disasters in Nepal come in waves – There are crises within crises, layers upon layers of calamities", *Nepali Times*, 17 June 2021, <https://www.nepalitimes.com/banner/disasters-in-nepal-come-in-waves>

— 22. KhemLal Bishwakarma, "Community Forestry: An Effective Avenue to Respond to COVID-19", *my República*, 7 October 2021, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/community-forestry-an-effective-avenue-to-respond-to-covid-19>

— 23. NGO Federation of Nepal, <https://www.ngofederation.org>

rivières, emportant sur leur passage habitations, ponts, routes et centrales hydroélectriques, explique Kunda Dixit du *Nepali Times*²¹.

Comme c'est le cas dans de nombreuses catastrophes, les premiers intervenants²² ont été les organisations de la société civile. La fédération des ONG du Népal (NGO Federation of Nepal, NFN)²³ et ses membres jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la coordination, pas seulement « sur le terrain », mais également en faisant pression en faveur de l'adoption de nouvelles législations et plans d'action.

En réalité, le travail des organisations de la société civile ne s'arrête pas avec la catastrophe : « Nous continuons à accompagner les victimes », explique la NFN. Dans un pays comme le Népal, les organisations de la société civile mobilisent des bénévoles, apportent de la nourriture, du gaz et de l'eau et répondent à d'autres besoins fondamentaux au sein des communautés. Mais elles encouragent également l'émergence de nouveaux réseaux et modèles de collaboration et de gouvernance.

Lorsque le Népal a été frappé par le tremblement de terre en 2015, des milliers de bâtiments publics et privés ont été détruits, y compris des monuments historiques et des temples, tuant près de 9 000 personnes et faisant plus de 22 000 blessés. Au coût matériel du tremblement de terre s'est ajouté le tribut psychologique. Dans des mouvements de solidarité, les voisins se sont soutenus mutuellement en partageant nourriture, abri et, plus important

« Le travail des organisations de la société civile ne s'arrête pas avec la catastrophe. »

“The work of civil society organisations does not stop when a disaster ends.”

ever experienced, I thought I'd lost everything. During the rescue efforts, I saw dead bodies... my relatives told me to be strong and help others,” a teenager explained. Decades after a landslide, a tsunami or a man-made conflict, people still have to deal with the consequences. These silent emergencies linger but are often forgotten about.

Even if, since this disaster, much has been achieved in the coordination between government, international agencies and civil society, the challenge now is maintaining this commitment to be better prepared for the next major earthquake or disaster. Near to a small stone memorial to the 1934 earthquake that stands by a busy street in Kathmandu, three-storey houses were built: this is the limit imposed by a law passed to reduce the impact of subsequent earthquakes. Yet further floors have been built, destabilising the buildings, as memory recedes and learning fades. How do we keep personal, public and political commitment alive?

The way forward

How do we shift from dealing with disasters to dealing with the more complex and intertwined realities that lead to the multiplication and intensification of both intensive and everyday disasters? In 2019, Forus started a project²⁴ to strengthen the capacities of national NGO platforms in crisis and post-emergency situations with the support of the *Fondation de France*. From Mali to Colombia, passing through Nepal and Bangladesh, this has brought together the experiences and mechanisms of networks of civil society organisations

— 21. Kunda Dixit, “Disasters in Nepal come in waves – There are crises within crises, layers upon layers of calamities”, *Nepali Times*, 17 June 2021, <https://www.nepalitimes.com/banner/disasters-in-nepal-come-in-waves>

— 22. KhemLal Bishwakarma, “Community Forestry: An Effective Avenue to Respond to COVID-19”, *my Republica*, 7 October 2021, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/community-forestry-an-effective-avenue-to-respond-to-covid-19>

— 23. NGO Federation of Nepal, <https://www.ngofederation.org>

— 24. Forus, “About the DRR toolkit”, <https://drr.forus-international.org>

encore, assistance émotionnelle. Cet aspect pourtant essentiel de la gestion des risques est souvent relégué au dernier plan. Comment faire face aux stigmates psychologiques, tant individuellement que collectivement ?

« Pendant le tremblement de terre, j'étais désespéré. J'ai eu la peur de ma vie, j'avais l'impression d'avoir tout perdu. Pendant les sauvetages, j'ai vu des cadavres... Mes proches m'ont dit d'être fort et d'aider les autres. », décrit un adolescent. Plusieurs décennies après un glissement de terrain, un tsunami ou un conflit, les gens doivent continuer à vivre avec les conséquences. Ces urgences silencieuses ne disparaissent pas, mais elles sont bien souvent oubliées.

Même si, depuis cette catastrophe, de grands progrès ont été accomplis dans la coordination entre gouvernement, agences internationales et société civile, le défi est désormais de maintenir ce niveau d'implication afin d'améliorer la préparation au prochain grand tremblement de terre ou à la prochaine catastrophe majeure. Près d'un petit mémorial en pierre, érigé après le tremblement de terre de 1934 en bordure d'une rue animée de Katmandou, des maisons de trois étages ont été construites : c'est la limite qu'impose une loi adoptée pour réduire l'impact des prochains tremblements de terre. Cependant d'autres étages se sont ajoutés, déstabilisant les édifices à mesure que la mémoire et les leçons du passé s'effacent et s'estompent. Comment conserver la vitalité de l'engagement personnel, public et politique ?

L'avenir

Comment opérer la transition entre la gestion des catastrophes et la gestion des réalités plus complexes et imbriquées qui conduisent à la multiplication et à l'intensification des catastrophes, à la fois de grande ampleur et quotidiennes ? En 2019, Forus a lancé un projet²⁴ visant à renforcer les capacités des

that deal with disasters on a daily basis. They shared their experience in bridging experts, local groups and others to coordinate a more effective response and to be better prepared by laying the foundations for collective and inter-connected work.

What came out of this process? To deal with disasters, we have to rely on the local knowledge of communities, we have to build innovative partnerships with international actors challenging the balance of power, and we need to strengthen trust and coordination amongst actors.

The efforts to build resilient communities does not stop when the fire is extinguished, the hurricane stops or a town is rebuilt. It is a long-term process that goes hand in hand with new models of financing sustainable development²⁵. If we continue promoting extractivist models as the only way to achieve development, or we curtail the space of civil society, communities and citizens, the way forward is going to be marred with more failures and suffering. The epicentre of these endeavours needs to be grounded in local communities, since they are the ones who need to be at the core of reconstruction and preparedness efforts – to open up optimistic perspectives and sustain paths for the future of our societies.

— 24. Forus, « À propos de la boîte à outils RRC », <https://drr.forus-international.org>

— 25. Forus, "Financing for Sustainable Development", <https://www.forus-international.org/en/financing-for-sustainable-development>

plateformes nationales d'ONG dans des situations de crise et de post-urgence avec le soutien de la Fondation de France. Du Mali à la Colombie, en passant par le Népal ou le Bangladesh, cela a permis de rassembler les expériences et mécanismes des réseaux d'organisations de la société civile qui font face aux catastrophes au quotidien. Ces derniers ont partagé leur expérience dans la création de passerelles entre experts, groupes locaux et autres acteurs afin de coordonner une réponse plus efficace et d'améliorer la préparation en posant les bases d'un travail collectif et interconnecté.

Qu'est-il ressorti de ce processus ? Dans la gestion des catastrophes, nous devons nous appuyer sur les savoirs locaux des communautés, mettre en place des partenariats innovants avec des acteurs internationaux qui repensent les rapports de pouvoirs, et renforcer la confiance et la coordination entre les acteurs.

Les efforts visant à bâtir des communautés résilientes ne s'arrêtent pas à partir de l'extinction d'un incendie, de la fin d'un ouragan ou de la reconstruction d'une ville. Il s'agit d'un processus à long terme, allant de pair avec de nouveaux modèles de financement du développement durable²⁵. Si nous continuons à promouvoir les modèles extractivistes comme la seule voie de développement, ou si nous limitons l'espace alloué à la société civile, aux communautés et aux citoyens, l'avenir sera marqué par davantage d'échecs et de souffrances. L'épicentre de ces initiatives doit trouver ses racines dans les communautés locales, lesquelles ont vocation à être au cœur des efforts de reconstruction et de préparation afin de construire des perspectives pleines d'espoir et des trajectoires pérennes pour l'avenir de nos sociétés.

Traduit de l'anglais par Anna Brun

« Dans la gestion des catastrophes, nous devons nous appuyer sur les savoirs locaux des communautés. »

"To deal with disasters, we have to rely on the local knowledge of communities."

— 25. Forus, « Financement du développement durable », <https://www.forus-international.org/fr/financing-for-sustainable-development>

Biographies



JOSÉ RAMÓN ÁVILA

Directeur de l'Association des organisations non gouvernementales (ASONOG) née dans les années 1980 au Honduras sous la forme d'une initiative pour coordonner les efforts d'un groupe d'organisations intervenant auprès des populations réfugiées dans les zones situées à la frontière occidentale du pays. Depuis, l'ASONOG s'est engagée en faveur des processus de plaidoyer pour les politiques de développement du pays, avec la participation des populations traditionnellement exclues au niveau local, municipal, départemental et national, au travers de la création de processus participatifs.

He is the Director of the Association of Non-Governmental Organisations (ASONOG), an association founded in the 1980s in Honduras as an initiative to coordinate the efforts of a group of organisations working with refugee populations in the western border areas of the country. Since then, ASONOG has promoted advocacy processes for the country's development policies with the participation of traditionally excluded populations at the local, municipal, departmental and national levels through the generation of participatory processes

ZIAD ABDEL SAMAD

Directeur exécutif du Réseau des ONG arabes pour le développement (Arab NGO network for Development, ANND). Basé à Beyrouth, l'ANND rassemble depuis 1999 trente ONG et neuf réseaux nationaux originaires de dix pays arabes actifs dans la protection des droits sociaux et économiques.

He is the Executive Director of the Arab NGO Network for Development (ANND). Based in Beirut, since 1999 ANND has brought together thirty NGOs and nine national networks from ten Arab countries that are active in the protection of social and economic rights.

ARJUN BHATTARAI

Secrétaire général adjoint de la Fédération des ONG du Népal, Arjun Bhattarai collabore avec des organisations de la société civile depuis 1995, et travaille encore aujourd'hui sur des thématiques autour de la réduction de la pauvreté, des inégalités, de l'autonomisation des communautés, du leadership des jeunes, de l'espace civique et du plaidoyer lié aux politiques sur différentes problématiques. Défenseur de l'entrepreneuriat social depuis l'ère des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), il s'engage et contribue de manière continue à la localisation et à l'accomplissement des OMD.

He is the Deputy Secretary General of the NGO Federation of Nepal. Arjun Bhattarai has been working with civil society organisations since 1995 and continues to work on issues related to poverty reduction, inequality, community empowerment, youth leadership, civic space and policy advocacy on different issues. He has promoted social entrepreneurship since the era of the Millennium Development Goals (MDGs) and has continuously engaged and contributed on localising and achieving Sustainable Development Goals (SDGs).

SARAH STRACK

Directrice de Forus depuis avril 2020, Sarah Strack est forte d'une expérience de plus de dix ans dans la collaboration avec les réseaux de la société civile et les alliances, notamment avec le Climate Action Network (CAN) International, l'International Civil Society Centre ou Transparency International. Fervente militante en faveur de la justice sociale, Sarah est convaincue de la puissance transformatrice des coalitions centrées sur les personnes qui agissent pour le changement.

Sarah Strack has been Director of Forus since April 2020 and brings over a decade of experience working with civil society networks and alliances such as Climate Action Network (CAN) International, the International Civil Society Centre and Transparency International. A passionate advocate of social justice, Sarah believes in the transformative power of people-centred coalitions acting for change.

BIBBI ABRUZZINI

Elle fait partie de l'équipe communication de Forus, un réseau mondial d'organisations de la société civile regroupant 68 plateformes nationales d'ONG et 7 coalitions régionales d'Afrique, d'Amérique, d'Asie, d'Europe et du Pacifique qui luttent en faveur d'un avenir plus juste et plus durable. Bibbi Abruzzini a également cofondé « Both Nomads », un collectif de création qui réalise des documentaires et des reportages photographiques collaboratifs partout sur la planète.

She is part of the communications team at Forus, a global network of civil society organisations which gathers sixty-eight national NGO platforms and seven regional coalitions from Africa, America, Asia, Europe and the Pacific to fight for a more just and sustainable future. Bibbi Abruzzini is also the co-founder of Both Nomads, a creative collective making documentaries and collaborative photo reportages around the globe.

Nous tenons particulièrement à remercier la Fondation de France, Sanjog Manandhar, Magali Dandolo, ainsi que le réseau et le secrétariat de Forus, et en particulier Rémi Renon, pour leurs conseils et leurs contributions à cet article.

A special thanks to Fondation de France, Sanjog Manandhar, Magali Dandolo, and the Forus network and secretariat, and in particular Rémi Renon, for their guidance and contributions to this article.



INNOVATIONS



INNOVATIONS

De la possibilité de contrôler un foyer épidémique de VIH

About the possibility of controlling an HIV epidemic hotspot

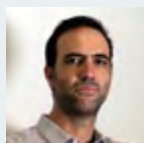
Pierre Mendiharat • Directeur adjoint des opérations de Médecins Sans Frontières, Centre opérationnel de Paris
Elba Rahmouni • Chargée de diffusion au Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (CRASH)
Léon Salumu Luzinga • Responsable des programmes à Médecins Sans Frontières, Centre opérationnel de Paris



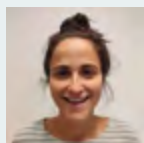
Conçu dans la perspective de diminuer l'incidence du VIH/sida dans un district kenyan, un projet de Médecins Sans Frontières est parvenu à dépasser le fameux objectif des « 3 x 90 » fixé par l'ONUSIDA. Retour sur des résultats encourageants qui ne signifient pas pour autant, selon les auteurs de cet article, que l'épidémie prendra fin d'ici 2030.

Designed to reduce the incidence of HIV/AIDS in a Kenyan district, a Médecins Sans Frontières project successfully exceeded the “90-90-90” target set by UNAIDS. A look back on the results that the authors of this article believe are encouraging but by no means a guarantee that the epidemic will be over by 2030.





PIERRE
MENDIHARAT



ELBA
RAHMOUNI



LÉON SALUMU
LUZINGA

Malgré une forte mobilisation internationale au cours des dernières décennies qui a permis des avancées significatives dans la lutte contre le virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/sida), la maladie continue de tuer massivement. C'est le cas dans le district rural de Ndhiwa, dans le comté de Homa Bay au Kenya¹. Alors qu'il n'existe encore ni remède définitif ni vaccin, le Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) s'est fixé l'objectif ambitieux de mettre fin à l'épidémie d'ici à 2030, notamment grâce à la stratégie dite des « 3 x 90 » (ou « cascade de soins ») : il faudrait que 90 % des personnes vivant avec le VIH connaissent leur statut ; que 90 % des personnes connaissant leur statut reçoivent des antirétroviraux (ARV) et que 90 % des personnes sous ARV aient une charge virale indétectable. Ces hypothèses audacieuses ont été mises à l'épreuve dans un projet pilote de cinq années, lancé en juin 2014 par Médecins Sans Frontières (MSF) et le ministère de la Santé kenyan dans le district de Ndhiwa. Là, l'étude *Ndhiwa HIV Impact in Population Survey 1* (NHIPS 1) menée par le centre d'épidémiologie de MSF (Épicentre) en 2012 avait déjà mis en évidence des chiffres d'incidence et de prévalence du VIH parmi les plus élevés au monde. Six ans plus tard, une nouvelle étude Épicentre, NHIPS 2², a démontré que l'objectif des « 3 x 90 » avait été dépassé. Au regard de l'incidence en nette diminution, mais toujours élevée, s'agit-il vraiment d'un succès ?

— 1. Depuis la décentralisation du pouvoir mise en place dans le cadre de la nouvelle constitution adoptée en 2010, le Kenya est constitué de 47 comtés, eux-mêmes divisés en districts. Ainsi, l'ancienne province de Nyanza, située dans le sud-ouest du Kenya au bord du lac Victoria, comprend le comté de Homa Bay qui regroupe lui-même huit districts, dont celui de Ndhiwa.

— 2. Médecins Sans Frontières, *VIH : l'amélioration de la prise en charge a fait chuter la proportion des personnes infectées dans l'un des foyers les plus touchés au monde*, 24 novembre 2020, <https://www.msf.fr/communiqués-presse/vih-l-amelioration-de-la-prise-en-charge-a-fait-chuter-la-proportion-des-personnes-infectees-dans-l-un-des-foyers-les-plus>

Despite strong international mobilisation over the last decades that has enabled significant advances in the fight against the human immunodeficiency virus/acquired immunodeficiency syndrome (HIV/AIDS), the disease continues to kill on a massive scale, as is the case in Kenya, in the rural district of Ndhiwa in the county of Homa Bay¹. Although there is still no definite treatment or vaccine, the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) has set itself the ambitious goal of ending the HIV/AIDS epidemic by 2030, in particular through the implementation of the strategy known as the "90-90-90" target (or "treatment cascade"): 90% of all people living with HIV should know their HIV status, 90% of all people with diagnosed HIV infection should receive sustained antiretroviral therapy (ART) and 90% of all people receiving ART should have viral suppression. These bold claims were put to the test in a five-year programme launched in 2014 by Doctors Without Borders (*Médecins sans frontières* - MSF) and Kenya's Ministry of Health in the district of Ndhiwa. Previously, the Ndhiwa HIV Impact in Population Survey 1 (NHIPS 1) conducted by Épicentre (MSF's epidemiology centre) in 2012 had brought to light HIV incidence and prevalence figures amongst the highest in the world. Six years later, a new Épicentre study, NHIPS 2², demonstrated that the "90-90-90" target had been exceeded. With incidence in significant decline, yet still elevated, can this truly be considered a success?

— 1. Kenya has been composed of forty-seven counties, each divided into districts, since the decentralisation of power introduced by the new constitution adopted in 2010. The ancient province of Nyanza, situated on the shore of Lake Victoria in the southwest of Kenya, includes the county of Homa Bay, itself divided into eight districts, including the district of Ndhiwa.

— 2. Médecins Sans Frontières, *VIH : l'amélioration de la prise en charge a fait chuter la proportion des personnes infectées dans l'un des foyers les plus touchés au monde*, 24 novembre 2020, <https://www.msf.fr/communiqués-presse/vih-l-amelioration-de-la-prise-en-charge-a-fait-chuter-la-proportion-des-personnes-infectees-dans-l-un-des-foyers-les-plus>

Le projet de Ndhiwa : vers un modèle de soins simplifié

Le projet de Ndhiwa a été conçu avec l'objectif de diminuer l'incidence³ du VIH dans le district via la mise en place de toutes les méthodes biomédicales connues. Il s'agit du dépistage massif, de la circoncision⁴, de la mise sous traitement précoce des personnes positives, et de la bonne prise en charge et du suivi médical des patients pour s'assurer du maintien d'une charge virale indétectable. L'approche populationnelle consistait à s'adresser à toute la population de Ndhiwa et pas seulement à une cohorte de patients. Les deux premières années (2014 et 2015), MSF a déployé d'importants moyens dans les villages, dans le cadre de campagnes de sensibilisation et de dépistage menées en dehors des centres de santé dont les capacités ont par ailleurs été renforcées. Ces campagnes ont permis à MSF d'avoir accès à des personnes difficiles à atteindre, principalement des hommes qui ne fréquentaient pas régulièrement les structures sanitaires. Puis, dès 2016, l'équipe a travaillé d'une part à décentraliser les soins et l'activité de laboratoire dans le district et d'autre part à simplifier le parcours de soin. En 2018, après avoir effectué le dépistage des habitants dans tout le district, l'équipe a poursuivi l'activité de dépistage au sein des structures de santé, et a réservé le dépistage à domicile pour les contacts (famille et amis) des personnes dépistées positives dans les centres de soins.

Conjointement, un processus de simplification de la prise en charge a été initié, consistant par exemple à espacer les consultations afin de diminuer leur nombre. Dans un pays où le système de santé est marqué par l'insuffisance des ressources en personnel, il fallait réduire la charge de travail des équipes qui suivent des cohortes de milliers de patients et leur permettre de se concentrer sur la

The Ndhiwa project: simplifying the treatment model

The Ndhiwa project was designed with the objective of reducing HIV incidence³ in the district by implementing every known biomedical method, i.e. mass testing, medical male circumcision⁴, early treatment initiation of HIV-positive persons and proper care and medical monitoring of patients to ensure that their viral load remains undetectable. The population-based approach involved working with Ndhiwa's entire population, not simply with a cohort of patients. During the first two years (2014 and 2015), MSF deployed significant resources in Ndhiwa's villages, conducting awareness-raising and testing campaigns outside of health facilities as well as increasing the capacities of health facilities. Awareness-raising and testing campaigns enabled hard-to-reach populations to be accessed, in particular men who did not regularly attend health facilities. Then, from 2016, the team worked on decentralising delivery of care and laboratory practices in the district as well as simplifying the care pathway. In 2018, after testing the population of the entire district, the team pursued testing activities within the health facilities, saving home-based testing for the contacts (family and friends) of all persons tested positive in health care facilities.

In conjunction, a care delivery simplification process was launched, for example spacing out consultations to reduce the overall number of appointments. In a country in which the health care system faces staff shortages, it was important to reduce the workload of the teams monitoring cohorts of thousands of patients so that they could focus on the quality of consultations. From the patient's point of view, travelling to health facilities less frequently can be advantageous as it lessens the burden of time and

— 3. L'incidence d'une maladie correspond au nombre de nouveaux malades sur une période donnée.

— 4. Les campagnes de circoncision ont été abandonnées, car trop peu fréquentées ; d'autres organisations s'en occupaient avec de meilleurs résultats que MSF.

— 3. The incidence of a disease is the number of new cases occurring in a population during a specified period.

— 4. MSF abandoned male circumcision campaigns as participation levels were too low. Other organisations were conducting circumcision campaigns with better results.

qualité des consultations. Du point de vue du patient, venir moins souvent peut être un bénéfice important en raison du temps et du coût de transport. MSF a ainsi proposé des consultations de suivi tous les six mois, et la possibilité de venir récupérer les médicaments tous les trois mois. L'équipe a également mis en place des CAG (*Community ART Group*) : dans un village éloigné, les patients constituent un groupe ; chaque membre du groupe se rend à tour de rôle à une consultation annuelle et rapporte à cette occasion les médicaments des autres patients. Depuis quelques années, MSF s'inscrit dans le cadre du DSDM – *differentiated service delivery model* : plutôt que d'imposer aux patients un schéma de soins, il s'agit de proposer à chacun de choisir parmi différentes options son parcours de soins.

Un partenariat avec le ministère kenyan de la Santé et les populations

Dès le début, MSF a manifesté la volonté de mettre en place une action durable (parce que la prise en charge du VIH est à vie) et répliquable. Travailler avec le ministère de la Santé a conduit l'équipe à revoir ses propres standards pour s'accommoder des réalités du terrain, notamment concernant le nombre des soignants, les protocoles et le niveau de rémunération. En démontrant qu'il est possible d'avoir un impact sur la transmission à l'échelle d'une population, l'association espérait que les autorités sanitaires feraient la même chose dans d'autres districts. Par ailleurs, ce projet comportait une grande ambition de mobilisation sociale puisqu'il fallait obtenir que toute la population adulte fasse chaque année un test de dépistage⁵. Il était donc nécessaire d'agir de

money. MSF thus proposed clinical consultations once every six months and introduced the option of collecting medication refills once every three months. MSF teams also set up Community ART Groups (CAGs) in remote villages whereby patients form a group and each group member travels to a consultation once a year and brings home medication for the other patients in their group. In the last few years, MSF has been implementing the Differentiated Service Delivery Model (DSDM) where, rather than imposing a model of care to all patients, patients can choose their care pathway from a number of different options.

Partnering with Kenya's Ministry of Health and local populations

MSF was determined from the outset that its action would be both long-term (since HIV treatment and care is lifelong) and replicable. From working with the Kenyan Ministry of Health, the team revised its standards to adapt to on-the-ground realities, particularly regarding the number of healthcare workers, protocols and remuneration. By demonstrating that HIV transmission could be impacted at a population level, the organisation hoped that health authorities would do the same in other districts. In addition, this project was very ambitious in terms of community mobilisation, as the entire adult population had to be tested every year⁵. There was therefore a need for concerted action with the authorities, including the Ministry of Health, traditional chiefs and local notables. The participation of these influential figures was a key criterion of the project's success.

— 5. Pour encourager les gens à se faire tester, il ne faut pas sous-estimer la terrible épreuve que constitue toujours la découverte de sa séropositivité, à cause des conséquences sur la vie affective, familiale et sexuelle qui viennent s'ajouter à la peur de la maladie et de la mort. Pour autant, l'association a certainement bénéficié d'une évolution de fond : l'épidémie de VIH s'est tellement généralisée dans cette région que la stigmatisation a évolué en sens inverse. Un quart des adultes sont séropositifs, et parmi les trois quarts qui sont séronégatifs, tout le monde a connu ou connaît encore intimement plusieurs personnes séropositives.

— 5. When encouraging people to be tested, the devastation caused by discovering one's seropositivity must never be underestimated. Consequences upon emotional, family and sexual life inevitably add to the fear of illness and death. Yet the organisation has no doubt benefited from a significant development: the HIV epidemic had become so widespread in this region that stigmatisation had become inverted. One quarter of adults are HIV-positive, and, amongst the three quarters of HIV-negative adults, everybody has personally known – or still knows – more than one HIV-positive individual.

manière concertée avec les autorités, qu'il s'agisse du ministère de la Santé ou des chefs traditionnels et des notables locaux. La participation de ces personnalités a été un aspect important de la réussite du projet.

Si MSF affirme généralement travailler avec les ministères de la Santé, la pratique montre que, le plus souvent, ses équipes cherchent plutôt à se faire une place au sein du système de santé qui leur permette d'être le plus autonomes possible. Historiquement, l'association s'est organisée pour être la plus indépendante possible, notamment du point de vue financier, avec la réussite que l'on connaît. L'inconvénient réside en ce que cela a fait des personnels de Médecins Sans Frontières des isolationnistes notoires, qui ont accumulé bien peu de savoir-faire pour travailler en partenariat. Pourtant, nombreuses sont les situations où MSF gagnerait à s'associer, certainement davantage qu'il y a 30 ans. Les capacités des pays d'intervention et des autres acteurs de l'aide ont en effet grandement augmenté en trois décennies. Et de fait, aujourd'hui, l'organisation essaye de lutter contre son isolationnisme. Ainsi, dans le projet de Ndhiwa, la manière de travailler s'est voulue d'emblée participative, avec la mise en place de comités techniques et de comités de pilotage à l'intérieur desquels le ministère de la Santé, MSF et les autres acteurs du VIH dans le comté devaient prendre des décisions concertées. Le chef de mission présent au démarrage du projet explique d'ailleurs qu'il devait se battre en permanence avec ses collègues de MSF afin que la temporalité des prises de décision respecte ces temps de réflexion avec les autres acteurs.

La mobilisation sociale et la relation patient-soignant

Les programmes internationaux de lutte contre le VIH ont longtemps été marqués par des tentatives de changement des comportements des populations allant de l'injonction à l'abstinence (particulièrement dans tous les programmes finan-

« Dans le projet de Ndhiwa, la manière de travailler s'est voulue d'emblée participative. »

"For the Ndhiwa project, MSF teams therefore sought to work in a participatory fashion from the outset."

While MSF claims to work with ministries of Health, in practice MSF teams often seek to create positions for themselves within health systems so that they can work as autonomously as possible. The organisation has historically managed to remain as independent as possible – above all financially –, which has been instrumental to its success. However, the downside of this approach is that it has turned MSF staff into notorious isolationists, with a limited ability to work successfully in partnership. Yet nowadays there are so many contexts in which MSF would benefit from operational partnerships, certainly more so than thirty years ago. Indeed, in the last three decades, the capacities of countries of intervention and of other humanitarian aid stakeholders have increased significantly. Consequently, the organisation is trying to tackle its isolationism. For the Ndhiwa project, MSF teams therefore sought to work in a participatory fashion from the outset, forming technical committees and steering committees within which the Ministry of Health, MSF and other district HIV stakeholders had to make concerted decisions. However, the MSF head of mission present at the beginning of the project explained that he continually struggled with his MSF colleagues to bring the decision-making process timeframes in line with the consultation time required with other stakeholders.

Community mobilisation and the health care worker/patient relationship

For many years, international programmes to fight HIV have been shaped by attempts to change population behaviour, with strategies ranging from directives to encourage abstinence (in

cés par le Plan d'urgence présidentiel de lutte contre le VIH/sida⁶) à la diminution du nombre de partenaires sexuels ou encore à l'usage systématique du préservatif. Même après l'échec patent de ces politiques, ces injonctions ont été massivement maintenues. C'est particulièrement vrai dans cette région du Kenya où une littérature anthropologique avait établi un lien entre la flambée de l'épidémie de VIH et les rites traditionnels au sein de la communauté Luo impliquant des rapports sexuels. Une enquête réalisée par le docteur Xavier Plaisancie⁷ auprès de la population masculine à Homa Bay a bien montré les contradictions existant entre les injonctions sociales de normalité et de virilité et les messages de santé publique, ainsi que les difficultés pour un individu à les résoudre. À Ndhiwa, MSF a affiché sa volonté de ne pas s'aventurer sur ce terrain anthropologique et de miser plutôt sur les moyens biomédicaux.

Les rapports entre soignants et soignés sont, par nature, déséquilibrés et souvent les soignants se retrouvent dans le rôle de ceux qui formulent des injonctions. À Ndhiwa, les activités menées dans les villages ont permis dans une certaine mesure de rompre avec ces habitudes. Cette stratégie a contribué au succès du projet, mesuré par les très bons chiffres de dépistage. Lors des visites à domicile, l'équipe médicale devait se présenter, puis expliquer et justifier son activité. C'est le patient qui accueillait le soignant : ainsi,

particular in all the programmes funded by the President's Emergency Plan for AIDS Relief⁶) to those promoting the reduction of the number of sexual partners and the systematic use of condoms. Even after the patent failure of such policies, these directives were overwhelmingly continued. This is particularly true in this part of Kenya where an anthropological literature established a link between the explosion of the HIV epidemic and traditional rites involving sexual acts within the Luo community. A study conducted by Xavier Plaisancie⁷ among Homa Bay County's male population, clearly demonstrates a contradiction between the social expectations of normality and virility and public health messages, and showed how difficult it is for any individual to resolve these contradictions. MSF made it very clear that in Ndhiwa it wished to rely upon biomedical methods rather than venture onto this anthropological terrain.

Relationships between healthcare workers and patients are by nature unbalanced, with healthcare workers frequently finding themselves delivering directives. To some extent, the activities conducted in Ndhiwa's villages caused a rupture from these habitual dynamics and patterns. Indeed, this strategy contributed to the project's success, as measured by the remarkable testing results. During the home-based visits, medical teams had to introduce them-

— 6. *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR) : plan d'aide d'urgence à la lutte contre le sida à l'étranger que le président des États-Unis George W. Bush avait lancé en 2003 [NDLR].

— 7. La thèse de médecine de Xavier Plaisancie portant sur « Les représentations du VIH et leur impact sur le recours aux soins – Enquête au sein de la population masculine de Homa Bay au Kenya » a fait l'objet d'un *Cahier du Crash*, 9 juin 2020, <https://msf-crash.org/fr/publications/medecine-et-sante-publique/les-representations-du-vih-et-leur-impact-sur-le-recours>. Cette démarche a fait l'objet d'un dialogue régulier de recherche de Xavier Plaisancie avec Jean-Hervé Bradol et Marc Le Pape, membres du Crash. L'enquête décrit en particulier la diversité des acteurs institutionnels (médicaux, politiques, religieux...) responsables de l'injonction à l'abstinence. Voir l'interview que Xavier Plaisancie avait accordée à notre revue, disponible sur notre site : <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/01/22/xavier-plaisancie-medecin> [NDLR].

— 6. *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR): an emergency aid plan for combatting AIDS launched by the American president George W. Bush in 2003 [Editor's note].

— 7. Xavier Plaisancie's medical thesis on "Representations of HIV and impact on care seeking among the men of Homa Bay, Kenya" was presented in a *Cahier du CRASH*, 9 June 2020, <https://msf-crash.org/fr/publications/medecine-et-sante-publique/les-representations-du-vih-et-leur-impact-sur-le-recours>. Xavier Plaisancie's research drew upon regular conversations with Jean-Hervé Bradol and Marc Le Pape, both members of MSF's *Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH). In particular, the study describes the diverse institutional stakeholders (medical, political, religious, etc.) responsible for directives encouraging abstinence. Please see the interview given by Xavier Plaisancie to *Humanitarian Alternatives*, available on our website: <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/01/22/xavier-plaisancie-medecin> [Editor's note].

il pouvait poser toutes les questions qu'il souhaitait pour comprendre, et le soignant prenait le temps d'y répondre. Le patient pouvait alors faire un choix informé. Dans un centre de santé, le soignant tend à considérer que si le patient vient, c'est qu'il est d'accord avec les différents actes médicaux, y compris le dépistage.

MSF n'a pas œuvré suffisamment à l'amélioration de la qualité de la relation patient/soignant au niveau des structures de soins. Il existe pourtant des recommandations et des formations qui mettent systématiquement l'accent sur l'empathie, l'écoute, le respect et l'absence de jugement. L'association peut raisonnablement espérer que celles-ci portent leurs fruits. Reste qu'il est difficile d'évaluer la qualité des relations sur le terrain. L'enquête de Rose Burns⁸ auprès de patients de Ndhiwa ayant connu des périodes d'échec de traitement a montré le défaut de support social et économique dans le programme, ainsi qu'une insuffisante personnalisation des discours et des soins. Enfin, il est regrettable qu'aucun mécanisme solide de prévention et de détection des abus à l'encontre des patients n'ait été mis en place.

Des résultats très encourageants

La comparaison des résultats des deux études précitées (NHIPS 1 et 2) a permis une évaluation de ce projet. Les résultats ont dépassé les espérances, montrant une nette amélioration de la « cascade de soins » ainsi qu'une baisse de l'incidence et de la prévalence : les 3 x 90 ont même été dépassés puisque l'on a atteint des seuils respectifs de 93-97-95. Il reste donc moins de 12 % de personnes séropositives avec une charge virale détectable et qui sont potentiellement contagieuses : cela représente 16 000 personnes qui ont accès à un traitement efficace.

« Les 3 x 90 ont même été dépassés puisque l'on a atteint des seuils respectifs de 93-97-95. »

"The 90-90-90 target was even exceeded as results of 93-97-95 were achieved respectively."

selves and then explain and justify what they were doing. As patients were welcoming healthcare workers into their own homes, they were empowered to ask all the questions they needed to understand while the healthcare workers took the time to provide answers, enabling patients to make informed choices. In health facilities, healthcare workers presume that if patients come to the facility they accept the various medical procedures, including testing.

MSF has not yet sufficiently improved the health care worker/patient relationship in health facilities. Yet various recommendations and trainings systematically emphasise the importance of empathy, the act of listening, respect and non-judgement. The organisation may therefore reasonably hope that these trainings and recommendations will soon bear fruit. Nonetheless, evaluating healthcare worker/patient relationship quality in the field remains challenging. Rose Burns's study⁸ conducted with a cohort of Ndhiwa patients having encountered periods of treatment failure demonstrated the programme's poor economic and social support as well as the inadequate personalisation of messaging and care to individual patients. Finally, it is regrettable that no robust mechanism was implemented for preventing and detecting patient abuse.

— 8. Rose Burns *et al.*, "I saw it as a second chance": A qualitative exploration of experiences of treatment failure and regimen change among people living with HIV on second- and third- line antiretroviral therapy in Kenya, Malawi and Mozambique", *Global Public Health*, Vol.14, no.8, 2019, p.1112-1124, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441692.2018.1561921>

— 8. Rose Burns *et al.*, "I saw it as a second chance": A qualitative exploration of experiences of treatment failure and regimen change among people living with HIV on second- and third- line antiretroviral therapy in Kenya, Malawi and Mozambique", *Global Public Health*, vol.14, no.8, 2019, p.1112-1124, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441692.2018.1561921>

Il était plus difficile de répondre à la question de la baisse de l'incidence des nouvelles infections en raison d'un problème statistique de chevauchement des intervalles de confiance⁹ : un échantillon bien plus grand aurait été nécessaire pour garantir la robustesse de cette comparaison. Cependant, d'autres éléments allaient dans le sens d'une réduction de la transmission du virus. En 2018, 88 % des personnes séropositives avaient une charge virale indétectable et n'étaient donc pas contagieuses, contre 40 % seulement en 2012. Chez les jeunes de 15 à 24 ans, la prévalence a chuté en comparaison de 2012 : ceci est cohérent avec une incidence basse dans ce groupe d'âge. Les responsables du projet se sont accordés pour affirmer qu'il était vraisemblable que l'incidence avait baissé dans les années précédant 2018, et que cet objectif inédit et très ambitieux de réduire nettement la transmission du virus, précisément à un endroit de la planète où la pandémie de VIH s'était révélée la plus dévastatrice, avait été atteint.

Dans le district de Ndhiwa, MSF a voulu s'attaquer à un très gros foyer endémique en apportant d'importants moyens pour une population relativement faible (le district comptait 242 726 habitants en 2015). L'association a considéré que cette mobilisation des ressources, parfois au détriment d'autres maladies, était justifiée compte tenu de la prévalence observée à Homa Bay.

Le départ de MSF et le projet aujourd'hui

Dès l'ouverture du projet, en 2014, la nécessité d'assurer la continuité des activités a été une priorité. Elle a amené les responsables du projet à adopter les standards du ministère de la Santé. Tous les personnels additionnels ont été recrutés en fonction des normes du

Highly encouraging results

This project was assessed by comparing the two previously cited studies (NHIPS 1 and 2). Results exceeded all expectations, demonstrating an improvement of the treatment cascade as well as a decrease in HIV incidence and prevalence. The 90-90-90 target was even exceeded as results of 93-97-95 were achieved respectively. This means that fewer than 12% of HIV-positive individuals have a detectable viral load and are potentially contagious, representing 16,000 people with access to effective treatment.

Due to a statistical problem caused by overlapping confidence intervals⁹, the question of whether the incidence of new infections had fallen was more challenging to answer. A much larger sample would have been required to guarantee the robustness of such a comparison. However, other factors did corroborate a reduction of HIV transmission. In 2018, 88% of HIV-positive individuals had an undetectable viral load and were therefore non contagious, compared to only 40% in 2012. Amongst young people between the ages of 15 and 24, prevalence fell in comparison to 2012. This is consistent with low HIV incidence within this age group. The project's managers agreed on the likelihood that HIV incidence had declined in the years running up to 2018 and that the previously unseen and highly ambitious target of significantly reducing HIV transmission in the very place on the planet where the epidemic was most devastating had been reached. In the Ndhiwa district, MSF decided to tackle a very large endemic hotspot by deploying significant resources for a relatively small population (in 2015, the district counted 242,726 inhabitants). In light of the prevalence observed at Homa Bay, the organisation considered that such a mobilisation of resources, sometimes at the cost of other diseases, was justified.

— 9. En 2012 il y avait 95 % de probabilité que l'incidence soit entre 1,1 et 2,5 % par an, et en 2018 il y avait 95 % de probabilité qu'elle soit entre 0,4 et 1,2 % par an. Il y avait donc une probabilité, certes extrêmement faible, qu'en 2012 comme en 2018, l'incidence se situait quelque part entre 1,1 et 1,2 %.

— 9. In 2012, 95% probability of incidence between 1.1 and 2.5% per year. In 2018, 95% probability of incidence between 0.4 and 1.2% per year. Therefore there is an admittedly extremely low probability that – in both 2012 and 2018 – incidence fell somewhere between 1.1 and 1.2%.

ministère, notamment en matière de rémunération. Les équipes MSF assuraient le travail de mentorat consistant à fournir un accompagnement individuel, et dans la durée, aux personnels de santé. L'équipe était convaincue que le système de santé kenyan avait la possibilité, sans partenaire extérieur, de maintenir « la cascade de soins ». Aujourd'hui, ce qui préoccupe MSF c'est de savoir comment maintenir les résultats positifs dans le contexte actuel de la pandémie de la Covid-19 et des mesures restrictives qui l'accompagnent. Il s'agit de rester vigilant, surtout envers les pays considérés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme comme ayant des revenus un peu plus élevés (notamment le Kenya) et qui, de ce fait, devaient subir une réduction des financements leur étant destinés.

Par ailleurs, MSF continue de collaborer avec les autres acteurs pour répondre aux manques et défis identifiés : améliorer la prise en charge des adolescents (pour lesquels le taux d'échec thérapeutique est encore d'environ 20 %) et des patients en échec de leur traitement ou ayant besoin de traitement de troisième ligne¹⁰. Ces patients attendent actuellement six à huit mois avant de changer leur traitement. Pour réduire ce délai, MSF favorise une prise de décision au niveau local sans passer par un comité national (comme cela est recommandé par le niveau central).

Ne pas céder aux slogans faciles

L'élaboration du projet Ndhiwa a coïncidé avec un moment clé de la recherche sur le VIH. En 2008, les autorités sanitaires suisses affirmaient, dans ce qui sera connu sous le nom de *Swiss statement*, qu'un patient qui prend correctement son traitement n'est plus contagieux. Cette affirmation capitale, notamment pour les couples sérodiscordants¹¹, fit l'objet d'une double controverse à

MSF's departure and the project today

Since the launch of the project in 2014, ensuring its continuity was considered a priority. Project coordinators therefore adopted Ministry of Health standards. All additional staff were recruited based upon Ministry standards, especially in relation to remuneration. MSF teams were responsible for mentoring, meaning providing long-term one-to-one coaching to healthcare workers. The team was convinced that the Kenyan healthcare system could maintain the treatment cascade without external partners. MSF's concern is how to safeguard positive results in the context of the current Covid-19 pandemic and its associated restrictive measures. Vigilance is required, in particular for countries – such as Kenya – considered by the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria as having slightly higher economic capacities and therefore been identified for receiving reduced allocated funds.

Furthermore, MSF continues to collaborate with other stakeholders to respond to the shortcomings and challenges identified: improving the treatment and care of adolescents (for whom the treatment failure rate is still around 20%) and patients with a failure treatment or patients requiring a third-line treatment regimen¹⁰. These patients are currently having to wait six

« Ce qui préoccupe MSF c'est de savoir comment maintenir les résultats positifs dans le contexte actuel de la pandémie de la Covid-19 et des mesures restrictives qui l'accompagnent. »

"MSF's concern is how to safeguard positive results in the context of the current Covid-19 pandemic and its associated restrictive measures."

— 10. Les patients qui échouent au traitement de deuxième ligne sont placés en troisième ligne en fonction du résultat du génotype de résistance.

— 11. Dans un couple sérodiscordant, l'un des partenaires est infecté par le VIH et l'autre non.

— 10. Patients failing a second-line treatment regimen are placed on a third-line treatment regimen, based upon genotypic resistance testing results.

« Quiconque étudie sérieusement le sujet sait que l'on ne peut pas espérer en avoir fini avec le VIH en 2030. »

"Anybody studying HIV of course knows that we cannot hope to be done with HIV by 2030."

la conférence de l'*International AIDS Society* (IAS) de Mexico cette même année : la déclaration s'appuyait-elle sur une recherche scientifique suffisamment robuste et, si oui, fallait-il le dire aux patients ? Puis, en juillet 2011, l'étude randomisée HPTN052 a démontré que la mise sous traitement ARV précoce avait conduit à une réduction de 96 % des transmissions au partenaire non infecté à l'intérieur d'une cohorte de couples sérodiscordants. De cette confirmation du *Swiss statement* résulte la théorie du contrôle possible de l'épidémie du VIH car le traitement devient un moyen de prévention : si toutes les personnes séropositives ont accès au traitement alors les transmissions cesseront¹². Concrètement, cela voulait dire inciter tout le monde à se faire dépister, généraliser l'accès au traitement, entrer dans une relation de longue durée avec les patients, puis regarder si cette stratégie conduit à une baisse de l'incidence au niveau de la population. Ce plan était tout à fait théorique puisque si, à l'échelle d'une cohorte de couples sérodiscordants, l'arrêt ou la baisse drastique des transmissions avait été démontré(e), cela n'avait jamais été prouvé à l'échelle d'une population.

MSF a souscrit aux objectifs synthétisés par le slogan des « 3 x 90 », qui ne sont jamais que la traduction chiffrée de bonnes pratiques en matière de lutte contre une épidémie : donner accès

to eight months before their treatment is modified. To reduce this delay, MSF favours a local decision-making process that does not go through a national committee (as recommended by the central level).

Avoiding easy slogans

The Ndhiwa project coincided with a key moment in the history of HIV research. In 2008, Swiss health authorities declared – in what was to become known as the Swiss Statement – that patients who took their treatment correctly were no longer contagious. This momentous announcement, particularly for serodiscordant couples¹¹, sparked a double controversy at the International AIDS Society (IAS) conference held in Mexico City the same year. The question was raised as to whether the statement was based on sufficiently robust scientific research and, if so, whether patients should be informed. A few years later, in July 2011, the HPTN052 randomised study demonstrated that, within a cohort of serodiscordant couples, early ARV treatment initiation had led to a 96% decrease in HIV transmissions to the non-infected partners. From this corroboration of the Swiss Statement emerged the theory of the possible control of the HIV epidemic, as treatment becomes a means of prevention: if all HIV-positive persons have access to treatment, transmissions will cease¹². Concretely, this requires urging the entire population to be tested, generalising access to treatment, entering into long-term relationships with patients and then observing whether this strategy leads to a decrease in incidence at the population level. This plan was completely theoretical, as although at the level of a cohort of serodiscordant couples the halting or drastic reduction of transmission had been demonstrated, this had never been proven at the population level.

— 12. Auparavant, les programmes de prévention préconisaient uniquement soit l'usage du préservatif soit l'abstinence, deux conduites qui n'ont pas permis de contrôler l'épidémie. En l'absence d'outils biomédicaux, les politiques de santé publique appelaient à des changements de comportement : beaucoup de discipline demandée aux populations et un résultat incertain.

— 11. In a serodiscordant couple, one partner is infected by HIV and the other is not.

— 12. Prevention programmes used to recommend exclusively the use of condoms or abstinence, two behaviours that have not managed to control the epidemic. In the absence of biomedical tools, public health policies called for changes in behaviour, i.e. a high level of discipline required from populations and uncertain results.

au diagnostic et aux soins, puis fournir des soins de qualité et s'assurer de la réussite du traitement. La question qui se pose désormais est de savoir si ces objectifs sont suffisants : qu'en est-il des 10-10-10 restants ? Car se donner ces objectifs, c'est se satisfaire que seulement 73 % de personnes positives aient une charge virale indétectable. D'ailleurs, l'ONUSIDA préconise maintenant de viser 95-95-95¹³. Au début du projet Ndhwa au Kenya, en 2014, et jusqu'aux résultats de l'enquête épidémiologique NHIPS 2, l'association n'était vraiment pas certaine que cette stratégie des « 3 x 90 » était réaliste étant donné la très forte discipline individuelle et collective qu'elle demandait.

Par ailleurs, contrairement aux « 3 x 90 », l'élimination du VIH en 2030 n'a jamais fait partie de la stratégie de MSF. De manière générale, ce genre d'objectif est éloigné de la façon de travailler de l'association avec des projets dont les objectifs sont limités. « La fin du SIDA en 2030 » est un slogan utilisé par ONUSIDA depuis la conférence de l'IAS de Vienne en 2011 pour remobiliser les bailleurs face à ce qui était perçu comme une « *donor fatigue* » (la baisse des dons pour la lutte contre l'épidémie de VIH). MSF aurait certainement dû se démarquer plus clairement de ce slogan trompeur : quiconque étudie sérieusement le sujet sait que l'on ne peut pas espérer en avoir fini avec le VIH en 2030. La communication de MSF a toujours consisté à rappeler la réalité de la maladie telle que vécue par les patients, les échecs de traitement, les difficultés du quotidien, la mortalité toujours élevée. Cela s'est sans doute fait de manière souvent trop schématique, sans vraiment rendre justice aux progrès très importants qui ont aussi été réalisés par ailleurs. Les résultats de cette étude NHIPS 2 permettent peut-être de relier ces deux nécessités.

MSF endorsed the objectives summarised by the 90-90-90 slogan, which are simply a quantitative translation of good practices in fighting an epidemic: ensure access to diagnosis and treatment, provide high-quality care and achieve effective treatment. The question raised now is whether these objectives are sufficient: what about the remaining 10-10-10? Accepting these targets also means accepting that only 73% of HIV-positive people have an undetectable viral load. Indeed, UNAIDS now recommends a 95-95-95 treatment target¹³. At the outset of the Ndhwa project in Kenya in 2014, and until the results of the NHIPS 2 epidemiological study were published, MSF was not certain that the 90-90-90 target was realistic, given the high level of individual and collective discipline required.

Furthermore, contrary to the 90-90-90 targets, the eradication of HIV in 2030 has never been a part of MSF's strategy. As a general rule, this type of objective differs from the organisation's *modus operandi*, which focuses on projects with clearly defined aims. "The end of AIDS by 2030" is a slogan that has been used by UNAIDS since the IAS conference in Vienna in 2011 in order to re-engage donors in the face of what was perceived as "donor fatigue" (a fall in donations to fight the HIV epidemic). MSF should surely have distanced itself further from such a misleading slogan, as anybody studying HIV of course knows that we cannot hope to be done with HIV by 2030. MSF's intention has always been to report on the reality of the disease, as illustrated by the lived experiences of patients, patient treatment failures, the challenges of everyday life and the still elevated death rate. This communication strategy has no doubt been implemented in an overly schematic fashion, without truly acknowledging the significant advances achieved elsewhere. The results of the NHIPS 2 study suggest that these two imperatives may be reconciled.

Translated from the French by Naomi Walker

— 13. UNAIDS, "Understanding Fast-Track, Accelerating action to end the AIDS epidemic by 2030", June 2015, https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/201506_JC2743_Understanding_FastTrack_fr.pdf

— 13. UNAIDS, "Understanding Fast-Track, Accelerating action to end the AIDS epidemic by 2030", June 2015, https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/201506_JC2743_Understanding_FastTrack_fr.pdf

Biographies



PIERRE MENDIHARAT

Directeur adjoint des opérations de Médecins Sans Frontières, Centre opérationnel de Paris, Pierre Mendiharat travaille depuis plus de 20 ans dans le secteur de la solidarité internationale. Il a occupé des postes de responsable opérationnel en Afrique, en Amérique latine et au Moyen-Orient, souvent dans des pays en conflit. Il a été directeur des projets au sein du groupement d'intérêt public ESTHER, spécialisé dans la coopération hospitalière et dans l'appui aux structures communautaires dans le domaine de la lutte contre le VIH/sida. Ses savoir-faire sont le montage et la mise en œuvre de programmes de secours d'urgence et de médecine humanitaire.

Deputy director of operations for Médecins Sans Frontières at the Paris Operational Centre, Pierre Mendiharat has worked in the international solidarity sector for over twenty years. He has held the position of operations manager in Africa, Latin America and the Middle East, often in countries in conflict. He has also been project director for the ESTHER public interest grouping, specialised in hospital cooperation and supporting community structures in the fight against HIV/AIDS. His skills lie in the development and implementation of humanitarian emergency relief and medical assistance programmes.

ELBA RAHMOUNI

Chargée de diffusion au Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (CRASH) de Médecins Sans Frontières-France depuis avril 2018, Elba Rahmouni est diplômée d'un master de recherche en histoire de la philosophie classique et d'un master professionnel en conseil éditorial et gestion des connaissances numériques. Au cours de ses études, elle a travaillé sur des questions de philosophie morale et s'est intéressée notamment à la nécessité pratique et à l'interdiction morale, juridique et politique du mensonge chez Kant.

In charge of dissemination at Médecins Sans Frontières-France's Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (CRASH) since April 2018, Elba Rahmouni holds a research Master's degree in the History of Classical Philosophy and a professional Master's degree in editorial consulting and digital knowledge management. In the course of her studies, she has worked on moral philosophy issues, focusing in particular upon the practical necessity and moral, legal and political prohibition of lying in the work of Kant.

LÉON SALUMU LUZINGA

Responsable des programmes à Médecins Sans Frontières, Centre opérationnel de Paris, Léon Salumu Luzinga travaille depuis plus de 20 ans dans l'humanitaire.

Il a occupé des postes de médecin, de responsable des activités médicales et de responsable des projets humanitaires dans différents pays en Afrique, en Europe, en Amérique latine et en Asie. Il s'est spécialisé dans le montage, la mise en œuvre et le suivi de projets VIH/sida, tuberculose et réponse aux épidémies (rougeole, choléra, paludisme, méningite, etc.).

Programme coordinator for Médecins Sans Frontières at the Paris Operational Centre, Léon Salumu Luzinga has worked in the humanitarian sector for over twenty years. He has been a doctor, medical assistance manager and humanitarian project manager in various countries in Africa, Europe, Latin America and Asia. He is specialised in the development, implementation and monitoring of HIV/AIDS, tuberculosis and epidemic response projects (measles, cholera, malaria, meningitis, etc.).

INNOVATIONS

L'équipe de soutien au terrain du *Cluster Global WASH* au défi de la coordination humanitaire

The Global Water Sanitation and Hygiene Cluster's Field Support Team and the challenges of humanitarian coordination

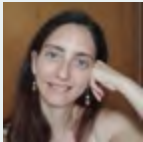
Jean Lapègue • Field Support Team Project Manager, Action Against Hunger
Jennifer Vettel • WASH Cluster Coordinator in Iraq, hosted by
the United Nations Children's Fund (UNICEF)
Martina Rama • WASH Cluster Coordinator in Burkina Faso,
hosted by the United Nations Children's Fund (UNICEF)



Le secteur Eau, assainissement et hygiène et la coordination représentent deux problématiques majeures de l'humanitaire contemporain. Dans cet article, les trois auteurs nous offrent une analyse pointue des réalisations et des enjeux d'un dispositif mondial.

The Water, sanitation and hygiene sector and the coordination represent two major issues in contemporary humanitarian aid. In this article, the three authors offer us an in-depth analysis of the achievements and challenges of a global system.



JEAN
LAPÈGUEJENNIFER
VETTELMARTINA
RAMA

En 2008, deux ans après que la Réforme humanitaire (RH) a été proposée à l'Organisation des Nations unies (ONU) et à l'ensemble des acteurs humanitaires¹, les partenaires du *Cluster Global* de l'eau, assainissement et hygiène² (CGW) ont convenu que son rôle principal en tant qu'entité de coordination mondiale était de clarifier les systèmes et les concepts de coordination, d'élaborer des outils et des ressources pour permettre la coordination et de soutenir les pays dans la mise en œuvre de ces outils dans les contextes humanitaires³. Les partenaires du CGW ont décidé de doter le *Cluster*⁴ d'une équipe de soutien au terrain (FST, Field Support Team en anglais), afin de répondre à ces besoins. Il s'agit d'experts urgentistes qualifiés ayant pour fonctions la coordination du *Cluster national ou sous-national*, la gestion de l'information et l'évaluation coordonnée des besoins en vue de soutenir les plateformes nationales pour la coordination humanitaire du secteur WASH. Un consortium d'agences humanitaires a pris en charge le projet dès 2010. Près de quinze ans après le lancement de la RH, le FST est toujours actif, très demandé et apprécié par les plateformes de coordination, voire même répliqué par d'autres *Clusters*. Pourquoi le FST connaît-il un tel succès, et pourquoi les plateformes de coordination sont-elles toujours aussi dépendantes de son soutien ? Quelle pourrait être une stratégie de désengagement de ce projet dans une perspective à moyen terme ?

— 1. Jeremy Konyndyk, "Five Takeaways on the Future of Humanitarian Reform", *Center for Global Development*, 2019.

— 2. Plateforme mondiale de coordination des acteurs WASH (acronyme anglais pour *Water Sanitation and Hygiene* [Eau, assainissement et hygiène en français]).

— 3. Pour de plus amples informations sur le Global WASH Cluster : <https://www.washcluster.net>

— 4. OCHA, "What is the Cluster Approach?", 2019, <https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>

In 2008, two years after the Humanitarian Reform (HR) was proposed to the United Nations (UN) and all other humanitarian actors¹, the Global WASH Cluster² (GWC) partners agreed that the GWC's primary role, as a global coordination entity, was to clarify the coordination concepts and systems practised, create tools and resources to facilitate coordination and support countries with implementing those tools in humanitarian settings³. The GWC partners decided to mobilise a surge project, the Field Support Team (FST), to help the cluster⁴ fulfil these needs. The FST is a skilled team of surge emergency experts who provide the functions of national or sub-national cluster coordination, information management and coordinated assessment to support National Humanitarian WASH Coordination Platforms (NHWCP). A consortium of humanitarian WASH agencies took ownership of the project from 2010. Nearly fifteen years since the launch of the HR, the FST project is still active, in high demand and respected by the country coordination platforms and even replicated by other clusters. So, why is the FST so successful and why are the NHWCP still so reliant on the FST's support? What could the disengagement strategy of this project be in the medium term?

A brief history of humanitarian coordination

As widely acknowledged, humanitarian coordination is critical to achieve an effective (prompt) efficient (thrifty) and coherent (coordinated) response. This is particularly essential nowadays with the constant increase in the frequency, intensity and complexity of humanitarian crises, accompanied by an escalating

— 1. Jeremy Konyndyk, "Five Takeaways on the Future of Humanitarian Reform", *Center for Global Development*, 2019.

— 2. Global coordination platform for Water Sanitation and Hygiene (WASH) humanitarian actors.

— 3. For more information on the GWC: <https://www.washcluster.net>

— 4. OCHA, "What is the Cluster Approach?", 2019, <https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>

Une brève histoire de la coordination humanitaire

Il est largement admis que la coordination humanitaire est essentielle pour obtenir une réponse efficace (rapide), efficiente (économique) et cohérente (coordonnée). Ceci est aujourd'hui essentiel compte tenu de l'augmentation constante de la fréquence, de l'intensité et de la complexité des crises humanitaires, caractérisées par un nombre croissant de personnes dans le besoin, de personnes ciblées par la réponse humanitaire, ainsi que par le volume financier croissant des appels humanitaires au cours des dix dernières années⁵.

Le système de coordination humanitaire fonctionne à deux niveaux interdépendants : mondial/global et national/sous-national⁶. Il y a un effet miroir dans les structures de coordination de ces deux niveaux. Premièrement, la direction de la coordination : le Coordinateur des secours d'urgence au niveau global et le Coordinateur humanitaire au niveau national. Chacun est soutenu par son groupe consultatif : le Comité permanent interorganisations (Inter-Agency Standing Committee, IASC en anglais) au niveau global, et l'Équipe humanitaire de pays (Humanitarian Country Team, HCT en anglais) au niveau national. Deuxièmement, les onze *Clusters* sectoriels, dont le *Cluster* WASH, représentés au niveau mondial par leurs coordinateurs globaux, reflétés au niveau national par des coordinateurs nationaux, chacun doté d'un groupe consultatif stratégique composé de partenaires WASH. Le IASC approuve l'activation des *Clusters* nationaux sur la base d'une demande justifiée du HCT du pays – exigence requise pour coordonner la réponse à la crise⁷.

— 5. UNDRR, "2018: Extreme weather events affected 60 million people", 2019, <https://www.preventionweb.net/news/view/63266> ; UNHCR, "Figures at a Glance", 2019, <https://www.unhcr.org/ph/figures-at-a-glance>

— 6. Avec un soutien technique fourni par les niveaux mondial et régional.

— 7. OCHA, "OCHA Global Overview of Coordination Arrangements in 2016", 2017, <https://interagencystandingcommittee.org/other/documents-public/ocha-global-overview-coordination-arrangements-2016>

number of people in need and targeted for assistance and by the rising financial volume of humanitarian appeals in the last ten years⁵.

The humanitarian coordination system operates at two interrelated levels: global and national/subnational⁶. There is a mirror effect in the coordination structures of these two levels. First, the Emergency Relief Coordinator (ERC) has the coordination leadership at the global level and the Humanitarian Coordinator (HC) at the national level. Each structure is supported by their advisory group: the Inter Agency Steering Committee (IASC) and the Humanitarian Country Team (HCT) respectively. Second, the eleven sectoral clusters, including the WASH cluster, are represented at the global level by their global cluster coordinators, mirrored at the national level by the country cluster coordinators, each having their respective Strategic Advisory Group comprising WASH partners. The IASC approves activation of national clusters, provided there is a justified request from the country's HCT, as an essential requirement to coordinate the response to the crisis⁷. The subnational level of coordination, usually handled by local partners and/or local authorities, is essential for addressing the humanitarian response.

The coordination model originated from the 2006 Humanitarian Reform. The reform promoted the dedicated and skilled leadership of coordination platforms, easily accessible funding such as the Central Emergency Relief Fund (CERF)⁸, sectoral coordination (clusters) and, as

— 5. UNDRR, "2018: Extreme weather events affected 60 million people", 2019, <https://www.preventionweb.net/news/view/63266> ; UNHCR, "Figures at a Glance", 2019, <https://www.unhcr.org/ph/figures-at-a-glance>

— 6. With technical support provided at both the global and regional levels.

— 7. OCHA, "OCHA Global Overview of Coordination Arrangements in 2016", 2017, <https://interagencystandingcommittee.org/other/documents-public/ocha-global-overview-coordination-arrangements-2016>

— 8. Central Emergency Response Fund, *Guidance and Templates*, <https://cerf.un.org/grant-cycle/guidance-and-templates>

Le niveau sous-national de coordination, généralement coordonné par des partenaires locaux et/ou les autorités locales, est essentiel pour répondre à l'urgence humanitaire.

Ce modèle de coordination trouve son origine dans la RH de 2006. Cette réforme a favorisé un leadership impliqué et compétent de la part des plateformes de coordination, un financement facilement accessible en particulier via le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)⁸, une coordination sectorielle (les *Clusters*) et – comme pilier transversal – le principe de partenariat entre tous les acteurs. Ce pilier « partenariat » vise à enjoindre tous les acteurs (y compris le gouvernement, les autorités nationales et la société civile) à travailler aux côtés des ONG nationales et internationales et des agences des Nations unies afin de coordonner et de rendre l'aide plus efficace, prévisible, fiable et inclusive⁹. Cela reste un enjeu majeur de la RH.

Le modèle de réforme humanitaire a été amendé par l'Agenda transformatif (AT)¹⁰ de 2011, qui mettait l'accent sur le leadership¹¹, la standardisation du cycle de projet humanitaire dans tous les secteurs et la réaffirmation de l'importance de la Redevabilité envers les populations affectées (RPA). Cet agenda a également renforcé la responsabilité mutuelle entre partenaires, et libéré les agences en charge des *Clusters* (normalement les Nations unies) des contraintes du statut de « fournisseur de dernier recours » qu'elles avaient

a crosscutting pillar, the principle of partnership between actors. This "partnership" pillar aims to engage all actors (including government, national authorities and civil society) to work alongside national and international non-governmental organisations (NGOs) and United Nations agencies in order to coordinate a response and see that it is more effective, predictable, reliable and inclusive⁹. It remains a major challenge of the Humanitarian Reform implementation.

The Humanitarian Reform model was adapted through the 2011 Transformative Agenda (TA)¹⁰, which puts the emphasis on leadership¹¹, standardisation of the Humanitarian Project Cycle (HPC) across all sectors and reassertion of the importance of Accountability to Affected Populations (AAP). The TA also strengthened mutual accountability between partners and released the cluster leader agencies (normally in the UN) from the constraints of the "Provider of Last Resort" status they held before. These amendments to the Humanitarian Reform caused more of an evolution than a revolution in the way coordination and humanitarian assistance are delivered.

The 2016 World Humanitarian Summit (WHS)¹² marked an important step. The summit put forward radical changes to crisis response. The first ten commitments proposed by the WHS included promoting localisation (working with local agencies, either governmental or non-governmental), encouraging affected populations to participate in design-

— 8. Central Emergency Response Fund, *Guidance and Templates*, <https://cerf.un.org/grant-cycle/guidance-and-templates>

— 9. ALNAP, "Coordination Workshop Briefing Paper: How can we improve humanitarian coordination across a response?", 2016, <https://sohs.alnap.org/help-library/briefing-paper-how-can-we-improve-humanitarian-coordination-across-a-response>

— 10. Agenda for Humanity, "Initiative Grand Bargain", 2019, <https://agendaforhumanity.org/initiatives/3861>; IASC, "IASC Transformative Agenda" 2019, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

— 11. Assurer une continuité de coordinateurs humanitaires et de *clusters* dévoués et professionnels demeure un défi.

— 9. ALNAP, "Coordination Workshop Briefing Paper: How can we improve humanitarian coordination across a response?", 2016, <https://sohs.alnap.org/help-library/briefing-paper-how-can-we-improve-humanitarian-coordination-across-a-response>

— 10. Agenda for Humanity, "Initiative Grand Bargain", 2019, <https://agendaforhumanity.org/initiatives/3861>; IASC, "IASC Transformative Agenda" 2019, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

— 11. Maintaining a continuity of dedicated and professional HCs and cluster coordinators remains a challenge today.

— 12. IASC, "Grand Bargain Annual Self-Reporting Exercise", 2017, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/icva_-_self_report.pdf

auparavant. Toutefois, ces adaptations à la RH représentent principalement une évolution plutôt qu'une révolution dans le fonctionnement de la coordination et de l'aide humanitaires.

Une étape importante a été franchie avec le Sommet humanitaire mondial (SHM) en 2016¹². Ce sommet a proposé des modifications radicales dans la réponse aux crises. Parmi les dix engagements du SHM, on trouvait la promotion de la localisation (travailler avec des agences locales, gouvernementales ou non), la participation des populations affectées dans la conception de l'aide humanitaire qui leur est dédiée, et la mise en œuvre du triple nexus (urgence, développement et paix).

Aujourd'hui, en tant qu'héritiers de ces réformes successives de la coordination, nous devons analyser où nous en sommes des nouveaux engagements du SHM, et quels sont les défis de la RH et de l'AT restant à relever. La coordination humanitaire WASH, à travers le CGW, s'est spécifiquement adaptée à chacune des évolutions et des engagements, par exemple en incluant dans ses appuis aux plateformes de coordination, la redevabilité, l'assurance qualité et le renforcement des capacités locales. Le FST fait partie intégrante de ce dispositif.

Défis persistants en matière de coordination

Le principal défi de la coordination humanitaire est la dotation en personnel des postes nationaux et sous-nationaux par des agences pertinentes et compétentes. L'agence coordinatrice du CGW, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), emploie en 2021 soixante-sept coordinateurs nationaux et gestionnaires de l'information via trente plateformes de coordination nationales¹³. Beaucoup de ces dernières ont été établies par le

ing their own humanitarian response and implementing the triple nexus approach (humanitarian action, development cooperation and peacebuilding).

Today, as the inheritors of these successive coordination reforms, it is important to assess where we are in terms of the new commitments from the WHS and any challenges from the HR and TA still to be addressed. Humanitarian WASH coordination has, through the GWC, specifically adapted to each development and commitment, for example by including in its materials for NHWCP the scale of AAP, Quality Assurance (QA) and building (local) capacity. The FST is integral to this support.

Persistent coordination challenges

The greatest challenge to sustaining humanitarian coordination is the staffing of national and subnational positions by relevant and competent agencies. In 2021, the GWC cluster lead agency, the United Nations Children's Fund (UNICEF), employs sixty-seven national coordinators and information managers across thirty country coordination platforms¹³. Many of these platforms were established by FST staff over the last ten years. In addition, WASH partners are filling national co-facilitation roles and large numbers of subnational coordination positions (generally part-time).

The primary role of the FST project is to introduce new coordination mechanisms in crisis contexts where they do not exist and to support NHWCP in fulfilling the seven 2015 IASC Core Coordination Functions (CCF)¹⁴ in countries where WASH clusters or sectors are activated¹⁵. In 2017, the GWC indexed these seven

— 12. IASC, "Grand Bargain Annual Self-Reporting Exercise", 2017, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/icva_-_self_report.pdf

— 13. Global WASH Cluster, *Humanitarian Response Dashboard 2021*, https://www.washcluster.net/GWC_Dashboard2021

— 13. Global WASH Cluster, *Humanitarian Response Dashboard 2021*, https://www.washcluster.net/GWC_Dashboard2021

— 14. The seven CCF are 1) Support service delivery; 2) Inform strategic decision-making; 3) Plan and implement cluster strategies; 4) Monitor and evaluate performance; 5) Build capacity in preparedness and contingency planning; 6) Support advocacy and 7) Accountability to affected populations.

— 15. Inter-Agency Standing Committee, "IASC Reference Module for Cluster Coordination at Country Level", 2015, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/documents-public/iasc-reference-module-Cluster-coordination-country-level>

personnel du FST au cours des dix dernières années. En outre, les partenaires WASH assurent des missions de co-facilitation nationale ainsi que des postes de coordination sous-nationale (normalement à temps partiel).

Le rôle principal du FST est de mettre en place de nouveaux mécanismes de coordination dans des contextes de crise où ils n'existent pas, ou de soutenir les plateformes de coordination nationales WASH dans la réalisation des sept fonctions de coordination de base (CCF)¹⁴ du IASC dans les pays où les *Clusters* ou secteurs WASH sont activés¹⁵. En 2017, le CGW y a intégré vingt-trois exigences minimales pour la coordination WASH. Il mène, par ailleurs, une enquête annuelle pour comprendre comment les plateformes de coordination nationales WASH se comportent vis-à-vis de ces indicateurs, quelles plateformes ont besoin d'un soutien externe, et comment ce soutien peut être plus efficace¹⁶. L'enquête de 2020 sur les fonctions de coordination de base – à laquelle ont participé plus de trente plateformes – a montré par exemple qu'au niveau mondial, les trois fonctions de base les moins performantes sont :

- le suivi et l'évaluation des performances : le soutien doit être orienté vers l'assurance qualité et l'analyse quantitative de la coordination (par exemple son impact sur la réponse à une crise) ;

— 14. Les sept CCF sont : 1) le soutien à la prestation de services ; 2) la prise de décision stratégique ; 3) la planification et la mise en œuvre des stratégies des *clusters* ; 4) le suivi et l'évaluation des performances ; 5) la préparation et la planification d'urgence ; 6) le plaidoyer, et 7) la redevabilité envers les populations affectées.

— 15. Inter-Agency Standing Committee, "IASC Reference Module for Cluster Coordination at Country Level", 2015, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/documents-public/iasc-reference-module-Cluster-coordination-country-level>

— 16. Global WASH Cluster, "Minimum Requirements for National Humanitarian WASH Coordination Platforms", 2017, https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/gwc_minimum_requirements_for_national_humanitarian_wash_coordination_platforms_-_20170811.pdf

functions with twenty-three minimum requirements for WASH coordination. The GWC organises an annual survey to understand how national WASH platforms perform against these indicators, which platforms require external support and how this support can best be delivered¹⁶. The 2020 CCF survey, taken by more than thirty NHWC, showed for example that globally the three poorest performing core functions are:

- performance monitoring and evaluation: support should be oriented towards Quality Assurance to improve monitoring the quality of the WASH sector response;
- preparedness and contingency planning: capacity-mapping and capacity-building of humanitarian actors – at the local level in priority – , calls for support and guidance; and
- accountability to affected populations: the main challenges remaining relate to guidance and how to communicate on this new function as well as setting focal points on the platforms for this crosscutting theme¹⁷.

Based on this survey, the FST mechanism, which currently consists of a surge team of ten people organised around the three major support functions (cluster coordination, information management and coordinated assessment), may want to add AAP, QA and CB to its skillset, either by recruiting dedicated new members of staff or by acquiring and mainstreaming these competencies among existing staff.

New challenges for national coordination platforms

However, the WHS faces two new significant and interrelated challenges on top of the weak areas exposed by the CCF: achieving localisation as a concrete re-

— 16. Global WASH Cluster, "Minimum Requirements for National Humanitarian WASH Coordination Platforms", 2017, https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/gwc_minimum_requirements_for_national_humanitarian_wash_coordination_platforms_-_20170811.pdf

— 17. Global WASH Cluster, "2020 Core Coordination Functions Survey".

- la préparation et la planification d'urgence : la cartographie des capacités et le renforcement des capacités des acteurs humanitaires (en priorité locaux) nécessitent un soutien et une orientation ;
- la redevabilité envers les populations affectées : les principaux défis restent l'orientation et les moyens de communiquer sur cette nouvelle fonction, mais aussi l'établissement de points focaux dans les plateformes de coordination pour cette thématique transversale¹⁷.

Sur la base de cette enquête, le FST, qui consiste actuellement en une équipe de dix personnes organisée autour des trois principales fonctions de soutien (coordination des *Clusters*, gestion de l'information et évaluation coordonnée), peut améliorer ses compétences spécifiques ci-dessus soit en recrutant de nouveaux profils dédiés, soit en acquérant et en appliquant ces compétences au personnel existant.

Nouveaux défis pour les plateformes nationales de coordination

Cependant, le SHM identifie deux nouveaux défis importants et interdépendants qui s'ajoutent aux points faibles mis en évidence par les CCF : la localisation en tant que réalisation concrète du principe de partenariat ; et la promotion du triple nexus, qui consiste à fusionner les agendas de l'urgence, du développement et de la paix.

La localisation est une démarche stratégique visant à soutenir la coordination humanitaire en l'inscrivant – tout comme l'aide – dans le paysage national et régional¹⁸ (par exemple, l'Union africaine). La collaboration avec les agences gouvernementales et les autorités locales est l'essence même de la

alisation of the principle of partnership and promoting the triple nexus, which is about merging the humanitarian, development and peacebuilding agendas.

Localisation is a strategic move to sustain humanitarian coordination by integrating it, and the ensuing response, in the national and regional (e.g. African Union) landscape¹⁸. Collaborating with governmental agencies and local authorities is the essence of the Humanitarian Reform, where co-led mechanisms are encouraged. This is, of course, only possible when national authorities¹⁹ have sufficient capacity and are willing to engage. The contribution of local actors to subnational and national coordination is expected to be critical in terms of enhancing AAP and shaping emergency preparedness planning, notwithstanding its added-value in accessing and providing a WASH response in the most challenging and hard-to-reach locations. Collaborating with the private sector is another example, through pre-signed agreements designed to make national Emergency Preparedness and Response Plans (EPRP) more appropriate and less harmful to the local economies – which could be easily destabilised by a massive external humanitarian response. Co-leadership of activated clusters by UN and governmental agencies (sector ministries in charge) should be encouraged in the first place as it contributes to representativeness and mutual accountability of WASH partners²⁰.

— 17. Global WASH Cluster, "2020 Core Coordination Functions Survey".

— 18. ALNAP, "Coordination Workshop Briefing Paper: How can we better involve national actors in humanitarian coordination?", 2016, http://governance.careinternationalwikis.org/_media/alnap_coord-meeting-national-actors.pdf

— 18. ALNAP, "Coordination Workshop Briefing Paper: How can we better involve national actors in humanitarian coordination?", 2016, http://governance.careinternationalwikis.org/_media/alnap_coord-meeting-national-actors.pdf

— 19. According to humanitarian principles, especially in terms of neutrality and independence.

— 20. Paul Knox Clarke and Leah Campbell, "Improving Humanitarian Coordination", 2016, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/%5Bfinal-copy%5D-improving-humanitarian-coordination%2C-full-working-paper%2C-interactive-pdf.pdf>

RH, qui encourage les mécanismes de codirection. Elle n'est, bien sûr, possible que si les autorités nationales¹⁹ ont la capacité et la volonté de s'engager. La contribution des acteurs locaux à la coordination sous-nationale et nationale devrait apporter une contribution essentielle pour l'amélioration de la redevabilité envers les populations affectées et la planification de la préparation aux urgences, sans compter leur valeur ajoutée en termes d'accès et d'efficacité de la réponse WASH dans les endroits les plus difficiles d'accès. La collaboration avec le secteur privé est un autre exemple, par le biais d'accords pré signés, pour rendre les Plans de préparation et de réponse aux urgences (PPRU) nationaux plus pertinents et moins nuisibles pour les économies locales – qui pourraient être facilement déstabilisées par une réponse humanitaire externe massive. Le coleadership des *Clusters* activés par l'ONU et les agences gouvernementales (ministères sectoriels en charge) devrait être encouragé au premier chef car il contribue à la représentativité et à la redevabilité mutuelle des partenaires²⁰.

« La réalisation du triple nexus demeure un "grail" visant à assoir les autorités nationales en tant qu'acteurs principaux de leur réponse humanitaire nationale. »

"Achieving the triple nexus, still somewhat of a holy grail, aims to empower the national authorities to become primary actors in charge of their national humanitarian response."

— 19. Selon les principes humanitaires, notamment en matière de neutralité et d'indépendance.

— 20. Paul Knox Clarke and Leah Campbell, "Improving Humanitarian Coordination", 2016, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/%5Bfinal-copy%5D-improving-humanitarian-coordination%2C-full-working-paper%2C-interactive-pdf.pdf>

Localisation: the example of Burkina Faso, 2021

Following a rapid deterioration of the humanitarian crisis in Burkina Faso, the WASH cluster was activated in late 2019, initially counting eighteen members, all international NGOs. Yet a committed and legitimate national ministry, in charge of WASH, exists in the country, as well as numerous civil society organisations, which fully understand the context and have good access to the field; their involvement in the WASH cluster was therefore crucial. Today, the cluster has sixty-four members including twelve government institutions and thirteen national organisations. This strong connection with local actors was achieved by decentralising coordination platforms, opening cluster membership to implementing partners of international NGOs, networking with national umbrella organisations and capacity building of national stakeholders. Advocacy was also undertaken to facilitate direct access to funding for local NGOs. The link with the WASH ministry was strengthened through cluster co-piloting at national, and especially regional level, the inclusion of WASH emergency data in national monitoring systems and an ongoing process for the triple nexus institutionalisation. These are indeed preparedness elements that consolidate and sustain the national and local capacity for a humanitarian WASH response in preparation for the government takeover of Cluster coordination.

Achieving the triple nexus, still somewhat of a holy grail, aims to empower the national authorities to become primary actors in charge of their national humanitarian response²¹. This is critical for at least two reasons. First, because

— 21. Paul Knox Clarke and Leah Campbell, "Exploring Coordination in Humanitarian Clusters", 2015, https://www.researchgate.net/publication/281586442_Exploring_Coordination_in_Humanitarian_Clusters; OCHA, "WASH Coordination in Humanitarian Response: Evidence Summary", 2019.

Exemple de localisation au Burkina Faso, 2021

Suite à une détérioration rapide de la crise humanitaire au Burkina Faso, le *Cluster* WASH a été activé fin 2019 et comptait initialement dix-huit membres, tous étant des ONG internationales. Pourtant, un ministère national adéquat, engagé et légitime en charge de l'eau, l'hygiène et l'assainissement existe dans le pays, ainsi que de nombreuses organisations de la société civile qui ont une bonne connaissance du contexte et un bon accès au terrain : leur implication dans le *Cluster* WASH était cruciale. Aujourd'hui, le *Cluster* compte soixante-quatre membres, dont douze institutions gouvernementales et treize organisations nationales. Cette forte connexion avec les acteurs locaux a été obtenue grâce à la décentralisation des plateformes de coordination, l'ouverture de l'adhésion au *Cluster* aux partenaires de mise en œuvre des ONG internationales, la mise en réseau avec les organisations faitières nationales et le renforcement des capacités des acteurs nationaux. Des actions de plaidoyer ont également été entreprises pour faciliter l'accès direct des ONG nationales au financement. Le lien avec le ministère concerné a été renforcé par le copilotage du *Cluster* au niveau national, et surtout régional, l'inclusion de données sur les urgences WASH dans les systèmes de suivi nationaux, et un processus en cours pour l'institutionnalisation du triple nexus. Ces éléments consolident et soutiennent la capacité nationale et locale de l'aide humanitaire WASH en vue de préparer la prise en charge de la coordination du *Cluster* par le gouvernement.

La réalisation du triple nexus demeure un « graal » visant à assoir les autorités nationales en tant qu'acteurs principaux de leur réponse humanitaire nationale²¹.

— 21. Paul Knox Clarke and Leah Campbell, "Exploring Coordination in Humanitarian Clusters", 2015, https://www.researchgate.net/publication/281586442_Exploring_Coordination_in_Humanitarian_Clusters; OCHA, "WASH Coordination in Humanitarian Response: Evidence Summary", 2019.

governments are the duty bearers of human rights for their populations. These include the duty of protection, the respect and fulfilment of human rights, and the responsibility for the humanitarian response. The mandate of the UN system is to support and never replace governments. Second, the rising number, length, caseload and intensity of humanitarian crises means it is unrealistic to rely on external global surge assistance only and makes a pledge for promising national EPRP.

Both internal and external conflicts should be mitigated by enforcing basic human rights and securing proper institutional governance and accountability. The main directions for achieving the triple nexus are therefore:

- ensuring the strong participation of governments in coordination structures (national and subnational) and building their capacities accordingly (with an emphasis on the principle of partnership, human rights and accountability to affected populations);
- promoting and supporting an institutional bureau for humanitarian response and preparedness activities (hosted under the most appropriate ministry)²²;
- actively supporting the authorities in building and supplying their EPRP;
- advocating for a dedicated budget, part of the national budget plan, for humanitarian response and its coordination (including possible external support mechanisms such as the FST project or humanitarian consultants);
- merging the humanitarian response monitoring and evaluation with recommendations from the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/Development Assistance Committee²³.

— 22. There are numerous excellent examples of similar institutional structures, such as Burkina Faso, Indonesia, Cambodia, etc.

— 23. OECD, "DAC Criteria for Evaluating Development Assistance", 2019, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

Ceci est essentiel, pour au moins deux raisons. D'abord les gouvernements sont les garants du respect des droits de l'Homme devant leur population. Cela inclut le devoir de protection, le respect et l'imposition de ces droits fondamentaux, et la responsabilité de l'aide humanitaire. Le mandat du système des Nations unies est de soutenir les gouvernements, sans jamais s'y substituer. Par ailleurs, l'augmentation du nombre, de la durée et de l'intensité des crises humanitaires fait qu'il n'est pas réaliste de compter uniquement sur une aide d'urgence mondiale externe, mais plutôt sur les prometteurs PPRU nationaux.

Il convient d'atténuer les conflits internes et externes en faisant respecter les droits humains fondamentaux et en garantissant une gouvernance et une responsabilité institutionnelles appropriées. Les principales dimensions de la réalisation du triple nexus sont donc les suivantes :

- assurer une forte participation des gouvernements dans les structures de coordination (nationales et sous-nationales) et renforcer leur capacité en conséquence (en mettant l'accent sur le principe de partenariat, les droits de l'Homme et la RPA) ;
- promouvoir et soutenir un bureau institutionnel pour la réponse humanitaire et les activités de préparation (hébergé par le ministère le plus adéquat)²² ;
- soutenir activement les autorités dans la construction et l'approvisionnement de leur PPRU ;
- mener un plaidoyer pour un budget dédié, au sein du budget national, pour la réponse humanitaire et sa coordination (y compris d'éventuels mécanismes de soutien externes tels que le FST ou des consultants humanitaires) ;
- fusionner le suivi et l'évaluation de la réponse humanitaire avec les recommandations²³ de l'OCDE/CAD²⁴.

— 22. On peut proposer quelques exemples édifiants de telles structures institutionnelles, comme au Burkina Faso, en Indonésie, au Cambodge, etc.

— 23. OECD, "DAC Criteria for Evaluating Development Assistance", 2019, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

— 24. Comité d'aide au développement.

Triple nexus: the example of Iraq, 2021

In Iraq, the WASH Cluster worked at the national and subnational level to facilitate coordination with the Government of Iraq (GoI). For national response ownership, the WASH Cluster engaged the government in response planning and support for populations affected by the crisis linked to ISIS's action. This is illustrated through the development of the Iraq Cholera Preparedness Plan with the health cluster and GoI. The plan was developed in 2015 in consultation with the local authorities and was updated in 2018 to incorporate lessons learned by the GoI. By engaging the government in the development and updating of the plan, it created ownership, supporting the planned transition from cluster to government-led sector. These engagements enabled joint interventions, including the rehabilitation of Qaq'a central water treatment plant in Baghdad with cost sharing between the government and UNICEF.

Sub nationally, the WASH Cluster in 2016 appointed a member of the Duhok Board of Relief and Humanitarian Affairs (BRHA), the Iraq entity for humanitarian and development cooperation, as the subnational coordinator. By engaging directly with BRHA and empowering them to lead coordination, the Cluster engaged the Directorate of Water and Directorate of Municipalities more effectively to identify priority needs and ensure that the humanitarian and development transition was well considered throughout the interventions.

The critical role of the Field Support Team

The Field Support Team is a surge coordination response mechanism designed to establish a new coordination platform or strengthen an existing one. The GWC partners agreed ten years ago to base the mechanism on a consortium model to

Triple nexus : exemple de l'Irak, 2021

En Irak, le *Cluster* WASH a travaillé aux niveaux national et sous-national pour faciliter la coordination avec le gouvernement irakien. Afin d'assurer l'appropriation de la réponse nationale, le *Cluster* WASH a accompagné le gouvernement dans la planification de l'aide et le soutien aux populations affectées par la crise liée à l'action de Daesh. Ceci est illustré par le développement du Plan de préparation au choléra en Irak par le *Cluster* Santé et le gouvernement. Le plan a été développé en 2015, en consultation avec les autorités locales, puis mis à jour en 2018 pour intégrer les leçons apprises par le gouvernement. En accompagnant le gouvernement dans le développement et la mise à jour du plan, une appropriation s'est opérée, soutenant la transition prévue du *Cluster* vers le gouvernement. Ces engagements ont permis des interventions conjointes, notamment la réhabilitation de la station de traitement des eaux de Qaqa'a à Bagdad avec un partage des coûts entre le gouvernement et l'UNICEF.

Au niveau sous-national, le *Cluster* WASH a nommé en 2016 un membre du Conseil des secours et des affaires humanitaires de Duhok – l'entité irakienne pour la coopération humanitaire et le développement – comme coordinateur. En coopérant directement avec le Conseil et en lui donnant les moyens d'assurer la coordination, le *Cluster* a accompagné la Direction de l'eau et la Direction des municipalités plus efficacement sur l'identification des besoins prioritaires, et s'est assuré que la transition entre urgence et développement a bien été prise en compte tout au long des interventions.

Le rôle critique de l'Équipe de soutien au terrain

Le FST est une équipe de réponse rapide pour la coordination visant soit à établir une nouvelle plateforme de coordina-

share the coordination workload across all WASH partners. The FST provides systematic support for NHWCP across the Core Coordination Functions as expressed in the IASC reference module (2015) through deployments to the field, targeted remote support and generalised support to the global NHWCP. The FST consortium is coordinated by Action Against Hunger (ACF) and includes Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief), Impact Initiatives, Norwegian Church Aid and iMMAP with oversight from the GWC and UNICEF. Multilateral donors and in-kind support from the project partners (essentially the United States Agency for International Development (USAID)/Bureau for Humanitarian Assistance (BHA)), complemented by UNICEF – France, UNICEF – Geneva, Norway's Ministry of Foreign Affairs and ACF), fund the project. An annual survey, addressed to the coordination platforms, helps to gauge the satisfaction of the support received and provides recommendations to improve FST services year after year. The 2020 survey included twenty-eight platforms and confirmed the high demand and need for such external support projects. We are seeing that the project, initiated by the Global WASH Cluster and replicated by other global clusters (e.g. Global Nutrition Cluster), is a success. This global mechanism, however, raises important questions about its own sustainability, its potential delocalisation towards regions and countries (in the form of Rapid Response Mechanisms, already deployed in Sub-Saharan Africa and essentially funded by the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO)), and the development it needs to become more effective and relevant. It also helps us to consider the entire humanitarian coordination mechanism²⁴ with its undeniable strengths (effectiveness, proven life-saving impact) and systemic weaknesses (funding, continuity, long-term sustainability, localisation and role of governments).

— 24. ALNAP, "The State of the Humanitarian System: Summary 2018", [https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/SOHS 2018 Summary online_2.pdf](https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/SOHS%2018%20Summary%20online_2.pdf)

tion, soit à renforcer une plateforme existante. Le projet a été initié il y a dix ans par les partenaires du CGW sur la base d'un consortium visant à partager la charge de travail de la coordination entre partenaires WASH. Il fournit un soutien systématique (en personne ou à distance) aux plateformes nationales pour la coordination humanitaire du secteur WASH via des fonctions de coordination de base (telles que définies dans le module de référence IASC de 2015), et ce à l'échelle mondiale. Le consortium des acteurs membres du projet est actuellement coordonné par l'ONG Action contre la Faim (ACF) et comprend Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief), Impact Initiatives, Norwegian Church Aid, iMMAP, sous la supervision du CGW et de l'UNICEF. Les bailleurs multilatéraux et le soutien en nature des partenaires (essentiellement USAID [Agence des États-Unis pour le développement international]/BHA [Bureau pour l'assistance humanitaire]), complété par UNICEF France, UNICEF Genève, le ministère norvégien des Affaires étrangères et ACF) financent le projet. Une enquête annuelle adressée aux plateformes de coordination permet d'analyser la satisfaction de l'appui reçu, et fournit des recommandations afin d'améliorer les services du FST d'année en année. L'enquête 2020, qui a inclus vingt-huit plateformes, a confirmé la forte demande et le besoin de tels projets d'appui externe. Nous constatons donc la réussite du projet, initié par le CGW, reproduit par d'autres *Clusters* mondiaux (par exemple le *Cluster Global Nutrition*). Ce mécanisme global soulève cependant des questions importantes sur sa propre durabilité, sa délocalisation potentielle vers les régions et les pays (comme le sont les Mécanismes de réponse rapide, RRM, déjà déployés en Afrique subsaharienne et essentiellement financés par la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes, ECHO), et son évolution vers plus d'efficacité et de pertinence. Il nous aide également à considérer l'ensemble du mécanisme

The first challenge of the FST project is to manage its own success. Due to the overall quality of FST support combined with a deteriorating global humanitarian situation, NHWCP demand for support rose from 58% in 2019 to 69% of activated platforms in 2020. The Covid-19 pandemic increased demand for support (57% of respondents who requested support connected it with Covid-19-related needs). At the same time, the number of platforms that accessed support from the FST mechanism for the development of their Global Humanitarian Response Plan (GHRP) increased from thirty in 2019 to sixty-three in 2020.

The second challenge, still according to the 2020 survey, is the Covid-19 response. The pandemic prompted increased demand and brought additional challenges to traditional humanitarian crises, either by diverting human and financial resources or destabilising local economies.

The third challenge relates to its ability to continuously adapt to a changing humanitarian landscape, shaped by the Humanitarian Reform and Transformative Agenda without counting the structural evolutions of the WASH sector influenced by development agendas such as the 2030 Agenda (Sustainable Development Goals).

Coordination is still poorly funded (which justifies the existence of FST), which generates gaps that directly impact life-saving. Humanitarian actors often consider coordination as a UN-earmarked responsibility, even if the Humanitarian Reform and subsequent Transformative Agenda promote mutual accountability and the principle of partnership as exemplified in the FST consortium. Multilateral donors such as USAID/BHA as well as global consortium partners historically support the FST project through in-kind contribution. Because the project outcome is to serve NHWCP around the world, such a funding mechanism "from above" is an anachronism and so the project's sustainability and replicability is under

de coordination humanitaire²⁵, avec ses forces indéniables (efficacité, impact prouvé sur les vies humaines), et ses faiblesses systémiques (financement, continuité, durabilité à long terme, localisation et rôle des gouvernements).

Le premier défi du FST est de gérer son propre succès. En raison de la qualité globale de son soutien, combinée à la détérioration de la situation humanitaire globale, la demande de soutien est passée de 58 % en 2019 à 69 % des plateformes activées en 2020. La pandémie de Covid-19 a augmenté cette demande (57 % des personnes interrogées ayant demandé une aide l'ont motivée par des besoins liés à la Covid-19). Simultanément, le nombre de plateformes ayant accédé au soutien du FST pour l'élaboration de leur Plan global de réponse humanitaire est passé de trente en 2019 à soixante-trois en 2020.

Le deuxième défi, toujours selon l'enquête de 2020, est la réponse à l'épidémie de Covid-19. La pandémie a entraîné une demande croissante et constitue un défi supplémentaire pour les crises humanitaires classiques, en dévoyant les ressources humaines et financières et en déstabilisant les économies locales.

Le troisième défi est de s'adapter continuellement à un paysage humanitaire en mutation (façonné par la Réforme humanitaire et l'Agenda transformatif, sans compter les évolutions structurelles du secteur WASH influencées par les agendas de développement tels que l'Agenda 2030 (Objectifs de développement durable)).

La coordination est encore mal financée (ceci justifie l'existence du FST), ce qui génère des lacunes ayant une conséquence directe sur la sauvegarde des vies humaines. Les acteurs humanitaires considèrent souvent la coordination comme une responsabilité réservée

« Ce mécanisme global soulève cependant des questions importantes sur sa propre durabilité, sa délocalisation potentielle vers les régions et les pays. »

"This global mechanism, however, raises important questions about its own sustainability, its potential delocalisation towards regions and countries."

constant threat. The FST mechanism, initiated by the WASH Cluster, has been replicated to other global clusters (e.g. Nutrition), which could lead to a sprinkling of dedicated resources.

The project also faces structural challenges: its limited size (ten deployable staff) means the number of languages spoken and therefore the possible areas of intervention are limited. In front of the increasing range of skills and competencies required (see the seven Core Coordination Functions plus the theme proposed by the World Humanitarian Summit), the GWC and FST continuously face challenges regarding capacity.

Finally, the demand for FST support²⁵ is unpredictable and it is therefore quite impossible to secure a yearly or even quarterly planning for the project. This leads to frustrations, turnover and management challenges. Although there will always be a need for global surge support for coordination, what would a feasible exit strategy for the FST project or at least a reasonable scale down look like? The surge support sizing question, closely linked to the FST's sustainable economic model, remains critical for a medium-term disengagement plan.

— 25. ALNAP, "The State of the Humanitarian System: Summary 2018", [https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/SOHS 2018 Summary online_2.pdf](https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/SOHS%2018%20Summary%20online_2.pdf)

— 25. Between November 2020 and October 2021, the FST mechanism proceeded eighteen deployments (fourteen in-person and four virtual) to twelve country coordination platforms (Central African Republic, Chad, Ethiopia, Fiji, Guinea, Haiti, Honduras, Lebanon, Mozambique, St Vincent, Sudan and Syria) totalling 1,194 days of deployment. It also proposed continuous task-based remote support to NHWCP.

aux Nations unies, même si la Réforme humanitaire et l'Agenda transformatif encouragent la responsabilité mutuelle et le principe de partenariat, comme l'illustre le consortium du FST. Les bailleurs multilatéraux tels que l'USAID/BHA ainsi que les partenaires du consortium soutiennent historiquement le FST par des contributions en nature. L'objectif premier étant de servir les plateformes nationales dans le monde entier, un tel mécanisme de financement « par le haut » est anachronique et remet définitivement en question la durabilité et la reproductibilité du projet. Le FST, initié par le *Cluster WASH*, a été reproduit dans d'autres *Clusters* globaux (par exemple, la nutrition), ce qui pourrait entraîner un saupoudrage des ressources dédiées.

Le projet est également confronté à des défis structurels : sa taille modeste (dix personnes mobilisables) limite le nombre de langues parlées, et donc les zones d'intervention possibles. Face à l'éventail croissant d'aptitudes et de compétences requises (voir les sept fonctions de coordination et les thématiques proposées par le SHM), le CGW et le FST sont continuellement confrontés à des défis en termes de capacité.

Enfin, la demande de soutien faite au FST²⁶ est imprévisible, et il est tout à fait impossible d'assurer une planification annuelle ou même trimestrielle du projet. Cela entraîne des frustrations, des changements de personnel et des problèmes de gestion. Bien qu'il y ait toujours un besoin de soutien à la coordination, à quoi pourrait ressembler une stratégie de sortie réaliste pour le FST, ou du moins une réduction de voilure appropriée ? La question du dimensionnement de l'aide d'urgence, étroitement

Adapting the FST response to the challenges identified

The immediate response to the growing number of field surge support requests is to reinforce and possibly expand the current FST team (in term of staff numbers and specific experience). In parallel, Covid-19 has influenced the modalities of support for national platforms – physical deployments becoming temporarily impossible. Support and training were provided virtually rather than *in situ* during most of 2020 and the first months of 2021. To cope with the additional demand prompted by Covid-19, the FST's members were allocated to regions to simplify remote support management processes. The mechanism learned to become more agile and use remote conferencing as a substitute for deployments, training and global support to NHWCP.

The FST mechanism's global support role also consists of producing technical guidance and standard operating procedures. For example, defining national Humanitarian Response Plans or assembling online resource documents related to Covid-19. National platforms appreciated two documents in particular: "GWC COVID-19 Guidance for Coordination" and "GWC COVID-19 Technical Guidance". Overall, 82% of respondents were satisfied with the Global WASH Cluster Covid-19 resources webpage.

Adapting to a changing humanitarian landscape is achieved by:

- maintaining and increasing the availability of deployment support (ideally in-person), which remains the most valued item in the FST services toolbox;
- encouraging the FST members to be highly flexible in their deployments as well as working closely with the traditional standby partners agencies to ensure that staffing gaps in coordination are filled smoothly and rapidly;
- increasing and adapting the remote support. There is a need to multiply, review, simplify and update the resources available, putting an emphasis on online workshops defined by theme

— 26. Entre novembre 2020 et octobre 2021, le mécanisme EST a procédé à 18 déploiements (14 en personne et 4 virtuels) dans 12 plateformes de coordination nationales (République centrafricaine, Tchad, Éthiopie, Fidji, Guinée, Haïti, Honduras, Liban, Mozambique, Saint-Vincent, Soudan et Syrie) totalisant 1 194 jours de déploiement. Elle a également proposé un soutien continu à distance, basé sur des tâches, à la PNCHW.

liée au modèle économique du FST, reste essentielle pour un plan de désengagement à moyen terme.

Adapter la réponse du FST aux défis identifiés

La réaction immédiate à l'augmentation du nombre de demandes de soutien de la part du terrain est de sécuriser et éventuellement de renforcer l'équipe actuelle (en termes de nombre de personnes et d'expérience spécifique). Parallèlement, la Covid-19 a influencé les modalités de soutien aux plateformes nationales de coordination – les déploiements physiques devenant temporairement impossibles. Le soutien et la formation ont été assurés à distance plutôt que sur place pendant la majeure partie de 2020 et les premiers mois de 2021. Pour faire face à cette demande supplémentaire, les membres du FST ont été affectés durant l'année 2020 à des régions afin de simplifier les processus de gestion du soutien à distance. Le mécanisme est devenu plus agile et a utilisé des moyens à distance comme substitut aux déploiements, aux formations et au soutien global aux plateformes.

Le rôle de soutien global du FST consiste également à définir des orientations techniques et des procédures opérationnelles standard : par exemple, la conception de plans nationaux de réponse humanitaire, ou la création de dossiers de ressources en ligne sur la Covid-19. Deux documents ont été particulièrement appréciés par les plateformes nationales : GWC Covid-19 Guidance for Coordination et GWC Covid-19 Technical Guidance. Dans l'ensemble, 82 % des personnes interrogées étaient satisfaites de la page d'information Covid-19 du CGW.

Afin de s'adapter au paysage humanitaire changeant, il faut :

- maintenir et accroître le soutien par déploiement (idéalement physique), qui reste l'élément le plus apprécié de la boîte à outils du FST ;
- encourager les personnels à être très flexibles dans leurs déploiements, mais

and calendar, supplying contextualised field-based examples from the field and resources delivered in several languages and providing support to national TWIG. The fact that nearly half of NHC-CP create their own tools is encouraging but requires an effort in global capitalisation and possibly harmonisation. An online Coordination Tool Kit (CTK) is precisely the global tool needed to answer these recommendations, providing for each issue: generic information, useful resources and guidance and finally field examples. Updating the CTK should remain a continuous process;

- focusing on capacity-building hand in hand with the GWC's dedicated position and regional support;
- improving its own competency and developing guidance material, capacity-building and support on structural or emerging themes such as quality assurance monitoring, accountability to affected populations, coordination platform performance monitoring, response monitoring plan, gap analysis, needs analysis assessment and assessment strategy and advocacy.

To sustain the project in the medium term, the immediate recommendation would be to seek a larger consortium of (humanitarian) donors to finance the FST and commit to longer-term financing. In parallel, a sustainable and structural strategy would be to promote a "user-payer" economic model, with a full, or at least partial, bottom-up (from the national level to the global level) refund mechanism. The project must, through targeted communication and advocacy actions, highlight the fact that (humanitarian) coordination is, to date, not sufficiently funded.

Finally, due to the constant evolution and increasing complexity of the humanitarian environment²⁶, the project also needs to reinvent itself by becoming closer to

— 26. IASC, "IASC Humanitarian System-Wide Scale-Up Protocols Released", 2018, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/content/iasc-humanitarian-system-wide-scale-protocols-released>

- aussi à travailler étroitement avec les agences partenaires traditionnelles de réserve pour s'assurer que les lacunes en matière de coordination sont comblées rapidement et sans heurts ;
- augmenter et adapter le soutien à distance. Il est nécessaire de multiplier, revoir, simplifier et d'actualiser les ressources disponibles, en mettant l'accent sur des ateliers en ligne adaptés par thèmes et calendrier, en proposant des exemples contextualisés issus du terrain et des ressources en plusieurs langues, ainsi qu'une assistance aux groupes de travail technique nationaux. Le fait que près de la moitié des plateformes nationales élaborent leurs propres outils est encourageant, mais nécessite un effort global de capitalisation et éventuellement d'harmonisation. Un kit d'outils de coordination en ligne répond à ces recommandations, fournissant pour chaque question : des informations génériques, des ressources et des conseils utiles, et enfin des exemples de terrain. La mise à jour du kit doit demeurer un processus continu ;
 - se concentrer sur le renforcement des capacités en partenariat avec le référent dédié à cette fonction du CGW et les soutiens régionaux ;
 - améliorer ses propres compétences et développer du matériel d'orientation, le renforcement des capacités et le soutien sur des thèmes structurels ou émergents tels que le suivi de l'assurance qualité, la redevabilité envers les populations affectées, le suivi de la performance de la plateforme de coordination, le plan de suivi de la réponse, l'analyse des lacunes, l'évaluation de l'analyse des besoins et la stratégie d'évaluation et de plaidoyer.

Pour soutenir le projet à moyen terme, une recommandation immédiate serait de rechercher un plus grand consortium de bailleurs (humanitaires) pour financer le FST et s'engager à un financement à plus long terme. En parallèle, une stratégie durable et structurelle consisterait à promouvoir un modèle économique « utilisateur-payeur »,

his "clients" (the coordination platforms), maybe adopting a regional setup, connecting with existing standby rapid response mechanisms, adopting a more agile planning and management structure, for example by considering hiring consultants for dedicated technical support on the major themes discussed above. But above all, the project will reinvent itself by consolidating, sustaining and building capacity of NHPWC.

The final stage of validation and adjustment of the French and English versions of this article was carried out under the responsibility of the authors.

avec un mécanisme de remboursement ascendant (du niveau national vers le niveau global) en totalité ou en partie. Le projet doit, par le biais d'actions de communication et de plaidoyer ciblées, souligner le fait que la coordination (humanitaire) n'est, à ce jour, pas suffisamment financée.

Enfin, en raison de l'évolution et de la complexité croissante de l'environnement humanitaire²⁷, le projet doit également se réinventer, en se rapprochant de ses « clients » (les plateformes nationales pour la coordination humanitaire du secteur WASH), peut-être en adoptant une configuration régionale, en se rapprochant des mécanismes de réponse rapide, en adoptant une structure de planification et de gestion plus souple, par exemple en envisageant d'engager des consultants pour un soutien technique consacré aux nouvelles thématiques spécifiques abordées précédemment. Mais surtout, le projet se réinventera en consolidant, pérennisant et renforçant les capacités des plateformes.

Traduit de l'anglais par Benjamin Richardier

L'étape finale de validation et d'ajustement des versions française et anglaise de cet article a été réalisée sous la responsabilité des auteurs.

— 27. IASC, "IASC Humanitarian System-Wide Scale-Up Protocols Released", 2018, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/content/iasc-humanitarian-system-wide-scale-protocols-released>

Biographies



JEAN LAPÈGUE

Il dirige, en partenariat avec l'UNICEF, le mécanisme *Field Support Team* du *Global Water Sanitation & Hygiene (WASH) Cluster*, qui fournit un soutien aux plateformes de coordination humanitaire WASH dans le monde entier. Jean Lapègue a précédemment travaillé en tant que référent WASH et comme directeur des opérations régionales au sein de l'ONG Action contre la Faim (ACF) en France et au Royaume-Uni pendant quinze ans. Il a une expérience de terrain de douze ans dans le secteur WASH. Il a d'abord travaillé pendant sept ans dans le développement, dont quatre ans en tant que responsable de la cellule hydrologique du ministère français de l'Agriculture et de la forêt à Mayotte. Il a ensuite travaillé durant cinq ans comme chef de projet WASH d'ACF pendant les guerres du Sri Lanka (1999-2001) et d'Afghanistan (2001-2003). Il est coauteur du manuel d'ACF : *Eau, assainissement, hygiène pour les populations à risques*, deuxième édition, 2005, il en a coordonné la troisième édition. Il a également apporté sa contribution à plus de dix manuels et plus de quinze articles scientifiques. Ses domaines d'expertise sont la stratégie et la coordination humanitaires, l'eau-assainissement-hygiène, le lien entre la WASH et la nutrition, l'hydrogéologie, le droit à l'eau et la gouvernance de l'eau.

He is managing, in partnership with UNICEF, the Global Water Sanitation & Hygiene (WASH) Cluster Field Support Team mechanism, which provides support to Humanitarian WASH Coordination platforms around the world. Jean Lapègue has previously worked as Senior WASH Advisor and Regional Operations Director for the NGO Action Against Hunger (ACF) in France and at the UK headquarters for fifteen years. He has twelve years of field experience in the WASH sector. He first worked for seven years in the development field, including four years as head of the hydrological unit of the French Ministry of Agriculture and Forestry in Mayotte. He then worked for five years as ACF WASH head of project during the Sri Lankan War (1999-2001) and Afghanistan War (2001-2003). He is co-author of the ACF handbook *WASH for At Risk Populations*, second edition, 2005 and coordinated the third edition. He has contributed to more than ten manuals and over fifteen scientific articles. His fields of expertise are Humanitarian Strategy and Coordination, WASH, the link between WASH and nutrition, Hydrogeology, Right to Water and Water Governance.

JENNIFER VETTEL

Elle est la coordinatrice du *Cluster WASH* en Irak, sous l'égide de l'UNICEF. Jennifer Vettel a plus de neuf ans d'expérience dans le travail et l'étude des questions de santé publique mondiales axées sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène et les urgences humanitaires. En Irak, avant de travailler avec l'UNICEF, elle a travaillé comme coordinatrice du *Cluster WASH* avec Mercy Corps pendant un an et demi. Elle avait auparavant travaillé pendant deux ans et demi au Soudan du Sud sur la prévention et la réponse au choléra, et sur la programmation WASH d'urgence dans des endroits difficiles d'accès. Elle a également travaillé au Ghana, au Mali, en Tanzanie et en République dominicaine, ainsi qu'avec le CDC aux États-Unis. Jennifer est titulaire d'un master en santé publique de l'université Emory, axé sur la santé environnementale mondiale, les urgences humanitaires complexes et l'eau, l'assainissement et l'hygiène, ainsi que d'une licence en ingénierie de la terre et de l'environnement de l'université Columbia.

She is the WASH Cluster Coordinator in Iraq, hosted by UNICEF. Jennifer Vettel has over nine years' experience working in and studying global public health issues focused on water, sanitation and hygiene and humanitarian emergencies. Prior to working with UNICEF Iraq, she worked as WASH Cluster Co-Coordinator in Iraq with Mercy Corps for one year and a half. Prior to her time in Iraq, she worked in South Sudan for two and a half years, working on cholera prevention and response and emergency WASH programming in hard-to-reach locations. She has previously worked in Ghana, Mali, Tanzania and the Dominican Republic as well as with the CDC in the United States. Jennifer holds a Master's in Public Health from Emory University focusing on Global Environmental Health, Complex Humanitarian Emergencies and Water Sanitation and Hygiene, and a Bachelor's in Science in Earth and Environmental Engineering from Columbia University.

MARTINA RAMA

Elle est la coordinatrice du Cluster WASH au Burkina Faso, sous l'égide de l'UNICEF. Martina Rama a plus de quatorze ans d'expérience professionnelle dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, en particulier en Afrique subsaharienne, avec un accent particulier sur la planification, le renforcement des capacités, le recouvrement des coûts et le suivi-évaluation. À partir de 2008, en tant que chef de projet à l'Académie française de l'eau, elle était chargée de coordonner un large réseau d'experts WASH. Depuis 2011, en tant qu'experte WASH au sein du cabinet de conseil Hydroconseil, elle a travaillé dans une douzaine de pays, dont le Cameroun, le Nigéria, l'Angola, le Ghana, la Sierra Leone, etc., pour des missions de courte et longue durée. En 2012, elle a été basée au Mali afin de coordonner un programme de décentralisation WASH mené par Danida (agence danoise pour le développement international). En 2013, avec MCA (Millennium Challenge Account), elle a accompagné la municipalité de Quelimane au Mozambique pour améliorer ses services WASH. Elle a ensuite rejoint l'UNICEF en 2014 en tant que chef d'un projet d'urgence WASH dans le nord du Mali, où elle était également en charge des relations avec les bailleurs, les partenaires gouvernementaux et la société civile. Martina est titulaire d'un master en environnement et développement durable de l'université Sciences-Po Paris, en France, et d'une licence en relations internationales de l'université Alma Mater de Bologne, en Italie.

She is the WASH Cluster Coordinator in Burkina Faso, hosted by UNICEF. Martina Rama has over fourteen years of professional experience in WASH, especially in Sub-Saharan Africa, with a particular focus on planning, capacity-building, cost-recovery and monitoring-evaluation. Joining the French Water Academy as a project manager in 2008, she was in charge of coordinating a wide network of WASH experts. In 2011, as a WASH expert with the consulting firm Hydroconseil, she worked in a dozen countries including Cameroon, Nigeria, Angola, Ghana and Sierra Leone for short- and long-term assignments. In 2012, she was based in Mali coordinating a Danida WASH decentralisation programme. In 2013, with Millenium Challenge Account (MCA), she supported the municipality of Quelimane in Mozambique to improve its WASH services. She then joined UNICEF in 2014 as a project manager of a WASH emergency project in northern Mali and was also in charge of relations with donors, government counterparts and civil society. Martina holds a Master's in Environment and Sustainable Development from the University Sciences-Po Paris and a Bachelor's in International Relations from the University of Bologna, Italy.





TRIBUNE

TRIBUNE

Les standards humanitaires sont-ils scientifiques ? Ce que la sociologie des sciences peut nous apprendre à propos des standards Sphère

Are humanitarian standards scientific? What sociology of science can teach us about the Sphere standards

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



Le mythe de l'humanitaire fondé sur les données et les preuves scientifiques aurait vécu. C'est ce que soutient ici l'auteur, s'appuyant sur l'histoire des standards les plus connus dans le secteur. Il n'invalidé pas pour autant le rôle primordial que la science peut et doit y jouer, à condition que cela advienne dans le cadre d'un dialogue permanent avec les acteurs et non sur la base d'une instrumentalisation de la science.

The myth of humanitarian action supported by data and scientific evidence has had its day – or so argues the author here, drawing on the history of the most widely known standards in the sector. He does not refute the essential role that science can and must play within it, provided it does within the framework of a permanent dialogue with the stakeholders and not on the basis of the exploitation of science.





JOËL GLASMAN

Les agences humanitaires aiment imiter le langage de la science. Indicateurs chiffrés, jargon technique et pourcentages donnés à la virgule près égaient les rapports et les communiqués de presse. Le recours au langage scientifique n'est pas nouveau, mais l'accroissement récent des moyens techniques (téléphonie mobile, image satellite, machine learning) lui a donné une nouvelle ampleur. Depuis que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU) a appelé à une véritable « révolution des données », le discours positiviste sur un humanitaire « fondé sur les preuves » est devenu un discours officiel¹.

Ce discours, bien sûr, ne convainc pas tout le monde. De nombreuses critiques pointent les contradictions derrière la façade scientifique², faisant valoir que les infographies en couleur masqueraient en réalité des incertitudes, des approximations, voire des manipulations. Les critiques les plus sévères considèrent que les statistiques humanitaires relèvent moins de la science que de la politique, certains voyant même, derrière la boulimie de chiffres, un avatar du projet néolibéral.

Mais le débat sur la valeur des savoirs humanitaires s'oriente aussi vers une question plus profonde, de type épistémologique : les rapports entre savoir et pouvoir. Les savoirs humanitaires relèvent-ils de la science ou de la politique ? En réalité, les savoirs humanitaires nouent ensemble science et politique d'une façon très particulière.

— 1. Conseil économique et social de l'Assemblée Générale des Nations unies, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations unies : rapport du Secrétaire général*, 25 mai 2012, <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/67/89>

— 2. Róisín Read, Bertrand Taithe, and Roger MacGinty, "Data hubris? Humanitarian information systems and the mirage of technology", *Third World Quarterly*, vol.37, no.8, 2016, p.1314-1331; Daniel Maxwell et al., "Hunger deaths aren't simply about famine or no famine", *The New Humanitarian*, 3 February 2021, <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2021/2/3/yemen-famine-aid-hunger-crises-south-sudan-malnutrition>

Humanitarian agencies love to mimic the language of science. Quantified indicators, technical jargon and percentages given to the nearest decimal point all jazzing up reports and press releases. The use of technical language is nothing new, but the recent growth of technology (mobile telephones, satellite imagery and machine learning) has given it a new dimension. Since the Secretary-General of the United Nations (UN) called for a true "data revolution", the positivist discourse of "evidence-based" humanitarian work has become an official line¹.

Obviously, this discourse does not convince everyone. Many critics highlight the contradictions concealed behind the technical knowledge facade, arguing that coloured computer graphics in fact disguise uncertainties, approximations, and even manipulations². The harshest critics believe that humanitarian statistics are more political than knowledge-based, with some even seeing an avatar of the neoliberal project behind this craving for figures.

However, the debate on the value of humanitarian knowledge is also turning towards a deeper, epistemological issue, namely the relationship between knowledge and power. Does humanitarian knowledge come from politics or academic knowledge? As a matter of fact, humanitarian knowledge brings together academic knowledge and politics in a very specific way.

We need to closely observe the origin of humanitarian knowledge in order to gain an understanding of how this works. We

— 1. United Nations General Assembly Economic and Social Council, *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations: report of the Secretary-General*, 25 May 2012, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/67/89>

— 2. Róisín Read, Bertrand Taithe, and Roger MacGinty, "Data hubris? Humanitarian information systems and the mirage of technology", *Third World Quarterly*, vol.37, no.8, 2016, p.1314-1331; Daniel Maxwell et al., "Hunger deaths aren't simply about famine or no famine", *The New Humanitarian*, 3 February 2021, <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2021/2/3/yemen-famine-aid-hunger-crises-south-sudan-malnutrition>

Pour comprendre de quelle manière cela s'opère, il faut observer de près la genèse des savoirs humanitaires. Nous prendrons ici le cas des « standards Sphère »³, sans doute les plus connus des standards humanitaires puisque « Sphère » est utilisé par des centaines d'organisations humanitaires, d'organisations non gouvernementales (ONG), de bailleurs de fonds, d'agences gouvernementales ou intergouvernementales.

Un exemple paradigmatique : les standards Sphère

Les standards Sphère visent à vérifier que les services rendus aux victimes en situation de crise (politique ou suite à une catastrophe naturelle) atteignent un minimum acceptable. Ils définissent « un minimum pour la survie »⁴. Par exemple, il faut garantir que « toute personne a un accès sûr et équitable à une quantité suffisante d'eau pour la boisson, la cuisine et l'hygiène personnelle et domestique », ce qui implique de s'assurer que « au moins 15 litres d'eau par personne et par jour [sont] disponible[s] »⁵. De même, il faut prévoir au moins « 2 100 kcal par personne », dont « 10 à 12 % » de protéines, « 17 % » de graisses et « un apport adéquat en micronutriments ». Les standards Sphère définissent la surface minimale sous tente qui devrait être disponible (3,5 à 4,5 m² par personne), le nombre de personnes maximum pouvant se partager des toilettes (vingt), ou encore la quantité d'eau pour se laver les mains (1 à 2 litres par personne et par jour).

will be looking at the "Sphere standards, for they are undoubtedly the most well-known humanitarian standards, as Sphere is used by hundreds of humanitarian organisations, non-governmental organisations (NGOs), funding bodies, governmental and intergovernmental agencies"³.

The Sphere standards – a paradigmatic example

The Sphere standards aim to ensure that the services provided to victims in crisis situations (political crises, or in the aftermath of a natural disaster) achieve a minimum acceptable level. They define a "minimum for survival"⁴. For instance, it should be ensured that "all people have safe and equitable access to a sufficient quantity of water for drinking, cooking and personal and domestic hygiene". This involves making certain that "at least 15 liters of water per person and per day are collected"⁵. Likewise, at least "2,100 kcal per person", including "10-12%" of protein, "17%" fat, and "adequate micronutrient intake" need to be provided. The Sphere standards set the minimum living space in a tent that should be available for each person (3.5-4.5 m² per person), the maximum number of people using communal toilets (20), and the amount of water needed for handwashing (1 to 2 litres per person per day).

Consequently, science is at the heart of the story put forward by the NGO Sphere Project⁶. This official story has two

— 3. Ils sont regroupés dans *Le manuel Sphère. La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire*, publié par l'ONG Projet Sphère pour la première fois en 2000 et dont la quatrième et plus récente édition date de 2018. On trouvera une description plus complète dans Joël Glasman, *Humanitarianism and the Quantification of Human Needs: Minimal Humanity*, Routledge, Humanitarian Studies series, 2020, chapitre 4.

— 4. Doctors Without Borders, *Performance Standards in Humanitarian Relief. Project Proposal*, international archives (box 192), Geneva, September 1996.

— 5. Tous les indicateurs et standards cités dans le texte sont tirés de : Projet Sphère, *Le manuel Sphère. La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire*, 1^{ère} édition, 2000.

— 3. They are grouped together in the *Sphere Handbook. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, published by the Sphere Project for the first time in 2000. The fourth and most recent edition is from 2018. A more comprehensive description can be found in Joël Glasman, *Humanitarianism and the Quantification of Human Needs: Minimal Humanity*, Routledge, Humanitarian Studies series, 2020, chapter 4.

— 4. Doctors Without Borders, *Performance Standards in Humanitarian Relief. Project Proposal*, International archives (box 192), Geneva, September 1996.

— 5. All the quoted indicators and standards are taken from: Sphere Project, *The Sphere Handbook. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, first edition, 2000.

— 6. A good overview of the project's official line is found in the video clips published on the Sphere Project website: Sphere Project, *The Sphere story, a video documentary*, 30 June 2015, www.sphereproject.org/news/the-sphere-story-a-video-documentary

« Les promoteurs de Sphère mettent en avant cette idée d'une aide humanitaire moderne, objective et rationnelle. »

"Sphere's advocates stress this idea of modern, objective and rational humanitarian aid."

Ainsi, la science se trouve au cœur du récit proposé par l'ONG Projet Sphère⁶. Ce récit officiel présente deux étapes distinctes : d'abord, l'ONG a rassemblé les connaissances techniques les plus pointues possible sur les besoins humains. Ensuite, elle a obtenu qu'un grand nombre d'ONG s'accordent sur ces connaissances, puisque considérées comme objectives et indiscutables. Dans ce récit officiel de Sphère, le savoir technique permet de mettre tout le monde d'accord. La science rend possible le consensus humanitaire. Elle permet de mettre fin au chaos et à l'arbitraire. Les promoteurs de Sphère mettent en avant cette idée d'une aide humanitaire moderne, objective et rationnelle. Elle inaugurerait une ère radicalement nouvelle pour l'humanitaire. Ils parlent ainsi d'une invention « radicale », d'un « tournant » historique et de la « fin de l'âge de la naïveté humanitaire »⁷. Le vocabulaire utilisé est volontairement emprunté à l'histoire des découvertes scientifiques : les membres de Sphère parlent d'une « révolution » et d'un véritable « changement de paradigme » au sens de la « définition de Kuhn du paradigme »⁸.

— 6. On trouve un bon aperçu du discours officiel du projet dans les clips vidéo publiés sur le site du Projet Sphère : Sphere Project, *The Sphere story, a video documentary*, 30 June 2015, www.sphereproject.org/news/the-sphere-story-a-video-documentary

— 7. Sphere Project, *Sphere standards: Radical but inevitable. Interview with Peter Walker*, 21 October 2012, <https://spherestandards.org/sphere-standards-%C2%93radical-but-inevitable%C2%94-%C2%96-an-interview-with-peter-walker>; Sphere Project, *The Sphere story, a video documentary*, 30 June 2015.

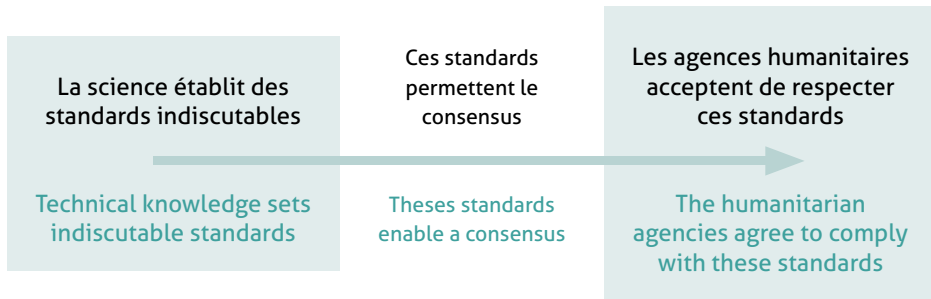
— 8. John Borton, Sphere Project, 2015; Margie Buchanan-Smith, *How the Sphere Project came into being: A case study of policy-making in the humanitarian aid sector and the relative influence of research. Working Paper 215*, Overseas Development Institute, 2013, p.21.

distinct stages: firstly, the NGO gathered together the most in-depth possible technical knowledge on human needs. It then got a large number of NGOs to agree on this knowledge, which was regarded as being objective and beyond question. In the official story of Sphere, technical knowledge helped everyone to agree. Knowledge made the humanitarian consensus possible. It brings an end to chaos and arbitrariness. Sphere's advocates stress this idea of modern, objective and rational humanitarian aid. It would be ushering in a radically new era for humanitarian work. They speak of a "radical" invention, a "landmark" watershed, and the "end of the age of humanitarian innocence"⁷. The language used is deliberately borrowed from the history of scientific discoveries: the members of Sphere speak of a "revolution" and a real "paradigm shift" in line with "Kuhn's thesis of a paradigm"⁸.

— 7. Sphere Project, *Sphere standards: Radical but inevitable. Interview with Peter Walker*, 21 October 2012, <https://spherestandards.org/sphere-standards-%C2%93radical-but-inevitable%C2%94-%C2%96-an-interview-with-peter-walker>; Sphere Project, *The Sphere story, a video documentary*, 30 June 2015.

— 8. John Borton, Sphere Project, 2015; Margie Buchanan-Smith, *How the Sphere Project came into being: A case study of policy-making in the humanitarian aid sector and the relative influence of research. Working Paper 215*, Overseas Development Institute, 2013, p.21.

Le récit officiel du projet Sphère – The official story of the Sphere Project



Pourtant, ce récit ne résiste pas à la lecture des archives. Heureux hasard, le premier manuel Sphère a été écrit entre 1996 et 2000, à une époque où l'on communiquait déjà systématiquement par courrier électronique, mais où l'on prenait encore la peine d'imprimer et d'archiver manuellement les emails. On peut ainsi lire aujourd'hui les milliers de messages ayant précédé la publication des standards Sphère⁹. On y découvre alors un récit très différent de l'histoire officielle.

Ce qu'on y observe, c'est que les standards Sphère ne sont pas le produit de la recherche scientifique. Ou plutôt : pas seulement. La science n'est pas absente des débats, mais à aucun moment science et politique ne sont strictement séparées. L'histoire réelle de Sphère est celle d'une série de négociations entre humanitaires et experts, avec tout un éventail de propositions, critiques et contre-propositions qui mobilisent, certes, des arguments scientifiques, mais aussi, conjointement, des arguments politiques, religieux, culturels, etc. À aucun moment les rapports de force ne sont absents des négociations. À aucun moment la science n'est isolée de ces rapports de force. La science et l'expertise sont bien

However, this story does not stand up when reading through the archives. As luck would have it, the first Sphere handbook was written between 1996 and 2000, at a time when email was already used as standard, but people still took the time to print and store hard copies of emails. This means that today we can read the thousands of messages that preceded the publication of the Sphere standards⁹. A very different tale to the official story then comes to light.

We can see that the Sphere standards are not the result of academic research. Or more accurately, they are not solely the result of it. Technical knowledge was not absent from the debates, but at no time were technical knowledge and politics stringently separated. The real story of Sphere is that of a series of negotiations between humanitarian workers and experts, with an array of proposals, criticisms and counter-proposals, which admittedly make use of academic arguments, but also and simultaneously utilise political, religious, cultural arguments, etc. Power struggles were always a part of the negotiations. At no time was academic knowledge cut off from these power struggles. Academic and expert knowledge was most

— 9. Au moment de la consultation, ces archives étaient situées dans la cave du Conseil international des agences bénévoles, à Genève. Je remercie la direction du projet Sphère de m'avoir permis l'accès à ces archives.

— 9. The archives were held in the basement of the International Council of Voluntary Agencies, in Geneva, when I had access to them. I wish to thank the Sphere Project management team for allowing me access to these archives.

présentes, mais elles ne précèdent pas les arguments non scientifiques, elles les accompagnent.

La science comme outil de légitimation

Le recours au savoir technique a lieu dans un contexte précis. En 1996, quand Nicholas Stockton et Peter Walker lancent le projet Sphère, il s'agit d'abord de redonner une légitimité au travail humanitaire. L'idée est alors de garantir une certaine qualité de service à la fois aux bailleurs de fonds et aux bénéficiaires de l'aide. Cette garantie doit permettre, en définitive, de distinguer les bonnes ONG (celles qui respectent les standards) des mauvaises (celles qui n'y adhèrent pas, ou qui y adhèrent, mais, faute de professionnalisme, ne parviennent pas à les atteindre).

À cette époque, les organisations humanitaires sont sous le feu de la critique. L'intervention humanitaire au Rwanda a tourné à la débâcle. De nombreuses organisations étalent leur incompétence devant les grands médias : détournements des rations alimentaires, distributions sauvages d'antibiotiques, injections mal contrôlées, ignorance des langues locales¹⁰. Un rapport international finit par évaluer à 100 000 le nombre de décès qui auraient pu être évités si l'aide avait été plus efficace¹¹. Les grands bailleurs de fonds diminuent alors fortement leurs dépenses humanitaires. Or, au même moment, la compétition pour les fonds explose : la création d'un plus grand nombre d'ONG sature le marché. Les grandes organisations comprennent vite le danger et souhaitent multiplier les garanties de sérieux : codes éthiques, mécanismes de

definitely present, but it did not precede the non-academic arguments; instead it accompanied them.

Science as a tool of legitimisation

The recourse to technical knowledge took place in a specific context. In 1996, when Nicholas Stockton and Peter Walker launched the Sphere Project, the primary aim was to restore the legitimacy of humanitarian work. The intention was to guarantee a certain service level to both funding bodies and aid recipients. Ultimately, this guarantee should enable the good NGOs (those that comply with the standards) to be differentiated from the bad ones (those not adhering to the standards, or that do adhere to them but are unable to attain them due to a lack of professionalism).

Humanitarian organisations were being heavily criticised at the time. The humanitarian intervention in Rwanda had become a debacle. Many organisations were flaunting their incompetence to the mass media: misappropriation of food rations, antibiotics being handed out in unruly conditions, injections being applied with insufficient safeguards, and ignorance of local languages¹⁰. An international report concluded that 100,000 deaths could have been prevented if aid had been more effective¹¹. The major funding bodies therefore significantly cut their humanitarian spending. Furthermore, at the same time, competition for funding exploded because the creation of more NGOs saturated the market. The large organisations quickly grasped the danger and wanted to increase guarantees of their professionalism, developing ethical codes, oversight, audit and

— 10. Lindsey Hilsum, "Reporting Rwanda: The media and the aid agencies", in Allan Thompson (ed.), *The Media and the Rwanda Genocide*, Pluto Press, 2007, p.167-187.

— 11. John Borton et al., *The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience. Study 3: Humanitarian aid and effects*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996, <https://www.alnap.org/help-library/the-international-response-to-conflict-and-genocide-lessons-from-the-rwanda-1>

— 10. Lindsey Hilsum, "Reporting Rwanda: The media and the aid agencies", in Allan Thompson (ed.), *The Media and the Rwanda Genocide*, Pluto Press, 2007, p.167-187.

— 11. John Borton et al., *The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience. Study 3: Humanitarian aid and effects*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996, <https://www.alnap.org/help-library/the-international-response-to-conflict-and-genocide-lessons-from-the-rwanda-1>

contrôle, d'audit et d'évaluation¹². Pour Stockton (qui travaille alors chez Oxfam) et Walker (salarié de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), le savoir technique doit permettre de distinguer, au sein du champ humanitaire, les acteurs dignes de la confiance des bailleurs de fonds, et les autres. Ils rêvent d'une norme de qualité type ISO appliquée à l'humanitaire et qui, faute d'être atteinte par une ONG, lui interdirait l'accès aux financements internationaux.

Stockton et Walker réunissent autour d'eux une quinzaine de grandes organisations humanitaires¹³ puis cherchent des financements, vite assurés par une dizaine de grands bailleurs de fonds¹⁴. Ils engagent ensuite une poignée de managers chargés de rédiger le manuel. Ces derniers consultent experts et scientifiques. Le gros du travail est ainsi pris en charge par un noyau de six ou sept managers réunis autour de Stockton et Walker : c'est ce groupe qui tient la plume. Autour d'eux, un premier cercle de quelques dizaines d'ONG et de bailleurs de fonds leur donnent moyens financiers, information et expertise. Enfin, un troisième cercle plus large est composé de plusieurs centaines d'experts, de chercheurs et de consultants sollicités pour donner leur avis sur une question ponctuelle, un chapitre ou l'ensemble du manuel. L'équipe genevoise

« La science et l'expertise sont bien présentes, mais elles ne précèdent pas les arguments non scientifiques, elles les accompagnent. »

"Academic and expert knowledge was most definitely present, but it did not precede the non-academic arguments; instead it accompanied them."

assessment mechanisms¹². In the eyes of Stockton (who was working for Oxfam at the time) and Walker (an employee of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies), technical knowledge should enable stakeholders in the humanitarian sector who were worthy of funding bodies' trust to be differentiated from those who were not. They dreamt of an ISO-type quality standard applied to humanitarian work. Any NGO that failed to meet the standard would be barred from accessing international funding.

Stockton and Walker gathered together some fifteen or so major humanitarian organisations¹³ and then sought funding, which was quickly provided by ten or so major funding bodies¹⁴. They then hired a handful of managers to draft the handbook. These managers consulted experts and academics. Most of the

— 12. Par exemple la déclaration de Turku (décembre 1990), les *Providence Principles* d'InterAction (1993), les critères de Mohonk (1993), le code de bonnes pratiques de *People in Aid* (1997) et le code de conduite de la Croix-Rouge (1994).

— 13. Le Comité de gestion du projet Sphère réunit quatorze grandes organisations ou alliances d'ONG : InterAction, *Save the Children Alliance*, CARE, Médecins Sans Frontières, la *Lutheran World Federation*, VOICE – Belgique, *Mercy Corps International*, *Action by Churches Together*, *International Rescue Committee*, le Comité directeur de la réponse humanitaire, le Comité international de la Croix-Rouge, le Conseil international des agences bénévoles et Caritas Internationalis. Voir Sphere Project, *Minutes of the 2nd Meeting of the standards Project Management Team*, archive box no.10, Geneva, 26 June 1997.

— 14. Les premiers bailleurs sont l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas, les États-Unis, la Suède, la Suisse, la France et la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne.

— 12. For example, the Turku Declaration (December 1990), InterAction's *Providence Principles* (1993), the Mohonk criteria (1993), the People in Aid Code of Good Practice (1997) and the Red Cross Code of Conduct (1994).

— 13. The Sphere Project's Governing Board brings together fourteen major organisations or NGO alliances: Oxfam, InterAction, Save the Children Alliance, CARE, Doctors Without Borders, Lutheran World Federation, VOICE – Belgium, Mercy Corps International, Action by Churches Together, International Rescue Committee, Steering Committee for Humanitarian Response, International Committee of the Red Cross, International Council of Voluntary Agencies and Caritas Internationalis. Sphere Project, *Minutes of the 2nd Meeting of the standards Project Management Team*, archive box no.10, Geneva, 26 June 1997.

— 14. The leading backers are Australia, Denmark, Netherlands, United States, Sweden, Switzerland, France and the European Commission's Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations.

a ainsi recours à un très large réseau d'individus travaillant dans les organisations très diverses (ONG, universités, laboratoires, *think tanks*, institutions gouvernementales, etc.), tout en gardant la haute main sur la version finale.

Une série de « furieuses négociations »

C'est l'équipe genevoise qui fait des propositions, puis sollicite les réactions des experts. Ces réactions sont souvent sobres, parfois enthousiastes, voire passionnées. On est souvent loin du ton froid et détaché qu'on s'imaginerait être celui de la discussion technique. On est bien dans une série de négociations que Nicholas Stockton lui-même qualifie de "furieuses".

Par exemple : comment définir la quantité nécessaire de nourriture pour vivre ? Une experte propose 1 900 kcal par personne et par jour. Un autre expert 2 300, un autre 2 070. Le Comité international de la Croix-Rouge recommande 2 400 kcal, mais le Programme alimentaire mondial dit 2 100. Il faut trancher et les managers de Sphère fixent le seuil à 2 100 kcal, mais en précisant que cette mesure correspond à une moyenne théorique calculée sur la base d'une population sédentaire avec une « démographie normale » et une « température ambiante au-dessus de 20°C¹⁵. »

« Chaque décision favorable ou hostile à un indicateur est ainsi, du même coup, un arbitrage en faveur de telle ou telle organisation. »

"Each positive or negative decision on an indicator was simultaneously a decision in favour of a given organisation."

— 15. Sphere Project, *Progress Report for Sphere Project Second Quarterly Report. Nutrition Sector Quarterly Report*, archive box no.2, October-December 1997; *Projet Sphère, Le manuel Sphère...*, op. cit., p. 148.

work was undertaken by a core group of six or seven managers who were close to Stockton and Walker: this group was responsible for drafting the handbook. Around them, a first circle of a few dozen NGOs and funding bodies gave them funding, information and expert knowledge. Finally, a third larger circle was made up of several hundred experts, researchers and consultants approached to provide an opinion on a specific issue, chapter, or the whole handbook. The Genevan team could therefore draw on a vast network of individuals working in highly diverse organisations (NGOs, universities, laboratories, think tanks, governmental institutions, etc.), while retaining control over the final version.

A series of "furious negotiations"

The Genevan team made the proposals, and then sought feedback from the experts. The feedback was often understated, sometimes enthusiastic, and even passionate. It was often far-removed from the cold and detached tone that one would imagine in technical discussions. The team was in a series of talks that Nicholas Stockton himself would brand as "furious negotiations".

For example: how should the amount of food needed to survive be defined? An expert suggested 1,900 kcal per person per day as a minimum energy requirement. Another expert proposed 2,300, and another 2,070. The International Committee of the Red Cross recommended 2,400 kcal, while the World Food Programme said 2,100. A decision needed to be made and the Sphere managers set the threshold at 2,100 kcal but specifying that this figure equates to a theoretical average calculated on the basis of a sedentary population with "normal demographics" and an "ambient temperature above 20°C"¹⁵.

— 15. Sphere Project, *Progress Report for Sphere Project Second Quarterly Report. Nutrition Sector Quarterly Report*, archive box no.2, October-December 1997; *Sphere Project, Sphere Handbook...*, op. cit., p.148.

Combien d'eau faut-il pour survivre? Un expert propose 2 à 3 litres par personne et par jour. Un autre dit 20 litres. Le premier pense à la quantité nécessaire pour boire, l'autre inclut la cuisine et l'hygiène corporelle. On tranche pour 15 litres. Ce chiffre est un compromis, assez élevé pour demander des efforts, mais assez bas pour être réaliste¹⁶. Pour s'imposer, une proposition ne doit pas seulement être fondée sur des arguments techniques; il faut, simultanément, qu'elle soit défendue par une institution. Chaque décision favorable ou hostile à un indicateur est ainsi, du même coup, un *arbitrage* en faveur de telle ou telle organisation. Quel est l'espace minimum requis pour un réfugié? L'Organisation mondiale de la Santé prévoit 30 m² abrité par personne, quand l'Agence des Nations unies pour les réfugiés compte 150 m² par ménage¹⁷: choisir un indicateur, c'est choisir son camp.

À aucun moment les acteurs humanitaires ne peuvent se permettre de mettre de côté le politique. Stockton et Walker proposent que les standards Sphère deviennent un droit universel pour les victimes de crises, une garantie juridique d'obtenir certains services. Inacceptable, répond un bailleur américain (en l'occurrence le Bureau de l'aide aux catastrophes à l'étranger de l'Agence américaine de développement international); et les ONG états-uniennes déclarent qu'un « droit » déboucherait sur des poursuites juridiques sans fin¹⁸. La religion, elle aussi, s'invite au sein des discussions. Les ONG spécialisées demandent que les maladies sexuellement transmissibles et le planning familial soient pris en compte dans le manuel, mais plusieurs ONG religieuses s'y opposent fermement¹⁹. La

How much water is needed for survival? An expert suggested 2 to 3 litres per person per day as a minimum water requirement. However, another said 20 litres. The first expert focused on drinking water, while the second included cooking and personal hygiene requirements. The figure of 15 litres was chosen. This figure is a compromise, high enough to require effort but low enough to be realistic¹⁶. For a proposal to prevail, it needed to not only be based on technical rationale; it also needed to be championed by an institution. Each positive or negative decision on an indicator was simultaneously a decision in favour of a given organisation. What is the minimum living space required for a refugee? The World Health Organization recommended 30 m² of shelter per person, while the UN Refugee Agency allowed 150 m² per household¹⁷, so choosing an indicator meant choosing a camp.

At no time could the humanitarian stakeholders allow themselves to put politics to one side. Stockton and Walker suggested that the Sphere standards should become a universal right for crisis victims, and a legal guarantee of obtaining certain services. Unacceptable, responded an American funding body (in this case the Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, a United States Agency for International Development entity), and the US NGOs stated that an "entitlement" would lead to endless legal proceedings¹⁸. The issue of religion also turned up in the discussions. The specialised NGOs wanted sexually transmitted diseases and family planning to be included in the handbook, but several religious NGOs were steadfastly opposed to it¹⁹. The subject

— 16. Sphere Project, *Comments on the draft by JA*, archive box no.2, January 1998; Satterthwaite, 2011, p.922.

— 17. 55 m² pour une famille, en incluant un espace de jardinage. Sphere Project, *Progress Report on the Sphere Sector: Shelter and Site*, archive box no.2, December 1997.

— 18. Sphere Project, *Email*, archive box no.10, 7 July 1997.

— 19. Sphere Project, *Email from International Pregnancy Advisory Services (IPAS)*, archive box no.2, 6 July 1998.

— 16. Sphere Project, *Comments on the draft by JA*, archive box no.2, January 1998; Satterthwaite, 2011, p.922.

— 17. 55 m² of living space for a family, including a garden area. Sphere Project, *Progress Report on the Sphere Sector: Shelter and Site*, archive box no.2, December 1997.

— 18. Sphere Project, *Email*, archive box no.10, 7 July 1997.

— 19. Sphere Project, *Email from International Pregnancy Advisory Services (IPAS)*, archive box no.2, 6 July 1998.

question des avortements est soigneusement évitée. Celle de la distribution de préservatifs pose problème. Au bout du compte, le manuel finit par recommander l'usage des préservatifs, mais non sans que *Caritas Internationalis* – dont le siège est au Vatican – obtienne qu'une mention précise que ce standard ne fait pas l'unanimité²⁰.

À chaque étape, le projet manque de basculer. Stockton et Walker voudraient rendre les normes Sphère contraignantes, les faire adopter par l'Assemblée générale de l'ONU et mettre au ban les ONG qui les refusent. Mais un groupe d'ONG françaises s'y oppose²¹. Ces normes ne sont pas universelles, expliquent-elles, elles ne fonctionnent que dans certaines situations précises, en camps de réfugiés, mais elles ne sont pas partout à leur place.

À chaque étape, il faut discuter, négocier, faire des compromis. On multiplie les articles, les fax, les emails, les exposés de position, les rapports, les rencontres à huis clos à Genève, Londres et New York. Chaque avancée dans une direction est un recul de l'autre côté. Chaque concession faite à une ONG remet en cause le soutien d'une autre. Si Stockton et Walker se rapprochent de Médecins Sans Frontières – France, ce sont les Américains d'InterAction qui risquent de quitter le projet. S'ils se rapprochent d'Action contre la Faim, c'est la Lutheran World Foundation qui menace de partir. Autrement dit, à aucun moment les experts ne séparent strictement la science du politique.

— 20. Sphere Project, *Minutes of the Sphere Management Committee Meetings: 22-24 Sept. 1999, Geneva*, archive box no.10, September 1999.

— 21. Doctors Without Borders, *Fax by Action contre la Faim, Institut de l'Humanitaire, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières – France and the group Urgence-Réhabilitation-Développement for the Sphere project*, international archives (box no.197), Geneva, 10 September 1998. Voir également le dossier spécial que la revue *Humanitaire* de Médecins du Monde – France avait consacré à la question et qui rend compte de l'opposition en la matière entre les mondes anglophones et francophones : dossier « Faut-il normaliser l'humanitaire ? », *Humanitaire*, n° 1, novembre 2000 [NDLR].

of abortion was carefully avoided. Condom distribution was an issue. Finally, the handbook ended up recommending the use of condoms, but not without *Caritas Internationalis*, headquartered at the Vatican, ensuring that specific reference was made to the fact that this was not an unanimously agreed standard²⁰.

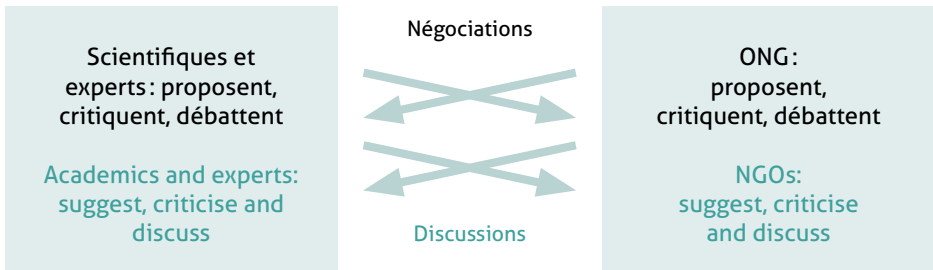
The project almost fell apart at each stage. Stockton and Walker wanted to make the Sphere standards binding, get them adopted by the UN General Assembly, and ostracise any NGO that refused to adhere to them. However, a group of French NGOs opposed this stance²¹. They explained that these standards were not universal, and only worked in some specific situations, in refugee camps, but were not appropriate in every setting.

Matters had to be discussed and negotiated, and compromises had to be reached at each stage. Numerous articles, faxes and emails were sent, position papers and reports were produced, and meetings were held behind closed doors in Geneva, London and New York. Each step forward in one direction was a step backwards in another. Each concession made to an NGO called into question the backing of another NGO. If Stockton and Walker became closer to Doctors Without Borders (*Médecins Sans Frontières*) – France, the Americans from InterAction were then likely to leave the project. If they drew closer to Action Against Hunger, the Lutheran World Foundation threatened to leave. In other words, at no time did the experts really separate academic knowledge from politics.

— 20. Sphere Project, *Minutes of the Sphere Management Committee Meetings: 22-24 Sept. 1999, Geneva*, archive box no.10, September 1999.

— 21. Doctors Without Borders, *Fax by Action Against Hunger, Institut de l'Humanitaire, Doctors of the World, Doctors Without Borders – France and Groupe URD for the Sphere Project*, archive box no.197, 10 September 1998. Also see the special issue published in *Doctors of the World* (Médecins du Monde) – France's *Humanitaire* review, which focused on the issue and reported on the clashes between the English-speaking and French-speaking worlds: « Faut-il normaliser l'humanitaire ? », *Humanitaire*, n° 1, novembre 2000 [Editor's note].

L'histoire réelle du projet Sphère – The actual story of the Sphere Project



Est-ce à dire que les indicateurs sont purement arbitraires? Non. Tous les participants de Sphère justifient leur position en référence à des preuves et des références, notamment scientifiques (personnalités scientifiques, travaux de laboratoires, journaux spécialisés). Mais les arguments ne sont jamais uniquement scientifiques. Les experts invoquent la raison et la force, les arguments universitaires et diplomatiques, l'opinion des chercheurs et l'opinion des bailleurs.

De l'humanitaire fondé sur les preuves à l'humanitaire délibératif

Le mode de vérification du projet Sphère ne ressemble pas à un mode de vérification scientifique²². Il ressemble plutôt à ce que les sociologues appellent la décision « par consensus apparent²³ ». Ce mode de décision ne suppose ni l'unanimité ni le vote (il n'y a pas de comptage des voix). La décision est prise au terme d'une longue discussion qui vise à intégrer, jusqu'à un certain point, les désaccords, puis se clôt au moment où les dissensions minoritaires se taisent. La décision est adoptée quand elle ne provoque plus d'objection déclarée. Il ne s'agit pas d'une décision sur laquelle

Does this mean that the indicators are purely arbitrary? No. All the Sphere participants vindicated their stances by referring to evidence and references, notably academic evidence and references (leading academics, laboratory research, specialised journals). However, the arguments were never solely academic. The experts alluded to reason and strength, academic and diplomatic arguments, the opinion of researchers and the opinion of funding bodies.

From evidence-based humanitarian work to reflective humanitarian work

The Sphere Project's mode of verification is not similar to a scientific mode of verification²². Instead, it is similar to what sociologists call decision-making "by apparent consensus"²³. This method of decision-making does not involve unanimity or voting (votes are not counted). A decision is taken at the end of a long discussion process aiming to incorporate, to a certain extent, the disagreements, and then coming to an end when minority dissent falls silent. The decision is adopted when there are no longer any overt objections. Not everyone agrees with the decision, but

— 22. Bruno Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, 2004, p. 207-260.

— 23. Philippe Urfalino, « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 45, n° 136, 2007, p. 47-70.

— 22. Bruno Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, 2004, p. 207-260.

— 23. Philippe Urfalino, « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 45, n° 136, 2007, p. 47-70.

tout le monde tombe d'accord, mais bien d'une absence manifeste d'opposition à une proposition. Dans le cas de Sphère, les désaccords continuent de s'exprimer, mais le projet est tout de même mené à terme (le manuel est publié) en s'assurant de la participation d'un grand nombre d'acteurs. Pour cela, l'équipe de Sphère a dû maîtriser les cadres du débat (imposer des échéances, des questions, rester maître du texte final, etc.) et accepter de céder sur les points les plus controversés (retrait d'un chapitre entier du manuel, de l'idée d'un « droit » aux secours, de l'idée d'une norme ISO ou encore abandon de l'adoption du texte par l'Assemblée générale de l'ONU). En contrepartie, ces concessions permettent d'augmenter de façon spectaculaire le nombre de « participants » au projet (641 individus participent au premier manuel Sphère, plus de 4 000 à la deuxième édition). Mais on voit bien que ce consensus très large n'est pas le résultat d'un accord sur des indicateurs scientifiques – chronologiquement, c'est l'inverse qui est vrai : le consensus apparaît premier, les indicateurs sont seconds.

« Il est illusoire d'attendre de la science et de la technique qu'elles puissent trancher les conflits au sein du champ humanitaire. »

"It is fanciful to expect academic knowledge and technical know-how to solve conflicts in the humanitarian sector."

On laissera le soin aux professionnels de l'humanitaire de décider par eux-mêmes de la qualité des standards Sphère. Le propos, ici, n'est pas de prendre parti pour ou contre quelque instrument technique que ce soit. L'enjeu est, bien plus, de rappeler la différence de nature entre décision scientifique et décision humanitaire. Ce sont deux régimes de vérité différents, qui ont leurs logiques propres. Il est évident que les savoirs

there is a lack of evident opposition to a proposal. In the case of Sphere, disagreements continued to be expressed, but the project was successfully completed (the handbook was published), drawing on the involvement of a large number of stakeholders. For this to happen, the Sphere team had to manage the context of the debate (setting deadlines, raising questions, and retaining control of the final version, etc.) and agree to yield on the most controversial issues (removing an entire chapter from the handbook, taking out the concept of an "entitlement" to assistance, the idea of an ISO standard, and abandoning the idea of getting the text adopted by the UN General Assembly). On the other hand, these concessions enabled the number of project participants to be spectacularly increased (641 individuals took part in the first Sphere manual, and over 4,000 in the second edition). However, it is clear to see that this very broad consensus did not stem from an agreement on technical indicators. From a chronological perspective, the opposite actually happened: a consensus emerged first, and the indicators came second.

We shall leave it to humanitarian professionals to judge the quality of the Sphere standards. The intention here is not to side with any specific technical instrument. Instead, the aim is to reiterate the inherent difference between technical knowledge-based decisions and humanitarian decisions. These are two different systems of truth, each with their own rationale. It is clear that technical knowledge can be sought by humanitarian agencies. However, it is fanciful to expect academic knowledge and technical know-how to solve conflicts in the humanitarian sector. Expecting technical progress to resolve the humanitarian sector's thorny issues is confusing realms. This would be cultivating the illusion of an infallible and watertight humanitarian sector. Furthermore, close observation of humanitarian decision-making shows that discussion is at the heart of the process.

techniques peuvent être sollicités par les agences humanitaires. Cependant, il est illusoire d'attendre de la science et de la technique qu'elles puissent trancher les conflits au sein du champ humanitaire. Attendre du progrès technique qu'il résolve les épineux problèmes de l'humanitaire, c'est se tromper de registre. C'est nourrir l'illusion d'un humanitaire infaillible et indiscutable. Or, observer de près la prise de décision humanitaire, c'est justement constater que la discussion est au centre de la prise de décision. C'est donc de la qualité de la délibération que l'on peut attendre une amélioration de la qualité de la décision. S'assurer de mécanismes de délibération sains – délibérations dans lesquelles scientifiques et experts ont bien entendu toute leur place – est un des enjeux majeurs de la réponse au mythe de l'humanitaire fondé sur le big data. Plutôt que fantasmer un nouvel humanitaire fondé sur les preuves, mieux vaut peut-être défendre un humanitaire fondé sur une délibération de qualité.

Cet article est le résultat d'une recherche menée au sein de l'Africa Multiple Cluster of Excellence à l'Université de Bayreuth, financée par la Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG, German Research Foundation) dans le cadre de la stratégie d'excellence de l'Allemagne – EXC 2052/1 – 390713894

An improvement in the quality of the decisions taken therefore comes from improving the quality of the discussions. One of the major challenges involved in addressing the myth of humanitarian work based on big data is ensuring that the sector has healthy discussion mechanisms; discussion in which academics and experts obviously have a place. Indeed, rather than fantasising about a new form of evidence-based humanitarian work, it might be better to champion humanitarian work based on quality deliberation.

Translated from the French by Gillian Eaton

This article is the outcome of research conducted within the Africa Multiple Cluster of Excellence at the University of Bayreuth, funded by the Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG, German Research Foundation) under Germany's Excellence Strategy – EXC 2052/1 – 390713894

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*, 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*, Routledge, Humanitarian Studies series, 2020).

REPORTAGE

Regard sur un monde fracturé

Perspectives on a fractured world

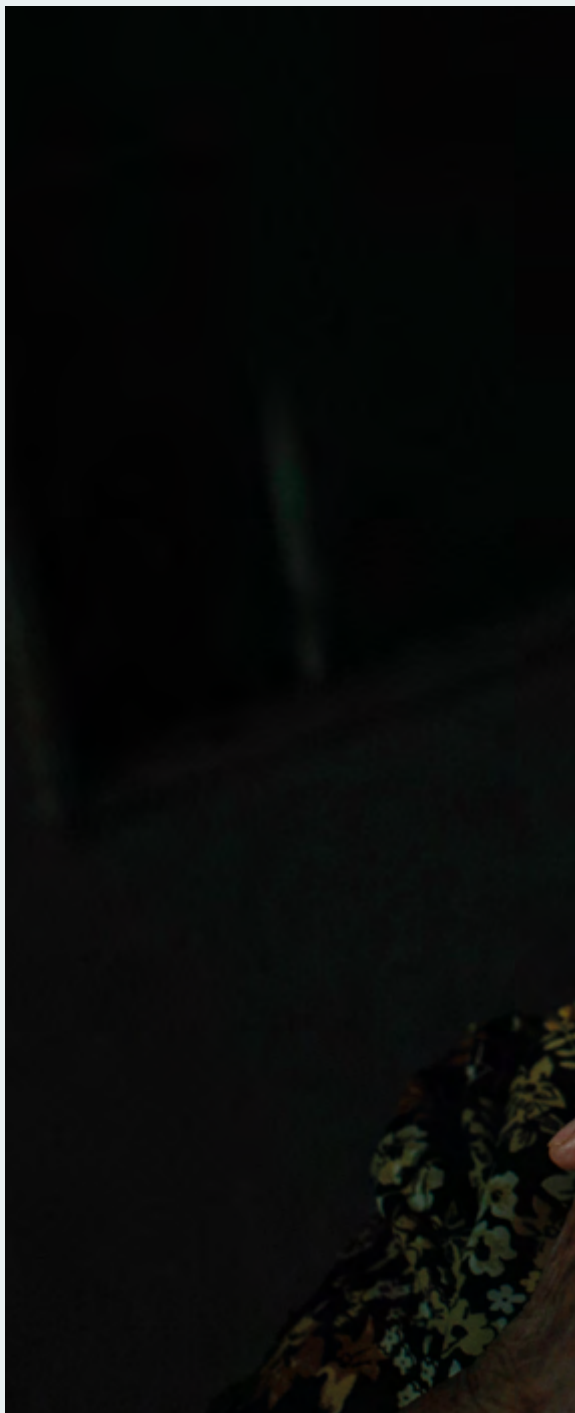
|→|

Une vieille femme russe prie et pleure chez elle. Seul un nombre infime de Russes sont restés au Kirghizistan lors de l'Indépendance du pays en 1991.

Novembre 2007.

An old Russian woman prays and cries at home. Only a small number of Russians remained in Kyrgyzstan when the country became independent in 1991.

November 2007.







WILLIAM DANIELS

William Daniels est de ces photographes qui veulent prendre le temps de capter le rythme chaotique de notre monde. S'il réalise des reportages d'actualité, comme celui qu'il vient de terminer pour le journal *Le Monde* en Afghanistan, il n'aime rien moins en effet que les projets documentaires au long cours, curieux de la quête d'identité et de ces territoires sujets à une instabilité chronique.

Il commence son « voyage en photographie » en 2002. En 2007, il obtient la bourse Jeune Photographe de la Fondation Jean-Luc Lagardère pour mener un projet personnel dans la jeune et fragile République du Kirghizistan, alors très instable. Dès 2013, il se rend à dix reprises en République centrafricaine. Son travail sera notamment exposé en 2014 sous la forme d'une fresque longue de 100 mètres sur les bords de la Seine à Paris. À partir de 2015, il effectue des voyages réguliers en Extrême-Orient russe où il documente la vie le long de la ligne Baïkal-Amour, ce chemin de fer mythique abandonné depuis la chute de l'URSS. En 2019, le Pavillon Carré de Baudouin à Paris accueillait son exposition *Wilting Point*. En botanique, ce « point de flétrissement » décrit le seuil en dessous duquel la teneur en humidité du sol ne permet plus à la plante de survivre. La sélection de photos visait ainsi à traduire la fragilité humaine. L'installation, conçue comme une expérience immersive, proposait une narration transversale à travers des images de lieux en proie aux conflits (Cachemire indien, République centrafricaine, Kirghizistan, frontière Bangladesh-Myanmar...). Les racines de ces conflits diffèrent, ils ont un dénominateur commun : leur passé colonial.

En dehors de ses projets personnels, William Daniels contribue très régulièrement au magazine *National Geographic*, à la *National Geographic Society* ou encore au magazine *Time*. Ses travaux lui ont valu plusieurs distinctions internationales, dont deux prix World Press Photo, un Visa d'or humanitaire du CICR au Festival de photojournalisme de Perpignan, et la bourse Tim Hetherington.

William Daniels is one of those photographers who likes to take the time to capture the chaotic pace of our world. Although he does news reports, like the one he just wrapped up for *Le Monde* in Afghanistan, his project of choice is the long-term documentary. He is curious about the quest for identity and territories prone to chronic instability.

He embarked on his “photographic journey” in 2002. In 2007, he was awarded Young Photographer Grant from the Jean-Luc Lagardère Foundation to carry out a personal project in the young and fragile Kyrgyzstan Republic, very instable at the time. In 2013, he made ten trips to the Central African Republic. His work was exhibited in 2014 in the form of a 100-metre-long fresco on the banks of the Seine in Paris. From 2015, he made regular trips to the Russian Far East, where he documented life along the Baikal-Amur Mainline, the mythical railway that has been abandoned since the fall of the USSR. In 2019, the *Pavillon Carré de Baudouin* in Paris hosted his exhibition *Wilting Point*. In botany, “wilting point” describes the minimal point of soil moisture below which a plant cannot survive. The photos selected thus intended to reflect human fragility. The installation, conceived as an immersive experience, featured a cross-cutting narrative told through images of places in conflict – Indian Kashmir, the Central African Republic, Kyrgyzstan, the Bangladesh-Myanmar border. Although the roots of these conflicts differ, they have one common denominator: their colonial past.

Aside from his personal projects, William Daniels regularly contributes to *National Geographic* magazine, the *National Geographic Society* and *Time* magazine. His work has earned him several international honours, including two World Press Photo awards, an ICRC Humanitarian *Visa d’Or* award at the International Festival of Photojournalism in Perpignan, France and the Tim Hetherington Grant.

Photos et légendes/
Photos and Captions:
© William Daniels

Propos recueillis pour *Alternatives Humanitaires*
par Boris Martin, rédacteur en chef
Interview for *Humanitarian Alternatives*
by Boris Martin, Editor-in-Chief

Alternatives Humanitaires – *Dès vos débuts dans la photographie il y a presque vingt ans, vous vous êtes orienté vers des thématiques sociales et humanistes, pour ne pas dire encore « humanitaires ». Cela correspondait à quel état d'esprit ?*

William Daniels – Je ne sais pas si l'on pourrait parler d'« engagement » – à l'époque comme aujourd'hui d'ailleurs parce que je me méfie un peu de l'emploi de ce terme en matière de photojournalisme. Mais il est vrai que quand j'ai commencé la photo et que je me suis mis à voyager pour cela, j'ai aussitôt fait des images qui racontaient des histoires humaines. Le déclic s'est notamment produit aux Philippines, où j'ai passé deux mois comme professeur de photo dans une association locale qui s'occupait de jeunes filles qui avaient eu des histoires très difficiles et qui, du fait de ces vio-

Humanitarian Alternatives – *Since you started out in photography almost twenty years ago, you have focused on social and humanist, dare I say "humanitarian", topics. Does this reflect a certain mindset?*

William Daniels – I don't know whether you would call it "engagement" because, back then as now, I'm a little wary of the use of that term in photojournalism. But it is true that when I started photography and began travelling to practise it, I immediately produced images that told human stories. The penny dropped in the Philippines, where I spent two months as a photography teacher in a local association that looked after young girls who had been through the mill and struggled with their own image as a result of the violence they had experienced. The interplay between difficult stories and the power of images seemed obvious to



lences, avaient un problème avec leur propre image. L'interaction entre des histoires lourdes et la puissance des images m'est apparue comme une évidence. Et j'ai creusé ce sillon, parce que, tout simplement, j'aime photographier des histoires humaines et rencontrer des gens. Je ne sais pas s'il y a une grande réflexion derrière, mais ce que je sais, c'est que j'aime que mes images aient du sens.

A. H. – *Et puis, comme beaucoup de photographes, votre route a croisé celle des humanitaires. Qu'avez-vous retenu de cette première rencontre et de cette forme de compagnonnage qui a pu marquer la suite de votre carrière ?*

W. D. – C'était plus qu'une simple rencontre, parce que j'ai commencé grâce aux humanitaires ! Quand j'ai su que je voulais travailler sur des sujets forts, je n'avais aucune commande et encore moins les moyens matériels de mes ambitions. C'est alors que, après cette petite association philippine, je me suis tourné vers Solidarités International. J'avais sympathisé avec le responsable de la communication qui adorait la photo – et qui d'ailleurs est devenu photographe depuis. C'est comme cela que je suis parti trois semaines au Darfour avec cette organisation non gouvernementale (ONG). Ensuite, j'ai mené un très gros projet sur le paludisme dans plusieurs pays, qui a donné lieu à une exposition sur le pont des Arts à Paris et à mon premier livre (*Mauvais air*, Images en manœuvre éditions, 2008, NDLR). Je suis alors allé en Inde, en Ouganda, à la frontière Birmanie-Thaïlande ou au Sierra Leone et, comme dans ce dernier pays, ce sont des ONG comme Médecins Sans Frontières (MSF) qui m'ont grandement aidé. En fait, j'ai toujours travaillé

me. And I went down that road, because, quite simply, I like to photograph human stories and meet people. I don't know if there's any great philosophy behind it, but what I do know is that I like my pictures to be meaningful.

H. A. – *And then, like many photographers, you crossed paths with humanitarian workers. What did you learn from this first encounter and this form of companionship that may have influenced your subsequent career?*

W. D. – It was more than just an encounter because it was thanks to humanitarians that I started in the first place! When I knew that I wanted to work on meaningful subjects, I didn't have a single commission or even the equipment I needed to fulfil my ambitions. Then, after working with the small Filipino association I just mentioned, I turned to *Solidarités International*. I had become friends with the communications manager who loved photography – and who has since become a photographer. That's how I ended up going to Darfur for three weeks with this non-governmental organisation (NGO). I then led a huge project about malaria in several countries, which resulted in an exhibition on the *Pont des Arts* bridge in Paris and my first book [Editor's note: *Mauvais air*, published by Images en Manœuvres, 2008]. I then went to India, Uganda, the Myanmar-Thailand border and countries like Sierra Leone where NGOs such as Doctors Without Borders (*Médecins sans Frontières* - MSF) were of great help to me. In fact, I have always worked very closely with NGOs. When I arrive in a country, my first reflex is often to go and see MSF, Doctors of

|<|

Chilchi, Russie, mai 2013. Svetlana Vishniakova était maîtresse d'école, mais depuis qu'elle a eu une attaque, son côté droit est paralysé et elle ne peut plus parler. Ses soins de santé lui sont apportés par le train-hôpital Matvei Mudrov, qui effectue plusieurs voyages par an le long de la ligne Baïkal-Amour Magistrale. Pour de nombreux habitants de certains des villages les plus reculés de Russie, il représente le seul moyen d'être soignés.

Chilchi, Russia, May 2013. Svetlana Vishniakova was a schoolteacher in Chilchi, but since she had an attack, her right side has been paralysed and she can no longer speak. Her health care is provided by the Matvei Mudrov hospital train, which makes several trips a year along the Baikal-Amour Mainline. For many people in some of Russia's most remote villages, it is the only way to be treated.



|↑|

Un homme et son bébé qui souffre du paludisme, sous une moustiquaire usagée et non traitée, moins efficace donc contre les moustiques vecteurs du paludisme. Masindi, Ouganda, avril 2007.

A man and his baby suffering from malaria, under a used and untreated mosquito net, thus less effective against malaria mosquitoes. Masindi, Uganda, April 2007.

|→|

Haïti, Port-au-Prince, juillet 2010.

Un élève de la célèbre danseuse haïtienne Vivianne Gauthier s'entraîne dans sa maison de style gingerbread (« pain d'épice »). Ces bâtiments en bois sont les rares ayant résisté au séisme de 2010.

Haiti, Port-au-Prince, July 2010. A student of the famous Haitian dancer Vivianne Gauthier trains in her "gingerbread" house in. These wooden buildings are some of the few to have survived the 2010 earthquake.



en grande proximité avec les ONG. Quand j'arrive dans un pays, mon réflexe est souvent d'aller voir MSF, Médecins du Monde (MdM) ou Action contre la Faim (ACF). À chaque fois, je me demande ce qu'ils font là-bas et je réfléchis au moyen d'inclure ce qu'ils font dans mon travail.

the World (*Médecins du Monde* - MdM) or Action Against Hunger (*Action contre la Faim* - ACF). Each time, I ask myself what they are doing there, and I think about how to include what they are doing in my work.



[↑]

Karachi, Pakistan, octobre 2016. Des vaccinateurs dans un train. Au Pakistan, la polio est encore endémique. Les diverses campagnes de vaccination menées se heurtent au climat permanent de suspicion antivaccin des franges les plus conservatrices. Des membres des équipes de vaccinateurs et leurs équipes de sécurité sont la cible de violences continues allant jusqu'à de nombreux meurtres.

Karachi, Pakistan, October 2016. Vaccinators on a train at Karachi Cantonment Railway Station. Polio is still endemic in Pakistan. The various vaccination campaigns run up against the constant climate of anti-vaccine suspicion amongst the most conservative fringes of society. Members of vaccination teams and their security teams are the targets of ongoing violence, including numerous murders.

A. H. – *Je suppose que leur connaissance des contextes est aussi précieuse pour vous ?*

W. D. – Bien sûr, il y a une dimension très pratique qui est loin d'être négligeable. En Centrafrique, par exemple, où j'ai beaucoup travaillé avec MSF, j'ai pu faire plusieurs séjours grâce à leur logistique : ils m'ont hébergé et transporté, et en échange, je leur ai donné des images. Chacun y trouve son compte : je suis content que mes images soient utiles à des ONG que je connais bien et qui font un super boulot, et elles ont des photos pour illustrer leur action. Les ONG françaises, en particulier, ont quelque chose que j'aime bien. Je les trouve engagées, progressistes, leur action a du sens et en plus elles aiment les images – et savent s'en servir. Je repense à ce projet mené avec MDM dans plusieurs pays sur les « éducateurs pairs », ces personnes issues des communautés concernées ou à ce que l'on a fait avec ACF lors d'une nuit blanche en 2014 : sur les quais de Seine, quasiment au pied de Notre-Dame, on a collé une fresque de cent mètres de long et six mètres de haut composée de photos de Centrafrique. C'était assez osé de présenter cela aux gens en Bateau-Mouche ! J'aime beaucoup ce genre de projet qui me semble très caractéristique des ONG françaises.

A. H. – *Une de vos photos de Centrafrique montre d'ailleurs très bien l'action qu'elles mènent sur le terrain, et notamment grâce à leurs personnels locaux...*

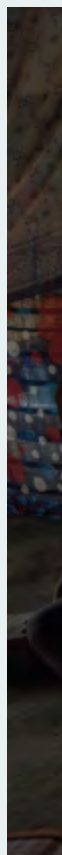
W. D. – En effet, et si on me demande de citer une image d'humanitaires qui m'ont marqué, je pense par exemple à cette photo que j'ai prise en 2015 avec trois personnes sur une moto. L'homme qui conduit travaille pour une petite clinique reculée que MSF a installée à Amada-Gaza, le pire endroit de Centrafrique à l'époque, là où est morte la photographe Camille Lepage, qui était une amie proche. Nous étions alors en voiture avec des gens de MSF quand on a croisé cette moto avec ces deux hommes et cette dame prête à accoucher. Elle a eu des complications et ils savaient que si elle restait là-bas, elle risquait de mourir. Alors ils ont décidé de

H. A. – *Their knowledge of contexts and circumstances must be invaluable for you?*

W. D. – Of course, there is a practical dimension that you can't put a price on. In Central African Republic, for example, where I worked a lot with MSF, I was able to make several trips thanks to their logistical resources: they put me up and helped me travel and, in exchange, I gave them pictures. It's a win-win: I'm delighted NGOs that I know well and do a great job find my images useful, and they get pictures to illustrate their work. I especially like French NGOs. I find them to be dedicated, progressive, meaningful in the action they do and, on top of that, they love images – and know how to use them. I remember a project with MDM in several countries about "peer educators", people from affected communities, or what we did with ACF during an all-night art event in 2014: on the banks of the Seine, almost at the foot of Notre-Dame, we pasted a mural measuring 100 metres long by six metres tall made up of photos of Central African Republic. It felt quite daring doing this while tourists watched on from the *Bateaux Mouches* riverboats! I really like this kind of project, which seems to me to be very typical of French NGOs.

H. A. – *One of your photos from the Central African Republic is a very good example of the action they are taking in the field, specially thanks to their local staff...*

W. D. – Indeed, and if I were asked to choose an image of humanitarians who have made an impression on me, this photo I took in 2015 of three people on a motorcycle would certainly be up there. The driver worked for a small remote clinic that MSF set up in Amada-Gaza, the worst place in Central African Republic at the time, where the photographer Camille Lepage, who was a close friend, died. We were in a car with MSF workers when we came across this motorcycle with these two men and this woman who was about to give birth. She had complications and they knew that if she stayed there, she





|↑|

Thaing Khali, Bangladesh, septembre 2017.

Des migrants rohingyas.

Thaing Khali, Bangladesh, September 2017.

Rohingya migrants.

|←|

Entre Berberati et Amada Gaza, République centrafricaine, octobre 2015. Une femme enceinte qui souffre de complications a été transportée à moto pendant deux heures depuis Amada Gaza, où les soins de santé sont minimes. Heureusement, en chemin, elle rencontre une équipe de Médecins Sans Frontières qui la conduira en ambulance à un hôpital de Berberati.

Between Berberati and Amada Gaza, the Central African Republic, October 2015. A pregnant woman suffering from complications was transported by motorcycle for two hours from Amada Gaza, where health care is minimal. Fortunately, on the way, she met a *Médecins Sans Frontières* team, who took her by ambulance to a hospital in Berberati.

l'amener en moto à la grande ville où il y a un hôpital de MSF. Le conducteur de la moto avait roulé deux heures sur de mauvais chemins, avec son copain et la femme entre eux deux. Sur la photo, elle est près de s'évanouir.

Ces hommes, ce sont de vrais héros, ces visages de l'humanitaire d'aujourd'hui, fait de personnels locaux, très engagés même si, trop souvent, ils ont de petits salaires... Pour finir l'histoire, comme nous avions deux voitures, l'une a emmené la femme à l'hôpital de MSF. J'espère que tout s'est bien passé pour elle car, malheureusement, je ne sais pas toujours ce qui arrive aux gens que je croise. Mais je

might die. So, they decided to take her on a motorcycle to the big city where there was a MSF hospital. The driver of the motorcycle had been riding for two hours on bad roads, with his friend and the woman between them. In the photo, she's about to faint.

These men are real heroes, the humanitarian faces of today, made up of local staff, very dedicated, even though they all too often have low wages... To finish the story, since we had two cars, one of them took the woman to the MSF hospital. I hope that everything went well for her because, alas, I don't always get to know what happens to the people I meet. But



|↑|

Bangui, République centrafricaine, janvier 2014. Un soldat des Forces armées centrafricaines, blessé lors d'affrontements avec des combattants de la rébellion musulmane Seleka.

Bangui, Central African Republic, January 2014. A soldier from the Central African Armed Forces, wounded during clashes with fighters in the Seleka Muslim Rebellion.

pense aussi à cette femme, prostituée, qui travaillait pour MDM en Birmanie pour faire de l'éducation par les pairs auprès d'autres prostituées. Elle était très engagée, allait voir les filles dans des bordels, leur expliquait comment mettre un préservatif, comment convaincre les clients qui ne voulaient pas en porter... Je l'avais rencontrée chez elle, j'avais fait une photo, elle devait avoir entre vingt-cinq et trente ans et elle se prostituait depuis ses 15 ans. Sur la même mission, j'avais aussi rencontré un jeune homosexuel qui faisait de l'éducation au *safe sex* auprès d'autres homosexuels, tout aussi engagés et discriminés. Ce sont des personnes avec qui j'ai passé beaucoup de temps, ce que je fais rarement avec des humanitaires expatriés, peut-être parce que leur engagement me frappe plus particulièrement.

A. H. – *Votre travail se caractérise beaucoup par cette volonté de vous inscrire dans la durée. C'est ce que vous avez fait au Bangladesh ou en République centrafricaine. Est-ce pour vous une nécessité d'aller dans la complexité des choses, de plonger dans un pays, une situation ?*

W. D. – J'essaie de faire de l'actualité avec des images qui, je crois, restent, car elles racontent des moments forts. Mais lorsque des thématiques m'intéressent plus particulièrement, j'essaie de revenir plusieurs fois, parfois en commande pour des journaux, avec des bourses ou avec des ONG, pour prendre le temps, approfondir et faire des images plus contextuelles, plus personnelles, plus poétiques parfois. La Centrafrique est un très bon exemple de cette démarche. J'y suis d'abord allé pour *Time* pour couvrir le pire moment, le conflit ethnique entre milices chrétiennes et musulmanes. Dans la seule journée du 5 décembre 2013, il y aurait eu près de 1000 morts dans la capitale, Bangui. Et puis j'ai voulu revenir, pour travailler différemment. J'ai eu des bourses – une du World Press, une de Getty – et, à chaque fois, j'y passais quatre ou cinq semaines, j'allais dans les villages, je rencontrais les ONG, comme MSF, et je faisais des images

I also think of this woman, a sex worker, who worked for MDM in Myanmar to do peer education with other sex workers. She was extremely dedicated, going to see girls in the brothels, telling them how to put a condom on, how to convince customers who didn't want to wear one... I met her at her home, I took a picture. She must have been between twenty-five and thirty years old and had been a sex worker since she was fifteen. On the same mission, I also met a young gay man who was teaching safe sex to other gay men, who were equally dedicated as well as discriminated against. These were people with whom I spent a lot of time, which I rarely did with expat humanitarian workers, perhaps because their dedication spoke more to me.

H. A. – *What comes through especially in your work is a desire to be there for the long haul, which is what you did in Bangladesh and the Central African Republic. Do you feel a need to delve into the complexities of things, to immerse yourself in a country, a situation?*

W. D. – I try to make news with images, and I think they endure because they tell the story of significant moments. But when I am particularly interested in a subject, I try to go back more than once, sometimes on assignments commissioned by newspapers, sometimes with grants or NGOs, to take the time, go more in-depth and make more contextual, more personal and, at times, more poetic images. The Central African Republic is an excellent example of this approach. For *Time*, I first went to cover the worst part, the ethnic conflict between Christian and Muslim militias. On 5 December 2013, in just a single day there were almost 1,000 deaths in the capital, Bangui. And so I wanted to go back, to take a different approach. I received grants – one from the World Press, one from Getty – and each time I spent four or five weeks there, visiting the villages, meeting NGOs, like MSF, and I produced images that made you stop and think, provided more context – about access to care, poverty, the history – and calmer images too, to help us better understand



|↑|

Boda, République centrafricaine, avril 2014.
Des femmes et des enfants dans l'enclave
musulmane de Boda, où près de 11 000
déplacés – principalement d'ethnie peul –
sont réfugiés.

Boda, Central African Republic, April 2014.
Women and children in the Muslim enclave
of Boda, where nearly 11,000 displaced
people – mostly Fula – have taken shelter.



qui apportaient de la réflexion, davantage de contextualisation – sur l'accès aux soins, la pauvreté ou l'histoire –, des images un peu plus calmes aussi qui peuvent aider à mieux comprendre pourquoi un pays bascule si rapidement dans une situation tellement chaotique.

A. H. – C'est ce que vous avez fait aussi au Kirghizistan, ce pays peu couvert qui a connu sa révolution des Tulipes en 2005, puis les affrontements interethniques...

W. D. – Absolument. Ce qui m'avait frappé dans ce pays, comme ailleurs, c'est que c'était une puissance extérieure – la Russie – qui avait décidé de l'avenir d'un peuple en dessinant ses contours géographiques. Ils ont appelé ça la République kirghize même s'ils ont inclus aussi des Ouzbeks et des Tadjiks de manière à ce que cela ne soit pas trop uniforme. Cela pouvait se comprendre, sauf qu'à l'époque de l'URSS, les uns et les autres appartenaient à des républiques socialistes qui communiquaient très bien entre elles. Et, en 1991, du jour au lendemain, elles sont devenues

how a country can slide so quickly into total chaos.

H. A. – You did that too in Kyrgyzstan, a country not much covered by the press that had its Tulip Revolution in 2005, followed by inter-ethnic clashes...

W. D. – Absolutely. What struck me in this country, as elsewhere, was that it was an external power – Russia – that had decided the future of a people by defining its borders. They called it the Kyrgyz Republic, even though it also included Uzbeks and Tajiks to make sure it wasn't too uniform. This might have been understandable, except that at the time of the USSR, they each belonged to socialist republics that communicated well with one another. Then, in 1991, they became countries overnight with entities that were not very fluid. In Kyrgyzstan, the Kyrgyz people are very powerful since they are the main ethnic group in the country, but in the south-west there are the Uzbeks, in the south the Tajiks. Over the long term, this has caused severe tensions, such as those in



|<|

Kirghizistan, juin 2010. Le jour du référendum sur une nouvelle Constitution, une femme se tient à l'intérieur d'un bureau de vote dans une école ouzbek dont les bâtiments ont été sévèrement endommagés après avoir été incendiés durant des affrontements entre les ethnies ouzbeks et kirghizes.

Kyrgyzstan, June 2010. On the day of the new constitutional referendum, a woman stands inside a polling station in an Uzbek school. The buildings were severely damaged after being set on fire during clashes between Uzbek and Kyrgyz ethnic groups.

des pays comprenant des entités qui ne sont pas très fluides. Au Kirghizistan, les Kirghizes sont très puissants puisque c'est la principale ethnie de ce pays, mais au sud-ouest on trouve les Ouzbeks, au sud les Tadjiks. Sur le long terme, cela a provoqué des tensions très fortes, comme celles de 2010 que j'ai documentées. Ce qui était frappant, c'est que c'était plus ou moins la même chose qui se produisait en Centrafrique avec Bozizé. À chaque fois, un dirigeant aux abois, en fin de règne, instrumentalise des différences ethniques pour conserver le pouvoir. C'est une recette qui marche tellement bien, mais dont les populations font toujours les frais.

A. H. – *Et parfois, les photographes et les journalistes en paient aussi le prix... En 2012, vous êtes en Syrie, à Homs, lorsque vous êtes pris sous un bombardement du régime d'Assad. Un photoreporter français, Rémi Ochlik, ainsi qu'une correspondante américaine, Marie Colvin, sont tués. D'autres journalistes, dont Édith Bouvier, sont blessés. Vous êtes indemne, mais ce n'est que le début d'une longue attente...*

W. D. – ... qui a duré neuf jours, oui. Avant, il faut dire que quand nous étions arrivés, Rémi, Édith et moi, on avait envie de faire des choses fortes, avec du sens. Je ne sais pas si on réalisait bien la violence de ce conflit car le pays était complètement fermé. On était entrés par un tunnel d'évacuation des eaux de quatre km de long. Le jour du bombardement, on est dans un endroit que tout le monde appelle le « bureau de presse », un appartement de militants syriens où sont hébergés les journalistes qui arrivent. On est six journalistes. Plus tard on apprendra qu'à ce moment-là le régime syrien était tout à fait au courant qu'il y avait des journalistes étrangers dans cet appartement, donc ils nous visaient délibérément. Rémi et Marie sont tués. D'autres sont blessés très grièvement.

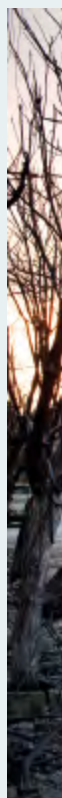
Pendant quasiment une demi-journée, j'ai cru que j'étais le seul valide, car l'autre journaliste espagnol qui finalement n'a rien eu, comme moi, avait disparu. Javier

2010 which I documented. Most striking of all was that more or less the same thing happened in the Central African Republic, with Bozizé. Each time, a desperate leader, at the end of his reign, instrumented ethnic differences in a bid to cling to power. It's a strategy that works really well, although it's always the populations who pay the price.

H. A. – *And sometimes photographers and journalists also pay the price... In 2012, you were in Homs, Syria, when you were caught up in an airstrike carried out by the Assad regime. A French photojournalist, Rémi Ochlik, and an American correspondent, Marie Colvin, were killed. Other journalists, including Édith Bouvier, were injured. You were unharmed, but you then had a long wait ahead of you...*

W. D. – ... that lasted nine days, yes. I have to say that when we got there, Rémi, Edith and I, we had plans to do important, meaningful things. I don't know if we'd fully realised how violent this conflict was, because the country had been completely shut off. We entered through a four-kilometre-long sewage tunnel. On the day of the bombing, we were in a place that everyone called the "press office," an apartment provided by Syrian militants to house journalists when they arrived. There were six of us. We'd later learn that, at that time, the Syrian regime was fully aware that there were foreign journalists in that apartment, so they were deliberately targeting us. Rémi and Marie were killed. Others were seriously injured.

For several hours, I thought I was the only one who had escaped unharmed, because the other journalist, a Spaniard who ended up unscathed like me, had disappeared. Javier Espinoza reappeared later in the afternoon. But until then, I felt a little lost. At one point, I broke down in a corner of the clinic, until a Syrian guy told me that "it's not the time to cry". I knew he was right, but there was a point when I didn't want to do my job any longer. I was angry at this job for having brought me there. The same day, we



Espinoza réapparaîtra plus tard dans l'après-midi. Mais pendant ce temps-là, je suis un peu perdu. À un moment, dans un coin de la clinique, je craque jusqu'à ce qu'un Syrien me dise que « c'est pas le moment de pleurer. » Je me suis dit qu'il avait raison, mais il y a eu un moment où je ne voulais plus faire mon métier. J'en voulais à ce métier de m'avoir amené ici. Le jour même, on nous déplace dans une petite pièce à l'abri des bombardements. On est là, enfermés, quand quelqu'un vient me dire qu'un enfant a été blessé et qu'il faudrait que je fasse des photos. Je me sentais presque couillon vis-à-vis de cet homme d'être là, à pleurer sur notre sort, et c'est ça qui m'a réveillé. J'ai sorti mes boîtiers, je suis allé faire des photos. Heureusement, le gosse n'était pas grave-

were moved to a small room, protected from the bombs. We were there, locked up, when someone came to tell me that a child had been injured and that I should take pictures. I felt like a complete idiot right then, boo-hooing about what had happened to us, and that's what finally snapped me out of it. I grabbed my cases and went to take pictures. Luckily, the kid wasn't badly injured, he had a massive wound above his eye from a piece of shrapnel, but he was going to be fine. Taking that photo woke me up. Before then, the camera had become taboo. The next day, with Javier, we went to see Rémi and Marie's bodies. I took some pictures whilst crossing the city: the few that were published date from that day, like the photo where you see a



|↑|

Syrie, Homs, février 2012. Un garçon marche au milieu des destructions dans le quartier de Baba Amr.

Syria, Homs, February 2012. A boy walks in the midst of destruction in the Baba Amr neighbourhood.

ment blessé, une grosse trace de shrapnel au-dessus de l'œil tout de même, mais il allait s'en sortir. Le fait de faire cette photo m'a réveillé. Avant, l'appareil photo était devenu tabou. Le lendemain, avec Javier, on est allés voir les corps de Rémi et Marie. J'ai fait quelques images en traversant la ville : les rares qui sont ressorties datent de ce jour-là, comme cette photo où l'on voit un jeune dans la rue avec un sac poubelle (p. 213). La maison où l'on s'est réfugiés est sur la droite de l'image. Édith et Paul sont cachés dans une pièce au bout d'un couloir. Et ce soir-là, on s'est fait bombarder, intentionnellement encore, sans aucun doute. La seule raison pour laquelle on s'en sort, c'est qu'il y a deux étages au-dessus et des bâtiments autour.

A. H. – *Comment avez-vous fait pour quitter le pays ?*

W. D. – Pendant deux ou trois jours, on est restés cachés dans cette maison. Puis le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est parvenu à négocier un cessez-le-feu de quelques heures, et l'on a vu arriver un convoi pour évacuer des blessés. Le problème, c'est que ce n'étaient pas des gens du CICR, mais de la Croix-Rouge syrienne. Ils nous ont proposé de partir avec eux. J'hésitais, et puis quelqu'un du convoi m'a dit discrètement de ne pas partir, parce que sans personne du CICR, Assad était capable de faire cibler le convoi juste pour nous empêcher de sortir. J'ai réussi à contacter, par la radio d'un des véhicules, une employée du CICR qui, elle aussi, m'a déconseillé de partir avec le convoi. Elle a essayé d'avoir l'autorisation de venir nous chercher, mais on la lui a refusée. Alors on a pris la décision de ne pas y aller, et je pense que nous avons bien fait parce que je crois qu'ils nous auraient ciblés ou du moins arrêtés. Le soir même, les bombardements redoublaient autour de notre maison.

Le lendemain, on a essayé de rejoindre le Liban par le même tunnel par lequel on était déjà entrés. Mais on réalise que le tunnel est bombardé à la sortie. Ceux qui

young person in the street with a rubbish bag (p.213). The house where we took refuge was on the right of the picture. Édith and Paul were hidden in a room at the end of a corridor. And that night, we were bombed, intentionally again, no doubt. The only reason we survived was because there were two floors above us and buildings around us.

H. A. – *How did you manage to leave the country?*

W. D. – We hid in that house for two or three days. Then the International Committee of the Red Cross (ICRC) managed to negotiate a ceasefire for a few hours, and a convoy arrived to evacuate the wounded. The problem was that they were not from the ICRC – they were from the Syrian Red Cross. They offered to take us with them. I hesitated and then someone in the convoy quietly told me not to leave, because without anyone from the ICRC, Assad could target the convoy just to prevent us from leaving. I managed to contact an ICRC employee from one of the vehicle radios, who also advised me not to leave with the convoy. She tried to get permission to come and get us but was refused. So we made the decision to stay, and I think we did the right thing, because I think they would have targeted us or at least arrested us. That same evening, the bombing intensified around our house.

The next day, we tried to reach Lebanon by the same tunnel that we had entered through. But we saw that the tunnel exit had been bombed. The people who had been carrying Édith on a stretcher got scared and left her there, laying a Kalashnikov on her. For ten or fifteen minutes, we were all alone in the tunnel, everyone had gone. I thought, all they have to do now is shoot a missile at us in the tunnel and it'll all be over. Then we heard a motorcycle coming towards us from the other end of the tunnel, where we had come from. Édith was taped to her stretcher – I taped her in the hope that it would hold her leg in place because she had a fractured femur. We put

portent Édith sur un brancard prennent peur et l'abandonnent, en posant seulement une kalachnikov sur elle... Pendant dix ou quinze minutes, on est tout seuls dans le tunnel, tout le monde est parti. Là je me me dis qu'il suffit qu'ils nous balancent une roquette dans le tunnel et ce sera fini. Puis, on entend une moto qui vient vers nous depuis l'autre bout du tunnel, là d'où on vient. Édith est scotchée à son brancard – je l'ai scotchée en espérant que cela tienne sa jambe, car elle avait une fracture du fémur et il fallait immobiliser au mieux sa jambe. On met Édith sur la moto tant bien que mal, et quand on revient à notre point de départ, côté Homs, on découvre que c'est la brigade Al Farouq, un groupe de rebelles très connu à Homs, assez pro, qui est venu nous aider. Le lendemain, on réussit à partir en voiture, à traverser des zones tenues par l'armée, mais où il est parfois possible de faire passer des civils. Pendant plusieurs jours, on se cache dans des fermes, puis d'autres gens nous aident, plus armés, des gens de l'Armée syrienne libre (ASL). Ce sont eux qui vont nous permettre de quitter enfin le pays.

A. H. – Comment se remet-on d'une telle épreuve ?

W. D. – J'ai eu besoin de souffler un petit moment. Je n'ai rien fait pendant un ou deux mois, et puis je me suis dit que le meilleur moyen, c'était de repartir travailler, sans prendre de tels risques évidemment. C'est là que j'ai retrouvé les ONG, notamment MdM, et ce projet sur l'éducation par les pairs qui a été une vraie bouffée d'air, une manière de reprendre ma vie de photographe, et sur un beau projet en plus. J'ai ensuite enchaîné sur la Centrafrique, un contexte tendu mais moins dangereux, même si la mort de Camille Lepage prouve qu'on n'est à l'abri de rien dans ce pays. Après, je suis retourné dans des zones de guerre, comme en Irak, à Mossoul, mais je n'étais vraiment pas tranquille.

Je pense que si j'ai réussi à si bien travailler en Centrafrique pendant trois ans, c'est notamment parce qu'il y a eu cet épisode

Édith on the bike as best we could, and when we got back to our starting point, near Homs, we found out that it was the Farouq Brigades, a group of well-known rebels from Homs, quite pro, who had come to help us. We managed to leave the next day by car, to cross areas held by the army, but where it was sometimes possible to get civilians across. For several days, we hid in farms, then other people helped us, more heavily armed, people from the Free Syrian Army (FSA). They were the ones who finally enabled us to leave the country.

H. A. – How does one recover from such an ordeal?

W. D. – I needed to take a breather for a while. I didn't do anything for a month or two and then I thought the best thing to do was to go back to work, obviously without taking the same risks. That was how I got back in touch with the NGOs, especially MdM, and this project on peer education that was a real breath of fresh air, a way to resume my life as a photographer, and on an amazing project as well. Then I followed that by going to the Central African Republic, a tense but less dangerous situation, even though Camille Lepage's death proves that we are safe from nothing in that country. After that, I went back to war zones, like in Mosul, Iraq, but my mind was never at rest.

I think one of the reasons that I was able to work so well in the Central African Republic for three years was because of this episode in Syria before. I was more than a little annoyed that what went down in Syria became a line in my CV when all I did was have luck on my side. The people who died had faster reflexes: they died because they wanted to get out of the apartment quickly and the missile landed at the entrance – I am alive because I stayed there, wondering for a moment what to do...

I wanted to be remembered for the quality of my work, not for the fact that I got lucky. That spurred me on to try and do a good job, with meaning, in the Central

de la Syrie avant. J'étais un peu agacé que cette histoire de Syrie devienne une ligne dans mon CV alors que la seule bonne chose que j'avais faite, c'était d'avoir eu de la chance. Ceux qui sont morts ont eu de meilleurs réflexes : ils sont morts parce qu'ils ont voulu sortir de l'appartement rapidement et que cette roquette est tombée à l'entrée – je suis vivant parce que je suis resté à me demander un petit instant ce que je devais faire...

Je voulais qu'on se souvienne de la qualité de mon travail, pas du fait que j'avais eu de la chance. Cela m'a convaincu d'essayer de faire du bon travail, avec du sens, en Centrafrique, quelque chose qui aille au-delà d'un simple témoignage. Avec le livre que j'ai publié (*RCA, République Centrafricaine*, Clémentine de la Féronnière éditions, 2017, NDLR), c'est peut-être le travail le plus important que j'ai fait.

African Republic, something that went beyond a mere eye-witness account. The book that came out of that [Editor's note: *RCA, République Centrafricaine*, published by Clémentine de la Féronnière, 2017] is perhaps the most important work I have done.

H. A. – *Since the Taliban recaptured Afghanistan, you have been back on the front lines. What do you make of your latest reports from the country?*

W. D. – Latest reports indeed, for *Le Monde*, but this was my first time in the country. I have very mixed feelings because, although the situation is dramatic in terms of human rights, and particularly for women's rights, the country has never been so safe in fifteen years since the main threat was... the Taliban. Daesh has become their enemy and is carrying out attacks, but no longer on the same scale as in previous decades. On the other hand, I would like to work more on



A. H. – *Depuis la reconquête de l'Afghanistan par les talibans, vous êtes de nouveau sur le front de l'actualité. Que vous inspirent vos derniers reportages dans ce pays ?*

W. D. – Derniers reportages en effet, pour *Le Monde*, mais c'est la première fois que je viens dans ce pays. Mon sentiment est très paradoxal car si la situation est dramatique pour les droits de l'Homme, et singulièrement pour les droits des femmes, le pays n'a jamais été aussi sûr depuis quinze ans puisque la menace principale c'étaient... les talibans. Certes, Daech est devenu leur ennemi et commet des attentats, mais cela n'a plus la même ampleur que durant les décennies précédentes. En revanche, j'aimerais davantage travailler à raconter l'angoisse des femmes, la crainte pour l'avenir... et ce n'est pas facile à mettre en images.

A. H. – *Et quels sont vos projets à venir ?*

W. D. – Je suis très frustré parce que j'avais commencé un superbe projet en 2019, financé par la National Geographic Society, sur des communautés apatrides. Je suis déjà allé travailler au Liban, en Côte d'Ivoire, en République dominicaine et au Népal, sur ces communautés qui se retrouvent apatrides par discrimination administrative, à cause d'un authentique racisme, ou du fait de longues traditions ethniques. C'est un projet passionnant qui fait écho à la notion de nationalité tellement manipulée par tous les politiques. Malheureusement, la pandémie de la Covid-19 est survenue et des histoires économiques risquent de faire que les sujets liés aux droits de l'Homme prendront un peu moins de place alors que cela a toujours fait partie de l'ADN de ce magazine.

telling the story of the suffering of the women there, their fear for the future... which isn't easy to put into pictures.

H. A. – *What are your upcoming projects?*

W. D. – I'm rather frustrated because I started working on a great project in 2019, funded by the National Geographic Society, on stateless communities. I had already travelled to Lebanon, Ivory Coast, the Dominican Republic and Nepal, visiting these communities that find themselves stateless because of administrative discrimination, because of genuine racism or long ethnic traditions. It is an exciting project that echoes the concept of nationality so systematically manipulated by politicians. Unfortunately, the Covid-19 pandemic happened, meaning that economic stories took up more column inches than human rights issues, even though they have always been part of the magazine's DNA.

I also just received a grant for a project on primary forests. This goes back to the exhibition and book *Wilting Point* [Editor's note: published by Imogène, 2019], which already contained lots of images of a primary forest that I photographed in Uganda. It was part of a National Geographic story on vaccines, where I followed scientists researching the wildlife of this primary forest to help them better understand zoonosis – how diseases jump from animals to humans. This time, I am going to talk about primary forests through the lens of three such forests in three countries: Russia, Madagascar and Canada. It occurs to me that, for the first time, I am going to embark on a fully fledged project that does not directly concern humans.

|◀|

Ndassima, République centrafricaine, juillet 2015. Un mineur cherche de l'or dans une rivière près de la mine de Ndassima, la plus grande du pays. Les forces Seleka sont chargées de la sécurité du site et de la route d'accès.

Ndassima, Central African Republic, July 2015. A miner looks for gold in a river near the Ndassima mine, the largest gold mine in the country. Seleka forces are responsible for the security of the site and the access road.

|↓|

Afghanistan 10 septembre 2021. Scène de rue au marché de Mazâr-e Charîf. Depuis l'arrivée des talibans, davantage de femmes portent la Burqa même si celle-ci n'est pas, pour l'instant, obligatoire.

Afghanistan, September 10th, 2021. Street scene at Mazâr-e Charîf Market. Since the Taliban came to power, more women have been wearing the Burqa, even though it is not mandatory at the moment.



Je viens aussi d'obtenir une bourse pour faire un travail sur les forêts primaires. Cela rejoint l'exposition et le livre *Wilting Point* (Éditions Imogène, 2019, NDLR) dans lesquels j'avais déjà mis pas mal d'images d'une forêt primaire que j'ai photographiée en Ouganda. C'était dans le cadre d'un reportage pour le National Geographic sur les vaccins où je suivais des scientifiques faisant des recherches sur la faune de cette forêt primaire afin de mieux comprendre la zoonose – comment les maladies passent de l'animal à l'homme... Cette fois-ci, je vais parler des forêts primaires en prenant l'exemple de trois forêts de ce type dans trois pays :

Although I'm still very much interested in humans! But I must say it's getting more difficult. First, there is less money to produce reports abroad. Then there's a growing debate, connected to the Black Lives Matter movement, which questions the position of a white reporter telling the story of what is happening in Africa. In fact, when I posted some violent pictures from the Central African Republic a few months back, I got some strongly worded messages essentially accusing me of making my career on the backs of people who were suffering, like the colonialists who came to strip Africa of its resources. Of course, it's not per-

en Russie, à Madagascar et au Canada. Je réalise que, pour la première fois, je vais commencer un vrai projet qui ne concerne pas directement l'humain.

Mais c'est toujours l'humain qui m'intéresse ! Pourtant cela devient plus difficile aujourd'hui. D'abord, il y a moins d'argent pour produire des reportages à l'étranger. Ensuite, un débat est en train de monter, en lien avec le mouvement *Black lives matter*, qui questionne la position du reporter blanc qui va raconter ce qui se passe en Afrique. D'ailleurs, quand j'ai posté des photos assez violentes de Centrafrique, il y a quelques mois, j'ai reçu des messages assez véhéments m'accusant, en substance, de faire ma carrière sur le dos des gens qui souffrent, comme les colonialistes qui venaient amputer l'Afrique de ses ressources... Évidemment, cela n'a rien de personnel, et d'autres photographes reçoivent ce genre de remarques. Il y a eu trois fois plus de gens qui m'ont défendu sur les réseaux que de gens qui m'ont attaqué, ce qui m'a rassuré. Mais cela soulève tout de même des questions importantes, que je n'ai pas balayées d'un revers de la main. Bien au contraire. Je pense que cette profession change beaucoup : le reporter blanc qui va partout à l'autre bout du monde, ce sera de moins en moins évident, et pour de très bonnes raisons, ne serait-ce que parce qu'il est plus facile de faire travailler quelqu'un qui est déjà sur place que d'envoyer un reporter de l'étranger. Surtout, il est évident qu'il faut que ça change : il ne faut pas que ce soit seulement le regard des Occidentaux. Et il y a de très bons photographes partout dans le monde – au Bangladesh, il existe une excellente école de photo. On dit que de plus en plus les journaux hésitent à envoyer un blanc photographeur l'Afrique, de peur de se faire critiquer sur les réseaux sociaux. Il est bon de se questionner, mais ces remises en cause, ajoutées aux contraintes financières, font que je suis très inquiet pour l'avenir de ma profession.

sonal, and other photographers receive these kinds of comments too. There were three times as many people who defended me on social media as there were people who attacked me, which was reassuring. But it does raise important questions, which I do not dismiss out of hand. Quite the contrary. I think that this profession is changing a lot: the white reporter who goes everywhere, to the other side of the world, will become less of a norm, and for good reason, if only because it is easier to get someone who is already there to work than to send a reporter from overseas. It's clear that things must change: we cannot have just the Western gaze. And there are fantastic photographers all over the world – in Bangladesh, there is an excellent photography school. It seems that more and more newspapers are thinking twice before sending white photographers to take shots of Africa, for fear of being criticised on social media. Challenging the *status quo* is always a good thing, but this, combined with financial considerations, makes me very worried about the future of my profession.



|↑|

Shapuree island, Bangladesh, septembre 2017. Une jeune réfugiée rohingya

Shapuree Island, Bangladesh, September 2017. A young Rohingya refugee.

CULTURE

COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

Rêve de papier
Paper dream

221

LIVRES | BOOKS

F. Audet (dir.)

Humanitaire un jour, humanitaire toujours...
Once a humanitarian, always a humanitarian...

222

V. Ridde (dir.)

CSU, horizon 2030
UHC, Horizon 2030

226

R. Koetschet

Régis Koetschet ou la « diplomatie par la peau »
Régis Koetschet or "diplomacy through the skin"

228

*L. Atlani-Duault,
J.-H. Bradol,
M. Le Pape,
C. Vidal (dir.)*

**Les violences extrêmes au prisme des chercheurs,
praticiens et journalistes**
**Extreme violence as seen by researchers, practioners
and journalists**

232

*E. Kennedy,
M. Maietta*

**Comment mettre en œuvre la prospective et la stratégie
dans l'action humanitaire**
How to apply foresight and strategy in humanitarian action

234

*M. Eudes,
P. Ryfman,
S. Szurek (dir.)*

Théorie et pratique de l'action humanitaire : le livre-somme
Humanitarian theory and practice: the book-summary

236





À la mémoire de Doni Neckson.
R.i.P.

Rêve de papier

Doni Neckson venait du Soudan, il avait 29 ans, il est mort le 10 juillet 2020, noyé dans le canal Saint-Denis à Aubervilliers, aux portes de Paris. Il vivait dans un camp de fortune au bord du canal, cinq ans après être arrivé en France.

Paper dream

After travelling from Sudan, Doni Neckson spent five years living in a makeshift camp in the Paris suburbs, beside the Saint-Denis canal where he drowned on 10 July 2020, at the age of 29.



Humanitaire un jour, humanitaire toujours...



*Humanitaires. Partir,
revenir, mourir un peu*

François Audet (dir.)

Éditions Kennes

2021 (published in French)

Le mot du directeur de l'ouvrage



Parmi les essais qui se sont intéressés à la communauté de pratique des humanitaires, celui-ci a ceci d'unique : il laisse la parole aux professionnels. L'humanitaire a le privilège d'entrer dans la vie, et souvent l'intimité, de milliers de personnes. Mais étonnamment, les impératifs bureaucratiques font que les plus belles histoires, celles qui sont au cœur de l'action humanitaire et de la solidarité humaine, ne sont pas valorisées et restent cantonnées à nos souvenirs.

Ces magnifiques récits de vie n'ont malheureusement pas leur place dans l'humanitaire-spectacle des organisations qui se sont tranquillement écartées de la raison même de leur existence. On constate en effet que les communications sur « l'humanitaire » sont plutôt dominées par l'image de marque. En cherchant à tout prix à obtenir du financement à travers un marketing souvent culpabilisant, les organisations se sont éloignées des fondements de l'humanitaire. Ce faisant, elles donnent un portrait incomplet de ce métier hors du commun.

C'est à ce « vide » que cet ouvrage veut répondre : donner la parole au « narratif humain », à la tragédie humaine et aux valeurs de solidarité de ceux qui sont confrontés quotidiennement aux épidémies, aux conflits et aux catastrophes naturelles. Ces récits que

nous vous offrons présentent nos limites, nos dilemmes et exposent nos biais et nos racines néocoloniales qui teintent nos valeurs. À l'ère de l'agenda localisation et de la décolonisation de l'humanitaire, cet ouvrage tombe donc à point nommé.

Les personnes exceptionnelles qui ont accepté de partager leurs souvenirs dans ce recueil admettent toutes la même chose : l'image héroïque des humanitaires colportée par les organisations et les médias occidentaux est dépassée. Il faut plutôt centrer nos regards sur les relations humaines, au-delà des frontières. C'est dans le contact humain que se trouvent nos motivations.

Les récits que les auteurs vous proposent dans ce livre sont tous basés sur des histoires vécues qui exposent parfois l'immense tristesse humaine, parfois l'espoir renouvelé. Mais tous ont quelque chose en commun : la relation avec ces femmes et ces hommes qui nous ont laissés, l'espace d'un moment, entrer dans leur vie. Ces textes nous permettent aussi de mieux comprendre les défis de l'action humanitaire post-pandémie de Covid-19.

Cela donne lieu à des petits moments de lucidité extraordinaire, que nous vous offrons dans ce recueil. De l'Afghanistan au Niger, en passant par Gaza, ces récits ont tous le même ancrage : le vécu d'humanitaires aux trajectoires exceptionnelles, qui sont les témoins de situations qui n'ont pas trouvé leur place dans les rapports des organisations ou les comptes-rendus des médias.

François Audet

L'auteur est membre du Conseil scientifique de la revue *Alternatives Humanitaires*



Once a humanitarian, always a humanitarian...

Editor's note



This book is unique amongst the essays interested in the humanitarian community of practice: it gives the floor to the professionals. Humanitarian aid workers have the privilege of entering the lives, and often the intimacy, of thousands of people. But surprisingly, bureaucratic imperatives mean that the most beautiful stories, at the heart of humanitarian action and human solidarity, are not highlighted, and remain confined to our memories.

These magnificent life stories unfortunately have no place in the humanitarian-spectacle of organisations that have quietly strayed from the very reason for their existence. We can see that communications on “humanitarian aid” are overwhelmingly dominated by brand image. By seeking at all costs to obtain funding through marketing tactics that are often guilt-inducing, organisations have moved away from the foundations of humanitarian work. In doing so, they provide an incomplete picture of this extraordinary profession.

This book seeks to make up for this “void”: to give a voice to the “human narrative,” to the human tragedy and to the values of solidarity of those who are confronted on a daily basis with epidemics, conflicts and natural disasters. These stories present our limitations, our dilemmas, and our biases and neo-colonial roots that influence our values. In the era of the humanitarian agenda of localisation and decolonisation, this book is therefore timely.

The exceptional people who agreed to share their memories in this collection all acknowledge the same thing: the heroic image of humanitarians circulated by Western organisations and the media is outdated. Instead, we need to focus on human relationships, beyond borders. It is in human contact that we find our motivations.

The stories that the authors present in this book are all based on experiences that sometimes reveal immense human sadness, sometimes renewed hope. But they all have something in common: the relationship with these women and men who have allowed us, momentarily, to enter their lives. These essays also provide a better understanding of the challenges of action in the wake of the Covid-19 pandemic.

In this collection, this gives rise to small moments of extraordinary lucidity. From Afghanistan to Niger to Gaza, these stories all have the same roots: the experiences of humanitarian workers with exceptional trajectories, who are witnesses to situations that have not yet found their place in reports by organisations or the media.

François Audet

The author is a member of the Scientific council of the *Humanitarian Alternatives* review



CSU, horizon 2030



Vers une couverture sanitaire universelle en 2030 ? Réformes en Afrique subsaharienne
Valéry Ridde (dir.)
Préface de Ndèye Bineta Mbow Sane
Éditions Science et bien commun
2021
(published in French)

Le mot de l'éditeur



Cet ouvrage collectif rassemble les connaissances scientifiques les plus récentes sur les réformes du financement de la santé en Afrique subsaharienne, que ce soit à propos des politiques de gratuité, des financements basés sur les résultats ou des mutuelles de santé. Outre l'origine et le contenu de ces différentes politiques, les textes analysent les défis de leur mise en œuvre, mais aussi leurs effets et leur pérennité. Tout en s'inscrivant pleinement dans le débat actuel sur la couverture sanitaire universelle (CSU), l'un des principaux enjeux de cet ouvrage est aussi de nourrir les réflexions au niveau national, du Sénégal à la République démocratique du Congo, en passant par le Sahel ou le Bénin. Ainsi, une quarantaine d'autrices et d'auteurs partagent, dans une langue accessible, leurs analyses rigoureuses et pour la plupart inédites, pour mieux comprendre le chemin qu'il reste à parcourir afin que la CSU devienne une réalité pour l'Afrique subsaharienne, n'en déplaise aux tenants de la nouvelle gestion publique.

Livre sous licence Creative Commons Attribution, disponible en accès libre : <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/cus>

UHC, Horizon 2030



Publisher's note



This multiauthor volume brings together the latest scientific knowledge on health finance reforms in sub-Saharan Africa, about subjects as varied as free policies, outcome-based funding and health insurance. In addition to the origin and content of these different policies, the articles analyse the challenges of their implementation, but also their effects and sustainability. While fully in line with the current debate about universal health coverage (UHC), one of the main challenges of this book is also to inform reflections at the national level, from Senegal to the Democratic Republic of the Congo, via the Sahel and Benin. In an accessible language, some 40 authors share their rigorous and mostly unpublished analyses, in order to provide a better understanding of the road ahead for UHC to become a reality in sub-Saharan Africa, with all due respect to the proponents of the new public administration.

Book licensed under the Creative Commons Attribution, available in open access:
<https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/cus>



Régis Koetschet ou la « diplomatie par la peau »



*Diplomate dans l'Orient en crise,
Jérusalem et Kaboul 2002-2008
Réformes en Afrique subsaharienne*

Régis Koetschet

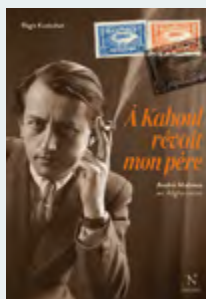
Préface de Bertrand Badie

Éditions Maisonneuve & Larose/

Hémisphères éditions

2021

(published in French)



À Kaboul rêvait mon père.

André Malraux en Afghanistan

Régis Koetschet

Éditions Nevicata

2021

(published in French)

Le mot des éditeurs



À propos de *Diplomate dans l'Orient en crise, Jérusalem et Kaboul 2002-2008*

« Dans la tête d'un diplomate » : tel aurait pu être le sous-titre de ce récit, qui nous fait toucher du doigt le travail diplomatique dans sa diversité politique et culturelle, au cœur d'un Orient sous haute tension sécuritaire, celui de « l'après-11-Septembre » dans deux avant-postes exposés : Jérusalem où Régis Koetschet a été consul général de 2002 à 2005 et l'Afghanistan où il a représenté la France de 2005 à 2008. Deux implantations diplomatiques insérées, comme il l'écrit, « dans un environnement de violence. Celle de la guerre et du terrorisme, des représailles, de l'occupation, de la criminalité, de la drogue. S'y ajoute la violence de la pauvreté, de l'intégrisme religieux et de la misère sociale. »

Nous voici conviés à de multiples découvertes et confrontations, car à Jérusalem comme à Kaboul, le diplomate est à la croisée d'un double cheminement, difficile, parfois baroque, souvent douloureux : l'abord d'histoires millénaires, de spiritualités ardentes, de brillantes civilisations dans l'écrin de leurs paysages. Mais aussi une histoire qui s'écrit au jour le jour, entre guerre et paix, droit et faits accomplis, développement et corruption.

La rencontre, marquée par de prégnantes ignorances mutuelles, entre un monde de souffrances et d'humiliations et les exigences et les impatiences de l'action diplomatique, soulève nombre de questions et de lucides observations. On pratique presque au quotidien la complexité palestinienne, jusqu'à la mort de Yasser Arafat et l'avènement de Mahmoud Abbas et on accompagne un pouvoir afghan écartelé entre ses solidarités traditionnelles et les engagements de la coalition internationale.

Régis Koetschet, de Jérusalem à Kaboul, de Gaza à Bâmiyân, s'attache à éclairer ces différentes temporalités et les faire coïncider au service d'un objectif de dialogue et de compréhension. Mais un ambassadeur n'est pas seulement immergé dans son terrain de mission : il représente un pouvoir politique, une tradition, des intérêts, des influences, des ambitions qui peuvent prendre la forme de hâtives certitudes parisiennes, de délicates frilosités européennes ou d'un brutal réalisme de puissance. Il faut alors essayer d'expliquer, plaider une complexité dont on sait qu'elle dérange dans une approche de la vie internationale de plus en plus binaire.

Ce passionnant récit renoue avec le terrain et les acteurs de cet Orient en crise, des ruelles de la Ville sainte aux contreforts bleutés de l'Hindou Kouch ; rehaussé d'une note d'espoir portée par une vraie confiance humaniste et par une profonde empathie avec les cultures apprises dans le temps long. C'est aussi une façon vivante de découvrir la fonction diplomatique dans son quotidien et son savoir-faire. « La diplomatie par la peau » comme la revendique l'auteur.

À propos de *À Kaboul rêvait mon père.* *André Malraux en Afghanistan*

Une évocation du voyage d'André Malraux en Afghanistan en 1930, entre enquête littéraire et aventure géographique.

La curiosité intellectuelle d'André Malraux a toujours été aimantée par l'Afghanistan et ses abords. Mais pour ardente et consacrée qu'elle soit par la « beauté suprême » du Gandhâra, la relation de Malraux avec l'Afghanistan est encombrée de fausses pistes, d'outrances et d'occasions manquées, comme s'il avait eu des comptes à régler avec ce pays qu'il qualifia de « fantomatique et absurde ».

Ce livre s'attache à éclairer ce « mystère afghan » de Malraux en remontant le fil de sa vie : ses visites de jeunesse au musée Guimet, la préparation de l'équipée au temple de Banteay Srei, son voyage à Kaboul avec son épouse Clara à l'été 1930, ses initiatives de ministre chargé des Affaires culturelles.

« À Kaboul rêvait mon père » écrit Malraux dans les Antimémoires. C'est à ce voyage dans l'intime enfoui qu'invite cette traversée du siècle, confrontée aux tourments du monde.

Voir, sur notre site internet, l'interview que Régis Koetschet a accordée à Boris Martin, rédacteur en chef de la revue *Alternatives Humanitaires*.



Régis Koetschet or “diplomacy through the skin”

Publisher's note



Diplomate dans l'Orient en crise, Jérusalem et Kaboul 2002-2008

“Inside the mind of a diplomat”: such could have been the subtitle of this book, which reveals diplomatic work in all its political and cultural diversity, in the heart of an Eastern region under “post-9/11” high security tension, in two outposts: Jerusalem, where Régis Koetschet was consul general from 2002 to 2005, and Afghanistan, where he represented France from 2005 to 2008. As he explains, these two diplomatic missions took place “in an environment of violence. War and terrorism, retaliation, occupation, crime, drugs. Added to this was the violence of poverty, religious fundamentalism and social misfortune.”

The book provides many discoveries and confrontations, because in Jerusalem as in Kabul, the diplomat finds himself at the crossroads of a double journey, difficult, sometimes baroque, often painful: the beginning of millenary stories, ardent spiritualities, brilliant civilizations against the backdrop of their landscapes. But it is also a story that is written day by day, between war and peace, law and deeds, development and corruption.

The encounter, marked by widespread mutual ignorance, between a world of suffering and humiliation and the demands and impatience of diplomatic action, gives rise to many questions and lucid observations. The daily life of Palestinian complexity is described, until the death of Yasser Arafat and the advent of Mahmoud Abbas, and we witness an Afghan power divided between its traditional solidarity and the commitments of the international coalition.

From Jerusalem to Kabul, from Gaza to Bâmiyân, Régis Koetschet endeavours to shed light on these different temporalities and to make them coincide, with the aim of promoting dialogue and understanding. But an ambassador is not only immersed in the field of his mission: he represents a political power, a tradition, interests, influences, and ambitions that can take the form of hasty Parisian certainties, problematic European faint-heartedness or brutal, realist power. We must therefore try to explain, to plead in favour of a complexity that we know is disturbing given the increasingly binary approach to international life.

This fascinating story reconnects with the field and actors of this Eastern region in crisis, from the alleys of the Holy City to the bluish foothills of the Hindu Kush; enhanced by a note of hope carried by a true humanist trust and a deep empathy with the cultures experienced over the long term. It is also a lively way to discover the daily life and know-how of the diplomatic function. “Diplomacy through the skin” as the author says.

À Kaboul rêvait mon père. André Malraux en Afghanistan

An evocation of André Malraux’s journey to Afghanistan in 1930, midway between a literary investigation and a geographical adventure.

André Malraux’s intellectual curiosity had always been attracted by Afghanistan and its surroundings. But as ardent and consecrated as it was by the “supreme beauty” of Gandhâra, Malraux’s relationship with Afghanistan was fraught with false leads, excesses and missed opportunities, as if he had scores to settle with the country, which he described as “ghostly and absurd.”

This book seeks to shed light on Malraux’s “Afghan mystery” by going back over his life: his childhood visits to the Guimet Museum, the preparation of his voyage to the temple of Banteay Srei, his trip to Kabul with his wife Clara in the summer of 1930, his initiatives as the Minister for Cultural Affairs.

“In Kabul my father dreamed,” writes Malraux in the *Antimémoires*. This crossing of the century invites us to undertake this profound journey, confronted with the torments of the world.

See, on our website, the interview (in French) with Régis Koetschet by Boris Martin, the Editor-in-Chief of the *Humanitarian Alternatives* review.



Les violences extrêmes au prisme des chercheurs, praticiens et journalistes



Violences extrêmes. Enquêter, secourir, juger République démocratique du Congo, Rwanda, Syrie
Laëtitia Atlani-Duault, Jean-Hervé Bradol, Marc Le Pape et Claudine Vidal (dir.)

Éditions de la Maison des sciences de l'homme,
coll. Le bien commun

2021

(published in French)

Le mot de l'éditeur

Le Rwanda, la République démocratique du Congo (RDC) et la Syrie ont été les terrains de situations de violences extrêmes. En tant que témoins, les auteurs de ce livre nous éclairent sur trois moments-clés qui jalonnent ces épisodes tragiques : l'enquête, le secours et la mise en place des procédures de justice menant au jugement.

Les chercheurs et chercheuses en sciences sociales apportent leurs éclairages par le biais d'investigations, d'analyses et de publications, s'engageant dans les controverses qui surgissent parfois, notamment sur la situation au Rwanda : quelles furent et sont encore aujourd'hui les manières d'enquêter sur le génocide des Tutsis ? Les praticiens humanitaires, eux, décrivent les opérations de secours, le travail quotidien au milieu des scènes de violence et la création de réseaux de soutien, tout en se faisant les porte-parole de celles et ceux qui vivent au milieu des destructions. Le livre donne également la parole à une journaliste dont les enquêtes portant sur le Kivu (dans l'Est de la RDC) interrogent non seulement le traitement médiatique de ce terrain, mais aussi les alliances indispensables aux journalistes pour avoir accès à ces espaces en guerre.

Ces points de vue multiples s'appuient sur des sources nombreuses. Les sources judiciaires permettent notamment de restituer l'attitude des auteurs de violences en donnant accès à leurs discours et proposent un état quantitatif des poursuites engagées contre eux.

Extreme violence as seen by researchers, practioners and journalists



Publisher's note



Rwanda, the Democratic Republic of the Congo (DRC) and Syria have been the settings for extreme situations of violence. As witnesses, the authors of this book shed light on three key moments that marked these tragic episodes: the investigation, the relief programme and the establishment of legal procedures leading to a verdict.

Social science researchers contribute their insights by means of investigations, analyses and publications, tackling the controversies that sometimes arise, particularly with regard to the situation in Rwanda: what were and still are the ways of investigating the Tutsi genocide? Humanitarian practitioners, on the other hand, describe relief operations, daily work in the context of violence, and the creation of support networks, whilst speaking out for those living in the midst of destruction. The book also gives the floor to a journalist whose investigations in Kivu (in eastern DRC) call into question not only the media treatment of this field, but also the essential alliances to enable journalists to gain access to these conflicted spaces.

These multiple points of view are based on many sources. The judicial sources make it possible to examine the attitude of the perpetrators of violence by means of their speeches, and provide a quantitative assessment of the prosecutions against them.



Comment mettre en œuvre la prospective et la stratégie dans l'action humanitaire



Strategic Planning in the Humanitarian Sector
A Manual to Foresight and Futures-Focused Thinking

Eilidh Kennedy and Michel Maietta

Routledge

2021

(Publié en anglais)

Note de l'éditeur



Ce livre fournit aux praticiens humanitaires et aux décideurs politiques un manuel sur la façon de mettre en œuvre la stratégie et la prospective dans leur travail.

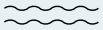
S'appuyant sur des recherches approfondies, le livre illustre de façon concrète comment l'intégration de la réflexion prospective dans la pratique peut aider les acteurs humanitaires à renforcer leur impact et à se préparer pour l'avenir. Ce livre fournit aux lecteurs un guide étape par étape d'une combinaison innovante d'outils et de méthodes testés et affinés au cours de plusieurs années. Cependant, il va également au-delà, en ancrant son approche dans l'ambition générale de rendre l'action humanitaire plus efficace. Dans l'ensemble, les processus analytiques et stratégiques décrits dans ce livre accompagneront un décideur à chaque étape de la création d'une stratégie à long terme robuste, agile et percutante.

Ce guide accessible sera un point de référence essentiel pour les praticiens et les décideurs de l'écosystème humanitaire, ainsi que pour les étudiants qui étudient les affaires humanitaires, le développement mondial, les études sur les conflits et les relations internationales.

How to apply foresight and strategy in humanitarian action



Publisher's note



This book provides humanitarian practitioners and policy makers with a manual for how to apply foresight and strategy in their work.

Drawing on extensive research, the book demonstrates in practical terms how embedding futures-focused thinking into practice can help humanitarian actors to enhance their impact and fit for the future. The book provides readers with a step-by-step guide to an innovative combination of tools and methods tested and refined over the course of several years. However, it also goes beyond this, by grounding the approach within the broader ambition of making humanitarian action more effective. Overall, the analytical and strategic processes outlined in this book will accompany a decision maker through every stage of creating a robust, agile and impactful long-term strategy.

This accessible guide will be an essential point of reference for practitioners and decision makers in the humanitarian ecosystem, as well as students studying humanitarian affairs, global development, conflict studies and international relations.



Théorie et pratique de l'action humanitaire : le livre-somme



Droit et pratique de l'action humanitaire
Marina Eudes, Philippe Ryfman, Sandra Szurek (dir.)
L.G.D.J., Collection Traités,
Octobre 2019

Comment rassembler dans un même ouvrage la théorie et la pratique de l'action humanitaire ? Cette ambition s'incarne parfaitement dans ce livre-somme réalisé sous la triple direction de Sandra Szurek et Marina Eudes, accompagnées de main de maître par Philippe Ryfman.

Ensemble, ils ont accompli la prouesse de mobiliser près de 80 experts pour s'atteler à cette tâche immense. Parmi eux, des personnalités reconnues telles que Xavier Emmanuelli et Jean-François Mattei mais aussi des praticiens de terrain, des dirigeants d'organisations et des chercheurs. L'axe privilégié par les trois coordinateurs est celui d'une approche juridique combinée, selon les cas, aux ressources d'autres disciplines, telles la science politique, la sociologie, l'économie, l'anthropologie, l'histoire et aux apports de praticiens expérimentés. Ainsi, l'ouvrage entend répondre à un besoin d'une vision générale, systématisée et scientifiquement établie d'un domaine souvent controversé de la vie internationale : l'action humanitaire.

Riche d'une diversité de contributions rassemblées dans 970 pages, l'ouvrage est construit autour de quatre grandes parties dont la première porte sur l'assistance humanitaire avec ses composantes normatives et contextuelles. La deuxième aborde l'offre humanitaire et décrit les acteurs, l'économie de l'aide ainsi que la coordination et la conduite de l'action. Ensuite, la troisième partie concerne la réception de l'aide humanitaire, avec une description des bénéficiaires selon les contextes et les conditions d'accès, avec un point sur les finalités de cette aide. La dernière partie met en exergue les risques, responsabilités au regard du droit et de l'éthique.

Nul doute que cet ouvrage conséquent et très documenté s'est déjà imposé comme une référence pour toutes les personnes intéressées et concernées par le domaine de l'action humanitaire.

À travers ses quatre grandes parties, ce traité nous permet de naviguer entre une approche académique et pratique avec, à chaque fois, des sections précises rédigées par un expert. Il en résulte un kaléidoscope de connaissances et d'expériences appor-

tées par des femmes et des hommes, pour la plupart, des professionnels connus et reconnus de l'action humanitaire.

Cette approche plurielle de l'action humanitaire exprimée par autant d'experts reflète parfaitement la diversité des acteurs, observateurs et chercheurs impliqués autant que l'envergure d'un domaine que l'on a souvent du mal à enfermer dans des frontières précises. Ce n'est pas le moindre mérite des directeurs de cet ouvrage que d'avoir su rendre les nuances qui, du développement au maintien de la paix en passant, bien sûr, par l'urgence teintent « l'action humanitaire internationale du XXI^e siècle » qui, écrivent-ils en introduction, « se présente comme l'une des premières, sinon la première politique publique internationale qui se déploie sur tous les continents ».

Alors que dire au-delà de saluer ce travail immense porté dans un seul ouvrage et d'encourager sa lecture ? Qu'il y a là une base forte pour la mise à jour d'une deuxième édition qui viendra forcément dans quelques temps. Comment pourrait-elle enrichir cette première édition ?

S'il est évoqué la complexité des « titres à agir » avec leurs cadres normatifs variés entre le droit international humanitaire et les divers textes existants face aux catastrophes naturelles ou aux épidémies, on lirait d'abord avec intérêt une section sur les principes humanitaires en tant que tels. Mais qu'en est-il de la motivation et de l'engagement des acteurs humanitaires qui s'engagent dans les organisations humanitaires, du terrain au siège ? Une section qui témoignerait de l'engagement des divers acteurs permettrait – tout en leur rendant hommage – de mieux appréhender les sources d'actions, de solidarité, de dignité, de justice, entre indignation, compassion et coopération. Par ailleurs, une section qui regrouperait des exemples de positionnements majeurs portés par des organisations humanitaires face à des situations complexes serait bienvenue tant elle permettrait de mettre en lumière la force du plaidoyer et de la communication médiatique, atouts indispensables des ONG pour ne pas sombrer dans une sorte d'industrialisation et d'instrumentalisation de leur actions. De même, dans l'actuel chapitre sur les caractéristiques contemporaines, pourquoi ne pas inclure une section sur les réfugiés climatiques ou les débats qui traversent le secteur, par exemple les entraves à l'action humanitaire ? Enfin, on pourrait souhaiter un chapitre sur le rôle des coordinations, des coalitions, sur les consortium et les mécanismes de mutualisation de capacités. Ce sont là autant de pistes qui disent toute la potentialité d'évolution d'un ouvrage qui, de traité, aurait vocation – pourquoi pas ? – à devenir une encyclopédie en perpétuel mouvement, au plus près des questions qui se font jour.

Benoît Miribel

Secrétaire général de la fondation Une santé pour tous et co-fondateur d'*Alternatives Humanitaires*

Sous la direction de Sandra Szurek, professeur émérite de l'Université Paris Nanterre, professeur associé à l'Institut des Hautes Études Internationales (IHEI) de l'Université Paris II Panthéon-Assas, Marina Eudes, maître de conférences HDR à l'Université Paris Nanterre, membre du CEDIN, directrice du Diplôme Organisations et juridictions pénales internationales, Philippe Ryfman, professeur et chercheur associé honoraire au Département de Science Politique de la Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, avocat et expert-consultant.



Humanitarian theory and practice: the book-summary

How can the theory and practice of humanitarian action be brought together in a single book? This ambition is perfectly embodied in this book-summary, produced under the triple direction of Sandra Szurek and Marina Eudes, masterfully accompanied by Philippe Ryfman.

Together, they have accomplished the feat of mobilising nearly eighty experts to tackle this colossal task. These include well-known personalities such as Xavier Emmanuelli and Jean-François Mattei, but also field practitioners, leaders of organisations, and researchers. The focus of the three coordinators is that of a legal approach combined, depending on the case, with the resources of other disciplines, such as political science, sociology, economics, anthropology, history and the contributions of experienced practitioners. The book therefore seeks to respond to the need for a general, systematic and scientifically-established vision of an often controversial field in international life: humanitarian action.

With a diverse wealth of contributions over 970 pages, the book is built around four main parts, the first of which deals with humanitarian assistance, with its normative and contextual components. The second part discusses the humanitarian offer and describes the actors and the economy of aid, and the coordination and conduct of humanitarian action. The third part concerns the reception of humanitarian aid, with a description of the beneficiaries according to different contexts and access conditions, together with a reflection on the purposes of this aid. The last part highlights the risks and responsibilities in light of legal and ethical considerations.

There is no doubt that this extensive and well-documented book has already established itself as a reference for all those interested in and concerned by the field of humanitarian action.

Through its four main parts, this treatise allows us to navigate between an academic and a practical approach, with specific sections written by an expert. The result is a kaleidoscope of knowledge and experience from women and men, mostly well-known and recognised professionals in the field of humanitarian action.

This plural approach to humanitarian action, expressed by so many experts, perfectly reflects the diversity of actors, observers and researchers involved, as well as the scope of a field that it is often difficult to contain within specific boundaries. One of the directors' main achievements is to have succeeded in rendering the nuances that colour "the international humanitarian action of the twenty-first century," from development to peacekeeping, by way of emergency action. This international humanitarian action, as they write in the introduction, "is one of the first, if not the first, international public policy across all continents."

So what can we say, besides saluting this immense work condensed into a single book, and encouraging you to read it? We can say that there is a strong basis for an updated second edition, that will no doubt be published in due course. How could it enrich this first edition?

Although reference is made to the complexity of the “mandates for action,” with their differing normative frameworks between international humanitarian law and the various existing texts in the face of natural disasters or epidemics, a section on humanitarian principles as such would be of great interest. But what about the motivation and commitment of humanitarian actors involved in humanitarian organisations, from the field up to the headquarters? A section that would reflect the commitment of the various actors, as well as paying tribute to them, would enable a better understanding of the sources of action, solidarity, dignity, and justice, between indignation, compassion and cooperation. In addition, a section that would bring together examples of major positions taken by humanitarian organisations in complex situations would be welcome, as it would highlight the power of advocacy and media communication, indispensable for NGOs to avoid sinking into a kind of industrialisation and instrumentalisation of their actions. Similarly, in the current chapter on contemporary characteristics, why not include a section on climate refugees or the debates that animate the sector, for example those concerning obstacles to humanitarian action? Finally, a chapter on the role of coordination, coalitions, consortia and capacity-sharing mechanisms would be enlightening. These are all avenues that hint at the full developmental potential of a book that, from a treaty, would have the vocation – and why not? – to become an encyclopaedia in perpetual movement, as closely related as possible to emerging issues.

Benoît Miribel

Secretary-General of the foundation “Une santé pour tous” and co-founder of *Humanitarian Alternatives*

Under the direction of Sandra Szurek, Emeritus Professor at Paris Nanterre University, Associate Professor at the Institut des Hautes Études Internationales (IHEI) at Paris II Panthéon-Assas University, Marina Eudes, HDR lecturer at Paris Nanterre University, Member of CEDIN, Director of the Diploma in International Criminal Organizations and Jurisdictions, Philippe Ryfman, Professor and Honorary Associate Researcher at the Sorbonne Department of Political Science, Paris I Panthéon-Sorbonne University, lawyer and consultant.

CRÉDITS PHOTOS

1 – Couverture

| *Cover*

- © William Daniels
- Pres de Cox's Bazar, Bangladesh, août 2017. Migrants rohingyas.
 - Near Cox's Bazar, Bangladesh, August 2017. Rohingya migrants.
- 2 – Éditorial
- | *Editorial*
- © ICRC/ISLAS, Brenda/2016/V-P-MX-E-00207
- Puebla, Ciudad Serdán. Assistance du CICR et de la Croix-Rouge mexicaine aux migrants. Joel, un migrant hondurien qui travaillait au Mexique.
 - Puebla, Ciudad Serdán. ICRC and Mexican Red Cross assistance to migrants. Joel, a Honduran migrant who was working in Mexico.

3 – Perspectives

| *Editorial*

- © Wylly Suhendra/Unsplash
- Yogyakarta, Indonésie.
 - Yogyakarta, Indonesia.

4 – Focus

- © ICRC/MEGALOU DI, Fragkiska/2018/V-P-GR-E-00098
- Attica, Grèce. Centre de détention de pré-renvoi Amygdaleza. Migrant à la fenêtre de son conteneur.
 - Attica, Greece. Amygdaleza pre-removal detention centre. Migrant at the window of his container.

5 – Transitions

© Kelly Sikkema/Unsplash

6 – Innovations

© Alina Grubnyak/Unsplash

7 – Innovations

- © ICRC/GLASSMANN, Thierry/2010/V-P-CH-E-00598
- Genève, Suisse. Siège du CICR. Archives courantes.
 - Geneva, Switzerland. ICRC Headquarters. Current archives.



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, economics, 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 • Damian Gonzalez Dominguez (CICR/ICRC)

Conception | *Conception*

In medias res

ISSN : 2492-7120

ISBN : 978-2-37704-853-3

Imprimerie | *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

[f](#) [t](#) [@RevueAH](#)

Retrouvez-nous aussi sur / Follow us on [in](#) [yt](#)

<https://alternatives-humanitaires.org>



ÉDITORIAL | EDITORIAL

La cause des migrants au péril de la montée des nationalismes : quelle voie pour les organisations de solidarité internationale ?
— The cause of migrants at threat from the rise of nationalisms: what path for international solidarity organisations?

1

C. Egger

PERSPECTIVES

La gestion des dévouements, des risques et des affects : récits d'expérience de bénévoles de la Croix-Rouge française face à l'urgence Covid-19 — Managing dedication, risk and emotions: the experiences of French Red Cross volunteers during the Covid-19 emergency

8

O. Névissas

Continuum des violences dans les trajectoires migratoires forcées : le reconnaître et agir — The continuum of violence in forced migration: acknowledging it and acting on it

22

I. Auclair

L. Suelves Ezquerro

FOCUS | MIGRATION ET NATIONALISMES : QUELLE VOIE POUR LES ONG ?

MIGRATION AND NATIONALISMS: WHAT PATH FOR NGOs?

Hautes-Alpes françaises : la solidarité associative et citoyenne aux prises avec une idéologie sécuritaire — The French Hautes-Alpes: community solidarity locks horns with a security ideology

36

Collectif -
Collective

La cause des exilé-e-s en France : la frilosité des organisations humanitaires internationales en question — The cause of exiles in France: the reticence of international humanitarian organisations called into question

49

F. Meunier

Discours humanitaires et enjeux migratoires : l'exception européenne ? — Humanitarian discourse and the challenges of migration: the European exception?

59

M. L'Homme

L'indignité aux portes de l'Europe
— Indignity at the gates of Europe

68

L. Lefebvre
G. Caussé

Du chauvinisme politique et de la naturalisation des privilèges raciaux au Myanmar — A critique to political chauvinism and the naturalisation of racial privilege in Myanmar

80

E. S. Molano

Variations nationalistes en Équateur : les ONG face à l'inclusion et à l'exclusion des exilés colombiens et vénézuéliens — Variations of nationalism in Ecuador: NGOs and the inclusion and exclusion of Colombian and Venezuelan exiles

92

L. Laplace

Indésirables du Brésil : la promesse reniée faite aux réfugiés vénézuéliens
— Unwelcome in Brazil: the broken promise to Venezuelan refugees

104

T. Valiquette, Y. Su,
G. Scheidweiler

TRANSITIONS

Quels sont les effets de la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire ? — What are the effects of the fight against terrorism on humanitarian action?

118

J. Antouly

Honduras, Liban, Népal : la société civile sur le front des catastrophes naturelles et de leurs conséquences au quotidien — Honduras, Lebanon, Nepal: civil society on the front lines of natural disasters and their daily consequences

132

Collectif -
Collective

INNOVATIONS

De la possibilité de contrôler un foyer épidémique de VIH
— About the possibility of controlling an HIV epidemic hotspot

148

P. Mendiharat

E. Rahmouni

L. Salumu Luzinga

L'équipe de soutien au terrain du Cluster Global WASH au défi de la coordination humanitaire — The Global Water Sanitation and Hygiene Cluster's Field Support Team and the challenges of humanitarian coordination

162

J. Lapègue

J. Vettel

M. Rama

TRIBUNE

Les standards humanitaires sont-ils scientifiques ? Ce que la sociologie des sciences peut nous apprendre à propos des standards Sphère
— Are humanitarian standards scientific? What sociology of science can teach us about the Sphere standards

184

J. Glasman

REPORTAGE

Regard sur un monde fracturé — Perspectives on a fractured world

198

W. Daniels

CULTURE

Complètement Brax — Totally Brax
Livres — Books

220

Nov. 2021
—
Numéro 18

ALTERNATIVES HUMANITAIRES

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Nov. 2021
— Issue 18

18 €



9 782377 048533