

FOCUS

ONG ET SECTEUR MARCHAND NGOs AND THE PRIVATE SECTOR (2)

L'État arbitre ? The State as an arbitrator?

MAIS ÉGALEMENT...

PERSPECTIVES

À l'ère du contre-terrorisme, les ONG cooptées par les États — p. 12

In the age of counter terrorism, NGOs co-opted by States

BUT ALSO...

TRANSITIONS

Jan Egeland: « Nous sommes en train d'échouer dans la Ghouta orientale » — p. 88

"We're failing in Eastern Ghouta"

INNOVATIONS

Morsures de serpent : le combat de MSF — p. 100

Snakebites: MSF's fight

Directeur de la publication | *Publication director*
Bernard Michel

Conseil d'orientation

| *Steering council*

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

Comité de rédaction

| *Editorial board*

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

Conseil scientifique

| *Scientific council*

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

Conseiller éditorial
pour la version anglaise

| *Editorial adviser for
the English version*
Philip Wade

Rédacteur en chef

| *Chief editor*

Boris Martin
boris.martin@alternatives-
humanitaires.org

Coordination

| *Communication*

Audrey Sala
audrey.sala@alternatives-
humanitaires.org

Traducteurs | *Translators*

- Méline Bernard
- Mandy Duret
- Gabriel Grandjouan
- Fay Guerry
- Sophie Jeangeorges
- Alain Johnson
- Gauthier Lesturgie
- Juliet Powys

Retranscription

Frédérique Morin-Bironneau

Correction

de la version française

| *Correction for the French version*
Catherine Tranchant

Correction

de la version anglaise

| *Correction for the English version*
Philip Wade

Remerciements

| *Acknowledgements*

Pour leurs contributions
bénévoles à ce numéro :

*For their voluntary contribution
to this issue:*

- Brax • Anne Degroux (Collectif MAPS) • Pierre Failler/Secours Islamique France • Fay Guerry
- Laëthicia Lamotte (Handicap International) • Pauline Restoux/Olivier Vercherand (In medias res)
- Virginie Troit (Fondation Croix-Rouge française)
• Philip Wade

Conception | *Conception*
In medias res

ISSN: 2492-7120
ISBN: 978-2-37704-309-5

Imprimeur | *Printer*

Imprimerie Brailly
– Saint-Genis-Laval



This product comes from sustainably
managed forests and controlled sources

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

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

contact@alternatives-humanitaires.org

Twitter: @AlterHuma

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



ÉDITORIAL | EDITORIAL

La quadrature du cercle

Squaring the circle

Boris Martin • Rédacteur en chef



BORIS
MARTIN

Tout le monde connaît la quadrature du cercle, ce problème mathématique réputé insoluble depuis l'Antiquité et consistant à construire un carré de même aire qu'un disque donné à l'aide d'une règle et d'un compas. L'action humanitaire a la sienne – une parmi tant d'autres sans doute : la cohabitation croissante des organisations non gouvernementales (ONG) avec le secteur marchand. À suivre les débats, conférences et colloques qui, depuis quelques années, abordent de plus en plus la question, on en sort souvent avec des conclusions dignes d'un jugement de Salomon : que les ONG et les entreprises, les unes et les autres avec leurs compétences, travaillent ensemble, dans le respect de leurs différences, portées par le seul intérêt des populations en souffrance. En somme, voilà le nouveau catéchisme en vigueur.

Et à vrai dire, il a tout de la voix de la Raison. Quel mal y-a-t-il en effet à ce que les entreprises s'engagent dans l'humanitaire ? Les arguments de celles et ceux qui pensent que c'est un « mal nécessaire », voire que c'est là le sens de l'histoire, ne manquent pas de pertinence. Ils nous disent que les entreprises font partie de la société et qu'elles ont un rôle citoyen à jouer ; qu'elles ont été suffisamment accusées de se désintéresser des enjeux sociaux et politiques – en grande partie par les ONG elles-mêmes – pour que ces dernières ne leur reprochent pas de s'en préoccuper aujourd'hui ; qu'elles sont ni plus ni moins légitimes que les ONG à s'engager dans le débat public et dans l'action humanitaire puisque, tout comme ces dernières, elles ne tirent leur légitimité que d'elles-mêmes ; qu'enfin elles disposent de compétences et de moyens qui font défaut aux ONG. Et nous pourrions même prolonger cette liste de « bonnes raisons » en rappelant, comme le fit François Rubio, qu'avant d'être l'inspirateur du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Henry Dunant était « simplement un entrepreneur

Everybody has heard of the concept of squaring the circle, unsolved since ancient times, referring to the mathematical challenge of constructing a square with the same area as a given circle with a compass and a ruler. Humanitarian action has its own equivalent – amongst many others: the growing cohabitation of NGOs (non-governmental organizations) with the private sector. Monitoring the debates, conferences and symposiums which have increasingly addressed the issue in recent years, we often come away with conclusions worthy of the Judgement of Solomon: that NGOs and businesses work together, with their different skills, while respecting their differences, driven by the sole interest of suffering populations. In short, this is the new catechism.

To be fair, this comes across as the voice of reason. After all, what harm is there in allowing corporations to move into the sector of humanitarian aid? The arguments of those who see it as a "necessary evil", and even as part of the tide of history, are not without relevance. They argue that businesses are part of society and that they have a citizen role to play; that they have been sufficiently accused of indifference to social and political issues – in large part by NGOs themselves – for the latter not to reproach them for their interest in these issues now; that they are no more or less legitimate than NGOs with regard to engaging in the public debate and in humanitarian action since, like NGOs, they derive their legitimacy only from themselves; and that finally, they possess skills and means which NGOs ultimately lack. And we could add to this list of "good reasons" by recalling, like François Rubio, that before becoming the inspiration for the International Committee of the Red Cross (ICRC), Henry Dunant was "simply an entrepreneur who [was going to]

qui [allait] révolutionner l'humanité¹ ». Cela est vrai. Tout comme le fait que les grandes *charities* anglaises ou américaines ont bien souvent été créées par des philanthropes ayant fait fortune dans la finance ou l'industrie.

Dans notre précédent numéro, nous avions à notre tour décidé d'aborder cette question². Nous étions sortis du premier volet de ce Focus en actant le fait que « le sujet a mûri, tout comme ses protagonistes. Délaissant la naïveté ou le refus catégorique, les ONG ont fini par prendre le sujet à bras-le-corps. Comprenant un peu mieux ce milieu qu'elles dénigraient peut-être trop facilement, les entreprises ont pris la mesure des craintes exprimées par "l'autre camp".³ » Et nous avions alors pris date pour interroger, dans le second volet qui fait l'objet du présent numéro, le rôle de l'État.

Certains relèveront ce paradoxe de voir l'État convoqué pour résoudre les difficultés d'ajustement entre les ONG et les entreprises. Les premières ne défendent-elles pas leur indépendance au nom de leur histoire et de leur dénomination même, entièrement contenue dans l'abréviation qui les désigne ? Les secondes ne revendiquent-elles pas leur liberté d'entreprendre et la moindre intervention de l'État ? En réalité, le paradoxe n'est qu'apparent. Par leur création même, dans le cadre de la loi de 1901, les ONG humanitaires proclamaient compenser l'inaction des États lorsque ces derniers manquaient à leur devoir de secourir des populations. Le fait qu'elles soient nombreuses à être financées par l'État – plus précisément à recevoir des fonds de la communauté des États pour remplir les obligations

revolutionise humanity"¹. This is true. As is the fact that the big British and American charities were often created by philanthropists who made their fortunes in finance or industry.

In the previous issue, we decided in turn to address this debate². We concluded the first instalment of this Focus by taking into account the fact that the "debate has matured, as have its protagonists. Leaving behind naivety and outright refusal, NGOs have embraced the issue wholeheartedly. By better understanding the environment which they were formerly too quick to denigrate, businesses have developed an awareness of the fears expressed by 'the other side'³". And we planned to examine the role of the State in the second instalment, which is the aim of the current issue.

Some commentators point to the paradox of the State being called upon to resolve adjustment difficulties between NGOs and businesses. Do the former not defend their independence, in the name of their history and their very title, entirely encapsulated in the acronym which refers to them? Do the latter not defend their freedom of enterprise distinct from any State involvement? In fact, the paradox is superficial. By their very creation, in the framework of the 1901 French law defining associations, humanitarian NGOs declared their purpose of compensating for State inaction when the latter failed in its duty to provide assistance to populations. The fact that they are often funded by States – and more specifically, receive funds from the community of States in order to fulfil the obligations which the latter

— 1. François Rubio, *L'Humanitaire est-il encore vraiment indépendant ?*, Les Éditions de l'Hèbe, 2009, p. 22. L'argument est d'ailleurs repris dans l'article de Jessica Fleurinor et Caroline Putman Cramer, « Le CICR et ses partenariats avec le secteur privé : évolution et considérations éthiques », dans le présent numéro.

— 2. *Alternatives Humanitaires*, Focus « ONG et secteur marchand : menace ou opportunité ? », n° 6, novembre 2017, p. 26-83.

— 3. Voir notre éditorial, *ibid.*, p. 5.

— 1. François Rubio, *L'Humanitaire est-il encore vraiment indépendant ?*, Les Éditions de l'Hèbe, 2009, p. 22. The argument is incidentally taken up by Jessica Fleurinor and Caroline Putman Cramer in their article "The ICRC and partnerships with the private sector: evolution and ethical considerations", in the current issue.

— 2. *Humanitarian Alternatives*, Focus "NGOs and the private sector: threat or opportunity?", n°6, November 2017, p. 26-83.

— 3. See our Editorial, *ibid.*, p. 5.

que ces derniers ont consenties au titre de leurs responsabilités régaliennes – ne change rien à leur indépendance fondamentale et structurelle. Quant aux entreprises, on rappellera que les banques ayant engendré la crise de 2008 n'ont été sauvées que parce que les États les ont renflouées. Et s'ils l'ont fait, c'est non seulement pour éviter que le système financier s'effondre mais aussi pour limiter l'impact de cette crise sur les populations ayant déposé leurs avoirs dans ces institutions. Dans de nombreux domaines, en référer à l'autorité suprême que représente l'État ne revient pas à abdiquer son indépendance et sa liberté, mais simplement à jouer le jeu de la démocratie. Il ne saurait donc être absent de cette réflexion qui concerne la solidarité internationale, une question d'intérêt général dont l'État est le garant. C'est le sens de ce second volet de notre dossier.

Comment nos auteurs résolvent-ils cette tension entre ONG et entreprises, et comment voient-ils le rôle de l'État ? Dans le premier article, où Jessica Fleurinor et Caroline Putman Cramer exposent la manière dont le CICR gère ses partenariats avec le secteur privé, elles rappellent combien ces liens sont historiques, voire consubstantiels à la naissance de cette institution. Non seulement parce que Henry Dunant était lui-même banquier, mais parce que ses premiers soutiens étaient de riches particuliers issus de l'industrie et de la finance. Il aura néanmoins fallu attendre les années 1990 pour que le CICR adopte une « approche standard pour collecter des fonds auprès des entreprises privées », et juin 2017 pour qu'il ajuste « ses lignes directrices afin de pouvoir collaborer avec des compagnies privées ». Cela ne va pas sans contradiction ni débat interne, notamment s'agissant de la participation du président du CICR au Forum économique mondial de Davos puisque, depuis 2014, il est membre de son conseil de Fondation. Pour les auteures, cette collaboration avec les entreprises « résulte d'un choix stratégique qui peut permettre

had agreed to accomplish as part of their sovereign responsibilities – does not alter their fundamental and structural independence. As for businesses, it should be recalled that the banks that caused the crisis in 2008 were saved only because the States bailed them out. And if they did so, it was not only in order to avoid the collapse of the financial system but also in order to limit the impact of the crisis on the populations who had entrusted their savings to these institutions. In many fields, reference to the supreme authority represented by the State does not amount to surrendering one's independence and freedom, but simply to playing the game of democracy. In this debate on international solidarity, a matter of public interest, we therefore cannot overlook the role of the State which is its guarantor. This is the direction we have taken in this second instalment of our special feature.

How do our contributors resolve this tension between NGOs and businesses, and how do they see the role of the State? In the first article, Jessica Fleurinor and Caroline Putman Cramer reveal the way in which the ICRC manages its partnerships with the private sector, recalling just how historical, not to say consubstantial, these links are, with regard to the origins of this institution. Not only because Henry Dunant was himself a banker, but because his first supporters were wealthy individuals from industry and finance backgrounds. Nevertheless, it was not until the 1990s that the ICRC adopted a "standardised approach to collect funds from private companies", and not until June 2017 that it adjusted its "guidelines in order to be able to collaborate with private companies". This did not happen without contradictions or internal debate, especially with regards to the participation of the ICRC's President in the World Economic Forum in Davos, since he has been a member of its Foundation Board since 2014. For the authors, this collaboration with corporations "stems from a strategic choice which can enable the reinforcement of humanitarian action". In this, the Gene-

le renforcement de l'action humanitaire ». En cela, l'institution genevoise appliquerait la même ligne de conduite qu'elle s'est fixée lorsqu'elle coopère avec « certains États aux antécédents loin d'être exemplaires en termes de respect et de garantie du droit international humanitaire ».

C'est sur le terrain, au Cameroun, que Pierre Boris N'de nous invite à observer très concrètement les conditions et les impacts d'un partenariat entre une entreprise, des ONG, des agences des Nations unies et l'État national. Suite aux dysfonctionnements de l'outil technique censé permettre un programme de *cash transfer* – et l'accès des réfugiés à des denrées alimentaires –, l'anthropologue note combien cela « nuit au climat sécuritaire, condition primordiale de l'action humanitaire et compétence essentielle de l'autorité étatique ». En n'offrant pas le service escompté, l'entreprise crée en effet des situations de tension que doivent gérer les ONG, tandis que l'État camerounais – par ailleurs appelé sur d'autres fronts – troque son rôle d'arbitre pour celui de maintien de l'ordre.

En France, au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, le Centre de crise et de soutien (CDCS) est une instance de dialogue et une plateforme opérationnelle essentielle pour les ONG. C'est dire si l'entretien que nous a accordé son directeur, Patrice Paoli, était important. D'autant plus, s'agissant du sujet qui nous intéresse, que le CDCS a signé en décembre 2017 douze conventions de partenariat avec des entreprises et des fondations d'entreprises. Cette série s'ajoute à celle de cinq conventions déjà signées en août 2014 et qui prévoit que « en cas de crise humanitaire, les entreprises concernées mettent à disposition de l'État français leurs moyens logistiques, tandis que ce dernier leur ouvre ses réseaux diplomatiques pour faciliter leurs gains de marché.⁴ » Ce faisant, le CDCS réaffirme

van institution applies the same policy as it set itself regarding its collaboration with "certain States whose backgrounds are far from exemplary in terms of the respect and guarantee of international humanitarian law".

Drawing on tangible observations from the field, Pierre Boris N'de invites us to observe the conditions and impacts of a partnership between a business, NGOs, UN agencies and the Cameroonian State. Following the dysfunctions of a technical tool intended to enable a cash transfer programme – and access for refugees to food aid – the anthropologist highlights how this "is detrimental to the security environment, a prime condition for humanitarian action and an essential component of State authority". By not offering the expected service, the company effectively created a situation of tension which NGOs then had to manage, whilst the Cameroonian State – mobilised on other fronts – swapped its role of referee for one of law enforcement.

In France, as part of the Ministry of Foreign Affairs, the Crisis Centre (CC) is a forum for dialogue and an essential operational platform for NGOs. That is to say that the interview granted us by its director Patrice Paoli, was very significant. Especially given that, related to the subject at hand, the CC signed twelve conventions in 2012 with companies and corporate foundations. This was in addition to five conventions previously signed in August 2014, which states that "in the case of a humanitarian crisis, the businesses in question would put their logistical means at the service of the French State, whilst the latter would open up [its] diplomatic networks in order to facilitate the companies' entry into the market"⁴. In so doing, the CDCS reaffirmed its commitment to link companies and their foundations with humanitarian action, without any "doctrine", as Patrice Paoli specifies: "We are in this approach which consists in pro-

— 4. Voir notre éditorial, *ibid.*, p. 8.

— 4. See our Editorial, *ibid.*, p. 8.

sa volonté d'associer les entreprises et leurs fondations à l'action humanitaire, sans esprit de « doctrine » comme le précise Patrice Paoli: « Nous sommes dans cette démarche qui consiste dans la mise à disposition de moyens d'une action collective. On travaille ensemble et personne ne cherche à récupérer le bénéfice d'une action. » Du moins faut-il espérer que ces conventions de partenariat contiennent des clauses éthiques fermes et sanctionnées, à l'image de celles que les ONG s'efforcent, avec plus ou moins de succès, d'intégrer dans leurs propres contrats conclus avec des entreprises ou des fondations. Qu'est-il prévu en effet si une entreprise partenaire, dans le cadre de ses activités « d'affaires », se rendait coupable de faits qui assimileraient dangereusement les ONG humanitaires françaises présentes sur le terrain à un tel partenaire? Sans doute la question trouvera-t-elle l'occasion d'être approfondie lors de la Conférence nationale humanitaire qui se tiendra lorsque paraîtra ce numéro.

Visant une autre dynamique, trop rapidement effleurée durant l'entretien avec Patrice Paoli, Joël Le Corre nous donne l'occasion de revenir sur les *social impact bonds*. Ces « contrats à impact social » (CIS), venus du Royaume-Uni et qui consistent « à faire financer des actions sociales par des investisseurs privés que l'acteur public (État, collectivité locale ou établissement public par exemple) rembourse après-coup avec un taux d'intérêt⁵ », sont désormais opérants en France. On précisera que ces CIS ont servi de modèle à des *humanitarian impact bonds* (le premier ayant été signé en 2016 entre le CICR

viding the means for collective action. We are working together and no one seeks to reap the benefits of any given action". We can only hope that these partnership conventions contain strong and safeguarded ethical clauses, in the image of those which NGOs struggle, more or less successfully, to integrate into their own contracts with businesses and foundations. What would happen in the event that a partner company was found guilty, in the framework of its "business" affairs, of something which would dangerously assimilate French humanitarian NGOs on the ground to such a partner? Undoubtedly, the question will be developed during the National Humanitarian Conference, which will take place as this issue goes to press.

Joël Le Corre offers us the opportunity to go back over the question of *social impact bonds*, in the context of other dynamics which were touched upon too briefly in Patrice Paoli's interview. These "social impact contracts" (SIC), which originated in the United Kingdom and consist of "private investors funding social action which the public actor (State, local community, public institution, for example) reimburses *ex post* with a rate of interest⁵", are now operational in France. It should be noted that these SICs served as a model for *humanitarian impact bonds* (the first having been signed in 2016 between the ICRC and the Belgian government⁶), and that they are a variant of "private-public partnerships", which had already been qualified in a French Senate background report as "time bombs" for public finances. It is not too much of a leap from this obser-

— 5. Notre définition (tirée de Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2015, désormais téléchargeable : www.eclm.fr/ouvrage-374.html, p. 84-85) reprise ici par Joël Le Corre.

— 5. Our definition (from Boris Martin's *L'Adieu à l'humanitaire? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2015, now available for download at: www.eclm.fr/ouvrage-374.html, p. 84-85), taken up here by Joël Le Corre.

— 6. Kingdom of Belgium, "La Croix-Rouge internationale et la Belgique unissent leurs forces pour créer le premier 'Humanitarian Impact Bond' au monde", January 22nd 2016, https://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués_de_presse/cooperation/2016/01/ni_220116_humanitarian_impact_bond

et le gouvernement belge⁶) et qu'ils sont une déclinaison des « partenariats public-privé », déjà qualifiés par un rapport d'information sénatorial de 2014 de « bombe à retardement » pour les finances publiques. De là à considérer que de pompiers l'État se risque à devenir pyromane, il n'y a qu'un pas que Joël Le Corre franchit en affirmant : « La responsabilité démocratique et la transparence sont absentes ; l'État externalise ses services et les fonctions de contrôle qui lui incombent comme la conduite et l'évaluation des politiques publiques en les confiant à des acteurs du marché. »

Ni juge, ni arbitre, l'État ne se ferait-il pas davantage « médiateur » entre le marché et les ONG, dessinant par là même cette « alliance objective » entre lui et les entreprises que nous avions nous-mêmes esquissée⁷ ? Faute de « doctrine », précisément, ne risque-t-il pas de laisser libre-cours au « principe de mouvement » qui, mêlé à la « sensibilité contrainte »⁸, anime les entreprises ? Si cela devait advenir, il y a fort à parier que la quadrature du cercle ne se transforme en un piège dont les ONG ne sortiront pas forcément indemnes.

variation to consider that the fireman State is at risk of becoming a pyromaniac, and Joël Le Corre does not hesitate to make this leap by maintaining that: "democratic responsibility and transparency are absent; the State externalises its services and control functions, such as the management and evaluation of public policy, by entrusting them to private actors".

As neither a judge nor an arbitrator, is the State not becoming more of a "mediator" between the market and NGOs, thereby laying the groundwork for this "objective alliance" between it and the companies which we ourselves have alluded to⁷? In the absence of a "doctrine", does it not precisely risk giving free rein to the "principle of movement" which, together with "channelled sensitivity"⁸, drives businesses? Should that happen, it is very likely that the squaring of the circle will become a trap which NGOs will not escape from unscathed.

Translated from the French by Juliet Powys

— 6. Royaume de Belgique, « La Croix-Rouge internationale et la Belgique unissent leurs forces pour créer le premier "Humanitarian Impact Bond" au monde », 22 janvier 2016, www.diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués_de_presse/cooperation/2016/01/ni_220116_humanitarian_impact_bond

— 7. Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ?...*, op. cit.

— 8. « Principe de mouvement » et « sensibilité contrainte », deux formules d'Olivier Basso (*Politique de la Très Grande Entreprise*, PUF, 2015) qui, selon l'auteur, spécialiste des entreprises, conduisent ces dernières à annexer des territoires étrangers à leur environnement premier, en fonctionnant par adaptation aux pressions extérieures (par exemple, l'exigence de Responsabilité sociale).

— 7. Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ?...*, op. cit.

— 8. "Principle of movement" and "channelled sensitivity", two concepts coined by Olivier Basso (*Politique de la Très Grande Entreprise*, PUF, 2015), which, according to the author, a business specialist, lead very large companies to annex territories foreign to their natural environment, by adapting to external pressures (the requirements of Social Responsibility, for example).

PERSPECTIVES





PERSPECTIVES

Les organisations humanitaires à l'ère du contre-terrorisme : rejetées par les rebelles, cooptées par les États

Humanitarians in the age of counter terrorism: rejected by rebels, co-opted by States

Michiel Hofman • Médecins Sans Frontières



Parce que la rhétorique — et la pratique — de la lutte antiterroriste rejette les mouvements rebelles aux marges du droit international humanitaire, les ONG tomberaient de plus en plus sous la coupe des États. L'analyse avancée par Michiel Hofman s'appuie sur des exemples concrets et nous permet bien souvent d'être au cœur de la négociation humanitaire.

Because rhetoric — and practice — of the fight against terrorism drives rebel movements to the edges of International Humanitarian Law, NGOs would be more and more under the influence of States. The analysis developed by Michiel Hofman is based on concrete examples permitting us to be quite often — so to speak — in the midst of humanitarian negotiations





MICHEL
HOFMAN

« Nous devrions parvenir à un accord ; après tout, nous représentons tous deux une ONG », déclarait le négociateur en chef des talibans au représentant de MSF en Afghanistan en 2009. C'est vrai, puisque les organisations non gouvernementales (ONG) et les groupes armés non étatiques (GANE) sont définis par la négative et que, dans un cas comme dans l'autre, leur seule légitimité juridique internationale découle du droit international humanitaire (DIH). Tous les autres cadres juridiques nationaux et internationaux considèrent les groupes armés non étatiques comme illégaux, mais le DIH leur confère en effet le droit de recevoir des traitements médicaux et une aide humanitaire pour les populations placées sous leur contrôle. En vertu du DIH, les organisations non gouvernementales humanitaires peuvent demander l'accès aux zones contrôlées par les rebelles et établir un dialogue légitime. En un sens, les ONG et les GANE sont condamnés à coexister¹.

Il n'est pas étonnant que les acteurs humanitaires s'interrogent sur la notion d'accès négocié et de « dialogue avec les groupes armés non étatiques », à présent que l'espace opérationnel permettant d'intervenir dans les zones placées sous leur contrôle semble rétrécir. Cette approche, contrairement à la perception la plus répandue, n'est pas le résultat d'un déficit historique de groupes

« Les violations les plus récentes et les plus manifestes du DIH (bombardement d'hôpitaux en Afghanistan, en Syrie et au Yémen) ont toutes été perpétrées par des États. »

"In fact, the most recent and visible violations of IHL, the bombing of hospitals in Afghanistan, Syria and Yemen, are all perpetrated by States."

— 1. Michiel Hofman, « Non-state armed groups and aid organisations », in Roger Mac Ginty et Jenny Peterson (dir.), *The Routledge Companion to Humanitarian Action*, Routledge, 2015, p. 324-336

“ We should be able to come to an agreement; after all, we are both representing an NGO”, stated the chief negotiator for the Taliban to representative of MSF in Afghanistan in 2009. This is true, as both Non-Governmental Organizations (NGOs) and Non-State Armed Groups (NSAGs) are defined by a negative and in both cases, the only international legal legitimacy is offered through the International Humanitarian Law (IHL). Non-State Armed Groups are considered illegal under all other national and international legal frameworks, but indeed they are granted the right to medical treatment, and the right to receive humanitarian assistance for populations under their control, through IHL. Humanitarian Non-government organizations can demand access to rebel held zones and establish a legitimate dialogue under IHL. In a sense, NGOs and NSAGs are condemned to each other¹.

No wonder the humanitarian enterprise is obsessed with the concept of negotiated access and “dealing with non-state armed groups” now that the operational space to operate in the areas under their control appears to be shrinking. This is however, contrary to popular perception, not the result of an existing historical deficit of rebel groups lacking the will to comply with IHL, but actually a reversal of a traditionally better compliance by NSAGs to IHL as compared to States. In fact, the most recent and visible violations of IHL, the bombing of hospitals in Afghanistan, Syria and Yemen, are all perpetrated by States: rebel groups don't have air forces. NSAGs have more incentive to comply, as IHL is the only international legal framework giving them any rights. Conversely, States have mostly things to lose under IHL as it obliges them to allow “the enemy” to maintain a flow of resources, and existentially as IHL puts

— 1. Michiel Hofman, “Non-state armed groups and aid organizations”, in Roger Mac Ginty and Jenny Peterson (eds.), *The Routledge Companion to Humanitarian Action*, Routledge, 2015, p. 324-336.

rebelles faisant preuve d'un manque de volonté à se conformer au DIH. On observe en réalité un renversement de situation, les GANE s'étant traditionnellement plus facilement pliés au DIH que les États. De fait, les violations les plus récentes et les plus manifestes du DIH (bombardement d'hôpitaux en Afghanistan, en Syrie et au Yémen) ont toutes été perpétrées par des États, les groupes rebelles ne disposant pas de forces aériennes. Les GANE ont davantage intérêt à se conformer au DIH, seul cadre juridique international qui leur confère quelques droits. À l'inverse, les États ont davantage à perdre dans le cadre du DIH, qui les oblige à laisser « l'ennemi » maintenir un flux de ressources et limite par essence leur souveraineté sur le territoire. C'est pourquoi les humanitaires avaient plus de facilités à négocier avec les GANE qu'avec les États souverains. Cette tendance s'est inversée à partir de la fin des années 1990, de plus en plus de GANE ayant rejoint la liste (auparavant bien plus restreinte) des organisations fermées à toute négociation, comme l'Armée de résistance du Seigneur [originaire d'Ouganda, NDRL] et Boko Haram. La « guerre contre le terrorisme », qui se fonde sur un sentiment abstrait et constitue par nature un combat « pour gagner les cœurs et les esprits », a conduit de nombreux GANE précédemment ouverts à la négociation à mettre fin à leurs échanges avec les humanitaires (du moins occidentaux). La réalité de l'éloignement des humanitaires et des groupes d'opposition armés à l'aune de la « guerre contre le terrorisme » est particulièrement manifeste dans les grands conflits bénéficiant de soutiens internationaux, comme en Afghanistan, en Somalie ou en Syrie, mais elle n'est ni nouvelle ni propre à ces contextes.

La ligne rouge du ralliement à une cause: le cas des rebelles maoïstes au Népal

Il aura fallu deux ans à MSF pour parvenir à organiser une rencontre, en 2004, avec les dirigeants des forces rebelles maoïstes afin de négocier l'accès aux

limits on the sovereignty over their territory. As a consequence humanitarians have found it easier to negotiate with NSAGs than with sovereign States. This trend is in reverse since the end of the 1990s with more and more NSAGs joining the previously much shorter list of "non-negotiables" such as Lords Resistance Army [from Uganda, editor's note] and Boko Haram. The "war on terror", as it is a war on an abstract emotion is by nature a war for "hearts and minds", has left many previously negotiable NSAGs weary to continue engagement with (Western) humanitarians. This reality of humanitarians and armed opposition groups growing apart under the spectre of the "war on terror" is most visible in the large, internationally sponsored conflicts like Afghanistan, Somalia or Syria but is neither new nor exclusive to these contexts.

The red line of surrender to a cause: the case of the Maoist rebels in Nepal

It took MSF two years to secure a meeting in 2004 with the leadership of the Maoist rebel forces, in order to negotiate access to the rural areas around Jumla, Nepal which were controlled by this group. National legislation introduced in 2001 designated the Maoist rebel forces as "terrorists", criminalizing any form of communication with the group. As a result, it took the use of unmarked cars, blindfolds and three changes of location before reaching the Maoist. The leader of the rebel forces had researched MSF on the Internet and found MSF worked with dedicated volunteer doctors who had a lot of experience. This, he explained, was the reason he had finally agreed to meet MSF. He had already prepared a "Memorandum of Understanding" (MOU) for MSF to sign. He expected we should come to an agreement quickly, as in his assessment MSF obviously shared the same values of volunteering services to the community. The proposed MOU required the surrender of three MSF doctors to the Maoist movement, to be delivered to the frontline just outside Jumla. In return the Maoists

zones rurales contrôlées par ce groupe autour de la ville de Jumla, au Népal. La législation nationale adoptée en 2001 qualifiait les forces rebelles maoïstes de terroristes, criminalisant ainsi toute forme de communication avec elles. Il a donc fallu avoir recours à des voitures banalisées, accepter d'avoir les yeux bandés et changer trois fois de lieu pour pouvoir atteindre les maoïstes. Le dirigeant des forces rebelles avait effectué des recherches sur Internet et découvert que MSF travaillait avec des médecins volontaires dévoués, bénéficiant d'une solide expérience. Il a expliqué que c'est ce qui l'avait finalement décidé à accepter de rencontrer MSF. Il avait déjà préparé un protocole d'entente à faire signer par l'organisation. Il s'attendait à parvenir rapidement à un accord, étant convaincu que MSF partageait les mêmes valeurs de service volontaire à la communauté. Le protocole d'entente proposé demandait à MSF de remettre trois médecins au mouvement maoïste ; le transfert aurait lieu sur la ligne de front en périphérie de Jumla. En échange, les maoïstes s'engageaient à nourrir ces médecins et à leur fournir un toit, puis à les remettre indemnes à MSF tout juste deux ans plus tard. MSF n'a pas soumis cette proposition à sa base de médecins volontaires, même si certains auraient pu l'envisager sérieusement.

« Le ralliement de personnels à une cause politique ou militaire constitue une ligne rouge évidente qu'aucune organisation humanitaire ne peut franchir sans remettre en cause le principe d'impartialité. »

“Surrendering staffs to a political or military cause is a clear red line a humanitarian organization cannot cross without negating the principle of impartiality.”

Le ralliement de personnels à une cause politique ou militaire constitue une ligne rouge évidente qu'aucune organisation humanitaire ne peut fran-

would commit to feed and shelter these doctors, and return them unharmed to MSF exactly two years later. MSF did not propose this arrangement to the pool of MSF volunteer doctors, although some may have seriously considered it.

Surrendering staffs to a political or military cause is a clear red line a humanitarian organization cannot cross without negating the principle of impartiality. Initially the biggest constraint in this negotiation – the criminalization of any engagement with armed opposition groups – is not what prevented a deal. The negotiations collapsed because of the service the Maoist rebels expected of a humanitarian agency. The expectation was that, once reached, reaching a deal with the Maoists would be easy. They were an organization with a clear and well-controlled hierarchy, native to Nepal with links to the communities and presenting themselves as a government in waiting. This expectation was proven wrong, as the Maoist movement had no interest to play by the international rules of conflict. The IHL was not their law, as they did not write it, did not sign it², and the government they opposed had just excluded them from it by designating them as a terrorist organization. So instead it took two years to get them to even speak to MSF, as traditional arguments like “needs of the population” and “the right of access for humanitarian organizations” did not have any resonance with the Maoist leadership.

They played by their own laws and underlying philosophy, which relies on the concept of service to the community, volunteering for public services and unconditional loyalty to the leadership. So it was the volunteer nature of MSF, as stated in the founding charter, which convinced them to talk. It took another two years before an agreement was reached, in the period when the war was nearing its end. Sensing a real

— 2. Swiss Federal Department of Foreign Affairs, *Humanitarian access in situations of armed conflict*, Field manual version 1.0, p.17.

chir sans remettre en cause le principe d'impartialité. Ce qui constituait initialement la contrainte majeure de cette négociation (la criminalisation de tout échange avec les groupes d'opposition armés) n'est pas ce qui a empêché la conclusion d'un accord. Les négociations ont échoué en raison du service que les rebelles maoïstes attendaient d'un organisme humanitaire. Une fois les maoïstes atteints, MSF espérait parvenir facilement à un accord. En effet, les forces maoïstes disposaient d'une hiérarchie claire et bien maîtrisée, étaient originaires du Népal, disposaient de liens avec les communautés et se présentaient elles-mêmes comme un gouvernement en devenir. Cet espoir s'est révélé infondé, le mouvement maoïste n'ayant aucun intérêt à respecter les règles internationales en matière de conflit. Il n'obéissait pas au DIH, n'ayant pas participé à sa rédaction et ne l'ayant pas signé². En outre, le gouvernement auquel il s'opposait venait tout juste de l'exclure de ce droit en le qualifiant d'organisation terroriste. Il a donc fallu deux ans à MSF pour finalement établir un simple contact, des arguments classiques tels que « les besoins de la population » et « le droit d'accès pour les organisations humanitaires » n'ayant aucune résonance auprès des dirigeants maoïstes.

Le mouvement appliquait ses propres lois et sa philosophie sous-jacente, fondée sur la notion de services à la communauté, de volontariat pour les services publics et de loyauté inconditionnelle aux dirigeants. C'est donc le principe de volontariat de MSF, énoncé dans sa charte fondatrice, qui a convaincu les dirigeants de dialoguer. Il a fallu deux années supplémentaires pour parvenir à un accord. À ce moment-là, la guerre était presque terminée. Percevant une réelle possibilité d'accéder au gouvernement, les maoïstes ont alors décidé de modifier leurs politiques pour les rendre

possible to end up in government, the Maoists decided to change their policies to be more compatible with international standards, including access for humanitarian organizations. As happens in many conflicts, the terrorist of yesterday became the government of tomorrow: in 2006 a peace agreement was reached, the King was ousted, and following elections the Maoists formed a coalition government and remain in a position of power today.

Dehumanized military narrative in Afghanistan blocks direct negotiated access

Following months of negotiations in 2009 with the lower level commanders of the two principal adversaries in the war in Afghanistan, the United States (US) and the Islamic Emirates of Afghanistan (IEA) – popularly known as the Taliban – the high command on both ends agreed to meet face to face with MSF. The first meeting was with members of the so-called Quetta-Shura, the high council of the IEA in an undisclosed location outside of Afghanistan (which is not Quetta). As is advisable in conflicts with a high intensity intelligence gathering capacity, full transparency is essential, so the meeting started by informing them a similar meeting was foreseen with the United States as well. Initially this announcement generated a long speech elaborating how the US did not respect the Geneva Conventions, so why would they respect any of it themselves. But at no stage was any objection voiced to the fact MSF was talking to the US, on the contrary, once understood the meeting with the high US command still had to take place, they asked to pass several messages (which MSF declined). The meeting was successful and the necessary agreements were secured, subject to the condition that the US army would agree as well: essentially to keep all their soldiers and military equipment away from the MSF

— 2. Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Humanitarian access in situations of armed conflict*, Manuel pratique 1.0, p. 17.

plus compatibles avec les normes internationales, y compris en matière d'accès pour les organisations humanitaires. Comme dans de nombreux conflits, les terroristes d'hier sont devenus les dirigeants de demain: un accord de paix a été signé en 2006, le roi a été démis de ses fonctions et les maoïstes ont formé un gouvernement de coalition lors du scrutin suivant. Ils sont toujours au pouvoir aujourd'hui.

Quand une rhétorique militaire déshumanisée empêche l'accès négocié direct en Afghanistan

En 2009, après des mois de négociation avec les commandants de grade inférieur des deux principaux adversaires dans la guerre en Afghanistan (les États-Unis et l'Émirat islamique d'Afghanistan ou EIA, plus connu sous le nom de talibans), les hauts-commandements des deux parties ont accepté une rencontre en face-à-face avec MSF. La première a été organisée avec des membres de la « Quetta Shura » (le Haut Conseil de l'EIA) dans un lieu tenu secret, en dehors de l'Afghanistan (mais pas à Quetta). Dans le cadre de conflits à forte capacité de collecte de renseignements, une complète transparence est essentielle. MSF a donc commencé la rencontre en informant ses interlocuteurs qu'un entretien similaire était également prévu avec les États-Unis. Cette annonce a tout d'abord donné lieu à un long discours expliquant que les États-Unis ne respectaient pas les Conventions de Genève et que les Afghans ne voyaient pas pourquoi ils devraient eux-mêmes s'y conformer. Pourtant, aucune objection n'a été formulée quant au fait que MSF dialogue avec les États-Unis. Au contraire, lorsqu'il est apparu que cette rencontre avec le haut-commandement américain n'avait pas encore eu lieu, les responsables de l'EIA ont demandé à MSF de transmettre plusieurs messages (ce que MSF a refusé de faire). La réunion a été fructueuse et les accords nécessaires ont été établis, sous réserve que l'armée américaine les accepte également (essentiellement de sorte que l'ensemble de leurs soldats et équipements militaires soient main-

hospital. On the way out the door, the Taliban commander turned around and said: "One last thing: make sure you never meet any of the US commanders inside Afghanistan. If our intelligence reports to us they have seen you entering a US army base, we will have to assume you are a spy and have no option than to kill you."

Less than two weeks later the same group of MSF negotiators finds itself in Tampa, Florida, where the headquarters of USCENTCOM is based which covers all US military operations in the Middle East and Central Asia, including Afghanistan. The fact that MSF already met with the high command of the Taliban, was not seen as a problem and did not get anything more than a remarkably similar speech how the Taliban did not respect IHL, so why should the US, and curiously also a request at the end to pass messages from the US to the Taliban (which MSF also declined). Without too much difficulty the necessary guarantees to keep their military away from the hospital were obtained, and the meeting was concluded. "One last thing", said the representative of the intelligence services as everyone got up to leave, "just make sure we don't see you talking to any Taliban inside Afghanistan, because under the anti-terrorist laws I would have no choice but to arrest you."

This is an example of how the narrative associated with anti-terrorism, rather than the actual legal restrictions it imposes, hampers straight forward humanitarian access. Although there was a clear understanding by the leadership of both warring parties in this example why it was necessary for MSF to talk to both sides, and even how it is in their own advantage that humanitarians are doing so, the final remarks made clear both sides were restricted by their own narrative towards their troops on the ground. In the United States, the anti-terrorist laws were only a by-product of a very strong public campaign framed as the "war on terror". As "terror" is not a person, an army or an organization that can phys-

tenus à distance de l'hôpital de MSF). Alors qu'il était sur le point de partir, le commandant taliban s'est retourné et a déclaré: « Une dernière chose: ne rencontrez jamais aucun commandant américain sur le territoire afghan. Si l'un de nos informateurs vous voit entrer sur une base de l'armée américaine, nous vous considérerons comme des espions et nous n'aurons d'autre choix que de vous tuer. »

Moins de deux semaines plus tard, le même groupe de négociateurs de MSF se retrouvait à Tampa, en Floride, au siège du CENTCOM, qui gère l'ensemble des opérations militaires américaines au Moyen-Orient et en Asie centrale, notamment en Afghanistan. Le fait que MSF ait déjà rencontré le haut-commandement taliban n'a pas posé problème et a simplement donné lieu à un discours étonnamment similaire sur le fait que les talibans ne respectaient pas le DIH et que les États-Unis ne voyaient pas pourquoi ils devraient s'y conformer. Curieusement, au terme de cette rencontre, le commandement américain a également demandé à MSF de transmettre des messages aux talibans (ce que MSF a, une nouvelle fois, refusé de faire). Les garanties nécessaires au maintien de l'armée à distance de l'hôpital ont été obtenues sans trop de difficultés et la réunion s'est achevée. « Une dernière chose... », a ajouté le représentant des services de renseignements, alors que tout le monde s'était levé pour partir: « Veillez à ce que l'on ne vous voie jamais dialoguer avec les talibans sur le territoire afghan. En vertu de la législation antiterroriste, je serais obligé de vous arrêter. »

Cet exemple montre combien la rhétorique associée à la lutte contre le terrorisme, plus que les restrictions juridiques qu'elle impose, entrave l'accès humanitaire direct. Dans cet exemple, bien que les commandements des deux parties belligérantes aient compris que MSF devait dialoguer avec les deux camps et bien qu'il soit dans leur propre intérêt que les humanitaires procèdent

ically be attacked by military hardware, but an idea, an emotion, the principal strategy of such a war is to influence opinion. In Afghanistan this meant that both the general public in the US as well as their soldiers on the ground have been inundated with messages that the Taliban are a group of people with whom you cannot talk and cannot compromise.

« La rhétorique associée à la lutte contre le terrorisme, plus que les restrictions juridiques qu'elle impose, entrave l'accès humanitaire direct. »

"The narrative associated with anti-terrorism, rather than the actual legal restrictions it imposes, hampers straight forward humanitarian access."

This left the US with no other choice than to act against anyone, including humanitarians, who openly speak or negotiate with this group. For the Taliban, a similar uncompromising narrative underpins their public messaging to the population and their troops on the ground; theirs not framed as anti-terrorist but more as anti-infidel and more general anti-foreigner ideology. This narrative presents any foreign presence inside Afghanistan as an attempt to subvert people from Islam, and grab their ancestral lands. So any dialogue or compromise is impossible until all foreigners are driven from the Afghan soil. All the ground troops, for US and Taliban alike, have been recruited under this similar, uncompromising narrative. Once the Taliban had reached the agreement with MSF, it was difficult for them to instruct their troops that all foreigners are bad and cannot be trusted, except this bunch of doctors. Hence they had no choice but to act on their own "legislation", called "The Code of Conduct (Layha) for Mujahedeen"³, which states that any foreigner colluding with

— 3. Muhammad Munir, "The Layha for the Mujahideen: an analysis of the code of conduct for the Taliban fighters under Islamic law", International Review of the Red Cross, Volume 93 Number 881 March 2011, p.87.

de cette manière, les commentaires finaux montrent à quel point chaque camp était bridé par sa propre rhétorique envers ses troupes au sol. Aux États-Unis, la législation antiterroriste n'était que l'un des sous-produits d'une très vaste campagne publique autour de la « guerre contre le terrorisme ». Le terrorisme n'étant pas une personne, ni une armée ou une organisation pouvant être physiquement attaquée par l'arsenal militaire, mais une idée et une émotion, la stratégie fondamentale d'un tel combat consiste à influencer l'opinion. En ce qui concerne l'Afghanistan, le grand public aux États-Unis et les soldats sur le terrain avaient ainsi été bombardés de messages indiquant que les talibans formaient un groupe de personnes avec lesquelles on ne pouvait ni dialoguer ni transiger. De ce fait, les États-Unis n'avaient d'autre choix que d'agir contre toute personne, y compris les humanitaires, qui communiquerait ou négocierait ouvertement avec ce groupe. Une rhétorique tout aussi intransigeante sous-tend les messages publics des talibans à destination de la population et de leurs troupes sur le terrain. Celle-ci ne vise pas la lutte contre le terrorisme, mais contre les infidèles, et véhicule plus généralement une idéologie xénophobe. Elle désigne toute présence étrangère sur le territoire afghan comme une tentative visant à détourner le peuple de l'islam et à prendre possession de ses terres ancestrales. Tout dialogue ou compromis est donc impossible tant qu'il reste des étrangers sur le sol afghan. L'ensemble des troupes au sol, que ce soient celles des États-Unis ou des talibans, ont été recrutées au nom de cette même rhétorique intransigeante. Après avoir conclu un accord avec MSF, il était difficile pour les talibans d'indiquer à leurs troupes que tous les étrangers étaient mauvais et indignes de confiance, mis à part ces quelques docteurs. Ils n'avaient donc d'autre choix que d'appliquer leur propre « loi », appelée Layha (code de

the foreign troops, is considered a spy and may be executed without trial. In short, both sides wanted MSF to talk to the other, but if they saw MSF doing it, they would either be killed by one side or water boarded by the other.

Tribal warfare in Kasai redefined as an anti-terror operation

In 2011 in the territory of Dibaya, in the province of Kasai Central of the Democratic Republic of Congo (DRC), the customary power passed from the chief to his nephew who took on the name of his village "Kamuina Nsapu". As required with such a succession, he applied for official state endorsement ("Arrêté ministériel") of his new title which is denied. This denial is part of a policy by the central authorities, aimed at influencing the electoral roll in this opposition stronghold by replacing the customary chiefs in the region with candidates more favourable to the government.

In April 2016 the tensions between the State appointed chiefs and the traditional powers explode following an alleged raid on the home of the traditional chief by the Congolese army. The "Kamuina Nsapu" responds by forming an armed militia who attack the town of Tshimbulu and in September 2016 the provincial capital of Kananga. At this stage the conflict spreads throughout the Kasai region where similar contested customary chiefdoms exist. In January 2017 the new Minister for Interior, Ramazani Shadary, calls the situation a subversion and insurrection and promises customary, political and military response. The violent crackdown by the Congolese Army began in August 2016, sometimes designating whole villages as "militia" without distinction, leading to harassment, violence, including sexual violence and arbitrary killing. In March 2017 the central government sends military reinforcements, including commandos and Special Forces. These new troops are deployed first in Kananga to retake control over the city, most notably by door-to-door incur-

conduite) pour les moudjahidines³, qui dispose que tout étranger pactisant avec les troupes étrangères est considéré comme un espion et peut être exécuté sans procès. Pour résumer, chaque camp souhaitait que MSF dialogue avec l'autre, mais si l'un ou l'autre était témoin de tels échanges, les négociateurs de MSF seraient soit exécutés par l'un, soit soumis à la torture par l'autre.

Une guerre tribale redéfinie comme une opération antiterroriste: le Kasai

En 2011, dans le territoire de Dibaya, dans la province du Kasai-Central en République démocratique du Congo (RDC), le chef coutumier a transmis le pouvoir à son neveu, qui a repris le nom de son village: « Kamuina Nsapu ». Comme l'exige une telle succession, il a demandé à l'État de reconnaître officiellement son nouveau titre *via* un arrêté ministériel, ce qui lui a été refusé. Ce refus s'inscrivait dans le cadre d'une politique des autorités centrales visant à influencer les listes électorales dans ce fief de l'opposition en remplaçant les chefs coutumiers de la région par des candidats plus favorables au gouvernement.

En avril 2016, les tensions entre les chefs nommés par l'État et le pouvoir traditionnel ont été exacerbées par l'assaut supposé de l'armée congolaise contre la maison du chef traditionnel. Le « Kamuina Nsapu » a riposté en créant une milice armée qui a attaqué la ville de Tshimbulu, puis Kananga, la capitale provinciale, en septembre 2016. Le conflit s'est alors propagé à l'ensemble de la région du Kasai, qui abrite d'autres chefferies coutumières contestées. En janvier 2017, le nouveau ministre de l'Intérieur, M. Ramazani Shadary, a décrit la situation comme une subversion et

sions. The anti-government militia respond in kind by demanding full loyalty to their cause of local population. When refused, the village chiefs are decapitated, their heads displayed in public and the village burned down. Since the deployment of the Special Forces, the Congolese Army is following a military logic similar to anti-terror strategies. On the 28th of March the vice-governor of Kasai Central issues a decree giving all militia a maximum of 15 days to hand in their weapons. Any person still in possession of a weapon after this date is considered an outlaw against whom force is allowed to be used. The government used the word "terrorist" in an SMS message sent to the whole population, a step up from the words "bandits" or "criminals" used in the official narrative so far. This narrative takes hold on capital level and from April onwards, the conflict in Kasai is painted as a "war on terror" and the Kamuina Nsapu compared to Boko Haram and AQIM⁴, with President Kabila himself using his speech to the United Nations General Assembly in September to make this point⁵. The effect is the same: there is officially no war, only outlaws against whom the State can use any level of force it likes. International Humanitarian Law does not apply, so the International Committee of the Red Cross – the guardians of IHL – are not allowed to go to Kasai until May 2017. This narrative further eroded the chance of any direct dialogue between MSF and the Kasai militia, a complication so far unknown in a country where up to that point humanitarians and non-State armed groups enjoyed direct dialogue without much interference of the State. By adopting a heavy handed, anti-terrorism inspired military response right from the start of this new conflict

— 3. Muhammad Munir, « La Layha pour les moudjahidines: une analyse du code de conduite pour les combattants talibans dans le droit islamique » [en anglais], *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, n° 881, mars 2011, p. 87, www.icrc.org/fr/revue-internationale/article/layha-moudjahidines-analyse-code-conduite-combattants-talibans-droit-islamique

— 4. "Violences meurtrières au Kasai: les FARDC appellent à la reddition des miliciens" [in French], RFI, 16 May 2017, www.rfi.fr/afrique/20170516-violences-meurtrières-kasai-farcd-appellent-reddition-miliciens

— 5. www.voanews.com/a/congo-kabila-paints-violence-kasai-as-war-on-terror/4041591.html: DRC's Kabila Paints Violence in Kasai as War on Terror

une insurrection, promettant une riposte coutumière, politique et militaire. La violente répression menée par l'armée congolaise a débuté en août 2016. Des villages entiers ont parfois été désignés comme appartenant aux milices, sans aucune distinction, donnant lieu à des brimades, à des violences (y compris sexuelles) et à des exécutions arbitraires. En mars 2017, le gouvernement central a envoyé des renforts militaires comprenant des commandos et des forces spéciales. Ces nouvelles troupes ont tout d'abord été déployées à Kananga afin de reprendre le contrôle de la ville, notamment grâce à des incursions porte-à-porte. La milice antigouvernementale a riposté avec autant de force, demandant à la population locale d'être totalement loyale à sa cause. Les chefs de villages qui refusaient de se plier à cette demande étaient décapités ; leurs têtes étaient exposées en public et leurs villages étaient réduits en cendres. Suite au déploiement des forces spéciales, l'armée congolaise a adopté une logique militaire semblable aux stratégies anti-terroristes. Le 28 mars, le vice-gouverneur du Kasai-Central a publié un décret sommant toutes les milices de déposer les armes dans un délai maximal de 15 jours. Toute personne qui détiendrait encore une arme au-delà de cette date serait considérée comme hors-la-loi et s'exposerait à l'usage de la force. Le gouvernement a utilisé le mot « terroriste » dans un SMS envoyé à l'ensemble de la population, allant au-delà des termes « bandits » ou « criminels » utilisés jusqu'alors dans la rhétorique officielle. Celle-ci s'est implantée dans la capitale et, à partir du mois d'avril, le conflit au Kasai était décrit comme une « guerre contre le terrorisme », tandis que le Kamuina Nsapu était comparé à Boko Haram et à AQMI⁴. Le président Kabila lui-même a défendu ce point de vue lors de son discours devant l'Assemblée générale des Nations unies au

in DRC, the war on terror has now arrived in sub-Saharan Africa.

Humanitarians now catalysers of State power?

As a result, humanitarian assistance is becoming increasingly co-opted by political and military agendas of nation States. The United Nations, being a club of Nation States, has no choice in the matter and started this trend early during the war in Kosovo in 1998-1999 its donors insisted the aid effort was subordinate to the NATO military effort (including the infamous "humanitarian bombing" of Belgrade). This concept, in which all UN agencies – including its humanitarian wing – become enforcers of State interests, was consolidated in the paradigm of "integrated mission" since 2008⁶. Independent humanitarian agencies were able to maintain an equilibrium between providing aid into both State and non-State controlled areas a bit longer, but as the number of NSAGs refusing to engage with (western) humanitarians increased – groups usually designated as terrorists by the main humanitarian donors – more and more humanitarian organizations find themselves working exclusively on the government side. This is already common in highly charged international conflicts like Afghanistan, Iraq or Somalia, but now extending to other contexts like DRC and Mali. Syria is the odd one out, as the major humanitarian donor countries both in the West and the Middle East reject the legitimacy of the Syrian government, concentrating their funding cross-border against the wishes of the State to opposition held territories. This notion of humanitarians as catalysts for State power is taken to its logical conclusion in the latest conflicts against two of the most notorious "non-negotiable" NSAGs: Islamic State (IS) and Boko Haram. Aid agencies working during the offensive against IS controlled Mosul in Iraq, and Boko Haram in Borno, Nigeria, find themselves de-facto

— 4. « Violences meurtrières au Kasai : les FARDC appellent à la reddition des miliciens », *RFI*, 16 mai 2017, www.rfi.fr/afrique/20170516-violences-meurtrières-kasai-fardc-appellent-reddition-miliciens

— 6. UN Secretary-General Decision No. 2008/24 – Integration

mois de septembre⁵. La situation était inchangée : le pays n'était pas officiellement en guerre, mais combattait des hors-la-loi contre lesquels l'État pouvait utiliser toute la force qu'il souhaitait. Le droit international humanitaire ne s'appliquant pas, le Comité international de la Croix-Rouge, garant du DIH, n'a pas été autorisé à accéder au Kasai avant mai 2017. Cette rhétorique a en outre miné toute chance de dialogue direct entre MSF et la milice du Kasai, situation inédite dans un pays où les humanitaires et les groupes armés non étatiques avaient jusqu'alors pu dialoguer directement, sans beaucoup d'ingérence de la part de l'État. Avec la mise en place d'une riposte militaire musclée, inspirée de la lutte contre le terrorisme, dès le début de ce nouveau conflit en RDC, la « guerre contre le terrorisme » a fait son entrée en Afrique subsaharienne.

Les humanitaires désormais « catalyseurs du pouvoir étatique » ?

Force est de constater que les programmes politiques et militaires des États-nations cooptent de plus en plus l'aide humanitaire. En tant que regroupement d'États-nations, les Nations unies n'ont guère le choix en la matière et ont rapidement lancé cette tendance au moment de la guerre au Kosovo en 1998-1999, les bailleurs insistant pour que l'aide consentie soit subordonnée à l'action militaire de l'OTAN (y compris le tristement célèbre « bombardement humanitaire » de Belgrade). Cette approche, dans laquelle tous les organismes des Nations unies (y compris leur branche humanitaire) sont chargés de faire valoir les intérêts des États, est consolidée par le principe de « mission intégrée » depuis 2008⁶. Les organismes humanitaires indépendants ont réussi à maintenir l'équilibre un peu plus longtemps en apportant leur aide tant

« Le droit international humanitaire ne s'appliquant pas, le Comité international de la Croix-Rouge, garant du DIH, n'a pas été autorisé à accéder au Kasai avant mai 2017. »

"International Humanitarian Law does not apply, so the International Committee of the Red Cross – the guardians of IHL – are not allowed to go to Kasai until May 2017."

embedded in the military strategy when the US/Iraqi and Nigerian armies decide where and when to operate and which populations are allowed to receive assistance⁷. "Conflicts are more complex" is often offered as a justification, but anyone who has worked in places like Liberia, Bosnia or Chechnya in the early nineties will probably challenge that proposition. But conflicts are certainly presented as more binary – "with us or against us". And it now includes humanitarian assistance.

— 5. DRC's Kabila Paints Violence in Kasai as War on Terror, www.voanews.com/a/congo-kabila-paints-violence-kasai-as-war-on-terror/4041591.html

— 6. Décision n° 2008/24 du Secrétaire général des Nations unies - Intégration

— 7. Jonathan Whittall, "Medics as force multipliers around Mosul – at the expense of medical ethics?", *British Medical Journal Blogs*, June 2017, <http://blogs.bmj.com/bmj/2017/06/14/medics-as-force-multipliers-around-mosul-at-the-expense-of-medical-ethics/>

aux zones contrôlées par l'État qu'aux autres, mais à mesure que le nombre de GANE refusant d'échanger avec les humanitaires (occidentaux) augmente (ces groupes étant généralement qualifiés de terroristes par les principaux bailleurs humanitaires), de plus en plus d'organisations humanitaires en viennent à travailler exclusivement du côté du gouvernement. Cette situation, déjà fréquente dans les conflits internationaux sous tension comme en Afghanistan, en Iraq ou en Somalie, s'étend à présent à d'autres contextes, comme le Mali et la RDC. La Syrie fait figure d'exception, car les principaux pays bailleurs d'Occident et du Moyen-Orient contestent la légitimité du gouvernement syrien et concentrent leurs financements au-delà de ses frontières, contre la volonté de l'État, vers les territoires contrôlés par l'opposition. La notion d'humanitaires catalyseurs du pouvoir étatique trouve sa conclusion logique dans les derniers conflits en date contre deux des plus célèbres GANE fermés à toute négociation : l'État islamique (EI) et Boko Haram. Les organisations de solidarité présentes pendant l'offensive contre la ville de Mossoul contrôlée par l'EI en Iraq et contre Boko Haram dans l'État de Borno au Nigeria se sont retrouvées *de facto* embarquées dans la stratégie militaire des armées américaine/iraquienne et nigériane, qui décidaient où et quand intervenir et quelles populations pouvaient recevoir de l'aide⁷. On affirme souvent que les conflits sont devenus plus complexes. Toute personne ayant travaillé dans des pays comme le Libéria, la Bosnie ou la Tchétchénie au début des années 1990 contesterait certainement cette interprétation. Pour autant, les conflits sont certainement présentés de façon plus binaire – « avec nous ou contre nous ». Et cela inclut désormais l'aide humanitaire.

Traduit de l'anglais par Sophie Jeangeorges

— 7. Jonathan Whittall, « Medics as force multipliers around Mosul – at the expense of medical ethics? », *British Medical Journal Blogs*, juin 2017, www.blogs.bmj.com/bmj/2017/06/14/medics-as-force-multipliers-around-mosul-at-the-expense-of-medical-ethics/

Biographie | Biography



MICHEL HOFMAN

Il a effectué des missions de terrain pour MSF entre 1993 et 1998, travaillant en tant que coordinateur d'urgence et chef de mission au Liberia, en RDC, en Bosnie, au Burundi, au Sri Lanka, au Brésil, au Soudan du Sud et au Kosovo, reprenant sa carrière de journaliste pigiste entre deux missions. Entre 1999 et 2001, Michiel a cofondé la Fondation Antares, une organisation néerlandaise à but non lucratif qui aide les ONG locales à fournir un soutien psychosocial au personnel travaillant dans des environnements particulièrement éprouvants. Michiel a réintégré MSF en 2001 en tant que directeur de programme en Russie, directeur des opérations au siège de MSF à Amsterdam, puis représentant de pays pour l'Afghanistan. Depuis 2011, Michiel Hofman travaille en tant que spécialiste principal des questions humanitaires pour MSF. Installé à Belfast, il se consacre à la recherche, à la formation et au soutien opérationnel, ainsi qu'à des publications dans le domaine humanitaire.

He worked for MSF in field missions between 1993 and 1998 as Emergency Co-ordinator and Head of Mission for MSF in Liberia, DRC, Bosnia, Burundi, Sri Lanka, Brazil, South Sudan and Kosovo, returning to his former career as freelance journalist in between missions. Between 1999 and 2001, Michiel co-founded *The Antares Foundation*, a Dutch non-profit organization which supports local NGOs in providing psycho-social support for staff working in high-stress environments. Michiel returned to MSF in 2001 working as Country Director in Russia, Director of Operations at MSF Amsterdam headquarters and as Country Representative for Afghanistan. Since 2011 Michiel Hofman works as senior humanitarian specialist for MSF based out of Belfast, concentrating on research, training and operational support as well as publications in the humanitarian field.

PERSPECTIVES

La crise des réfugiés rohingyas : oubliés un jour, oubliés toujours

The Rohingya refugee crisis: forgotten then, forgotten now

Tarik Kadir • Secours Islamique France



Hissée péniblement au rang de crise d'ampleur, la situation des réfugiés rohingyas aux frontières du Myanmar et du Bangladesh n'en finit pas de s'enliser. Alors que le Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme, Zeid Ra'ad Al-Hussein, a déclaré qu'elle « sembl[ait] être un exemple classique de nettoyage ethnique », les chancelleries occidentales tergiversent, gênées par la position ambiguë d'Aung San Suu Kyi, prix Nobel de la paix. Tarik Kadir, engagé sur le terrain aux côtés du Secours Islamique France, nous explique la situation, ses origines et ses perspectives.

Lifted with difficulty to the category of major crisis, the situation of the Rohingya refugees at the border of Myanmar and Bangladesh is forever bogging down. Whilst the United Nations High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra'ad Al Hussein, has declared that "this seemed to be a classical example of ethnic cleansing", Western chanceries are hesitating, hindered by the ambiguous position of Aung San Suu Kyi, Nobel Peace Prize winner. Tarik Kadir, engaged in the field alongside Secours Islamique France, explains to us the situation, its origins and its perspectives.



TARIQ
KADIR

Le groupe ethnique des Rohingyas a été décrit comme l'une des populations les plus persécutées au monde. À cela, on peut ajouter qu'ils constituent sans doute la population la plus oubliée, au vu du peu d'attention donnée à leur situation critique, et cela en dépit du caractère extrême de leurs conditions de vie et des atrocités commises à leur encontre.

La grande majorité des Rohingyas est apatride. Ils ne sont donc ressortissants d'aucun des pays dans lesquels ils vivent depuis que leur groupe ethnique existe, comme c'est le cas au Myanmar. En tant qu'apatrides, les Rohingyas ne peuvent ni recourir aux systèmes judiciaires nationaux, ni faire valoir leurs droits, ni obtenir la simple reconnaissance de leur existence. Pour s'en sortir, beaucoup de Rohingyas ont pris le chemin de la Thaïlande, de la Malaisie, de l'Indonésie, de l'Australie et du Moyen-Orient, en quête d'une vie meilleure. Ils font face aux nombreux dangers qui jalonnent le parcours, parmi lesquels les trafiquants d'êtres humains et l'asservissement.

À la fin du mois d'août 2017, un grand nombre de Rohingyas a commencé à fuir le Myanmar pour rejoindre le Bangladesh, en raison de représailles militaires sévères faisant suite à des attaques [menées par des rebelles de l'Armée du salut des Rohingyas de l'Arakan – ASRA –, NDLR] contre des installations militaires. De nombreux témoignages de viols, de tortures, de massacres, de fosses communes et d'autres atrocités ont accompagné la traversée des Rohingyas vers le Bangladesh, où entre 300 000 et 400 000 Rohingyas du Myanmar étaient déjà réfugiés.

Quelle est l'origine de cette crise ?

Pour beaucoup d'acteurs, l'ampleur de la crise actuelle occulte le contexte historique qui l'a engendrée. Car en réalité, aussi grave soit-elle, elle n'est que le

The Rohingya ethnic group has been described as the most persecuted population on the planet. What can be added to this is that they are arguably the most forgotten population, given the lack of attention to their plight, and that despite the severity of the conditions under which they live and the atrocities committed against them.

The vast majority of Rohingya are stateless, and therefore non-entities in the countries in which they have lived since their origin as an ethnic group, namely Myanmar. Being stateless leaves the Rohingya with no recourse to national legal systems, rights, and simply recognition of their existence. In order to cope, many Rohingya have travelled to Thailand, Malaysia, Indonesia, Australia, and the Middle East, seeking a better life, and meeting with many dangers along the way, including human traffickers and enslavement.

At the end of August 2017, a heavy flow of Rohingya from Myanmar to Bangladesh began as people fled harsh military reprisals to attacks [led by Arakan Rohingya Salvation Army's – ARSA – rebels, editor's note] on military installations. Widespread reports of rape, torture, indiscriminate killing, mass graves, and other atrocities accompanied the Rohingya crossing into Bangladesh, which already housed between 300,000 and 400,000 Rohingya from Myanmar.

What is the origin of this crisis?

For many actors, the magnitude of the current refugee crisis eclipses the historic background which has begotten it. In reality, as grave as it is, it is simply the latest event in a series of focused efforts to exclude the Rohingya from Myanmar since the 1962 independence¹.

— 1. Human Rights Watch, "Historical background", www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm

dernier événement d'une série d'initiatives visant à expulser les Rohingyas du Myanmar depuis l'indépendance du pays en 1962¹.

Quelques dates clés

1978: Opération « Naga Min » (roi des dragons) ; les violences dans le nord de l'État de Rakhine ont forcé environ 250 000 personnes à fuir vers le Bangladesh voisin.

1982: la loi sur la citoyenneté répertorie 135 groupes ethniques faisant partie de l'identité birmane et exclut les Rohingyas ; la population perd sa nationalité et devient apatride.

1991: Opération « Nation belle et propre » ; une fois encore, plus de 250 000 Rohingyas fuient vers le Bangladesh. La plupart des Rohingyas ont été rapatriés au Myanmar, bien qu'une partie ait obtenu le statut de réfugié (environ 25 000 personnes à l'heure actuelle). Beaucoup d'entre eux n'ont pas eu d'autre choix que de rester dans un camp, toute solution impliquant la réinstallation dans un pays tiers ayant été écartée.

Some key dates

1978: Operation "Naga Min" (Dragon King); violence in Northern Rakhine forced approximately 250,000 people to flee to neighboring Bangladesh.

1982: Citizenship Act listing 135 ethnic groups as part of Burmese identity, excluding the Rohingya, which denationalized the population, making them stateless.

1991: Operation "Clean and Beautiful Nation"; again, more than 250,000 Rohingya fled to Bangladesh. Most Rohingya were repatriated to Myanmar, though a fraction were granted refugee status (currently about 25,000), few of whom have had any choice but to stay in a camp, as a 3rd country solution has been altogether elusive.

Plus récemment, en 2012, les violences ont forcé environ 120 000 Rohingyas à rejoindre des camps situés à l'extérieur de Sittwe, la capitale de l'État de Rakhine. Désormais, les seuls Rohingyas de la ville sont rassemblés dans un quartier placé sous surveillance. Les camps dans lesquels les Rohingyas vivent, avec une liberté de mouvement extrêmement limitée, ont été décrits comme des camps de concentration.

En octobre 2016, la résistance violente à l'oppression a refait surface²: un petit groupe armé de l'ASRA a organisé des attaques contre des installations militaires dans l'État de Rakhine. Ses attaques suivantes, notamment celles

More recently, violence in 2012 forced approximately 120,000 Rohingya into camps outside of Sittwe, the Rakhine State capital. As a result, aside from a single guarded neighborhood, no Rohingya are to be found in Sittwe Town. The camps where the Rohingya have been living with severely restricted movement have been described as concentration camps.

In October of 2016, violent resistance to the oppression resurfaced² with attacks on military installations in Rakhine State by a small armed group of the ARSA. Its subsequent attacks, especially that in August 2017, while small in scale, provided a pretext for wholesale military intervention in Rakhine, targeting ethnic Rohingya indiscriminately, regard-

— 1. Human Rights Watch, « Historical background », www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm

— 2. La première résistance violente date du début des années 1990.

— 2. The first violent resistance emerged in the early 1990s.

du mois d'août 2017 – bien que de faible envergure – ont servi de prétexte à une intervention militaire systématique dans l'État de Rakhine. Les Rohingyas ont été visés aveuglément, indépendamment du fait qu'ils sont en grande majorité non violents et que beaucoup d'entre eux ont été persécutés par la rébellion qui attaque les installations militaires en leur nom.

Conditions de travail des acteurs humanitaires

En première ligne pour survenir aux besoins humanitaires des Rohingyas qui augmentent très rapidement, on trouve les organismes d'aide qui travaillent au Bangladesh et au Myanmar. Avant les violences de 2012 dans l'État de Rakhine, qui ont entraîné le déplacement de centaines de milliers de personnes et la réinstallation d'environ 120 000 Rohingyas dans des camps situés à l'extérieur de Sittwe, rares étaient les organismes d'aide présents dans cet État. Avant comme après ces mêmes violences, encore moins d'organismes intervenaient sur le terrain dans le nord de l'État (principalement dans les *townships* de Maungdaw, de Buthidaung et de Rathidaung), une zone uniquement accessible après plusieurs heures de bateau, puis de voiture, en partant de Sittwe. Dans cette zone, des restrictions de déplacement s'appliquent et les moyens d'assurer la sécurité sont limités (les téléphones par satellite sont interdits). Les violences périodiques commises contre les travailleurs humanitaires dans l'État, parfois ciblées, ont également compromis l'aptitude des organismes d'aide à accéder aux bénéficiaires.

De même, avant l'afflux actuel de réfugiés au Bangladesh, peu d'organismes d'aide – notamment les ONG internationales – intervenaient dans la région de Cox's Bazar, la principale zone de concentration des Rohingyas au Bangladesh et l'une des zones les plus pauvres dans l'un des pays les plus pauvres au monde. Au cours des dernières années, malgré la persistance d'énormes besoins humani-

less of the fact that the vast majority of Rohingya are non-violent and that many of them are persecuted by the rebellion that attacks military installations in their name.

Working conditions for humanitarian actors

On the frontline to response the soaring humanitarian needs of the Rohingya are the aid agencies working in Bangladesh and Myanmar. Prior to the 2012 violence in Rakhine State resulting in displacement of hundreds of thousands and relocation of approximately 120,000 Rohingya to camps outside of Sittwe, few aid agencies were present in that State. Before and after the 2012 violence, even fewer agencies had an operational presence in the Northern part of the State (principally in the townships of Maungdaw, Buthidaung, and Rathidaung), which is accessible from Sittwe only by hours of boat and then car travel, and where movement restrictions are applied and means of ensuring security limited (satellite telephones are forbidden). Periodic violence against aid workers in the State, at times targeted, has also compromised the ability of aid agencies to access beneficiaries.

Similarly, prior to the current refugee influx into Bangladesh, not many aid agencies, especially international NGOs, were operational in Cox's Bazar District, the main area of Rohingya concentration in Bangladesh, and one of the poorest parts of what is one of the poorest countries in the world. Despite the persistent high level of humanitarian needs, in past years most NGOs found it "too difficult" to work in Cox's Bazar, with official access authorization elusive and a stigmatization that those working to aid "illegal immigrants" or "undocumented Myanmar Nationals".

The primary reason for this lack of presence has been indeed the difficulty in obtaining this authorization, either in Myanmar or in Bangladesh. Moreover, many aid agencies felt that they would unacceptably be forced to compromise

taires, la plupart des ONG ont jugé qu'il était « trop difficile » de travailler dans la région de Cox's Bazar. D'une part, il est difficile d'obtenir une autorisation d'entrée officielle et, d'autre part, ceux qui apportent un soutien aux « immigrés illégaux » ou aux « citoyens du Myanmar sans papiers » sont stigmatisés.

La principale raison à cette absence d'intervention réside donc principalement dans la difficulté à obtenir cette autorisation, que ce soit au Myanmar ou au Bangladesh. Surtout, beaucoup d'organismes d'aide ont pensé qu'ils seraient forcés de faire des compromis inacceptables vis-à-vis de leurs principes humanitaires (comme l'accès libre et équitable) pour pouvoir obtenir une autorisation. Par ailleurs, les bailleurs de fonds humanitaires ont rechigné à financer des projets dans le nord de l'État de Rakhine et dans la région de Cox's Bazar, d'autant plus – là encore – en l'absence d'autorisations gouvernementales, quasiment impossibles à obtenir pour les ONG.

« Lorsque la maison est pleine, comment accueillir plus d'invités ? »

C'était déjà ce que déclarait un réfugié rohingya au sujet de la vie au Bangladesh dans le camp de fortune de Kutapalong, en 2012. Depuis l'afflux de réfugiés qui a commencé à la fin du mois d'août 2017, le Bangladesh a été témoin de l'arrivée massive des organismes d'aide dans la région de Cox's Bazar, où se sont rendus à ce jour près de 700 000 réfugiés fuyant les toutes dernières violences perpétrées dans l'État de Rakhine. À court terme, le Bangladesh s'est réjoui du soutien des organismes d'aide, car la crise en a fait le plus grand camp de réfugiés au monde, saturant des infrastructures locales déjà sous pression.

Les réfugiés s'installent principalement dans le sud d'Ukiah, en périphérie du camp officiel de Kutapalong (établi en 1991). Celui-ci est, à son tour, entouré par le camp de fortune de Kutapalong, dont la population a pério-

« Au cours des dernières années, malgré la persistance d'énormes besoins humanitaires, la plupart des ONG ont jugé qu'il était "trop difficile" de travailler dans la région de Cox's Bazar. »

"Despite the persistent high level of humanitarian needs, in past years most NGOs found it 'too difficult' to work in Cox's Bazar"

on humanitarian principles (as free and fair access) in order to obtain authorization. In addition, humanitarian donors were reticent to fund work in Northern Rakhine State and in Cox's Bazar area, especially again without the near-impossible government authorizations for NGOs.

"When the house is full, how can you have more guests?"

That was already declared in 2012 by a Rohingya refugee on living in Bangladesh, Kutapalong Makeshift Camp. Since the influx of refugees beginning in late August 2017, Bangladesh has witnessed a flood of aid agencies to Cox's Bazar, the destination of the now nearly 700,000 refugees fleeing the most recent violence in Rakhine State. Bangladesh has, in the short term, welcomed the support of aid agencies, as the crisis has transformed it in the largest refugee camp on the planet, overwhelming the already strained local infrastructure.

The main area of refugee settlement is south of Ukiah, bordering the Kutapalong Registered Camp (established in 1991), which in turn is surrounded by the Kutapalong Makeshift Camp, whose population has periodically augmented and decreased since the establishment of the registered camp, initially populated by those hoping to be granted refugee status and later by those seek safety in numbers, and with nowhere else to go. The new area of settlement, Kutapalong Extension or Kutapalong-Balukali (the two areas indistinct) are so densely populated that

diquement augmenté puis diminué depuis la création du camp, le premier étant initialement peuplé par ceux qui espéraient obtenir le statut de réfugié, puis par ceux qui arrivent par milliers en quête de sécurité, sans savoir où

« Les réfugiés disposent d'environ 8 mètres carrés par personne, alors que le standard international pour les réfugiés prescrit 45 mètres carrés. »

"Refugees have approximately 8 square meters per person, while the international standard for refugees is 45 square meters."

aller. La nouvelle zone de peuplement, Kutapalong Extension ou Kutapalong-Balukali (les deux zones se rejoignent), est si densément peuplée que les réfugiés disposent d'environ 8 mètres carrés par personne, alors que le standard international pour les réfugiés prescrit 45 mètres carrés³. Cette densité pose d'énormes problèmes aux travailleurs humanitaires en quête d'espace pour installer des infrastructures de base, comme les points d'eau, les latrines, les zones de bains-douches, les cliniques et les écoles, entre autres. De plus, étant donné que la majorité des abris ont été construits de manière *ad hoc*, les chemins traversant les camps ressemblent à un labyrinthe qui sera d'autant plus difficile d'accès pendant la saison des pluies (à partir du mois d'avril) que la déforestation et les bâtiments précaires construits sur les pentes engendrent un risque élevé de glissements de terrain et d'inondations. Ces dernières risquent notamment de bloquer les voies d'accès.

— 3. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Chapter 4: Minimum Standards in Shelter, Settlement and Non-Food Items », www.ifrc.org/PageFiles/95884/D.01.02.a.%20SPHERE%20Chap.%204-%20shelter%20and%20NFIs_%20English.pdf et Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, « Emergency handbook. Camp planning standards (planned settlements) », www.emergency.unhcr.org/entry/45582/camp-planning-standards-planned-settlements

refugees have approximately 8 square meters per person, while the international standard for refugees is 45 square meters³. This density poses enormous problems for aid workers seeking space for basic installations such as water points, latrines, bathing areas, clinics, schools, and more. Moreover, since the vast majority of shelters have been built in an *ad hoc* fashion, the pathways through the camps resemble a warren that will be difficult to access when the rains come (beginning in April) as deforestation and precarious building on slopes begets a high risk of landslides and flooding, the latter of which will block access routes.

Attempt to analyze and foresight test

While negotiations have been ongoing between Myanmar and Bangladesh for the repatriation of the Rohingya fleeing this most recent wave of violence, it is hard to give credence to the idea that repatriation will take place in the near future, and, moreover, that the Rohingya will be voluntarily repatriated given the extreme violence they have witnessed.

Should the Rohingya refugees filling the Kutapalong-Balukhali Camp since August 2017 remain for the indefinite future, aid has to shift from relief to mid and long-term support. Moreover, the longer the refugee population resides in Cox's Bazar, the deeper the impact on the impoverished host community, which has seen large-scale deforestation as trees on what was national forest land are cut for cooking fuel, and an increase in competition for daily labour, which many rely on for their livelihood.

Without wanting to pursue a pessimistic line of thought, the outlook for the

— 3. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Chapter 4: Minimum Standards in Shelter, Settlement and Non-Food Items", www.ifrc.org/PageFiles/95884/D.01.02.a.%20SPHERE%20Chap.%204-%20shelter%20and%20NFIs_%20English.pdf and United Nations High Commissioner for Refugees, "Emergency handbook. Camp planning standards (planned settlements)", www.emergency.unhcr.org/entry/45582/camp-planning-standards-planned-settlements

Tentative d'analyse et essai de prospective

Alors que les négociations continuent entre le Myanmar et le Bangladesh au sujet du rapatriement des Rohingyas fuyant la toute dernière vague de violences, il est difficile de croire que ce rapatriement aura lieu dans un avenir proche et, de surcroît, sur un mode volontaire, étant donné les violences extrêmes dont ils ont été témoins.

Dans le cas où les réfugiés Rohingyas qui affluent dans le camp de Kutapalong-Balukhali depuis le mois d'août 2017 resteraient pour une période indéfinie, la nature de l'aide devra changer pour passer d'un mode urgence à une assistance à moyen et à long terme. En outre, plus la population de réfugiés réside longtemps dans la région de Cox's Bazar, plus son impact sur la communauté d'accueil appauvrie sera profond. Celle-ci a déjà subi la déforestation à grande échelle, avec l'abattage des arbres de la forêt nationale pour en faire du combustible destiné à la cuisson des aliments, ainsi que l'augmentation de la concurrence pour le travail journalier, dont beaucoup de personnes dépendent pour assurer leur subsistance.

Sans vouloir tenir des propos pessimistes, les perspectives d'avenir des Rohingyas sont peu réjouissantes. Plusieurs scénarios peuvent être avancés, que le temps se chargera de vérifier ou de démentir :

- les Rohingyas récemment arrivés du Myanmar n'y retourneront pas avant longtemps (probablement de longues années) : leur situation va donc se perpétuer ;
- alors que se font entendre des discours au sujet des programmes de rapatriement, les organismes d'aide continueront d'agir selon le modèle « dépêchons-nous et attendons » : découragés de faire quoi que ce soit d'autre allant au-delà des mesures d'urgence, tout en constatant que le temps passe sans qu'aucune solution durable ne soit identifiée. Cela est évident lorsque nous considérons que

future of the Rohingya is grim. Several scenarios can be advanced, which time will confirm or deny:

- the Rohingya recently arrived from Myanmar will not return for a long time (probably in terms of years): hence, their situation will become entrenched;
- as rhetoric of repatriation schemes comes forth, aid agencies will stay in a pattern of "hurry up and wait": discouraged from anything surpassing emergency response efforts yet finding that time passes with no durable solution. The evidence for this can be found in the fact that it is already nearly half a year since the current displacement began and no credible way forward has been established;
- most NGOs responding to the refugee influx into Bangladesh are not going to stay long;
- access for humanitarian workers in Rakhine State will remain severely restricted, especially for Northern part.

**« Les perspectives d'avenir
des Rohingyas sont peu réjouissantes. »**

***"The outlook for the future
of the Rohingya is grim."***

The source of the problem and the solution lie in Myanmar. Certainly there will be no durable solution for the Rohingya in the near future until such a time as they are accepted as citizens of Myanmar and granted all commensurate rights. As history has shown, compromises on these rights has led to the Rohingya living under a heavy burden of persecution begetting humanitarian indicators that in any other context would call for emergency response.

cela fait presque six mois déjà que les déplacements actuels ont commencé, et qu'aucune solution crédible permettant de faire avancer les choses n'a été mise en place ;

- la plupart des ONG répondant à l'afflux de réfugiés au Bangladesh ne resteront pas longtemps ;
- l'accès des travailleurs humanitaires à l'État de Rakhine restera extrêmement limité, surtout dans le nord.

La source du problème comme sa solution se trouvent au Myanmar. Il n'y aura sans doute aucune solution durable pour les Rohingyas dans un avenir proche, avant qu'ils ne soient un jour acceptés comme citoyens du Myanmar et qu'ils ne bénéficient de tous les droits qui en découlent. Comme l'histoire nous l'a montré, les compromis relatifs à ces droits ont conduit les Rohingyas à vivre en subissant de graves persécutions reflétées par des indicateurs humanitaires qui, dans tout autre contexte, susciteraient une assistance immédiate.

Traduit de l'anglais par Méline Bernard

Biographie | Biography



TARIK KADIR

Titulaire d'un master en Santé publique (MPH) obtenu en 1997, Tarik travaille dans le secteur humanitaire depuis plus de 20 ans. Il a vécu en Afrique, en Asie, en Asie centrale, dans les Balkans et au Moyen-Orient, travaillant avec plusieurs ONG et enseignant dans plusieurs universités. En tant que directeur régional des opérations pour l'Asie d'Action contre la Faim, Tarik a fourni un appui aux interventions de l'organisation au Myanmar et au Bangladesh, deux pays où il s'est rendu de nombreuses fois. Plus récemment, il a travaillé à deux reprises avec le Secours Islamique France (SIF) et son ONG partenaire bangladaise Friendship [voir n° 2 de notre revue pour une présentation] en réponse au tout dernier afflux de Rohingyas.

Tarik Kadir has been working for over 20 years in the humanitarian sector since earning his MPH in 1997. Having been based or worked in Africa, Asia, Central Asia, the Balkans, and the Middle East, Tarik has worked with several NGOs and taught in several universities. As Regional Operations Director-Asia for Action contre la faim, Tarik worked to support interventions in Myanmar and Bangladesh, visiting both countries numerous times. Most recently, Tarik has twice worked in Bangladesh with Secours Islamique France (SIF) and their partner the Bangladeshi NGO Friendship [see No. 2 of our review for a presentation] in response to the most recent Rohingya influx.

The background of the slide is a photograph of sand dunes. The dunes are a warm, golden-brown color and feature distinct, rhythmic ripples across their surfaces. The lighting is soft, creating gentle shadows that emphasize the texture of the sand. In the upper left, a small teal circle contains the word 'FOCUS' in white. To its right, a larger white circle contains the main title in teal and black text.

FOCUS

**ONG ET
SECTEUR MARCHAND
NGOs AND THE
PRIVATE SECTOR
(2)**



L'État arbitre ?

The State as an arbitrator?

Le CICR et ses partenariats avec le secteur privé : évolution et considérations éthiques

The ICRC and partnerships with the private sector: evolution and ethical considerations

Jessica Fleurinor and Caroline Putnam Cramer • International Committee of the Red Cross

C

'est à un prolongement du premier volet de notre dossier que nous invitent Jessica Fleurinor et Caroline Putnam Cramer. Le Comité international de la

Croix-Rouge n'avait pas eu en effet l'opportunité de présenter son approche des partenariats avec le secteur privé. C'est chose faite, à la faveur d'une mise en perspective allant du banquier Dunant à la présence du CICR au sein du Forum économique mondial, en passant par le Groupe d'entreprises partenaires spécialement créé au sein de l'institution.

Jessica Fleurinor and Caroline Putnam Cramer invite us to an extension of the first part of our Focus theme. The International Committee of the Red Cross effectively did not have before the opportunity of presenting its approach to partnerships with the private sector. This is now the case, within a perspective going from the banker Dunant to the presence of the ICRC within the World Economic Forum (WEF) and comprising the Corporate Support Group especially created within the institution.

From its creation in 1863, the International Committee of the Red Cross (ICRC) enjoyed financial support from Geneva banks and individuals, one of the most famous founders of the ICRC, Henry Dunant, being himself a well-established banker. As depicted by ICRC historian Daniel Palmieri in his account on the relationship between the ICRC and the



JESSICA
FLEURINOR



CAROLINE
PUTMAN
CRAMER

de la relation entre l'institution et l'économie privée¹, l'historien du CICR Daniel Palmieri rend compte de ce réseau exclusif, d'abord constitué de donateurs privés, puis de son élargissement dès les années 1900 du secteur financier au milieu industriel suisse et au-delà.

Plus de 150 ans de collaboration avec le secteur privé, mais un cadre formalisé récemment

Néanmoins, il n'existait pas d'approche standard pour collecter des fonds auprès des entreprises privées jusque dans les années 1990, les opportunités étant essentiellement le fruit des relations personnelles et professionnelles entre d'éminentes personnalités suisses. Avec l'adoption en 1999 de sa *Stratégie pour le développement proactif des relations entre le CICR et l'économie privée*, l'institution formule et officialise son engagement avec les entreprises de façon plus systématique. Deux motivations portent ce changement d'approche : promouvoir les principes humanitaires auprès de compagnies opérant dans des zones exposées à des conflits et améliorer la capacité du CICR à venir en aide aux victimes de guerre, en établissant des partenariats stratégiques mutuellement bénéfiques fondés sur des critères éthiques précis.

Au fil des années, l'engagement du CICR avec le secteur privé se construit sur cinq piliers : s'adapter à de nouveaux défis, dialogues et analyses partagées ; innover et créer des valeurs partagées par le biais d'une réflexion collective et le développement de nouveaux produits et services ; promouvoir et mobiliser des réseaux et compétences complémentaires ; orienter la philanthropie, et collaborer avec les fournisseurs².

private sector¹, this exclusive network of private supporters expanded from the financial sector to the Swiss industrial circle and beyond from the early 1900s.

More than 150 years of collaboration with the private sector, but a framework formalized only recently

However, there appears to have been no standard approach to seeking funds from private companies until the 1990s, opportunities emanating essentially from personal or professional contacts between eminent Swiss personalities. With the adoption of its *Strategy for the proactive development of the relations between the ICRC and the private sector* in 1999, the ICRC recognized a strong case for engaging with corporations in a more systematic manner. Two motivations underpinned this shift in approach: to promote humanitarian principles with companies operating in war-prone areas and to enhance the ICRC's capacity to help the victims of war, by establishing mutually beneficial strategic partnerships based on clear ethical criteria.

Over the years, the ICRC's engagement with the private sector built on five pillars: adapting to new challenges, dialogue and shared analyses; innovating and creating shared value by collective thinking and developing new products or services; leveraging complementary skills and networks; impacting philanthropy, collaborating with suppliers².

The current resource mobilization strategy (2012-2020) strives to maintain and strengthen ties with traditional donors, hoping they will accompany the institution's growth. At the same time, the ICRC is seeking to obtain funding from other States as well as from other sources

— 1. Daniel Palmieri, « Le CICR et l'économie privée », Comité international de la Croix-Rouge, 2016, disponible sur <http://doczz.fr/doc/2586743/the-icrc-and-the-private-sector-le-cicr-et-l-%C3%A9conomie-priv%C3%A9e>

— 2. Plus de détails disponibles sur www.icrc.org/en/support-us/audience/corporate-support#five-pillars-corporate-engagement

— 1. Daniel Palmieri, "The ICRC and the Private Sector", International Committee of the Red Cross, 2016, Available from <http://doczz.fr/doc/2586743/the-icrc-and-the-private-sector-le-cicr-et-l-%C3%A9conomie-priv%C3%A9e>

— 2. More details available at: www.icrc.org/en/support-us/audience/corporate-support#five-pillars-corporate-engagement

La stratégie actuelle de mobilisation des ressources (2012-2020) s'efforce de maintenir et de renforcer les liens avec les donateurs traditionnels, en espérant qu'ils accompagnent le développement de l'institution. Simultanément, le CICR essaye d'obtenir des financements d'autres États et sources, notamment celles provenant de l'économie privée. Au vu des besoins humanitaires croissants auxquels il doit faire face sur le terrain, au sein d'environnements toujours plus complexes, le CICR doit diversifier ses sources de financement s'il souhaite mener à bien son mandat.

Le Groupe d'entreprises partenaires du CICR

Le Groupe d'entreprises partenaires du CICR ou CSG³ (pour Corporate Support Group) a été inauguré en 2005 avec sept membres fondateurs, des entreprises et fondations renommées que sont : ABB Ltd, la Fondation Hans Wilsdorf, la Fondation Lombard Odier, F. Hoffmann-La Roche AG, la Fondation Swiss Re, Vontobel Group et Zurich Financial Services Ltd. Ils ont été rejoints ensuite par Avina Stiftung, Credit Suisse Group (depuis 2008), Novartis (depuis 2013), Philips (depuis 2015)⁴, Adecco (depuis 2017)⁵ ainsi que le membre le plus récent, Novo Nordisk (décembre 2017). Les entreprises qui deviennent membre du CSG s'engagent à faire don d'au moins trois millions de francs suisses sur une période de six ans⁶, ce qui garantit un engagement financier minimum sur une période de temps qui permet ainsi aux différentes parties de tirer profit de domaines d'intérêt commun précis, en vue de développer une collaboration ayant du sens. En 2005, les dons du secteur privé représentaient environ 0,5 %

including within the private sector. The ICRC needs to diversify its sources of funding in order for the organization to carry out its mandate given the ever-growing humanitarian needs it faces on the ground in increasingly complex environments.

The ICRC Corporate Support Group

The ICRC Corporate Support Group or CSG³ was established in 2005, with seven founding members, all well-reputed public Swiss companies or foundations thereof: ABB Ltd., the Fondation Hans Wilsdorf, the Fondation Lombard Odier, F. Hoffmann-La Roche AG, Swiss Re Foundation, Vontobel Group and Zurich Financial Services Ltd. These were joined by Avina Stiftung, Credit Suisse Group (since 2008), Novartis (since 2013), Philips (since 2015)⁴ and Adecco (since 2017)⁵, the most recent member being Novo Nordisk, (December 2017). Companies which become members of the CSG pledge to donate a minimum amount of three million Swiss francs over a period of six years⁶; this is to guarantee a minimum financial commitment over a period of time which allows for the parties to build on identified areas of common interest in order to develop a meaningful collaboration. In 2005, donations from the private sector represented approximately 0.5% of the ICRC's overall expenditure⁷; by comparison, in the ICRC Annual Report 2016, this figure is closer to 3%⁸.

— 3. La majeure partie des ressources du CICR proviennent des budgets alloués par les compagnies au titre de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

— 4. Daniel Palmieri, « Le CICR et l'économie privée », art. cit., p. 8.

— 5. <https://press.adecgroup.com>

— 6. Entretien avec Gilles Carbonnier, alors responsable des relations avec le secteur privé, 7 octobre 2005, www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/private-sector-interview-071005.htm

— 3. Most of the resources for the ICRC come from the companies' Corporate Social Responsibility (CSR) budgets.

— 4. Daniel Palmieri, "The ICRC and the Private Sector", art. cit. p. 8.

— 5. <https://press.adecgroup.com>

— 6. ICRC interview with then Head of Private Sector Relations, Gilles Carbonnier, 7 October 2005, www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/private-sector-interview-071005.htm

— 7. *Idem*.

— 8. The 2016 figure includes all private sources such as private sector but also private individuals and private foundations. As such, it may not be scientifically speaking strictly comparable to the 2005 figure, although it allows for an indication of the trend.

des dépenses totales du CICR⁷ ; en comparaison, le rapport annuel du CICR de 2016 indiquait un pourcentage proche de 3 %⁸.

L'approche dunantiste

Les principes éthiques régissant les partenariats du CICR avec le secteur privé ont été formulés et officiellement validés en 2002⁹. Les critères auxquels doit correspondre l'entreprise avec laquelle le CICR souhaite collaborer ne doivent pas être en contradiction avec les *principes fondamentaux* de l'institution.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, dont le CICR fait partie, est en effet régi par sept principes fondamentaux indivisibles : l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité. La thèse de doctorat¹⁰ de Jean Pictet¹¹ consacrée à ce sujet a permis leur adoption officielle lors de la xx^e Conférence internationale de la Croix-Rouge qui s'est tenue à Vienne en 1965, suivie de la publication du *Commentaire*¹² du même Jean Pictet, destiné à un lectorat plus large.

Dans ce travail de référence, ces principes fondamentaux sont groupés en trois catégories : les principes substantiels (l'humanité, l'impartialité), les principes dérivés (la neutralité, l'indépendance) et les principes organiques (le volontariat,

« Les entreprises qui deviennent membre du CSG s'engagent à faire don d'au moins trois millions de francs suisses sur une période de six ans. »

“Companies which become members of the CSG pledge to donate a minimum amount of three million Swiss francs over a period of six years.”

The Dunantist approach

Ethical principles guiding ICRC's partnerships with the private sector were elaborated and formally validated in 2002⁹. The criteria that must be met in order for the ICRC to engage with a corporate entity stem from its *fundamental principles*.

The International Red Cross and Red Crescent Movement, of which the ICRC is part, is indeed guided by seven indivisible fundamental principles: Humanity, Impartiality, Neutrality, Independence, Voluntary service, Unity and Universality. Jean Pictet's¹⁰ PhD thesis¹¹ dedicated to this topic led to their official adoption during the 20th International Red Cross Conference held in Vienna in 1965 and the subsequent publishing of Jean Pictet's *Commentary*¹² on said, destined for a larger audience.

In this work of reference, the fundamental principles are clustered into three categories: substantial principles (humanity, impartiality), derived principles (neutrality, independence) and organic principles (voluntary service, unity and

— 7. *Idem*.

— 8. Le pourcentage de 2016 comprend toutes les sources privées, celles du secteur privé mais aussi celles provenant de particuliers et de fondations privées. Ainsi, scientifiquement parlant, ce chiffre pourrait ne pas être comparable à celui de 2005, bien qu'il soit tout de même l'indice d'une tendance.

— 9. CICR, « Principes éthiques régissant les partenariats du CICR avec le secteur privé », 22 mai 2002. Disponible sur www.icrc.org/en/document/ethical-principles-guiding-icrc-partnerships-private-sector

— 10. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge », Comité international de la Croix-Rouge, 1955.

— 11. Jean Pictet (1914-2002), docteur en droit, délégué du CICR, directeur général, membre du Comité exécutif et vice-président du CICR, directeur puis président de l'Institut Henry Dunant et professeur-associé à l'université de Genève.

— 12. Jean Pictet, « Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge : Commentaire », Institut Henry Dunant, 1979.

— 9. ICRC, "Ethical principles guiding the ICRC's partnerships with the private sector", 22nd May 2002. Available from: www.icrc.org/en/document/ethical-principles-guiding-icrc-partnerships-private-sector

— 10. Jean Pictet (1914-2002), Doctor of Law, ICRC Delegate, Director General, Member and Vice-President of the ICRC, Director and then President of the Henry-Dunant Institute, and Associate Professor in the University of Geneva.

— 11. Jean Pictet, "Les principes de la Croix-Rouge", Comité international de la Croix-Rouge, 1955.

— 12. Jean Pictet, "Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge : Commentaire", Institut Henry-Dunant, 1979.

l'unité et l'universalité)¹³. Les deux premières catégories se réfèrent plus communément à l'acronyme NIIHA, qui signifie « action humanitaire indépendante, impartiale et neutre » [*Neutral, Impartial and Independent Humanitarian Action*]. Les organisations qui fonctionnent selon ces principes sont qualifiées de « dunantistes » et, parmi elles, se trouve bien sûr le CICR.

Ces organisations sont traditionnellement indépendantes et autonomes, à l'égard non seulement des autorités gouvernementales et des forces armées, mais aussi vis-à-vis des stratégies des donateurs¹⁴.

Jean Pictet a défini la notion de principe selon les termes suivants : « Sur le plan philosophique, un principe est une abstraction d'ordre moral, tirée de tendances idéales de la société, qui s'impose à la conscience humaine et devient un impératif absolu placé hors de discussion. Sur le plan qui nous occupe ici, nous dirons plus simplement que c'est une règle fondée sur le jugement et l'expérience, qu'une communauté adopte pour guider sa conduite¹⁵. » Nous comprenons donc que la mise en œuvre de ces principes fondamentaux qui gouvernent la Croix-Rouge évolue selon les contextes dans lesquels l'institution intervient, d'après sa lecture des évolutions sociétales en cours et aussi sur la base de ses propres connaissances et expériences.

Le débat éthique actuel

Dans ce contexte, un dialogue permanent et à tous les niveaux hiérarchiques autour des questions d'éthique est au centre de la culture organisationnelle du CICR. S'agissant de la question de son engagement avec le secteur privé, la pratique de l'institution ne fait pas exception. Le risque apparent de mettre en péril

universality)¹³. The two former categories are most commonly referred to with the NIIHA acronym, which stands for Neutral, Impartial and Independent Humanitarian Action. Organizations that operate according to these principles are referred to as "Dunantist", among which of course the ICRC.

These organizations are traditionally independent and autonomous, not only towards governmental authorities or armed forces, but also with regards to donors policies¹⁴.

Jean Pictet introduces the following definition for the notion of principle: "In the realm of philosophy a principle is an abstraction of moral category, drawn from ideal trends of society that imposes itself upon human conscience and becomes an absolute and undisputable imperative. Referring to our subject here, we will say more simply that it is a rule based on judgment and experience that a community adopts to guide its conduct¹⁵". We therefore understand that the implementation of the fundamental principles of the Red Cross evolves according to the contexts in which the institution operates, its reading of current societal evolutions, and on the basis of its own learnings and experiences.

Current ethical debate

Against this backdrop, continuous dialogue across all hierarchical levels around ethical issues is at the core of the organizational culture in the ICRC. The institution's position with regards to its engagement with the private sector is no exception.

The main argument put forward by voices disagreeing with some forms of engagement is the perceived risk

— 13. Jean Pictet, « Les principes fondamentaux... », art. cit., p. 10.

— 14. Abby Stoddard, « Humanitarian NGOs: challenges and trends », *Humanitarian Policy Group*, n° 12, juillet 2013, p. 1-3.

— 15. Jean Pictet, « Les principes fondamentaux... », art. cit., p. 9.

— 13. Jean Pictet, "Les principes fondamentaux...", art. cit. p. 10.

— 14. Abby Stoddard, "Humanitarian NGOs: challenges and trends", *Humanitarian Policy Group*, Number 12, July 2013, p. 1-3.

— 15. Jean Pictet, "Les principes fondamentaux...", art. cit. p. 9 [editor's translation].

les principes NIIHA du CICR à travers certaines formes de collaboration est avancé comme argument principal par des voix discordantes. En effet, selon l'interprétation que fait Jean Pictet du principe d'indépendance, « la Croix-Rouge ne saurait s'associer à une autre institution qui ne respecterait pas, d'une façon absolue, son indépendance morale et matérielle¹⁶ ». Il en est de même au sujet de la neutralité politique: « Tout ce qu'on leur demande, c'est de ne pas militer pour des entreprises ou des idées sans rapport nécessaire avec la mission que la Croix-Rouge s'est assignée [...]»¹⁷. »

Cette interprétation peut sembler quelque peu en contradiction avec une coopération active avec certaines institutions, comme celle amorcée par le CICR avec le Forum économique mondial (WEF-World Economic Forum)¹⁸ puisque celui-ci a historiquement été critiqué pour son rôle dans la promotion des intérêts personnels d'une élite mondiale constituée d'entreprises et de particuliers fortunés. Ce qui nous ramène à la question essentielle suivante: est-il possible de réconcilier les objectifs exclusivement humanitaires poursuivis par le CICR avec ceux, géoéconomiques, visés par le WEF et ses membres, sans compromettre l'approche NIIHA?

En faveur de l'implication du CICR au plus haut niveau du WEF, on pourrait avancer l'argument que l'institution y trouve une plate-forme où il lui est alors possible d'influencer les agendas politiques et d'imposer les enjeux humanitaires les plus préoccupants au sein d'une arène où ils pourraient être entendus par les décideurs les plus influents au monde. La question pourrait également s'appli-

of the ICRC's NIIHA approach being jeopardized. Indeed, according to Jean Pictet's interpretation of the principle of independence, "the Red Cross cannot associate itself with another institution that would not respect, in an absolute manner, its moral and material independence¹⁶". The same is true about political neutrality: "All that is asked of them is not to militate in favour of enterprises or ideas having nothing to do with the mission the Red Cross assigned itself [...]»¹⁷".

This interpretation appears to be rather in contradiction with an active engagement with certain institutions, for example the World Economic Forum (WEF)¹⁸, which has been historically criticized for promoting the self-interests of a global elite of wealthy individuals and enterprises. It boils down to the following essential question: Is it possible to reconcile the exclusively humanitarian objectives pursued by the ICRC with geo-economic ones held by the WEF and its members, without compromising the NIIHA approach?

One argument in favour of the involvement of the ICRC at the highest level of the WEF could be that it is a platform for influencing the political agendas and for laying down the most serious humanitarian concerns in an arena where they might be heard by the world's most influential decision makers. The question could also apply to the strategic partnerships between the ICRC and members of its CSG, especially when the effects of said cooperation see the institution facilitating access for companies to new markets, in still fragile contexts where it is virtually the only international organ-

— 16. Jean Pictet, « Les principes fondamentaux... », art. cit., p. 57.

— 17. Jean Pictet, « Les principes fondamentaux... », art. cit., p. 53.

— 18. Depuis 2014, le président du CICR est membre du conseil de fondation du Forum économique mondial. Voir notamment www.icrc.org/fr/document/mieux-servir-les-personnes-vulnerables-grace-la-cooperation-avec-le-forum-economique [NDLR].

— 16. Jean Pictet, "Les principes fondamentaux...", art. cit. p. 57 [editor's translation].

— 17. Jean Pictet, "Les principes fondamentaux..." art. cit. p. 53 [editor's translation].

— 18. Since 2014, the ICRC's president is a member of the foundation board of the WEF. See www.icrc.org/fr/document/mieux-servir-les-personnes-vulnerables-grace-la-cooperation-avec-le-forum-economique [editor's note].

quer aux partenariats stratégiques entre le CICR et les membres de son Groupe d'entreprises partenaires, en particulier lorsque les effets de ces dites collaborations amènent l'institution à faciliter, pour ces entreprises, l'accès à de nouveaux marchés situés dans des contextes toujours fragiles où elle est quasiment la seule organisation internationale présente. Concrètement, ceci se traduit par la mobilisation des connaissances du terrain et des réseaux du CICR au service d'une poignée d'entreprises choisies, leur procurant un atout certain dans le développement d'avantages compétitifs. Il est par conséquent évident que des membres du Groupe d'entreprises partenaires pourraient tirer profit – dans le sens économique du terme – de leur partenariat avec le CICR. Certains pourraient se demander si c'est bien à celui-ci de jouer ce rôle. Il est dès lors essentiel de délibérer rigoureusement au sujet du risque possible d'un processus d'économisation de l'aide humanitaire et de ses potentiels effets sur l'intégrité – réelle et, surtout, perçue – de l'action humanitaire.

À l'inverse, certains pourraient soutenir qu'il est non seulement réaliste, mais même souhaitable, que des entreprises envisagent la possibilité de faire du profit par le biais d'une telle collaboration. Certainement, tout partenariat se voulant stratégique doit se baser sur les activités fondamentales de l'entreprise – sans quoi nous parlons simplement de philanthropie : c'est à partir de cela qu'une telle collaboration peut véritablement devenir *stratégique*, et ainsi contribuer à apporter des solutions durables qui pourront aider à améliorer l'action humanitaire dans son ensemble.

Par ailleurs, un sceptique pourrait s'interroger sur les raisons d'un tel engagement entre le CICR et des entreprises, dont certaines pourraient – ou risqueraient de – nourrir des controverses aux yeux de l'opinion publique. On pourrait alors faire ici le parallèle avec la coopération entre le CICR et certains États aux antécédents loin d'être exemplaires en termes de respect et de garantie du res-

ization present. Concretely, this translates into the ICRC mobilizing its field knowledge and networks in the service of select companies, giving them a definite asset to develop competitive advantage. It is therefore evident that members of the CSG may profit – in the economic sense of the word – from their partnership with the ICRC. Some may question whether it really is the ICRC's position to take this role. Consequently, it is critical to rigorously deliberate about the risk of economization of aid, and its potential effects on the integrity – real, and more importantly perceived – of humanitarian action.

Conversely, one can argue that it is not only realistic but also desirable that companies see the possibility of making profit in such collaboration. Surely, any strategic partnership must be based around a company's core business – otherwise it is mere philanthropy: that is where such a collaboration becomes really *strategic*, and can contribute to providing sustainable solutions that will help improve the overall humanitarian response.

Furthermore, a sceptic might ask why the ICRC would engage with companies, some of which may be – or risk to become – exposed to controversies in the public eye. One could make a parallel with the fact that certain States that the ICRC engages in dialogue with, have less than exemplary track records in terms of respecting, and ensuring respect for International Humanitarian Law. On the other side, these States are signatories to the Geneva Conventions so it is expected – and essential – for the ICRC to engage in a dialogue aiming to influence their behaviour. With companies, it is a strategic choice to engage with them, in order to enhance the humanitarian response and that is why ethical guidelines are essential.

pect du droit international humanitaire. D'un autre côté, ces États sont signataires des Conventions de Genève et il est donc attendu – et essentiel – pour le CICR d'engager le dialogue avec ces derniers afin d'influencer leur comportement. Pour ce qui est des entreprises, la collaboration résulte d'un choix stratégique qui peut permettre le renforcement de l'action humanitaire. C'est pourquoi ces lignes directrices éthiques sont essentielles.

Un « pragmatisme assorti de principes »

En prenant un peu de recul, il semble qu'une distinction entre les termes *objectifs* et *intérêts* soit ici nécessaire. Le premier indique une perspective sur le long terme, il est le résultat souhaité. En ce qui concerne le CICR, ses objectifs essentiels sont ceux de la préservation de la vie et de la dignité des victimes de conflits. Le second terme fait référence à une notion plus fluide qui se place entre préoccupations et bénéfices, sur un plan matériel comme moral. C'est dans cette distinction entre leurs finalités et leurs facteurs de motivations que se trouve l'essence même de ce pragmatisme de principe exercé par le CICR lors de ses efforts déployés dans la diplomatie humanitaire¹⁹.

Cette différence est aussi au cœur de la méthode de négociation raisonnée du Harvard Negotiation Project²⁰, largement appliquée et recommandée par

« Un sceptique pourrait s'interroger sur les raisons d'un tel engagement entre le CICR et des entreprises »

"A sceptic might ask why the ICRC would engage with companies."

A "principled pragmatism" approach

Taking a step back, a distinction is to be made between *objectives* and *interests*. The former has a long term perspective, it is the desired result. For the ICRC it is its core goals of preserving the life and dignity of those affected by conflicts. The latter, however, refers to a more fluid notion of concerns and advantage, on a material or moral level. This distinction between end game and motivating factors is the essence of the principled pragmatism approach practiced by the ICRC in its humanitarian diplomacy efforts¹⁹.

It is also at the core of the principled negotiation method of the Harvard Negotiation Project²⁰ and has been widely applied and advocated by John Ruggie²¹, in convincing multinational enterprises to adopt the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. It allows for greater room in finding common ground and focuses on finding mutually beneficial outcomes, rather than strong-arming to obtain concessions. For the ICRC, this means that, even though the starting point of any prospective relationship is rooted in humanitarian needs, the insti-

— 19. Comme décrit par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: « La diplomatie humanitaire consiste à convaincre les décideurs et les guides de l'opinion d'agir, en toutes circonstances, dans l'intérêt des personnes vulnérables, en respectant pleinement les principes humanitaires fondamentaux. »

— 20. Le Harvard Negotiation Project (HNP) a été créé en 1979 par William Ury et Roger Fischer avec pour objectif d'améliorer la théorie, l'enseignement et la pratique de la négociation et résolution de conflit en travaillant sur des interventions réelles au sein de conflits mondiaux, l'élaboration théorique, l'éducation et la formation, ainsi que la rédaction et la diffusion de nouvelles idées.

— 19. As described by the International Federation of the Red Cross and Red Crescent: "Humanitarian diplomacy is persuading decision makers and opinion leaders to act, at all times, in the interests of vulnerable people, and with full respect for fundamental humanitarian principles."

— 20. Created in 1979 by William Ury and Roger Fischer, the mission of the Harvard Negotiation Project (HNP) is to improve the theory, teaching and practice of conflict resolution and negotiation by working on real world conflict intervention, theory building, education and training, and writing and disseminating new ideas.

— 21. John Ruggie, Doctor of Law, Professor in Human Rights and International Affairs at Harvard's Kennedy School of Government, Affiliate Professor in International Legal Studies at Harvard Law School, former UNSG's Special Representative for Business and Human Rights

John Ruggie²¹, dans le but de convaincre les entreprises multinationales d'adopter les Principes directeurs du conseil des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme. Cette méthode permet une plus grande marge de manœuvre afin de trouver une base commune et donc de se concentrer sur la recherche de résultats mutuellement avantageux, plutôt que d'exercer des pressions en vue d'obtenir des concessions. Pour le CICR, cela signifie que, même si le point de départ de toute relation potentielle se fonde sur les besoins humanitaires, l'institution peut néanmoins être ouverte à d'autres résultats bénéfiques pour son partenaire, de la même façon que le CICR peut tirer profit de ces relations au-delà de simples considérations financières.

Par exemple, l'institution peut apprendre des techniques de gestion des entreprises qui pourraient améliorer son efficacité dans le travail, comme a pu le montrer sa collaboration avec Swiss Re, l'une des principales compagnies de réassurance au monde et membre du Groupe d'entreprises partenaires. Cette dernière offre de former les auditeurs internes en charge du processus de gestion des risques et de prévention. En tirant profit de l'expertise de cette entreprise, le CICR améliore son efficacité dans la réalisation de ses objectifs stratégiques, et renforce en définitive sa réponse opérationnelle aux besoins humanitaires sur le terrain.

Comme pour les cinq piliers sur lesquels se fonde l'engagement des entreprises avec le CICR, les partenariats avec ces dernières sont aussi une manière de bénéficier de l'expertise de compagnies privées innovantes, socialement responsables, qui ont la capacité de contribuer aux efforts du CICR en vue d'une réponse humanitaire plus efficace: « Les entre-

tution may be open to other outcomes benefitting its partner, in the same way it may benefit from these relationships beyond mere funding considerations.

For example, the institution can learn from business management practices that will make it more effective in its work, as seen in the partnership with Swiss Re, one of the world's leading re-insurers and member of the Corporate Support Group, who offers training to ICRC internal auditors in control and risk management processes. In benefitting from this company's expertise, the ICRC improves its efficiency in reaching strategic objectives, ultimately enhancing its operational response to humanitarian needs in the field.

As per the five pillars of the ICRC's corporate engagement, corporate partnerships are also about seeking out the expertise of private companies that are innovating, socially responsible and have the capacity to contribute to the ICRC's efforts towards a more effective humanitarian response: "Corporate actors specialized in health care such as Philips, Novartis or Novo Nordisk, to name a few, have experience and know-how in many health and medical fields, where the ICRC and other humanitarian actors can benefit from and increase their response and the quality of the services they provide to affected populations."²²

Most importantly, by engaging with corporate actors, the ICRC also gives itself the ability to influence the behaviour of private sector actors present in, wishing to access or having influence on areas, before or after conflicts, so as not to exacerbate a situation of vulnerability or provoke a deterioration of an already fragile context²³. At a post-Davos meeting in 2017, the ICRC reported that its participation "provides the ICRC with the opportunity to shape debates and

— 21. John Ruggie, docteur en droit, professeur en droits de l'homme et affaires internationales à la Harvard Kennedy School et professeur affilié en études du droit international de la Harvard Law School, ancien représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour la question des droits de l'Homme et des entreprises.

— 22. ICRC Blog, "What Impact can partnerships have on Health outcomes in Fragile Environments?" 1 March 2016 at <http://blogs.icrc.org>

— 23. See www.securityhumanrightshub.org

prises spécialisées dans la santé telles que Philips, Novartis ou Novo Nordisk pour ne citer qu'elles, ont l'expérience et le savoir-faire dans de nombreux secteurs de la santé et de la médecine, des domaines dont le CICR et d'autres acteurs de l'aide humanitaire pourraient bénéficier et ainsi améliorer leurs réponses et la qualité des services qu'ils fournissent aux populations concernées²². »

Plus important encore, la coopération avec des entreprises permet au CICR d'influer sur le comportement des acteurs du secteur privé qui espèrent accéder ou exercer une influence dans des régions, avant comme après une conflit, afin de ne pas aggraver une situation de vulnérabilité ou de détériorer un contexte déjà fragile²³. Dans une réunion tenue à la suite du forum de Davos en 2017, le CICR déclarait que sa participation « a offert au CICR l'opportunité d'influencer des débats et des initiatives tout en donnant l'occasion d'échanger avec divers interlocuteurs dans le cadre de ses efforts pour rester à l'écoute des tendances mondiales et des pratiques les plus performantes afin de comprendre comment ces dernières affectent (potentiellement) l'action humanitaire et la manière de travailler au sein d'environnements complexes²⁴ ».

Convergence des intérêts

N'oublions pas que la collaboration avec des entreprises pour mener à bien son mandat n'a rien de nouveau pour le CICR puisque l'institution a mis en place une démarche de partenariats avec le secteur privé dès sa création, il y a 155 ans. Avec son histoire, sa réputation et sa position d'acteur de premier plan acquise au fil de ce siècle et demi, le CICR peut, et devrait être, sélectif, stratégique et cohérent face aux acteurs avec lesquels il choisit de s'engager, et également sur

initiatives and a chance to exchange with others as part of its efforts to stay on top of global trends and best practices and how these (potentially) affect humanitarian response and working in complex environments.²⁴»

Convergence of interests

Let's not forget that engaging with companies to fulfil its mandate is nothing new for the ICRC as it has been partnering closely with the private sector from its creation, 155 years ago. With its history, reputation and leading position built over this century and a half, the ICRC can, and should be selective, strategic and consistent about the actors it chooses to engage with, and the form these partnerships take. The fundamental principles guiding the activities of the Red Cross are both a set of rules, a minimum standard to which the ICRC rigorously holds itself, and an ideal in continuous development to which it aspires.

« La coopération avec des entreprises permet au CICR d'influer sur le comportement des acteurs du secteur privé qui espèrent accéder ou exercer une influence dans des régions, avant comme après une conflit. »

“By engaging with corporate actors, the ICRC also gives itself the ability to influence the behaviour of private sector actors present in, wishing to access or having influence on areas, before or after conflicts.”

It ought to take a pragmatist approach in its dialogue with the private sector to ensure innovative solutions can be created, while upholding a neutral, independent, impartial humanitarian action. In our situation, the apparent conflict between objectives of two sectors with distinct purposes seems rather evident and it would be self-defeating to

— 22. ICRC Blog, « What Impact can partnerships have on Health outcomes in Fragile Environments? », 1^{er} mars 2016, <http://blogs.icrc.org/>

— 23. Voir www.securityhumanrightshub.org

— 24. ICRC, « Better serving people in need through cooperation with the World Economic Forum », 20 janvier 2017, <https://www.icrc.org/en/document/icrc-cooperation-with-world-economic-forum>

— 24. ICRC, “Better serving people in need through cooperation with the World Economic Forum”, 20 January 2017, www.icrc.org/en/document/icrc-cooperation-with-world-economic-forum

la forme choisie pour ces partenariats. Les principes fondamentaux qui guident les activités de la Croix-Rouge représentent à la fois un ensemble de règles, une norme élémentaire à laquelle le CICR se conforme rigoureusement et un idéal en constante évolution auquel il aspire. L'institution doit faire preuve d'une approche pragmatique dans son dialogue avec le secteur privé pour assurer la création de solutions innovantes, tout en maintenant une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale. Dans notre situation, le conflit apparent entre les objectifs de ces deux secteurs aux intentions distinctes semble évident et tenter de faire des concessions serait contre-productif. Néanmoins, une convergence des intérêts est assurément possible, et peut potentiellement représenter de précieuses opportunités pour chacune des parties. À partir d'une perspective humanitaire, l'ampleur et la durabilité sont deux aspects déterminants.

Compte tenu du nombre accru d'initiatives publiques de collaboration du CICR avec le secteur des entreprises, l'institution a ajusté ses lignes directrices afin de pouvoir collaborer avec des compagnies privées. Ces nouvelles directives ont été adoptées par le Conseil de l'Assemblée en juin 2017. Celles-ci s'efforcent d'optimiser et de façonner les considérations d'ordre éthique, pour permettre, de façon plus systématique et professionnelle, de nourrir les discussions internes qui mènent aux prises de décisions, de prévoir un examen attentif des entreprises avant la mise en place d'un quelconque partenariat, ainsi qu'un contrôle continu de leurs actions²⁵.

** Cet article reflète les opinions personnelles de ses auteurs et n'exprime en aucun cas une position institutionnelle.*

Traduit de l'anglais par Gauthier Lesturgie

try conceding on those. However, there is definitely room for convergence of interests, which can represent valuable opportunities for both parties. Two critical aspects from a humanitarian perspective include sustainability and scale.

In light of the ICRC's increasingly public initiatives of engagement with the corporate sector, the ICRC has enhanced its guidelines for entering into partnerships with private companies. The new screening guidelines were adopted by the Council of the Assembly in June 2017. These new guidelines strive to enhance and inform ethical considerations, allowing for a more systematic and professional way to feed into internal discussions leading to decision-making, foreseeing a review of companies prior to the establishment of any partnership as well as continuous screening of their actions²⁵.

** This article reflects the authors' personal opinions and does not in any way reflect an institutional position.*

— 25. La version publique de ce document est disponible sur le site internet du CICR : www.icrc.org/en/document/ethical-principles-guiding-icrc-partnerships-private-sector

— 25. The public version of this document is available on the ICRC website: www.icrc.org/en/document/ethical-principles-guiding-icrc-partnerships-private-sector

Biographies

JESSICA FLEURINOR

Elle a commencé son parcours professionnel dans le secteur privé, dans les activités de marketing d'une entreprise multinationale, à Genève. C'est après avoir survécu au tremblement de terre en Haïti au cours d'un voyage privé (2010) qu'elle a rejoint le secteur humanitaire et le Comité international de la Croix-Rouge. Son parcours opérationnel l'a menée au Tchad, en Côte d'Ivoire, en Afghanistan et au Rwanda avant de rejoindre l'équipe du directeur des ressources humaines au siège du CICR en novembre 2014. Depuis son retour à Genève, Jessica Fleurinor a achevé un DAS [DEA] en *corporate social responsibility* [responsabilité sociétale des entreprises] à l'université de Genève, et finalise un master en action humanitaire. C'est dans ce cadre de recherche académique qu'elle a été amenée à analyser les partenariats stratégiques du CICR avec le secteur privé, et de manière plus large le rôle des acteurs économiques privés en matière d'affaires humanitaires. Elle travaille actuellement à l'audit interne du CICR et son prochain déploiement sur le terrain est prévu pour le printemps 2018.

She started her professional career in the private sector, in the marketing activities of a multinational corporation in Geneva. It is after having survived the earthquake in Haiti during a private trip (2010) that Jessica joined up with the humanitarian sector and the ICRC. Her operational itinerary led her to Chad, the Ivory Coast, Afghanistan and Rwanda before integrating the Human Resources team at ICRC headquarters in November 2014. Since her return to Geneva, Jessica Fleurinor has finished a DAS in Corporate Social Responsibility at the University of Geneva and is presently finalising a Master's degree in Humanitarian Action. It is within the frame of this Academic research that she was led to analyse the strategic partnerships of the ICRC with the private sector, and more widely, the role of private economic actors in the area of humanitarian affairs. She is now working at the internal audit of the ICRC and her next field assignment is scheduled for the spring of 2018.

CAROLINE PUTMAN CRAMER

Elle a rejoint le CICR en 2008. Dans ce cadre, elle a travaillé en Côte d'Ivoire, au Soudan, en Haïti, en Colombie et au Pérou, principalement dans des activités rattachées au domaine de la protection : aider et accompagner les administrations pénitentiaires et travailler à l'amélioration de la protection des civils touchés par des conflits, entre autres. Depuis 2014, Caroline est basée au siège du CICR afin de soutenir les équipes de protection sur le continent américain et en tant que conseillère sur des problématiques liées à la violence urbaine. En 2017, Caroline a achevé un DEA en *corporate social responsibility* [Responsabilité sociale des entreprises] à l'université de Genève, accompagné d'un mémoire sur les partenariats stratégiques du CICR avec le secteur privé. Elle est aussi devenue membre de la Caisse de pension du CICR (Pension Fund Board) et, depuis décembre 2017, elle est responsable de la région scandinave, chargée des relations avec les donateurs et la collecte de fonds. Avant de rejoindre le CICR, elle a travaillé au Cambodge où elle s'efforçait de combattre le trafic et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants. Née en Suisse, elle est diplômée d'un master en droit international, enrichi d'une spécialisation en droits de l'Homme. Elle parle l'anglais, le français, l'espagnol et le suédois.

She joined the ICRC in 2008 and worked in Cote d'Ivoire, Sudan, Haiti, Colombia and Peru principally in the area of protection, supporting penitentiary administrations and working to improve the protection of civilians affected by conflicts, among others. Since 2014, Caroline is based at the ICRC headquarters supporting protection teams in the Americas and as adviser on urban violence. In 2017 she completed a DAS in Corporate Social Responsibility at the University of Geneva including a dissertation on ICRC strategic partnerships with the private sector. She also became a member of the ICRC Pension Fund Board and, in December 2017, started her current position as Country Manager for Scandinavia in Donor Relations and Fundraising. Before joining the ICRC, she worked in Cambodia striving to prevent trafficking and sexual exploitation of women and children. Born in Switzerland, she holds a Master's in International Law, with a specialization in human rights. She speaks English, French, Spanish and Swedish.

Des réfugiés entre dysfonctionnements d'entreprise et effacement de l'État: un exemple de programme de *cash* au Cameroun

Refugees wedged between corporate malfunctions and the lack of State involvement: the example of a cash programme in Cameroon

Pierre Boris N'nde • Docteur en anthropologie sociale et culturelle (Université Laval, Québec, Canada)

L

es programmes de *cash transfer* se répandent largement dans les contextes humanitaires et, avec eux, les partenariats avec des entreprises chargées de les mettre en œuvre. C'est le cas dans le camp de Gado Badzéré au Cameroun. Pour Pierre Boris N'nde, l'action défailante de Mobile Telecommunication Networks contrevient au principe du *Do no harm* tant elle génère une violence que les ONG doivent gérer. Quant à l'État camerounais, en restant campé sur une position sécuritaire, il manque à son rôle d'arbitre.

Cash-transfer programmes are now widespread in humanitarian settings, just as partnerships with companies that promote them. Here is the case of the Gado Badzéré refugee camp in Cameroon. For Pierre Boris N'nde, the unsuccessful initiatives of Mobile Telecommunication Networks breached the "do no harm" principle and resulted in violence that was left for NGOs to manage. The Cameroon State, positioning itself in terms of security, here failed in its role as arbitrator.

In the Central African Republic (CAR), the waves of violence between the Selaka forces (coalition of political parties



PIERRE BORIS N'NDE

En République centrafricaine (RCA ou Centrafrique), les vagues de violences qui ont opposé les forces de la Seleka (coalition de partis politiques et de rebelles) aux anti-balaka (milices d'auto-défense constituées de paysans) depuis 2005 et qui se sont intensifiées entre 2012 et 2014 ont provoqué d'importants déplacements de populations vers le Tchad, le Soudan, le Congo et le Cameroun. À l'est de ce dernier pays, on a vu se déployer un ensemble d'actions humanitaires coordonnées dans différents sites de réfugiés dont le plus important – en termes de superficie et de capacité d'accueil – est celui créé dans le village de Gado Badzéré et administré par l'organisation non gouvernementale (ONG) Première urgence internationale (PUI)¹. Selon sa consœur Médecins Sans Frontières (MSF), de nombreux cas de malnutrition, d'infection respiratoire et de paludisme ont déjà été constatés. Déjà en juin 2014, pour une population estimée à 4 500 personnes, 80 cas de malnutrition aiguë sévère (MAS) avaient été relevés à Gado Badzéré et à Gbiti, et 53 cas à Mborguene. MSF estimait alors que 1 973 cas de malnutrition avaient été dépistés avec un taux de prévalence de malnutrition aiguë allant de 34,7 à 44,9 % entre avril et mai 2014². En 2016, les Nations unies estimaient que 60 000 enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition aiguë et, de manière générale, que l'insécurité alimentaire touchait des populations – camerounaises déplacées et des réfugiés – de la région de l'Est, mais aussi des régions voisines (Adamaoua, Nord

and rebels) and the anti-balaka militia (peasant self-defence groups) that began in 2005 and intensified from 2012 to 2014, drove large numbers of people to flee to Chad, the Sudan, the Congo, and Cameroon. In East Cameroon, co-ordinated humanitarian relief was deployed in various refugee camps, the largest of which – in terms of area and capacity – was built in the village of Gado Badzere and administered by the non-governmental organization (NGO), Première Urgence Internationale (PUI)¹. According to its sister NGO, *Médecins sans Frontières* (MSF), numerous cases of malnutrition, respiratory infection, and malaria have been reported. In June 2014, out of an estimated site population of 4,500 people, 80 cases of severe acute malnutrition (SAM) were declared in Gado Badzéré and in Gbiti, and 53 cases in Mborguene. MSF estimates that between April and May 2014 there were 1,973 cases of malnutrition, corresponding to an acute malnutrition prevalence rate ranging from 34.7% to 44.9%². In 2016, the United Nations estimated that 60,000 children under five suffered from acute malnutrition and that displaced Cameroonians and other refugee populations in the East Region and neighbouring regions (Adamawa, North, and Far North) experienced general food shortages³. This report also indicates that 2.6 million people suffer from food shortages, including 2.3 million who are critically hungry, and around 298,000 who are in an emergency situation.

— 1. Ce village est situé à 50 kilomètres environ de la ville de Garoua Boulai, frontalière de la Centrafrique. On peut cependant mentionner d'autres sites dans la même région situés dans les villages de Mborguene, Gbiti, Lolo ou Mbile.

— 2. Etienne Gignoux et Maud Ginsbourger, « Surveillance prospective de la mortalité et de la malnutrition en communauté. Villes de Garoua Boulai et Gbiti, camps de Gado Badzere et Gbiti, province de l'Est, Cameroun », avril-mai 2014, *Médecins Sans Frontières*, p. 11-14, www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Rapport%20Mise%20en%20place%20surveillance%20Est%20Cameroun%20-%202014_06_05.pdf

— 1. This village is located about 50 kilometers from the city of Garoua Boulai on the CAR border. The villages of Mborguene, Gbiti, Lolo, and Mbile in the same region can also be mentioned.

— 2. Etienne Gignoux and Maud Ginsbourger, "Surveillance prospective de la mortalité et de la malnutrition en communauté. Villes de Garoua Boulai et Gbiti, camps de Gado Badzere et Gbiti, province de l'Est, Cameroun", April-May 2014, *Médecins Sans Frontières*, p. 11-14, www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Rapport%20Mise%20en%20place%20surveillance%20Est%20Cameroun%20-%202014_06_05.pdf

— 3. The United Nations in Cameroon, Annual Report 2016, <http://cm.one.un.org/content/dam/cameroon/docs-one-un-cameroon/2017/Annual%20Report%202016%20Francais-final.pdf>

et Extrême-Nord)³. Le rapport parle de 2,6 millions de personnes en insécurité alimentaire dont 2,3 en situation de crise et 298 000 personnes environ en situation d'urgence alimentaire.

Un partenariat entreprise privée-acteurs humanitaires sous l'égide du PAM

C'est le Programme alimentaire mondial (PAM) qui intervient principalement auprès des réfugiés centrafricains déplacés à cause des vagues de violences en Centrafrique. Son action à l'Est du Cameroun – et plus précisément donc à Gado Badzéré – prend la forme de partenariats censés favoriser une plus grande efficacité dans l'offre humanitaire, en particulier en matière de nutrition. Ces partenariats sont de cinq types : avec les gouvernements, avec les ONG, avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA), avec d'autres agences onusiennes en appui technique et enfin avec des entreprises développant des activités de transport, d'alimentation, des technologies de l'information et de la communication, de la finance ou même des ressources humaines⁴. Nous nous intéresserons ici au cas de l'entreprise Mobile Telecommunication Networks (MTN), spécialisée dans les secteurs de l'information et de la télécommunication.

Dans son partenariat avec le PAM, MTN contribue à un programme de transfert d'argent en espèces ou *cash based transfer* (CBT) pour fournir de l'assistance alimentaire aux bénéficiaires par le principe *e-money*. Plus précisément, à Gado Badzéré, sous la coordination de l'ONG Catholic Relief Service (CRS), l'objectif est de favoriser la diversification de l'alimentation parmi les réfugiés.

— 3. Nations unies au Cameroun, *Rapport annuel de 2016*, <http://cm.one.un.org/content/dam/cameroon/docs-one-un-cameroun/2017/Annual%20Report%202016%20Francais-final.pdf>

— 4. Programme alimentaire mondial, « Partenariats », <http://fr.wfp.org/propos/parteneriats/parteneriats>

Business-humanitarian partnerships under the patronage of the WFP

It is mainly the World Food Programme (WFP) that has been involved in aiding CAR refugees displaced by the outbreaks of violence in their country. In East Cameroon, and more exactly in Gado Badzéré, it has promoted partnership-building as means to more effectively provide humanitarian aid, especially in the form of food. These partnerships are made up of five types of partners: governments, NGOs, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the International Fund for Agricultural Development (IFAD), and other UN agencies that provide technical support. In addition, companies active in the areas of transportation, food, information and communication technologies, finance, and even human resources are partners⁴. We will examine here the case of the Mobile Telecommunication Networks (MTN), a company specialized in information technology and telecommunications.

In its partnership with WFP, MTN runs a Cash-Based Transfer (CBT) programme that helps beneficiaries get food relief through e-money transfers. Specifically, in Gado Badzéré, under the coordination of the NGO Catholic Relief Service (CRS), the goal is to encourage refugees to diversify their diet. The usual humanitarian provision of food relief, consisting mainly of cereals (rice, corn, millet, wheat, sorghum), beans, cooking oil, and salt – all workable ingredients – has been, in itself, insufficiently varied. Money transfers were thus proposed as the technical response to the needs of the refugees, who wanted to supplement their base diet with foods they could select themselves.

In Gado Badzéré, the primary experimental phase is still ongoing, but it should be noted that this programme is not a novel idea in Africa, since it was already run-

— 4. World Food Programme, "Partnerships", <http://fr.wfp.org/propos/parteneriats/parteneriats>

Composées le plus souvent de céréales (riz, maïs, mil, blé, sorgho), de graines de haricot, d'huile de cuisson et de sel – facilement malléables –, les denrées de l'aide conventionnelle ne constituaient pas en effet à elles seules une base suffisamment variée. Les transferts d'argent ont ainsi été proposés comme une réponse technique au souhait et à la nécessité pour les réfugiés de compléter cette base par les aliments qu'ils choisiraient eux-mêmes.

Si Gado Badzéré est le lieu d'une grande phase expérimentale toujours en cours, il faut noter que ce dispositif n'est pas tout à fait nouveau en Afrique, puisqu'il avait déjà été mis en place en Côte d'Ivoire, notamment à Abidjan, lors de la crise post-électorale de novembre 2010, lorsque les vagues de violences ont plongé les populations dans une période de précarité financière et alimentaire⁵. Le partenariat qui unissait déjà le PAM et MTN avait alors pour partenaire opérationnel l'ONG française Action contre la Faim (ACF). Ce type de partenariat – toujours avec MTN et ACF – avait également été mis en œuvre au Congo, dans la ville de Brazzaville, pour venir en aide aux ménages les plus pauvres⁶.

Nous verrons que l'intervention de l'entreprise MTN a pu et peut encore poser un certain nombre de problèmes, liés notamment à son déroulement dans un contexte d'urgence et à la disponibilité des produits et services. Il s'avère notamment qu'à la suite de multiples défaillances, elle nuit au climat sécuritaire, condition primordiale de l'action humanitaire et compétence essentielle de l'autorité étatique. Par ailleurs, alors que l'on pourrait espérer que l'État joue son rôle d'arbitre entre les intérêts – même motivés par de bonnes inten-

« MTN contribue à un programme de transfert d'argent en espèces ou cash based transfer (CBT) pour fournir de l'assistance alimentaire aux bénéficiaires par le principe e-money. »

"MTN runs a Cash-Based Transfer (CBT) programme that helps beneficiaries get food relief through e-money transfers."

ning in Côte d'Ivoire, and more exactly in Abidjan, during the post-election crisis of November 2010, when waves of violence drove people into financial hardship and food shortages⁵. The partnership that had already brought WFP and MTN together had as an operational counterpart the French NGO, Action Against Hunger (ACF). This type of partnership, between MTN and ACF had also been active in providing relief to impoverished households in Brazzaville in the Congo⁶.

We will see that MTN's operations, carried out in an emergency situation that impacted the availability of products and services, could have triggered and may yet trigger several problems. In particular, various malfunctions have proven that the company's interventions undermined the climate of security, an essential primary condition for humanitarian action and the essential duty of government authorities. In addition, it was hoped that State would be able to act as an arbitrator between the interests – well-founded or not – of a foreign company and of the country's refugees. However, this hope has not materialized. Through its civil administrators and its police and military forces

— 5. ACF International, *Termes de référence pour l'évaluation externe CI-4DC d'ACF. Transfert monétaire par téléphone mobile (programme en partenariat avec le PAM et MTN)*, 20 septembre 2011, <http://docplayer.fr/832842-Transfert-monetaire-par-telephone-mobile-programme-en-partenariat-avec-le-pam-et-mtn.html>

— 6. Programme alimentaire mondial, « Partenariats... », art. cit.

— 5. ACF International, *Terms of Reference for the external evaluation of CI-4DC of ACF. Money transfers by cell phone (partnership programme between WFP and MTN)*, September 20, 2011, <http://docplayer.fr/832842-Transfert-monetaire-par-telephone-mobile-programme-en-partenariat-avec-le-pam-et-mtn.html>

— 6. World Food Programme, "Partnerships...", art. cit.

tions – d'une entreprise étrangère et de populations réfugiées sur son territoire, on observe qu'il n'en est rien. À travers ses administrateurs civils comme ses autorités policières et militaires, il ne fait qu'intervenir en réaction aux incidents provoqués par les dysfonctionnements d'un partenariat auquel il reste étranger.

Des dommages collatéraux

C'est en avril 2016 que le projet voit le jour à Gado Badzéré. Concrètement, à la traditionnelle distribution générale des vivres (DGV) où des produits de base sont distribués à tous les ménages, le PAM propose une assistance permettant d'accroître la sécurité alimentaire via un système de *cash*. Il s'agit de procéder à un transfert monétaire par les téléphones cellulaires des bénéficiaires – offerts par MTN – qui pourront ainsi librement effectuer des achats dans des enseignes répertoriées comme « boutiques CBT ». Les montants sont versés en fonction de la taille des ménages. Pour un ménage de « taille 1 » (une personne dans le ménage), le montant avoisinera 4 000 francs CFA, à peu près 8 dollars par mois (ce montant est multiplié par le nombre de personnes composant le ménage). Le projet CBT est mené conjointement par le PAM (en tant que porteur) et par l'entreprise MTN (en qualité de partenaire technique) et conduit par l'ONG confessionnelle américaine Catholic Relief Service (CRS). Un assistant du projet, salarié de CRS, explique :

« Les réfugiés partent dans les boutiques, ils achètent tout ce qu'ils veulent. Quand je parle de tout ce qu'ils veulent, c'est beaucoup plus en termes de sécurité alimentaire. Tout ce qu'il y a à manger ils peuvent acheter. Avant, ils n'avaient pas le choix entre une variété très réduite de denrées, maintenant ils peuvent faire le choix parmi une grande variété de denrées. Dont l'accès maintenant à la sardine qu'ils n'avaient pas avant, [...] aux pâtes alimentaires, ils ont accès aussi aux œufs, [...] à ce qu'ils appellent le *gozoh* qui est de la farine de manioc énormément consommée chez eux. Avant, avec la DGV, il n'y en avait pas, maintenant avec notre

the governments intervenes only in response to incidents set off by malfunctions caused by a partnership of which it is not a member.

Collateral damages

The Gado Badzéré project was created in April 2016. In concrete terms, when basic food rations are issued to all households at its regular General Food Distribution (GFD) events, the WFP offers assistance via a cash system that ensures better food security. This programme involves making a cash transfer through the cell phone of beneficiaries – donated by MTN – who can then make purchases as they wish in registered "CBT shops". The allocations vary according to the size of the household. For a "size 1" household (a single-person household), the amount comes to around 4,000 CFA francs, or about 8 USD per month (multiplied by the number of people in the household). The CBT programme is run jointly between WFP (as the bearer) and MTN (as the technical partner), and is supported by the American faith-based NGO Catholic Relief Service (CRS). A CRS project manager explains:

"Refugees go to these shops to buy whatever they want. When I talk about what they really want, it has a lot more to do with food security. They can buy anything to eat. Previously, they had no choice, only a very small selection of food, but now they can choose from a wide variety of stuff, like sardines, which they couldn't get before. Now they can buy pasta, [...] eggs, and also the main staple they eat a lot at home called *gozoh* made from cassava flour. Before, when there was the GFD, there wasn't any of that at all, but now with the programme, all types of food are available in the shops. [...]. We are targeting 7,000 households on the entire site. ⁷"

The presence of the private enterprise MTN in the refugee camp intervenes amid a particularly complex environment with unstable security conditions.

— 7. Interview with Abdel on 27 February 2017 at the Gado Badzéré refugee camp.

projet, on a ces types de denrées qui sont disponibles dans les boutiques. [...]. Nous avons pour cible 7 000 ménages dans tout le site⁷. »

La présence de l'entreprise privée MTN au sein du camp de réfugiés intervient dans un contexte particulièrement complexe, avec un équilibre sécuritaire instable. Gado Badzéré a connu et connaît encore des événements violents qui ont touché directement ou indirectement les populations bénéficiaires et même les intervenants, notamment humanitaires. On parle notamment d'enlèvements d'enfants, d'assassinats, de vols, d'agressions ou de viols. Première urgence internationale, l'ONG française gestionnaire de site a recensé, de novembre 2016 à avril 2017, 62 cas d'insécurité notoires dont 5 enlèvements, 4 assassinats ou 28 viols et agressions physiques⁸. Un tel climat de peur a installé un fort sentiment de méfiance et d'insécurité. Les acteurs humanitaires présents sur le site et qui travaillent quotidiennement pour offrir divers services aux réfugiés échappent à cette méfiance parce qu'ils nouent une relation de proximité avec ces derniers. À Gado Badzéré comme ailleurs, c'est cette relation qui, loin des logiques marchandes, structure les échanges et les interrelations. La construction d'un « en-groupe⁹ » prend forme tandis que se dessine un environnement communautaire où l'identité construite à partir des repères qu'offrent la proximité, les échanges non marchands et les relations sociales trace les limites morales du site humanitaire. On parle ici d'un territoire humain non plus fondé sur l'espace, mais sur des personnes qui partagent et échangent au sujet de la détresse et de l'urgence. Mais symétriquement « l'ailleurs » ou « l'autre » prend forme :

Gado Badzéré has experienced and is still experiencing violent incidents in the likes of child abductions, murders, thefts, assaults, and rape, all of which have directly or indirectly impacted refugee populations and their providers, especially humanitarian workers. Between November 2016 and April 2017, Première Urgence Internationale, the French NGO managing the refugee camp, recorded 62 breaches of security that included 5 abductions, 4 murders, and 28 rape incidents and other physical assaults⁸. This climate of fear has instilled a strong feeling of mistrust and insecurity. Humanitarian staff who work every day on-site bringing relief services are not mistrusted, because of the close bond they have established with the refugees. In Gado Badzéré, as elsewhere, these relationships, devoid of business interests, lie at the heart of humanitarian action. An "in-group" feeling⁹ is thus created within the refugee community, in which the aspects of proximity, non-business interactions, and social relations forge the distinct moral identity of the refugee camp. This space has a human dimension not defined by territorial boundaries, but by people who have shared and who have mutually experienced distress and urgent needs. But correspondingly, a feeling of "elsewhere" or of "outsiders" comes into being, that is, one of an "out-group"¹⁰, made up of those who are external to the community and thought to be insensitive to humanitarian concerns, as unilaterally defined by refugees in distress situations.

However, the CBT programme is seen as "upsetting" the principle of urgency behind humanitarian action, thus perpetuating the prevailing climate of tension and violence in the refugee camps. This is has been evidenced by certain incidents that illustrate not only the gap

— 7. Entretien effectué le 27 février 2017 avec Abdel sur le site de Gado Badzéré.

— 8. Synthèse réalisée par nos soins, sur la période concernée, des rapports de situation hebdomadaire, encore appelés Sitrep (*Situation Report*).

— 9. Mustapha Chouiki, « La ségrégation sociospatiale à Casablanca », *L'Homme et la société*, n° 125, 1997, p. 85-105.

— 8. Summary by us, on the period concerned, of weekly status reports, also called Sitrep (*Situation Report*).

— 9. Mustapha Chouiki, "La ségrégation sociospatiale à Casablanca", *L'Homme et la société*, n° 125, 1997, p. 85-105.

— 10. *Idem*.

il s'agit ici du « hors-groupe¹⁰ », formé de ceux qui ne font pas partie de la communauté, supposés étrangers aux sensibilités humanitaires, définis unilatéralement par les populations en détresse, les réfugiés.

Or, ce que l'on observe, c'est que le projet CBT vient en quelque sorte « inquiéter » le principe d'urgence qui préside à l'action humanitaire, perpétuant le climat de tensions et de violences qui a cours dans le site. On le comprend à travers quelques événements qui permettent de saisir non seulement la distance qui se crée entre les bénéficiaires et l'aide humanitaire, mais aussi la violence qui résulte de la divergence de logiques : logiques marchandes contre logiques humanitaires. Le même assistant de projet au sein de CRS l'explique bien :

« Il y a souvent des revendications de la part des réfugiés, ce matin on a assisté à ce genre de revendication. [...] les gens [...] disent que leurs SIM sont grillées [alors que ce sont elles qui leur] permettent d'accéder à l'assistance alimentaire. Ils viennent, ils revendiquent, surtout les jeunes. Disons par exemple pour ceux qui ont le sang très chaud, ces jeunes qui disent "non ! il va falloir que vous remédiez à la situation tout de suite"... On ne peut rien, parce que nous, [...] on est chargé du suivi évaluation. On est comme une sorte de tableau de bord embarqué dans le projet. C'est-à-dire on essaye de regarder ce qui ne va pas, ce qui va et puis on évalue, on essaye d'arranger progressivement¹¹. »

Logiques marchandes et logiques humanitaires : une difficile cohabitation

Alors même que la technologie numérique postule qu'elle va jusqu'à transcender les moindres barrières, cette modification de la forme d'assistance fait naître un problème de performance des ressources et des services. On

between beneficiaries and humanitarian aid, but also the violence that stems from the diverging approaches of business logic and humanitarian logic. This same CRS project manager comments:

"Refugees often make demands, like what happened this morning. Some came to say that their SIM cards were out of order, while these cards are required to enable the phones to access food aid. Young people especially come to make demands. With the hot-blooded ones who say, for example, 'No, you have to fix things right now'... And so on, well, our hands are tied, because our job is to monitor and do follow-up. We're like a kind of control panel embedded in the project. That's to say, we try to see what's going wrong and what's OK, we evaluate it, and we try to fix it over time."¹¹

Business logic and humanitarian logic: the odd couple

Digital technology claims that it can transcend any barrier. Yet this new digitalised form of assistance creates a problem in the provision of commodities and services. At this point, we are going from a general and undifferentiated distribution of resources to the personalized attribution of selected store products via a kind of commercial and digital transaction between MTN, the supplier, and its "customers", in this instance, refugees. But we can see how the latter and the humanitarians end up paying the price of this encounter with technology. The problem mentioned by the CRS programme manager is technical and not organizational. So only the company MTN can remedy the situation. MTN's lack of control over the CRS digital tool ends up unsettling the beneficiaries. Any problems that crop up immediately become the excuse for the beneficiaries to condemn the "outsider", embodied by the company. As a result, project managers can only:

"register complaints, transmit them to the

— 10. *Idem*.

— 11. Entretien de groupe effectué le 27 février 2017 sur le site de Gado Badzéré, intervention d'Abdel pour le présent extrait.

— 11. Group interview on 27 February 2017 at the Gado Badzéré refugee camp, present comments by Abdel.

passé ici d'une distribution générale et indifférenciée de denrées à une remise personnalisée en boutique de produits choisis via une forme de transaction commerciale et numérique entre un fournisseur, MTN, et des « clients », ici les réfugiés. Mais on voit comment ces derniers et les acteurs humanitaires paient le prix de cette rencontre avec le développement technologique. Le problème que pose l'assistant de projet est d'ordre technique et ne relève pas des compétences de son organisation. Seule l'entreprise MTN peut remédier à la situation. Or non seulement le défaut de maîtrise de cet outil par celle-ci met les bénéficiaires dans une situation inconfortable, mais les problèmes qui surviennent suscitent immédiatement de la part de ces derniers une réprobation envers cet « autre » incarné par l'entreprise. Dès lors, les assistants de projet en sont réduits à :

« enregistrer les plaintes, les transmettre aux organisations concernées, c'est-à-dire le partenaire financier PAM, et MTN qui est le partenaire technique, donc et ça prend souvent un certain temps. Alors il y a des gens qui revendiquent parce que quand ça prend du temps, pour eux, c'est un problème. Et surtout qu'on sait que cela fait deux ou trois mois qu'ils n'ont pas reçu d'assistance, ils peuvent se révolter. On assiste à ce genre de révolte depuis la semaine passée¹². »

Très clairement, le modèle de gestion induit par l'action de MTN n'a fait l'objet d'aucune adaptation au contexte. En tout cas, les dysfonctionnements observés ne sont pas compensés par des « solutions de repli » à la mesure de la situation. Enregistrer des plaintes et les soumettre en attendant des réactions dans des délais indéterminables – comme y sont contraints les acteurs humanitaires – n'est qu'une reproduction des logiques managériales dans les transactions commerciales classiques. Celles-ci ne tiennent pas compte non seulement

« Le projet CBT vient en quelque sorte "inquiéter" le principe d'urgence qui préside à l'action humanitaire, perpétuant le climat de tensions et de violences qui a cours dans le site. »

"The CBT programme is seen as 'upsetting' the principle of urgency behind humanitarian action, thus perpetuating the prevailing climate of tension and violence in the refugee camps."

parties concernées, that is, to WFP, the financial partner, and to MTN, the operational partner. This often takes time. Some people complain that when this takes time, it becomes a problem for them. Especially when we know that they haven't received aid for two or three months, they retaliate. We saw this kind of counter-reaction just last week.¹²

Clearly, the MTN's management model for these activities was ill-fitted to the situation. In any case, there was no "fall-back position" applicable in this instance to offset MTN's failures. Registering complaints and submitting them for review – as humanitarian organizations are obliged to do – without knowing the response time illustrate the types of managerial approaches found in classic business transactions. They hold no account for the poverty of the refugees, or their urgent needs, or threats to their security. Here is where the difficult coexistence between humanitarian logic and business logic finds its simplest expression¹³. Even when considering that, over the years, humanitarianism has become a fertile ground for companies – in terms of social responsibility, patronage, and publicity – the fact remains that the mingling of these two different types of logic is apt to lead to ethical breaches and

— 12. Entretien de groupe effectué le 24 février 2017 sur le site de Gado Badzéré, intervention de Barkadine pour le présent extrait.

— 12. Group interview on 24 February 2017 at the Gado Badzéré refugee camp, present comments by Barkadine.

— 13. Anne-Sophie Binnering et Isabelle Robert, "NGOs and businesses: dangerous liaisons", *L'Expansion Management Review*, n° 127, 2007/4, p. 16-25.

de la précarité des bénéficiaires, de l'urgence, mais aussi de la menace pour la sécurité. La difficile cohabitation entre les logiques humanitaires et les logiques commerciales trouve ici sa plus simple expression¹³. Même si l'humanitaire est devenu depuis plusieurs années un terrain privilégié pour les entreprises – en termes de responsabilité sociale, de mécénat ou de publicité –, il n'en demeure pas moins que l'interpénétration de ces différentes logiques est susceptible de favoriser des manquements d'ordre éthique et de léser les populations en détresse¹⁴. De ce point de vue, le témoignage de cet assistant de projet révèle des conséquences potentiellement beaucoup plus dramatiques :

« Ça m'amène à parler de samedi. J'étais présent quand l'entreprise MTN, toute une équipe, [est] venue de Bertoua pour assister systématiquement toutes les personnes bénéficiaires en réparant les cartes SIM endommagées. Le samedi, généralement, on ne travaille pas, pour des questions de sécurité surtout. Ça, c'est le protocole de sécurité de toutes les agences qui sont dans le site. Donc il était question que le samedi je ne travaille pas pour assurer la sécurité des agents de MTN qui ne sont pas du personnel humanitaire. On était obligé de travailler avec eux, les accompagner et être garants de leur sécurité. On a commencé à travailler pendant 2 à 3 heures de temps, il y a eu un soulèvement comme quoi un chauffeur, parce que ne maîtrisant pas peut-être l'enjeu de la situation, ni l'enjeu du projet, ni aussi l'ambiance du camp, a donné des biscuits à un enfant de 9 ans. Je dis ceci parce qu'il y a une ambiance de méfiance dans le camp car des enfants sont volés. Plusieurs cas de disparition et de vol d'enfants ont été enregistrés. Il s'est mis à sympathiser avec lui et l'enfant avait un petit frère à l'hôpital, il est allé rendre visite au petit frère à l'hôpital, et entre-temps on l'a vu caresser les che-

to undue harm to people in distress¹⁴. From this point of view, this project manager's account tells us of potentially far more dire consequences:

"This has me talk about last Saturday. I was there when an entire crew from MTN came from Bertoua to systematically help the refugees by repairing their damaged SIM cards. Generally on Saturdays, we don't work, mainly for security reasons. At the camp, it's part of the security protocol of all the agencies. So on Saturday, I wasn't to be working to ensure the safety of the MTN agents who are not part of the humanitarian staff. But we had to work with them anyway, accompany them, and be responsible for their safety. After working for 2 hours to 3 hours, there was disturbance where a driver, perhaps misjudging the situation, or the intent of the project, or the mood in the camp, gave some biscuits to a nine-year-old child. I mention this because there's an ill feeling of mistrust in the camp, since children have been abducted in the past. Several cases of missing and abducted children have been reported. So this driver began to be friendly with the child, who said he had a little brother in the hospital, and the driver went to see the little brother, and he was seen stroking the child's hair. Well, back at the camp, people thought he had been trying to abduct the child. Some refugees caught sight of him and one of them said, 'There's the child snatcher!', and then the others, believing that, began to lynch the driver. Me, with some other people in the camp, we tried to rescue him. The men as well as the women were beating him up. It was hard. I tried to protect him. It's true that that's not part of the security protocol, but I did it anyway, I had an impulse, because you've got to save someone who's expecting help. I tried to rescue him and I got beaten up myself in doing so."¹⁵

The accumulation of such incidents or even of rumours has led to a dichotomy

— 13. Anne-Sophie Binnering et Isabelle Robert « ONG-entreprise: les liaisons dangereuses », *L'Expansion Management Review*, n° 127, 2007/4, p. 16-25.

— 14. Stéphanie Stern, « Le secteur privé représente-t-il une menace pour le secteur humanitaire? », *Revue internationale et stratégique*, n° 98, 2015/2, p. 103-111.

— 14. Stéphanie Stern, "Is the private sector a threat to the humanitarian sector?", *Revue internationale et stratégique*, n° 98, 2015/2, p. 103-111.

— 15. Interview with Abdel on 27 February 2017 at the Gado Badzéré refugee camp.

veux de l'enfant. Et bon, à l'entrée du camp, on s'est dit qu'il était en train de vouloir kidnapper l'enfant. Il y a des réfugiés qui l'ont vu et il y a une seule voix qui a dit: "ça, c'est un voleur d'enfants!", et puis les autres ont écouté. Ils ont commencé à le lyncher. Avec quelques membres de la communauté, nous avons décidé de le sécuriser, c'était difficile, des femmes, des hommes, ils se sont mis à le tabasser. J'ai essayé de le protéger. C'est vrai que ce n'est pas dans le protocole de sécurité, mais je l'ai fait, c'était un réflexe, parce qu'il fallait aider quelqu'un qui attendait assistance. J'ai essayé de le sécuriser j'ai reçu des coups en le faisant¹⁵. »

L'accumulation d'antécédents, ou même de rumeurs – habituelles dans les camps – a abouti à une dichotomie entre « victimes » (les réfugiés) et « coupables » (les bandes armées, les gouvernements, les « autres » qui les ont mis dans cette situation) et à l'inévitable recherche du bouc émissaire. L'entreprise MTN est toute désignée, rangée par les réfugiés dans la catégorie du « hors-groupe », faute d'être reconnue par les bénéficiaires comme partie prenante de leur cause et de leurs besoins: les défaillances observées l'emportent sur l'aide qu'elle est censée leur apporter. C'est ainsi que ses salariés sont l'objet de violences diverses, quand eux-mêmes et l'entreprise ne sont pas – comme ce fut le cas – accusés d'être des « voleurs de l'aide humanitaire », puisqu'ils étaient incapables de rétablir le moyen de rendre disponibles les sommes destinées aux bénéficiaires.

La logique de gestion de cette aide n'est pas parvenue à faire coïncider l'offre de l'entreprise et l'ensemble des processus de l'action humanitaire. Au contraire, elle n'a fait, et ce sur plusieurs mois, que perpétuer une violence qu'elle était censée faire disparaître. La rationalité humanitaire suppose – face à des personnes déplacées, victimes de violences et des traumatismes qui en découlent – d'intégrer le facteur vulnérabilité dans

« La difficile cohabitation entre les logiques humanitaires et les logiques commerciales trouve ici sa plus simple expression. »

"Here is where the difficult coexistence between humanitarian logic and business logic finds its simplest expression."

between the "victims" (the refugees) and the "perpetrators" (the armed gangs, the governments, the "others" who put refugees in this situation). This has inevitably given way to the search for a scapegoat, the obvious candidate being MTN, labelled by refugees as an organization in the "out-group", and accused of not supporting their cause or fulfilling their needs. MTN's shortcomings were judged to outweigh the help it was meant to bring. For this reason, MTN's employees have been subjected to various forms of violence, even when they themselves and the company have not been blatantly accused – as was the case – of "robbing humanitarian aid". MTN was anyway unable to distribute the funds that had been made available for the refugees.

The management logic behind the company's aid programme failed to fit within the scope of humanitarian action. In actual fact, over the course of several months, this logic led to perpetuating the violence that the company was supposed to quell. The rationale of humanitarianism implies that the vulnerability factor, the root cause of the violence and the trauma inflicted on displaced people, be an integral component of humanitarian action and a factor in maintaining the dignity of people in any act they do. As part of this, the precariousness of the camps must be understood. The point here is that business logic, essentially profit-oriented, can relate to the sensitive field of humanitarian aid only with extreme difficulty.

— 15. Entretien effectué le 27 février 2017 avec Abdel sur le site de Gado Badzéré.

les activités et de relever la dignité de la personne dans tout acte, ce qui exige une certaine compréhension de la précarité des camps. Ce que l'on observe ici, c'est que les logiques d'entreprise essentiellement tournées vers le profit rendent la rencontre avec le champ sensible de l'humanitaire extrêmement délicat.

Qu'en est-il alors de l'intervention d'un tiers arbitre qui permettrait de résoudre cette tension ? En l'occurrence, si l'État ou même le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ont fini par réagir, leur objectif était moins de pacifier les relations – par exemple en rappelant MTN à ses engagements – que de maintenir la sécurité – mise en péril par les manquements de cette dernière – à un niveau « acceptable ».

L'effacement de l'État arbitre ?

De manière générale dans la sphère humanitaire, l'État est amené à jouer une pluralité de rôles. Dans le cas qui nous intéresse, il sera conduit à intervenir au niveau de l'encadrement juridique, de l'exercice de la contrainte et de la dissuasion.

Dans la mesure où le camp de réfugiés a connu plusieurs événements graves, l'encadrement juridique de l'État camerounais a toujours consisté à rappeler les lois du pays qui régissent la vie des réfugiés, en somme à revendiquer sa souveraineté. La délégation de la sous-préfecture – composée du sous-préfet, du commissaire de police et du commandant de gendarmerie – effectue très souvent des visites sur le site, aux côtés de l'équipe du HCR qui en a la responsabilité en termes de gestion. L'objectif est évidemment de manifester la présence de l'autorité et de rappeler les exigences d'ordre dans la vie en communauté. Laissant au HCR la gestion des questions plus techniques, le rôle de l'État est de créer ou de recréer, au moins psychologiquement, la verticalité des rapports et surtout de faire effet de persuasion dans les consciences des réfugiés bénéficiaires et cibles des projets

What about a third party intervening as arbitrator to mitigate this type of tension? In this case, if the State or even the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) were to agree to this suggestion, its goal would be not so much as to ease up relations – for example by reminding MTN of its commitments – but to maintain an “acceptable” level of security put in jeopardy by the company's malfunctions.

The State no longer an arbitrator?

Generally speaking, in the humanitarian sphere, the State has several functions. In our present case, it intervenes at the legal level, at the level of obliging the parties concerned to carry out their duties, and at the level of dissuasion.

To the extent that refugee camp has experienced numerous adverse events, the Cameroon government relies on its legal framework that has always provided for laws that govern the lives of refugees. In short, it asserts its sovereignty. The delegation from the sub-prefecture, represented by the sub-prefect, the police commissioner, and the gendarmerie commander, regularly visit the refugee camp, together with UNHCR staff in charge of its management. Their obvious objective is to manifest authority and to recall the requirements for maintaining order in community life. Leaving UNHCR to manage the more technical issues, the State has the task of creating or, at least psychologically, of restoring the hierarchy of relationships, and more especially, of weighing on the conscience of the refugees who are the beneficiaries and targets of projects. The authorities were, in fact, driven to intervene during the MTN incident, and during prior incidents that occurred, such as the controversial group marriages¹⁶ that were held contrary to Muslim principles, and the brawl between families standing up for their children who were skirmishing among themselves. At the same time, UNHCR

— 16. Ceremonies organized by the administrative authority to officially unite several couples at the same time. The aim is to respond to the great demand and availability of the registrar or administrative authority.

qui s'organisent autour d'eux. L'incident ayant impliqué l'entreprise MTN, tout comme des événements l'ayant précédé – notamment des mariages collectifs¹⁶ contestés parce qu'ils ne respectaient pas le rite musulman ou des bagarres entre familles pour défendre leurs enfants qui se battaient – ont provoqué de telles manifestations d'autorité. Par la même occasion et sous la pression de l'autorité administrative, le HCR a dû identifier les meneurs de foule pour ensuite les affecter définitivement dans d'autres sites humanitaires éloignés de celui où les incidents ont eu lieu.

Peut-on dire pour autant qu'il s'agit d'un mécanisme à même de satisfaire les parties? Cette forme de justice qui passe par l'exclusion, ou la menace d'exclusion, a-t-elle réglé le problème à la source? En l'occurrence, des rancunes demeurent, surtout parmi les jeunes qui digèrent mal la décision prise et pourraient à un moment ou un autre se livrer à des actes de violence. Pour l'heure, si les tensions passagères ont été dissipées, nous observons pour notre part que le problème à leur origine n'est pas résolu. La problématique que pose la présence de l'entreprise MTN relève d'une façon de penser et de mettre en œuvre les projets. Le fait de disperser les meneurs ou de menacer de le faire ne résout en rien la question de fond qui est de réfléchir à la manière de faire cohabiter autour d'un même projet d'assistance alimentaire deux logiques différentes: l'une commerciale et l'autre humanitaire. Au contraire, l'intervention conjointe de l'État et du HCR exprime une forme de violence qui ne saurait à long terme endiguer celle latente, voire effective.

En revanche, l'État camerounais ne ménage pas ses efforts envers ce qu'il considère comme des enjeux de sécurité nationale, en premier lieu les menaces

was pressured by the administrative authorities to identify the ringleaders and permanently reassign them to other humanitarian sites far from the camp where the incidents took place.

Can we expect that this payment mechanism will meet the expectations of both parties? Does the type of justice that leads to exclusion, or to the threat of exclusion, solve the basic tenets of the problem? In this case, people, and especially young people, resent decisions from above and may eventually resort to reacting with violence. For the moment, even if tensions have been temporary dispelled, we see that the fundamental issue has not been resolved. The problem posed by MTN's presence reflects a certain way of thinking and of implementing projects. Scattering the camp ringleaders or threatening to do so does not, in any way, settle the basic question of how to make two different rationales successfully coexist around the same food assistance programme: one business-oriented and the other humanitarian. The reverse holds true. The joint intervention of the State and UNHCR is an expression of a form of violence that, in the long run, will be unable to stem a latent, if not a real revolt.

On the other hand, the Cameroonian State does not spare any effort in what it considers a risk for its national security, the primary one being the threats along its various land borders: in the North from the terrorist group Boko Haram, in the East from the Central African conflict, in the Northwest and Southwest from secessionist demands. Admittedly, we can consider that the State is playing out its assigned role and that its actions do much for protecting its own citizens and the refugees in its country. Conversely, it is unfortunate that its view on all humanitarian actions is purely confined to security matters devoid of any real ethical approach. In other words, as long as incidents in the refugee camps do not have a direct or indirect impact on national security, the State shows little interest, but just enough to be a reminder

— 16. Cérémonies organisées par l'autorité administrative pour permettre d'unir officiellement plusieurs couples au même moment. L'objectif est de répondre à la grande demande et à la disponibilité de l'officier d'état civil ou de l'autorité administrative.

qui pèsent aux différentes frontières territoriales: au nord avec le groupe terroriste Boko Haram, à l'est avec le conflit centrafricain, au nord-ouest et au sud-ouest avec les revendications sécessionnistes. Certes, on peut considérer que l'État est dans son rôle et que son action contribue autant à protéger ses propres citoyens que les réfugiés sur son territoire. À l'inverse, il faut regretter

« Tant que les incidents relevés dans les camps n'ont pas d'incidence directe ou indirecte sur la sécurité nationale, l'État n'y manifeste que très peu d'intérêt. »

"As long as incidents in the refugee camps do not have a direct or indirect impact on national security, the State shows little interest."

que le regard qu'il porte sur l'ensemble des dynamiques humanitaires le soit sous un angle proprement sécuritaire, sans véritable approche éthique. En d'autres termes, tant que les incidents relevés dans les camps n'ont pas d'incidence directe ou indirecte sur la sécurité nationale, l'État n'y manifeste que très peu d'intérêt, se contentant de rappels musclés, voire d'actions traumatisantes – des incursions des forces de la gendarmerie ou de l'armée dans le camp, très souvent de nuit – ou d'une sous-traitance des exclusions au HCR. Pour le reste, on l'a vu, il laisse les ONG comme CRS en première ligne des débordements occasionnés par les manquements de l'entreprise MTN.

of its physical might or of its capacity to launch traumatic interventions led by the gendarmerie or armed forces into the refugee camps, very often at night, or of its capacity to outsource deportations to UNHCR. Whatever else happens, as we have seen, leaves NGOs, such as CRS, on the front line to deal with the excesses caused by MTN's malfunctions.

Translated from the French by Alain Johnson

Biographie | Biography



PIERRE BORIS N'NDE

Titulaire d'un doctorat en anthropologie sociale et culturelle (Université Laval, Québec, 2016), chercheur pour le projet SOHA (Science ouverte en Afrique et en Haïti) et professionnel de recherche au département de l'information et de la communication de l'Université Laval. Ses travaux de recherche ont porté sur l'informalité, la violence, la production de la sécurité vernaculaire publique et de l'insécurité dans les villes camerounaises. Pierre Boris N'nde a réalisé une recherche postdoctorale financée par la Fondation Croix-Rouge française (2016-2017) au cours de laquelle il a interrogé l'environnement sécuritaire et son influence sur la dynamique humanitaire à Gado Badzéré, à l'est du Cameroun. Membre bénévole de la Croix-Rouge canadienne, il a réalisé des travaux d'encadrement à l'université catholique d'Afrique centrale à Yaoundé au Cameroun et a enseigné au département d'anthropologie de l'Université Laval. Pierre Boris oriente de plus en plus ses travaux vers le champ humanitaire. Privilégiant une approche ethnographique, il amorce plusieurs réflexions directement reliées aux problématiques de la recherche en milieu humanitaire, à la sécurité des réfugiés et à l'anthropologie spatiale des camps de réfugiés.

A PhD graduate in social and cultural anthropology (Université Laval, Quebec, 2016), is a researcher for the SOHA project (Open Science in Africa and Haiti) and at the Department of Information and Communication of Université Laval. His research has focused on informality, violence, production of endogenous security, and insecurity in the urban areas of Cameroon. As part of his postdoctoral research funded by the French Red Cross Foundation (2016-2017), Pierre Boris N'nde assessed the security environment and its impact on humanitarian action in Gado Badzéré in East Cameroon.

A volunteer member of the Canadian Red Cross, he has worked on management projects at the Catholic University of Central Africa in Yaoundé, Cameroon, and has taught at the Department of Anthropology at Université Laval. In his work, Pierre Boris is concentrating more and more on humanitarianism.

Taking on a more ethnographic approach, he raises questions directly related to research in humanitarian action, to the safety of refugees, and to the spatial anthropology of refugee camps.

« Ce qui compte, c'est la mission et le fait que tout le monde soit animé par un cahier des charges commun »

“What's important, is the mission and that everyone be inspired by common guidelines”

Entretien avec Patrice Paoli

P

atrice Paoli est le directeur du Centre de crise et de soutien du Quai d'Orsay. Alors que l'État français réaffirme sa volonté

d'associer les entreprises et leurs fondations à l'action humanitaire, il était indispensable d'en savoir un peu plus sur cette démarche. Pour Patrice Paoli, elle repose sur le pragmatisme, l'action collective et la mise en synergie des moyens de chacun. Aux ONG de se positionner en fonction de cette feuille de route.

Alternatives Humanitaires – Le 19 décembre dernier, le Centre de crise et de soutien (CDCS) a signé douze conventions de partenariat en matière d'aide humanitaire, notamment avec des entreprises et des fondations d'entreprises:

Patrice Paoli is the director of the French Ministry of Europe and Foreign Affairs Crisis Centre. While the French State reaffirms its desire to involve companies and foundations in humanitarian action, it was essential to know more about this approach. For Patrice Paoli, it is based on pragmatism, collective action and the effective synergy of the means of each actor. NGOs now must position themselves according to this roadmap.

Humanitarian Alternatives – On December 19th 2017, the Crisis Centre (CC), signed twelve partnership conventions in the field of humanitarian aid, in particular with companies and corporate foundations: can you tell us what are the Ministry of Europe and Foreign Affairs expectations with this approach?



PATRICE
PAOLI

pouvez-vous nous dire quelles sont les attentes du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à travers cette démarche?

Patrice Paoli – En fait, nous avons procédé de manière empirique. Nous ne sommes pas partis de l'idée qu'il fallait absolument travailler avec les fondations d'entreprises ou les entreprises: c'est petit à petit que les choses se sont faites. L'idée est sans doute apparue historiquement à travers le secours que le CDCS a pu apporter à des Français à l'étranger, notamment avec la Fondation Airbus, en obtenant des heures de vol d'hélicoptères ou d'avions pour pouvoir faire des reconnaissances. De la même façon, lorsque nous avons monté des projets humanitaires, la France étant un bailleur relativement modeste de l'action humanitaire, nous avons inventé de nouveaux procédés, en fédérant nos efforts avec ceux des Régions de France, avec ceux des organisations internationales, des ONG et des entreprises. Ce fut le cas, par exemple, à Bardarash, dans le Nord de l'Irak, où la région PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur) nous a aidés à construire des écoles, tandis que la Fondation Mérieux gérait tout ce qui concernait le médical et la Fondation Véolia tout ce qui concernait l'eau. On s'est aperçu que cela fonctionnait bien, que cela permettait de déployer des efforts accrus, de fédérer – c'est très important puisque l'on parle ici d'un devoir de solidarité et d'engagement. Et donc, on a progressivement bâti une vision. Mais c'est un échange, ce n'est pas nous qui avons toutes les idées: elles viennent aussi des entreprises, des fondations, des ONG. On échange et on voit ce qui est bien. On a développé cette approche avec l'idée que plus on est nombreux à travailler dans la même direction, plus on est efficaces. Si le ministre lui-même a tenu à participer à cette cérémonie du 19 décembre, c'est bien pour montrer cet engagement à effacer les frontières entre les différents intervenants au profit d'une mission. Notre mission, c'est celle de la protection des Français et de l'action humanitaire à l'étranger au profit de

Patrice Paoli – Actually we proceeded with an empirical approach. We didn't start from the idea that we absolutely had to work with corporate foundations or with businesses: things happened little by little. The idea doubtless appeared historically through the aid the CC could bring to French citizens abroad, namely with the Airbus foundation, by obtaining helicopter or plane flight hours, in order to do reconnaissance work. In the same way, when we set up humanitarian projects, France being a relatively modest donor of humanitarian action, we invented new procedures, by pooling our efforts with those of the Regions in France, with those of international organizations, NGOs and companies. This was the case, for example in Bardarash, in the North of Iraq, where the PACA region (Provence-Alpes-Côte d'Azur) helped us to build schools, with the Merieux Foundation managing everything that concerned medical aspects and the Veolia Foundation taking care of all the water supply aspects. We realised that it was working, that it was enabling us to step up our efforts and to group together – it is very important as we are talking here about a duty of solidarity and commitment. So, progressively, we built up a vision. But it's an exchange, we do not have all the ideas: they come from businesses, from foundations, from NGOs. We share ideas and we see what works. We developed this approach with the idea that the more we are working

« Ce n'est pas nous qui avons toutes les idées: elles viennent aussi des entreprises, des fondations, des ONG. »

"We do not have all the ideas: they come from businesses, from foundations, from NGOs."

in the same direction the more efficient we are. If the minister himself wished to participate in this ceremony on December 19th, it was to show the commitment

populations tierces. Cela ne veut pas dire que toutes les fondations participent de la même façon. Chacune vient avec sa spécialité, sa vocation pour mettre à disposition des moyens ou des compétences. C'est une démarche à géométrie variable, très pragmatique. Nous devons répondre à des questions qu'on nous pose, à des crises qui surviennent où sont impliquées des personnes, en trouvant les meilleurs moyens de le faire. Je donnerai un dernier exemple : lors de l'assistance humanitaire à Haïti, alors que l'île était frappée par un cyclone, nous avons réussi à mettre dans un avion affrété par le Centre de crise et de soutien et la direction générale de la sécurité civile, des fondations d'entreprises, des ONG et du matériel humanitaire du CDCS. Tout le monde est parti ensemble et cela nous a permis d'être parmi les premiers à répondre en faisant en sorte que tout le monde travaille ensemble. Et nous en sommes fiers.

A. H. – *Ce qui nous intéresse dans cette thématique du rapprochement entre les États et les entreprises et fondations d'entreprises, c'est de voir comment ces dernières innovent, ce qu'elles apportent à l'action humanitaire. D'ailleurs, ce serait intéressant de savoir si les douze conventions de partenariat concernent autant les contextes de catastrophes naturelles, de conflits ou de flambées épidémiques par exemple. Par ailleurs, on s'aperçoit que d'autres États continuent d'avancer dans ce sens, à l'image du gouvernement belge qui a mis en place avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le premier humanitarian impact bond [déclinaison des social impact bonds, NDLR] qui fait intervenir trois acteurs : l'État, les investisseurs et les ONG. Donc, est-ce que l'on est aussi en France dans cette démarche de continuer à innover, en partenariat, à travers ces trois familles d'acteurs ?*

P. Paoli – C'est exactement ça. Encore une fois, nous n'avons pas de doctrine, parce que nous ne sommes pas des doctinaires. Certes, on théorise, mais souvent après coup, en bâtissant nos façons de faire par l'expérience, par l'accumulation

to breaking down borders between the different parties involved, for the benefit of the mission. Our mission is to protect French citizens and humanitarian action abroad for the benefit of third-party populations. This does not mean that all foundations contribute in the same way. Each one has its speciality, its vocation to make available means or skills. It is a variable-geometry approach, very pragmatic. We have to come up with solutions to the problems we are faced with, to crises that come up, involving people, by finding the best way to do so. I would give one last example, during the humanitarian assistance in Haiti, while the island was hit by a cyclone, we were able to put in a plane, which was chartered by the Crisis Centre and the Civil Security General Directorate, corporate foundations, NGOs and CC's humanitarian material. Everyone took off together and this allowed us to be amongst the first to respond by ensuring everybody worked together. And we are very proud of that.

H. A. – *What interests us in these questions of convergence of States and companies and corporate foundations, is to see how the latter innovate, and what they can bring to humanitarian action. As a matter of fact, it would be interesting to know if the twelve partnership agreements equally cover natural disasters, conflicts or epidemics, for example. It also appears that other States continue to move forward this way, like the Belgian government which set up with the International Committee of the Red Cross (ICRC) the first humanitarian impact bond [Editors note: a declination of the social impact bonds], which, involves three actors: the State, investors and NGOs. So, are we, in France, also following this approach of continuing to innovate, in a partnership, through these three families of actors?*

P. Paoli – That's exactly it. There again, we do not have a doctrine because we are not dogmatic. Certainly we elaborate theories, but often afterwards, by building up our ways of doing things

des remarques des uns et des autres et je crois que le mot important que vous venez d'utiliser, c'est celui d'innovation. On est un secteur innovant parce qu'on est constamment en réaction et en adaptation. La réaction, ce n'est pas d'avoir une façon de faire qu'on ne change pas, c'est au contraire de savoir s'adapter en permanence. Donc, je pense qu'on doit s'adapter. Ce qu'on a vu sur le climat est extrêmement intéressant: quand les acteurs sont défaillants au niveau de l'État – on l'a vu aux États-Unis –, alors des villes et d'autres organismes, comme des fondations, se mobilisent pour maintenir la flamme, si j'ose dire, de la lutte contre le réchauffement climatique. C'est intéressant parce que cela montre qu'il faut décloisonner. Nous n'avons pas de barrière théorique, car ce qui compte, c'est la mission et le fait que tout le monde soit animé par un cahier des charges commun. C'est cela qu'il nous faut bâtir, encore une fois de manière pragmatique, il n'y a pas de limite en soi, mais il n'y a pas non plus un objectif fixe ni une feuille de route précise. Nous avons un chemin qui vise à rassembler tous ces acteurs progressivement. Lors de la dernière visite du commissaire européen à l'aide humanitaire et à la gestion des crises, il nous a demandé quelles étaient nos procédures parce que, précisément, il avait eu vent des conventions que nous passions avec des fondations et qu'il voulait voir aussi comment l'Union européenne pourrait s'en inspirer.

A. H. – *Mais est-ce que certaines ONG ne sont pas en droit de se demander si le CDCS ne va pas, à leurs dépens, donner des moyens à des fondations d'entreprises? Ou se situe-t-on dans la démarche initiée avec le groupe de concertation humanitaire¹ qui, en résumé, consiste à dire que si chacun reste libre, on peut aussi, à certains moments, se coordonner et faire converger les moyens?*

— 1. Mis en place en 2013, dans le cadre de la première « stratégie humanitaire » de la France (2012-2017), le groupe de concertation humanitaire est une enceinte d'échanges et de dialogue suivis entre le ministère et les représentants des principales ONG françaises, animée par le CDCS.

« Nous n'avons pas de doctrine, parce que nous ne sommes pas des doctrinaires. »

"We do not have a doctrine because we are not dogmatic."

from experience, from the accumulation of everyone's observations and I think that the important word that you used is innovation. We are an innovative sector because we are constantly reacting and adapting. Reacting is not having a way of doing things that does not change, on the contrary, it is knowing how to adapt constantly. So I think that we must adapt. What we have seen about climate change is very interesting: when actors are ultimately failing at the State level – we saw it with the United States – then cities and other organizations like foundations, rally to keep the flame alive, I daresay, of the struggle against climate change. It's interesting because it shows us that we need to bring down barriers. We do not have theoretical barriers, because what's important is the mission, and the fact that everyone be inspired by common guidelines. That is what we need to, once again, in a pragmatic way. There is no limit in itself, but there is also no fixed goal or precise road map. We have a path that aims at bringing all these actors together progressively. During the last visit of the European Commissioner for Humanitarian Aid and Crisis Management he asked us what our procedures were because he had got wind of the conventions we were passing with corporate foundations and he wanted to see how the European Union could be inspired by these.

H. A. – *But aren't some NGOs in their right in asking whether the Crisis Centre is going to fund corporate foundations at their own expense? Or are we in the process initiated with the humanitarian focus*

P. Paoli – Oui, nous sommes dans cette démarche qui consiste dans la mise à disposition de moyens d'une action collective. On travaille ensemble et personne ne cherche à récupérer le bénéfice d'une action. Effectivement, dans les débats qu'on a dans le groupe de concertation humanitaire, il s'agit d'apporter de nouvelles idées, de voir comment on peut travailler, en effet, à géométrie variable. Je pense que les années qui viennent vont voir un développement de ces moyens qui dépasse très largement la question des fondations: c'est celui de la place de la France dans l'action humanitaire au plan mondial. Son rang parmi les bailleurs, c'est une autre question. On peut souvent faire beaucoup avec des moyens relativement modestes, quand ils sont bien utilisés. C'est ce qui s'est passé dans le nord de l'Irak où, au lieu de prendre en charge des problèmes un petit peu partout, on a concentré notre action sur un camp de déplacés à Bardarash en prenant en charge tous les aspects de la vie dans ce camp, avec un centre psychosocial, des écoles, une action sanitaire, etc. La concertation humanitaire trouvera une de ses « terminaisons nerveuses » dans la Conférence nationale humanitaire qui se tiendra le 22 mars prochain sous la présidence du ministre. Nous tenons à ce que la stratégie nationale humanitaire qui sera adoptée à ce moment-là rassemble et donne une direction de travail commune.

A. H. – *Est-ce que vous avez le sentiment qu'il y a une spécificité française, en tout cas une dynamique assez propre à la France qui serait en train de se mettre en place ?*

P. Paoli – Je pense en tout cas qu'il y a une dynamique qui se poursuit. Avec la première stratégie nationale humanitaire, on en était un peu aux balbutiements. Aujourd'hui, on est dans la création, une sorte de laboratoire d'idées. Alors évidemment, il faut que le financement suive, et je pense que c'est un des grands enjeux pour nous, dans les années qui viennent, que de remonter

group¹, which in a few words consists in saying that even if everyone remains free we can also sometimes coordinate and make our means converge?

P. Paoli – Yes, we are in this approach that consists in providing the means for collective action. We work together, and no one tries to reap the benefits of an action. Indeed, the debates we have in the humanitarian focus group are about generating new ideas, to see how we can work and, whilst remaining flexible. I think that the coming years will see a development of these means that goes far beyond the question of foundations: which is the position of France in humanitarian action in the world. Its rank amongst the donors is another question. A lot can be done with relatively modest means, if they are well used, meaning brought together. This is what happened in the North of Iraq where, instead of taking on problems all over the place, we focused our action on a camp for displaced persons in Bardarash, by taking charge of all of the aspects of life in this camp, with a psychosocial centre, schools, sanitary action, etc. Humanitarian dialogue will find one of its "critical nerve endings" during the national humanitarian conference that will take place on March 22nd, under the presidency of the minister. We want the national strategy, which will be adopted there to bring us together and give a common direction of work.

H. A. – *Do you think that there is a specifically French practice or maybe some dynamics unique to France that are developing at the moment?*

P. Paoli – I think that there are some dynamics developing. With the first national humanitarian strategy we were only in the early stages. Today we are in a process of creation, a sort of laboratory of ideas. So obviously the funding has to follow and I think that this is one of

— 1. Set up in 2013, as part of France's first "humanitarian strategy" (2012-2017), the humanitarian focus group is a forum for exchange and dialogue between the Ministry and the representatives of the main French NGOs, hosted by the Crisis Centre.

le niveau de notre APD [aide publique au développement] en général, celui de l'humanitaire en particulier.

A. H. – *Vous parlez sans doute de l'engagement du président Macron en faveur d'une hausse de l'APD à hauteur de 0,55 % du revenu national brut (RNB). Quelle part pourrait revenir, selon vous, à l'action humanitaire internationale, et est-ce que cela concernerait autant l'urgence aiguë que la stabilisation par exemple ? Plus globalement, cette question renvoie peut-être à la nécessité de mieux expliquer cette question complexe de la répartition des compétences des uns et des autres.*

P. Paoli – On souffre de certains défauts qui ne sont pas rédhibitoires, mais qui existent, notamment des guichets éparpillés. Nous travaillons avec plusieurs partenaires à rendre plus lisible l'action humanitaire de la France. L'un des enjeux, et c'est un engagement politique du président de la République, est de faire passer la part de l'APD de 0,38 % – ce qui reste en décalage avec l'objectif de 0,7 % – à 0,55 % du RNB dans les cinq années à venir. Au sein de cette APD, la France consacre 2 % environ à l'humanitaire, alors que la moyenne au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est de 12 %. On est donc en décalage à la fois quantitatif et qualitatif : le second enjeu est donc de faire remonter la part de l'aide humanitaire, en particulier ce qui relève de l'urgence et de la stabilisation – cette étape intermédiaire entre l'urgence humanitaire et le développement – que vous évoquiez. Par exemple, sur un théâtre comme celui de la région de Mossoul et de la plaine de Ninive après l'éviction de Daesh, il est évident qu'il faut être là pour aider au retour des déplacés, faire du déminage, permettre à la société de se rétablir, bref créer les conditions propices à une action de plus long terme. Ce sont des actions à la fois humanitaires et politiques, et il faut que nos politiques soient sensibilisés et sachent quels outils on va devoir optimiser. Si le président de la République

the big issues for us, and will be in the years to come, to increase the level of our ODA [Official Development Aid] in general, and of humanitarian action in particular.

H. A. – *You probably are talking about President Macron's commitment in favour of an increase in ODA to 0.55% of gross national income (GNI). How much of that do you think will go to international humanitarian action, and will it concern emergency action as well as stabilisation for example. More globally, this question maybe refers to the need of better explaining the complex question of the distribution of responsibilities of each party?*

P. Paoli – We suffer from a number of flaws which are not crippling, but they exist as for example scattered administrations. We work a lot with different partners, to make French humanitarian action more readable. One of the stakes, and it's a political commitment of the President of the Republic, is to increase ODA from 0.38% – which remains out of step with the goal of 0.7% – to 0.55% of GDI within the next five years. Of this ODA, France allocates about 2% to humanitarian aid when the average in the Organisation for Economic Co-operation

« L'un des enjeux, et c'est un engagement politique du président de la République, est de faire passer la part de l'APD de 0,38 % – ce qui reste en décalage avec l'objectif de 0,7 % – à 0,55 % du RNB dans les cinq années à venir. »

“One of the stakes, and it's a political commitment of the President of the Republic, is to increase ODA from 0.38% – which remains out of step with the goal of 0.7% – to 0.55% of GDI within the next five years.”

and Development (OECD) countries is of 12%. We are out of step both qualitatively and quantitatively: the second

décide qu'on doit être présent à Mossoul après le départ de Daesh, alors l'outil de l'action d'urgence qu'est le CDCS est de ceux-là, mais il faut alors effectivement augmenter les moyens dont il dispose.

A. H. – *Puisque nous parlons des moyens, je pense qu'il faut prendre en compte le potentiel de développement des fondations. Entre 2010 et 2017, les fondations en France sont passées de 1 000 à 2 000 avec l'encouragement de l'État. Or, et c'est le cas en Europe en général et même aux États-Unis, les fondations attribuent 80 % de leurs moyens au territoire national, et seulement 20 % à l'international. Donc s'il est pertinent, évidemment, de demander l'augmentation de l'APD, il faut encourager les fondations, notamment individuelles et familiales à s'intéresser à l'international, un horizon dont tout le monde ne perçoit pas toujours l'intérêt. C'est bien pour cela que j'ai proposé, en tant que président du Centre français des fondations que notre prochaine assemblée générale se tienne au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour que nos adhérents raisonnent dans un monde sans frontières. Je pense aussi qu'il y aura d'autant plus de pression sur l'État si davantage d'acteurs privés mettent des moyens dans cette action internationale.*

P. Paoli – Il y a aussi, sans aucun doute, un enjeu d'influence. Et dans une politique d'influence, il y a différentes façons de faire : les ONG françaises ont été novatrices, en étant les principales destinataires de fonds européens notamment. Aujourd'hui, et c'est l'un des enjeux, pour avoir cette capacité d'influence, il faut se donner les moyens financiers de faire valoir notre façon de penser et de faire pour influencer sur les décisions, notamment au sein de l'Union européenne. Le savoir-faire des ONG françaises est très important et ce doit être notre travail, avec des moyens parfois encore trop modestes, de porter sur le terrain le plus vite possible cette capacité de réaction des humanitaires.

A. H. – *Puisque nous sommes dans cette logique de synergie, le devoir de certains*

stake is thus to increase the share of humanitarian aid, in particular emergency aid and stabilisation – the intermediate step between humanitarian emergency and development – you were mentioning before. For example, in the context of a region like Mosul and the Nineveh Plains after ISIS was driven out, it is clear that we have to be there to help for the return of displaced persons, to clear the mines, to allow society to re-establish itself, in other words, to create the conditions for more long-term action. These are both humanitarian and political actions, and our politicians need to be aware and know which tools we need to optimise. If the President decides that we need to be present in Mosul after the departure of ISIS, then the tool of emergency action, the CC, needs to be one of those but we need to develop its means.

H. A. – *As we are talking about resources I think we need to take into account the potential the development of foundations represents. Between 2010 and 2017, the number of foundations in France went from 1,000 to 2,000 with the State's incentive. Yet, in Europe generally and even in the United States, foundations give 80% of their means nationally and only 20% internationally. Even if it is relevant to ask for ODA to increase, we need to encourage individual or family foundations, to be interested in international issues, a horizon of which everybody does not always perceive the interest. That is why as President of the French Centre for Foundations I proposed our next General Assembly takes place in the Ministry of Europe and Foreign Affairs so that our members can be thinking in a world without borders. I also think that there will be even more pressure on the State if more private actors put resources in international action.*

P. Paoli – Without a doubt, there is also an issue of influence. And in a policy of influence, there are different ways of doing things: French NGOs were innovative by being the main recipients of European funds notably. Today, and it is one of the stakes, to have the capacity to influ-

acteurs est aussi peut-être d'alerter sur les activités d'autres, que ces derniers sachent ou non à quoi ils participent. Je pense au Liberia des années 1990, où l'on savait que le minerai de fer du mont Nimba était exploité par des enfants soldats, puis pris en charge par des intermédiaires de type mafieux pour aboutir chez Usinor Sacilor qui l'ignorait d'ailleurs sans doute. En tout cas, quand on l'en a avertie, Usinor Sacilor a pris l'engagement de stopper. On peut donc espérer que, par le dialogue et les rencontres, le CDCS, les ONG et les entreprises vont se parler franchement parce qu'on a des priorités humanitaires et tout simplement humaines : c'est notre rôle d'insister là-dessus, nous qui sommes en première ligne. Et puisque l'humanitaire est, en principe, une étape vers la reconstruction, celle-ci implique une autonomie des personnes qui ne doivent pas se retrouver dépendantes d'ONG comme d'entreprises qui, parfois, empiètent sur la souveraineté des États, se substituent aux autorités locales ou exercent un quasi-monopole sur des marchés. Bref, est-ce qu'on peut espérer que, par cette convergence des ONG et des entreprises on va faire en sorte de faire progresser ces logiques ?

P. Paoli – J'ai souvent été frappé, lors de visites sur le terrain par le fait que les acteurs humanitaires ne connaissent généralement pas leur date de départ. Et il est vrai que, dans certains domaines, on s'aperçoit qu'il y a un effet de substitution à l'État national concerné. Malheureusement, ce ne sont pas des choses qui vont s'arrêter du jour au lendemain. De même, au Liban où j'étais en poste auparavant, on nous reprochait de vouloir « fixer » les populations déplacées ou réfugiées dans le pays. C'était erroné puisque, au contraire, nous faisions tout pour favoriser leur retour. Il y a un moment où l'action d'urgence doit céder la place à une action davantage axée sur la stabilisation de la situation et à la réappropriation de leur destin par les États et les personnes.

Par ailleurs, le CDCS est en contact avec les entreprises à plusieurs niveaux.

ence we must give the financial means to promote our way of thinking and doing to influence decisions, particularly within the European Union. The *savoir-faire* of French NGOs, is very important and it must be our work, with sometimes modest means, to bring to the field as quickly as possible this capacity of reaction of humanitarian actors.

H. A. – *Since we are in a logic of synergies, the duty of some actors is also perhaps to warn about the activities of others, whether or not they know what they are participating in. I think of Liberia, in the 1990s, where we knew the iron ore of Mount Nimba was being mined by child soldiers and then taken up by mafia-like intermediaries to end up at Usinor Sacilor, which probably didn't even know. In any case when Usinor Sacilor was warned they committed to putting a stop to it. We can hope that, through dialogue the Crisis Centre, NGOs and companies will speak frankly because we have humanitarian and simply humane priorities: it's our role to insist on that, because we are on the front line. As humanitarian aid, in principle, is a step towards reconstruction this implies autonomy of persons who must not be dependent of NGO or companies that sometimes impinge on the sovereignty of States, substitute local authorities or exercise a virtual monopoly on markets. In short can we hope that, through this convergence of NGOs and companies we will be able to make progress in these logics?*

P. Paoli – I have often been struck during field visits by the fact that some humanitarian actors are generally unaware of their departure date. And it is true that, in some areas, we realize there is a substitution effect on the national State concerned. Unfortunately, these are not things that will stop overnight. Similarly, in Lebanon where I was posted before, we were accused of wanting to "settle" displaced populations or refugees in the country. This was wrong because on the contrary, we did everything to encourage their return. There comes a point when emergency action must give way to ac-

D'abord pour la protection des Français, puisque les entreprises sont des employeurs et qu'elles ont la responsabilité de ces employés français. Ensuite avec les entreprises dites de sécurité, qui sont malheureusement de plus en plus nécessaires dans certains théâtres difficiles pour assurer la sécurité de multiples acteurs, opérateurs publics ou sociétés privées. Enfin, nous soutenons les entreprises françaises pour qu'elles participent soit à des opérations de maintien de la paix ou de déploiement d'une aide de l'Union européenne où il y a régulièrement des appels d'offres, soit aux sélections de produits innovants qui leur permettront – comme l'a fait Nutriset® – d'être retenues pour alimenter les stocks des Nations unies, par exemple.

Bien sûr, chacun a ses résistances. Il y a peut-être 20 ans, les ONG étaient très jalouses de leur autonomie, de leur personnalité – ce qu'elles sont toujours d'ailleurs –, considérant l'État avec méfiance. Et l'entreprise n'était pas considérée comme leur partenaire naturel, loin de là. Ce qui est intéressant aujourd'hui, c'est de faire en sorte que, tout en gardant sa façon de voir et de faire, chacun entre en interaction avec les autres.

Propos recueillis par Virginie Troit, directrice générale de la Fondation Croix-Rouge, et Benoît Miribel, cofondateur de la revue *Alternatives Humanitaires*.

Ce texte est une transcription retravaillée de l'interview accordée par Patrice Paoli. L'intégralité de l'interview filmée est disponible sur notre site : <http://alternatives-humanitaires.org>

tion more focused on stabilizing the situation and reappropriating their destiny by States and individuals.

In addition, the Crisis Centre is in contact with companies at different levels. First, for the protection of French citizens, since companies are employers and are responsible for French employees. Then, with the so-called security companies, which today unfortunately are increasingly necessary in difficult areas in order to ensure the security of multiple actors, be they public operators or private businesses. Finally, we support French companies to participate either in peacekeeping operations, or to facilitate the roll-out of European Union aid, where there are regular calls for tender, or in the selection of innovative products which will allow them – as Nutriset® did – to be retained to feed the stocks of the United Nations, for example.

Of course each party has its reservations. Perhaps twenty years ago, NGOs guarded their autonomy and their personality – and they still do – considering State with suspicion. And companies were not considered to be natural partners, far from that. What is interesting today is to ensure that, whilst maintaining each parties' way of doing things, everyone interacts with each other.

Interview by Virginie Troit, Executive Director of the French Red-Cross Foundation, and Benoît Miribel, co-founder of the *Humanitarian Alternatives* review.

This text is a reworked transcript of the interview given by Patrice Paoli. The entire filmed interview is available on our website: <http://alternatives-humanitaires.org>

Translated from the French by Juliet Powys

Les contrats à impact social ou l'État pyromane

Social Impact Bonds or the pyromaniac State

Joël Le Corre • Médecins du Monde

É



JOËL
LE CORRE

voquée dans l'article de Mathieu Dufour, « Les ONG ont-elles le monopole des bonnes intentions? », paru dans le précédent numéro de

notre revue, la question des « contrats à impact social » est ici approfondie par Joël Le Corre. Il le fait non seulement sous l'angle des entreprises, premières impliquées dans ce dispositif, mais surtout au regard du rôle que joue ainsi l'État dans la mise en place de cet outil, certes innovant, mais pour le moins « questionnant » pour les ONG.

Si les contrats à impact social (CIS) soulèvent l'intérêt d'un certain nombre d'organisations¹, ils rencontrent la défiance de beaucoup d'autres. Le livre de Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire?*, a déjà largement exploré les évolutions

The subject of "social impact bonds" was first raised by Mathieu Dufour in his article, "Are NGOs the sole purveyors of honourable intentions", published in the previous issue of this review. Here, Joël Le Corre takes a closer look at this mechanism, examining it from the perspective of companies, which are the first to use it, focusing mainly on the State's role in implementing a policy which, although innovative, is contested by NGOs.

While a number of organizations are showing interest in social impact bonds (SIBs)¹, many others view them with distrust. In his book, *L'Adieu à l'humanitaire?*, Boris Martin carried out an in-depth study of recent developments in the world of humanitarian assistance, from the big comeback of States to the

— 1. À l'image d'Alima dont le directeur financier Mathieu Dufour écrit : « Lancée en France en 2016, cette initiative arrive selon nous tardivement après avoir été expérimentée et fait ses preuves à l'échelle mondiale sur plusieurs centaines de millions d'euros de projets. » Voir Mathieu Dufour, « Les ONG ont-elles le monopole des bonnes intentions? », *Alternatives humanitaires*, n° 6, novembre 2017, p. 34, <http://alternatives-humanitaires.org/en/2017/11/17/ong-ont-monopole-bonnes-intentions%E2%80%8989/>

— 1. Such as Alima whose financial director, Mathieu Dufour, writes: "Launched in France in 2016, this initiative, we feel, was long overdue after it was tested, but now that after several hundred million euros have been expended, it has proven to be a success everywhere in the world". See Mathieu Dufour, "Are NGOs the sole purveyors of honourable intentions?", *Humanitarian Alternatives*, n°6, November 2017, p. 34, <http://alternatives-humanitaires.org/en/2017/11/17/are-ngos-the-sole-purveyors-of-honourable-intentions/>

récentes du monde humanitaire entre le retour en force des États et l'arrivée des entreprises². Et le potentiel explosif de ce dispositif. Mais à la date de publication de son ouvrage, les CIS n'étaient encore qu'un projet qui n'avait pas encore été mis en œuvre en France. C'est désormais chose faite et une lecture critique s'impose, dans le contexte d'une évolution de l'État français qui sera passé en quelques décennies de l'exercice du monopole de l'intérêt général à la recherche d'« investissements à impact social ». Les conséquences pour les organisations à but non lucratif, opérateurs de la nouvelle politique, sont à mesurer à l'aune de leurs propres engagements.

« La technique consiste à faire financer des actions sociales par des investisseurs privés que l'acteur public (État, collectivité locale ou établissement public par exemple) rembourse après-coup avec un taux d'intérêt. »

“The technique consists in getting private investors to finance social outcomes that the public stakeholder (government, local authority or public institution, for example) buys back with interest after the event.”

Contrats à impact social : cheval de Troie de la financiarisation des politiques publiques

Les contrats à impact social, traduction de *social impact bonds* (SIB), sont des instruments de financement complexes qui associent un gouvernement ou une instance publique, une population cible, des investisseurs privés ou sociaux et/ou des fondations philanthropiques, une entreprise intermédiaire, des opérateurs privés à but lucratif ou non, mais aussi

arrival of the corporate sector² – as well as the potentially explosive nature of this setup. But when he went to press, SIBs in France were still a project waiting to be implemented. This is no longer the case and – given the rapid pace at which French policy is evolving, shifting from maintaining a monopoly over the “public good” to seeking “social impact investments” in the space of a few decades, it is time for a critical assessment of the situation. The consequences for non-profit organizations, operators of the new policy, need to be measured against the commitments they have made.

Social impact bonds: the Trojan horse of public policy financialisation

Social impact bonds are complex financing instruments involving a government or public body, a target population, private or social investors and/or philanthropic foundations, intermediary companies, private non-profit or for-profit service providers, as well as consultants, advisers, legal experts and other independent evaluators. Explained more simply by Boris Martin, “the technique consists in getting private investors to finance social outcomes that the public stakeholder (government, local authority or public institution, for example) buys back with interest after the event”³.

Theoretically, the risk is borne by the investors who, provided the desired social outcomes are achieved, are repaid the principal as well as a negotiable premium which has reached as much as 13% per annum for American SIBs financed by... Goldman Sachs.

The objective is to achieve measurable results in the social sphere and reduce

— 2. Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2015, désormais téléchargeable : http://docs.eclm.fr/pdf_livre/374adieuaumanitaire.pdf
Voir notamment p. 84-88 pour les CIS/SIB.

— 2. Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, published by Editions Charles Léopold Mayer, November 2015 [in French], now downloadable from: http://docs.eclm.fr/pdf_livre/374adieuaumanitaire.pdf
See p. 84-88 for CIS/SIB.

— 3. *Ibid.*, p. 84-85.

des consultants, conseillers, juristes et autres évaluateurs indépendants. Plus simplement expliquée par Boris Martin, « la technique consiste à faire financer des actions sociales par des investisseurs privés que l'acteur public (État, collectivité locale ou établissement public par exemple) rembourse après-coup avec un taux d'intérêt³ ».

Le risque est ici théoriquement supporté par l'investisseur qui, en cas d'obtention des résultats contractualisés, est remboursé de son investissement et perçoit en outre une prime négociable, laquelle a atteint 13 % par an pour les SIB américains financés par... Goldman Sachs.

L'objectif du montage est d'aboutir à des résultats mesurables dans le champ social et de réduire les coûts qu'aurait eu à supporter le commanditaire public. Le gain financier ainsi réalisé est censé rémunérer l'intermédiaire, assurer un taux de retour satisfaisant pour l'investisseur et dégager des économies pour la puissance publique.

Ainsi, pour prendre l'exemple du SIB *London Homelessness* de Londres, parfaitement décrit par Christine Cooper et ses collègues⁴, l'objectif « social » est de mettre à l'abri les personnes sans domicile fixe du centre de Londres. Le commanditaire est The Great London Authority, le payeur The Department for Communities and Local Government, les investisseurs sont représentés par un consortium d'organisations philanthropiques et caritatives, les intermédiaires par la société Social Finance Ltd et la banque hollandaise Triodos, les opérateurs par les organisations caritatives St Mungo et Thames Reach. La population cible est composée de 830 personnes, sans domicile fixe, identifiées et dénommées *inbetweeners* [ceux des *interstices*, traduction de l'auteur]. Le

the costs that the public commissioner would otherwise have incurred. The financial gains made are supposed to pay the intermediary, ensure a satisfactory return for the investor and provide savings for the public authority.

In the example of the London-based SIB, *London Homelessness*, described to perfection by Christine Cooper and her colleagues⁴, the desired "social" outcome is to provide shelter for homeless people in central London. The commissioner is the Greater London Authority, the payer is the Department for Communities and Local Government, the investors are represented by a consortium of philanthropic and charitable organisations, the intermediaries are the company, Social Finance Ltd, and the Dutch bank, Triodos, and the delivery agencies and service providers are the charities, St Mungo and Thames Reach. The target population is made up of a list of 830 homeless people, referred to as "inbetweeners". The operating method is based on "navigators", employees with temporary work contracts whose job is to help homeless people find accommodation, possibly employment, or even to return to their home countries. A prior determination of how much the presence of these people on the streets costs the public authority forms the baseline for evaluating the programme. The database used for this cost determination comprises information entered by a whole range of agencies. As for the tribulations of each "inbetweeners", they are measured by an indicator defined to justify the (non-)repayment of the capital invested and its premium. If the social outcome is achieved, the return on investment recommended by the intermediaries for this SIB is 12% per annum. Thus, according to Christine Cooper, "the application of specific selection criteria to the [...] database represents a means by

— 3. *Ibid.*, p. 84-85.

— 4. Christine Cooper, Cameron Graham and Darlene Himick, « Social Impact Bonds: The securization of the homeless », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 55, novembre 2016, p. 63-82.

— 4. Christine Cooper, Cameron Graham and Darlene Himick, "Social Impact Bonds: The securization of the homeless", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 55, November 2016, p. 63-82.

mode opératoire repose sur des « navigateurs », employés sous contrat précaire chargés d'accompagner les SDF dans des démarches de recherche d'hébergement, d'un éventuel travail, voire d'un retour dans leur pays d'origine. La détermination préalable des coûts induits par la présence à la rue de ces personnes pour la puissance publique constitue la référence de l'évaluation du programme. La base de données permettant de la déterminer est abondée par diverses agences qui y enregistrent les informations dont elles disposent. Aux tribulations de chaque *inbetweenner* correspondent des indicateurs chiffrés justifiant le remboursement ou non du capital investi et de sa bonification. En cas de succès, le taux de retour sur investissement conseillé par les intermédiaires est ici de 12 % par an. Ainsi, selon Christine Cooper, « l'application de critères de sélection spécifiques dans la base de données [...] permet d'identifier un capital humain, puis de l'accroître, et de le faire fructifier comme une source de profit⁵ ».

Big Society et marché de la finance sociale

Imaginé par un économiste néo-zélandais à la fin du xx^e siècle, le principe des *social impact bonds* a été repris au Royaume-Uni par Sir Ronald Cohen, un financier britannique reconnu comme le « père du capital risque et de l'investissement à impact social⁶ ». Il est le fondateur en 2007 de Social Finance UK, un organisme privé basé à Londres dont l'objet est la création d'un marché de la finance sociale au Royaume-Uni.

Le premier SIB, dédié à la réduction des récidives chez les personnes incarcérées, est lancé en 2010 sous le gouvernement New Labour de Gordon Brown,

which human capital could be identified, improved, worked on and/or made into a source of profit"⁵.

Big society and the social finance market

Initially devised by an economist from New Zealand at the end of the 20th century, the principle of social impact bonds was introduced into the United Kingdom by Sir Ronald Cohen, a British businessman, often referred to as the "father of venture capital and social investment"⁶. In 2007, he founded Social Finance UK, a private London-based organization working to create a social investment market in the UK.

The first social impact bond, aimed at reducing re-offending among prisoners, was launched in 2010 under Gordon Brown's New Labour government, shortly after the sub-prime crisis. But it was under David Cameron's conservative government and as part of its Big Society project that SIBs really took off. The three pillars of this Big Society, as announced by the British Prime Minister in a speech on July 19th, 2010, are fostering a culture of voluntarism and philanthropy, reforming public service by "getting rid of centralised bureaucracy" and opening it up to new providers like charities and companies, while "creating communities of daring people in neighbourhoods taking again charge of their own destiny"⁷.

This announcement was made against a backdrop of bank bailouts and recession caused by the crisis of 2008 which had resulted in a dramatic reduction in public and social budgets, as well as in public financing to the third sector. One

— 5. *Ibid.*, p. 78 (traduction de l'auteur). Les auteurs se réfèrent largement aux cours de Michel Foucault sur le néolibéralisme : Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Gallimard/Seuil/EHESS, coll. « Hautes Études », 2004, p. 221-244.

— 6. Ronald Cohen, https://en.wikipedia.org/wiki/Ronald_Mourad_Cohen

— 5. *Ibid.*, p. 78. The authors draw on Michel Foucault's lectures on neoliberalism: Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France 1978-1979*, Gallimard/Seuil/EHESS, coll. Hautes Études, 2004, p. 221-244.

— 6. Ronald Cohen, https://en.wikipedia.org/wiki/Ronald_Mourad_Cohen

— 7. David Cameron, "Le vent nouveau de la Big Society", *Le Monde Diplomatique-Manière de voir*, n° 153, June-July 2017, www.monde-diplomatique.fr/mav/153/CAMERON/57546

peu après la crise des *subprimes*. Mais c'est sous le gouvernement conservateur de David Cameron et son projet de *Big Society* que cet instrument sera largement promu. Les trois piliers de la *Big Society*, énoncés lors d'un discours du Premier ministre britannique le 19 juillet 2010, sont de favoriser une culture du volontariat et de la philanthropie, de réformer le service public en « le débarrassant de sa bureaucratie » et en l'ouvrant à de nouveaux acteurs comme les organisations caritatives ou les entreprises, et de « créer des communautés de gens audacieux dans les quartiers qui reprennent leurs affaires en main⁷ ».

Cette annonce s'opère dans le contexte du renflouement des banques en faillite et de la récession provoquée par la crise de 2008 qui s'est accompagnée d'une réduction dramatique des budgets publics et sociaux, ainsi que des financements publics du secteur associatif. L'un des outils de cette politique à venir est le *social impact bond*.

Contesté au Royaume-Uni, où les inégalités déjà sévères – fruit de plusieurs décennies de New Public Management – s'aggravent, David Cameron cherche à faire légitimer ses choix par une reconnaissance internationale, tout en confortant sa politique interne par différents textes législatifs et documents d'orientation. Alors que le Royaume-Uni préside le G8 en 2013, Cameron nomme Sir Ronald Cohen à la tête d'une *Task Force* pour la promotion de l'investissement social, à laquelle participent des représentants des pays du G8 mandatés par leurs gouvernements. Le rapport final de la *Task Force* s'intitule *Le cœur invisible des marchés*. Pour Sir Cohen, « le monde est au bord d'une révolution dans la manière dont nous résolvons les problèmes les plus aigus de la société. La force capable de mener à bien cette révolution est l'investissement à impact

of the tools of this Big Society policy was the social impact bond.

Contested in the United Kingdom, where already severe inequalities – the fruit of several decades of New Public Management – were increasing, David Cameron sought international recognition to lend legitimacy to his choices, while strengthening his internal policy with legislation and white papers. In 2013, under the United Kingdom's presidency of the G8, Cameron appointed Sir Ronald Cohen as chairman of the Social Impact Investment Taskforce which brought together G8-country representatives mandated by their governments. The Taskforce's final report was entitled "*The invisible heart of markets*". For Sir Cohen, "the world is on the brink of a revolution in how we solve society's toughest problems. The force capable of driving this revolution is social impact investing which harnesses entrepreneurship, innovation and capital to fuel social improvement"⁸. In his speech of January 23rd, 2014 at the Mansion House in London, he evaluated the United Kingdom social impact investment market at 150 billion pounds (£170 billion) per annum, an amount equivalent to around half of the government's social budget⁹.

Imported to France

In France, Hugues Sibille, former executive vice-president of the Credit Cooperatif mandated by the minister, Benoit Hamon to represent France on the G8's Taskforce, wrote a report supporting

— 7. David Cameron, « Le vent nouveau de la Big Society », *Le Monde Diplomatique-Manière de voir*, n° 153, juin-juillet 2017, www.monde-diplomatique.fr/mav/153/CAMERON/57546

— 8. *Impact investment: the invisible heart of the markets. Harnessing the power of entrepreneurship, innovation and capital for public good*, p. 1, www.socialimpactinvestment.org/reports/Impact%20Investment%20Report%20FINAL%5B3%5D.pdf [author's translation].

— 9. Sir Ronald Cohen, *Revolutionising Philanthropy: Impact Investment*, Mansion House speech, Thursday 23 January 2014, www.portlandtrust.org/sites/default/files/newsfiles/revolutionising_philanthropy_impact_investment_-_sir_ronald_cohen_-_mansion_house_speech_-_jan_2014.pdf [author's translation].

social qui lie l'esprit d'entreprise, l'innovation et le capital pour dynamiser le progrès social⁸ ». Dans son discours du 23 janvier 2014, à la Mansion House de Londres, il évalue à 150 milliards de livres (170 milliards d'euros) par an le marché de l'investissement à impact social au Royaume-Uni, soit la moitié du budget social de l'État⁹.

Importation dans l'Hexagone

En France, le rapport de Hugues Sibille, représentant du ministre Benoît Hamon auprès de la *Task Force* du G8 et ancien vice-président exécutif du Crédit coopératif, soutient la mise en place de contrat à impact social¹⁰. L'évaluation du marché français aboutit à des montants plus modestes qu'en Grande-Bretagne, mais le document inclut l'intégralité du discours de Sir Cohen à la Mansion House, signifiant sans doute par-là que les ambitions peuvent être revues à la hausse. Le rapport est remis en septembre 2014 à la secrétaire d'État à l'Économie sociale et solidaire Carole Delga qui déclare « qu'aucune suite ne lui sera donnée » et que « la recherche d'un impact social à court terme par les investisseurs solidaires n'éclipsera pas ce qui fonde le modèle français de l'investissement à impact social: le maintien à long terme des solidarités construites à la fois autour de l'entreprise solidaire et des mécanismes de solidarité nationale, mais aussi le rôle essentiel des services

the introduction of social impact bonds¹⁰. He evaluated the market in France as being smaller than in the UK but, as the report included the whole of Sir Cohen's Mansion House speech, he was no doubt seeking to imply that France's ambitions could be reviewed upwards. This report was submitted to the Secretary of State for Trade, Crafts, Consumer Affairs and the Social and Solidarity Economy, Carole Delga, in September 2014, who promptly announced that "no further action would be taken" and that "the search by solidarity investors for short-term social impact should not be allowed to undermine the pillars of France's social impact investment model: sustainable solidarities built around social enterprise and national solidarity mechanisms, as well as the essential role of public services"¹¹. Her successor, Martine Pinville, did not show the same disinclination. In March 2016, her office launched a call for tenders for social impact bonds, along the lines of a social innovation talent contest, with submitting investors free to decide the theme of their proposal.

The first two bonds were ratified on November 24th, 2016 in the presence of President Hollande. They focused on training for auto-entrepreneurs – another item in the neoliberal glossary – in deprived urban and deserted rural areas. Thus, ignoring warnings from the *Haut Comité à la Vie Associative*¹², [High Council for Associations], the *Collectif des Associations citoyennes* [Citizen

— 8. *Impact investment: the invisible heart of the markets. Harnessing the power of entrepreneurship, innovation and capital for public good*, p. 1, www.socialimpactinvestment.org/reports/Impact%20Investment%20Report%20FINAL%5B3%5D.pdf (traduction de l'auteur).

— 9. Sir Ronald Cohen, *Revolutionising Philanthropy: Impact Investment*, Mansion House speech, jeudi 23 janvier 2014, www.portlandtrust.org/sites/default/files/newsfiles/revolutionising_philanthropy_impact_investment_-_sir_ronald_cohen_-_mansion_house_speech_-_jan_2014.pdf (traduction de l'auteur).

— 10. *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? Innover financièrement pour innover socialement*, Rapport du Comité français sur l'investissement à impact social, septembre 2014, www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/RapportSIIFce_vdef_28082014.pdf

— 10. *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? Innover financièrement pour innover socialement*, French Committee report on social impact investments September 2014, www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/RapportSIIFce_vdef_28082014.pdf

— 11. Carole Delga, Secretary of State for Trade, Crafts, Consumer Affairs and the Social and Solidarity Economy, Press release n°069 of 14 September 2014 <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/18037.pdf>

— 12. Opinion of the Haut Conseil à la vie associative [High Council for Associations] concerning the call for "social impact bonds" projects, 2 March 2016, www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_du_HCVA_relatif_a_l_appel_a_projets_SIB_02-03-2016.pdf

publics¹¹ ». Celle qui va lui succéder, Martine Pinville, n'aura pas les mêmes préventions : son secrétariat d'État lance en mars 2016 un appel d'offres pour des contrats à impact social, sorte de concours Lépine de l'innovation sociale en quête d'investisseurs, pour lequel aucun thème n'est imposé.

Les deux premiers contrats sont ratifiés le 24 novembre 2016 en présence du président François Hollande. Ils portent sur la formation d'auto-entrepreneurs – autre élément du lexique néolibéral – dans les cités à problèmes et les zones rurales en déshérence. Ainsi, malgré les mises en garde du Haut Comité à la vie associative¹², celles du Collectif des associations citoyennes¹³ et même celles de l'OCDE¹⁴, le gouvernement français est passé outre. À ce jour, une dizaine de CIS sont opérants en France. Un décompte mondial en 2017 évaluait le nombre de SIB clôturés à 25 (dont 19 en Grande-Bretagne) et à 67 les SIB actifs (dont 13 en Grande-Bretagne) ; en outre, 29 étaient en préparation dans divers pays. Des adaptations des SIB à d'autres contextes ont été élaborées sous le nom de *development impact bonds*, ou de *humanitarian impact bonds*, défendus, voire mis en œuvre, par le PNUD et le CICR. Ils relèvent du même mécanisme d'un préfinancement de projets par des investisseurs privés et de « l'achat » des résultats par des commanditaires publics, nationaux ou multinationaux.

« Ainsi, malgré les mises en garde du Haut Comité à la vie associative, celles du Collectif des associations citoyennes et même celles de l'OCDE, le gouvernement français est passé outre. »

“Thus, ignoring warnings from the Haut Comité à la Vie Associative, [High Council for Associations], the Collectif des Associations citoyennes [Citizen Associations Group] and even from the OECD, the French government forged ahead. Today, there are around ten SIBs operating in France.”

Associations Group]¹³ and even from the OECD¹⁴, the French government forged ahead. Today, there are around ten SIBs operating in France. In 2017, the number of closed SIBs worldwide was evaluated at 25 (including 19 in the UK) and the number of active SIBs at 67 (including 13 in the UK). Another 29 were in the pipeline in various countries. Adaptations of SIBs have also been developed for use in other contexts. Known as Development Impact Bonds or Humanitarian Impact Bonds, they are promoted and even implemented by the UNDP and the ICRC. But they work in exactly the same way as a SIB: private investors pre-fund projects and public, national or multi-national commissioning bodies “buy” the outcomes.

Strong but ignored objections

The enthusiastic communication material found on SIBs is mainly the work of intermediaries – audit companies, financial and legal engineering specialists (KPMG, Deloitte, etc.) – who we might suspect of being particularly in favour of seeing more of these bonds. But the scientific analyses or activist viewpoints are emerging mainly from the Anglo-Saxon countries as they have the most hindsight. These workings include an ex-

— 11. Carole Delga, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, communiqué de presse n° 069 du 14 septembre 2014 <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/18037.pdf>

— 12. Avis du Haut Conseil à la vie associative relatif à l'appel à projets de « social impact bonds », 2 mars 2016, www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_du_HCVA_relatif_a_l_appel_a_projets_SIB_02-03-2016.pdf

— 13. Collectif des associations citoyennes, *Les contrats à impact social : des SIB à la française!*, www.associations-citoyennes.net/?p=7662

— 14. OCDE, *Social Impact Bonds: Promises and Pitfalls*, www.oecd.org/cfe/leed/sib-seminar-2015.htm

— 13. Collectif des associations citoyennes, *Les Contrats à Impact Social : des SIB à la française!*, www.associations-citoyennes.net/?p=7662

— 14. OCDE, *Social Impact Bonds: Promises and Pitfalls*, www.oecd.org/cfe/leed/sib-seminar-2015.htm

Une contestation solide et négligée

Si la communication promotionnelle enthousiaste sur les SIB est surtout le fait des intermédiaires – sociétés d'audit, d'ingénierie financière et juridique (KPMG, Deloitte, etc.) –, dont on peut penser qu'ils ont le plus intérêt à la multiplication de ces contrats, les analyses scientifiques ou militantes qui émergent proviennent principalement, du fait de leur antériorité, du monde anglo-saxon. Parmi celles-ci, on peut se référer à l'étude exhaustive de Dexter Whitfield¹⁵, aux diverses publications des enseignants-chercheurs Michael J. Roy, Stephen Sinclair et Neil McHugh¹⁶, à l'étude particulièrement saisissante de Christine Cooper, Cameron Graham, Darlène Himick déjà évoquée¹⁷, aux articles de Mildred E. Warner de l'Université Cornell. En France, on peut citer les travaux des chercheurs de l'Institut Godin¹⁸ et ceux de Frédéric Marty qui opèrent des méta-analyses sur les SIB du monde anglo-saxon, ou encore ceux de Nicole Alix et Eve Chiapello sur le concept d'impact social¹⁹. Les critiques portent sur le coût de tels montages, la complexité des champs d'intervention et la difficulté de mesurer des résultats sociaux, les manipulations et instrumentalisation liées au

haustive study by Dexter Whitfield¹⁵, various publications by research lecturers Michael J. Roy, Stephen Sinclair and Neil McHugh¹⁶, the particularly interesting study by Christine Cooper, Cameron Graham, and Darlène Himick¹⁷ mentioned earlier, as well as articles by Mildred E. Warner from Cornell University. In France we can cite the workings of researchers from the *Institut Godin*¹⁸ and Frédéric Marty who have carried out meta-analyses of SIBs in Anglo-Saxon countries, or those of Nicole Alix and Eve Chiapello on the concept of social impact¹⁹. Criticisms are aimed at the cost of setting up SIBs, the complexity of the areas of intervention and difficulty in measuring the social outcomes, the manipulations and instrumentalization involved in the payment of these outcomes and the political and ethical questions raised.

As for the beneficiaries, they are never involved in developing these projects and the services provided do not necessarily meet their needs, as these are formatted first and foremost to suit the expected outcomes. Treating people as if they are "fictitious commodities", to use Karl Polanyi's expression, can only undermine social cohesion. According to Christine

— 15. Dexter Whitfield, *Alternative to Private Finance of the Welfare State: A global analysis of Social Impact Bond, Pay-for-Success and Development Impact Bond projects*, Adelaide, Australian Workplace Innovation and Social Research Centre, The University of Adelaide, 2015, www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2015/09/alternative-to-private-finance-of-the-welfare-state.pdf

— 16. Michael J. Roy, Neil McHugh, Stephen Sinclair, « Social Impact Bonds: Evidence-based policy or ideology? », in Bent Greve (ed.), *Handbook of Social Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing, mars 2017, www.researchgate.net/publication/313889147

— 17. Christine Cooper et al., « Social Impact Bonds... », art. cit., p. 80.

— 18. Emmanuelle Besançon, Sylvain Celle, Nicolas Chochoy, Thibault Guyon et Yannick Martell, « L'investissement à impact social : vers une financiarisation de l'économie sociale et solidaire ? », XV^e rencontres du RIUESS, Reims, Institut Godin, mai 2015, http://base.socioeco.org/docs/besancon_chochoy.pdf

— 19. Eve Chiapello et Nicole Alix, « La mesure de l'impact social comme nouvelle panacée : l'industrie financière veut "changer la vie" », *Les voyelles*, avril 2014, www.les-voyelles.org/2014/04/24/la-mesure-de-limpact-social-comme-nouvelle-panacee-lindustrie-financiere-veut-changer-la-vie-2/

— 15. Dexter Whitfield, *Alternative to Private Finance of the Welfare State: A global analysis of Social Impact Bond, Pay-for-Success and Development Impact Bond project*, 2015, Adelaide: Australian Workplace Innovation and Social Research Centre, The University of Adelaide, www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2015/09/alternative-to-private-finance-of-the-welfare-state.pdf

— 16. Michael J. Roy, Neil Mc Hugh, Stephen Sinclair, "Social Impact Bonds: evidence-based policy or ideology?", in Bent Greve (ed.), *Handbook of Social Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing, March 2017, www.researchgate.net/publication/313889147

— 17. Christine Cooper et al., "Social Impact Bonds...", art. cit., p. 80.

— 18. Emmanuelle Besançon, Sylvain Celle, Nicolas Chochoy, Thibault Guyon et Yannick Martell, "L'investissement à impact social : vers une financiarisation de l'économie sociale et solidaire ?", XV^e rencontres du RIUESS, Reims, Institut Godin, May 2015, http://base.socioeco.org/docs/besancon_chochoy.pdf

— 19. Eve Chiapello et Nicole Alix, "La mesure de l'impact social comme nouvelle panacée : l'industrie financière veut 'changer la vie'", *Les voyelles*, April 2014, www.les-voyelles.org/2014/04/24/la-mesure-de-limpact-social-comme-nouvelle-panacee-lindustrie-financiere-veut-changer-la-vie-2/

paiement au résultat, les questions politiques et éthiques engagées.

Pour les bénéficiaires, jamais associés à l'élaboration de ces projets, les prestations fournies peuvent ne pas correspondre à leurs besoins tant elles sont formatées en fonction des résultats attendus. Traiter ces personnes comme si elles étaient « des marchandises factices », pour reprendre l'expression de Karl Polanyi, ne peut que dégrader la cohésion sociale. Selon Christine Cooper et ses collègues le London Homeless SIB, « en tant qu'ostensible solution par le marché d'un problème social, véhicule avec lui une pléthore de rationalités néolibérales. Il traite les sans-abri, non en traitant la société, mais en sortant la société de l'équation²⁰ ».

Compte tenu des sommes en jeu et de la technicité requise, les opérateurs – ONG, associations ou entreprises « sociales » – doivent disposer d'une forte capacité d'expertise et de gestion. Seules les grandes organisations peuvent prétendre être éligibles. Les coûts évités reposent en partie sur « la structure particulière de l'univers professionnel de ces associations, composé de bénévoles et salariés engagés, rompus au don de soi, très diplômés, peu chers et flexibles²¹ », qui assument des missions d'intérêt général en lieu et place des agents publics. Leur immersion dans l'univers des affaires et de la finance peut conduire à un isomorphisme institutionnel, à une perte des valeurs et du sens de l'action.

La responsabilité démocratique et la transparence sont absentes ; l'État externalise ses services et les fonctions de contrôle qui lui incombent comme la conduite et l'évaluation des politiques publiques en les confiant à des acteurs du marché. Du fait de l'encastrement des projets dans les systèmes comp-

Cooper and her colleagues the London Homeless SIB, "as an ostensibly market-based solution to a social problem, [...] carries with it the plethora of neoliberal rationalities. It 'cures' homelessness not by 'curing' society but by removing society from the equation."²⁰

Given the amount of money in play in SIBs and the technical competence required, the delivery agencies – NGOs, charities or "social" enterprises – need considerable expertise and management capacities. Only the biggest organizations can hope to be eligible. The costs avoided are due in part to "the distinctive way these entities are structured, made up of voluntary workers and committed employees, accustomed to self-sacrifice, highly qualified, cheap and flexible"²¹, who carry out public interest missions in place of civil servants. Their immersion in the world of business and finance may lead to institutional isomorphism, a loss

« La forte motivation pour les SIB dans les pays anglo-saxons ne s'explique pas par le désir d'améliorer les politiques publiques, mais d'accroître l'investissement privé dans le financement et la délivrance de services publics. »

"What really motivates SIBs in Anglo-Saxon countries is not the desire to improve public policies, but to increase the amount of private investment in the financing and delivery of public services."

of values and of the sense of the action. Democratic accountability and transparency are absent. The State outsources both its services and its control functions, such as the steering and evaluation

— 20. Christine Cooper *et al.*, « Social Impact Bonds... », art. cit., p. 80 (traduction de l'auteur).

— 21. Emmanuelle Besançon *et al.*, « L'investissement à impact social... », art. cit., p. 322.

— 20. Christine Cooper *et al.*, "Social Impact Bonds...", art. cit., p. 80.

— 21. Emmanuelle Besançon *et al.*, "L'investissement à impact social...", art. cit., p. 322.

tables du marché financier, « l'État perd de sa capacité à évaluer de manière critique ses propres activités selon une perspective humaine et politique²² ». Selon les observateurs, la forte motivation pour les SIB dans les pays anglo-saxons ne s'explique pas par le désir d'améliorer les politiques publiques, mais d'accroître l'investissement privé dans le financement et la délivrance de services publics.

De l'intérêt général à l'impact social, quelles perspectives pour les ONG françaises ?

Alors que l'on s'accorde à dire que les pays qui bénéficiaient d'un meilleur niveau de protection sociale et donc de redistribution keynésienne ont mieux résisté que les autres à la crise de 2008 et que ceux qui disposent de plus d'institutions philanthropiques sont les plus inégalitaires, pourquoi l'État français s'est-il engagé dans la voie dangereuse de la financiarisation de sa politique sociale ?

Il faut y voir sûrement la pression et le voisinage politique, sous la présidence Hollande, du milieu de l'Économie sociale et solidaire, réifiée par la loi éponyme de 2014, et dont Matthieu Hély dit qu'elle n'existe pas car trop hétérogène et hétéronome²³. Au nom de la croissance qu'elle génère en termes d'emplois et de valeur, et de sa supposée efficacité, ses représentants autorisés réclament plus de moyens et d'accès au crédit. Mais on peut aussi y reconnaître les mécanismes mis au jour par Michel Feher selon lequel « en recourant aux marchés obligataires pour boucler leurs budgets, les responsables politiques [...] sont désormais tributaires de la confiance que les investisseurs voudront bien leur accorder [...]. L'abrogation des réglementations, l'allègement des impôts, la réduction des dépenses publiques par les voies de la privatisation et de la suppression de cer-

of public policies, for example, entrusting them to market players. By embedding these projects in the accounting systems of financial markets, "the State loses some of its ability to evaluate critically its own activities from a human and policy perspective"²². According to observers, what really motivates SIBs in Anglo-Saxon countries is not the desire to improve public policies, but to increase the amount of private investment in the financing and delivery of public services.

From public good to social impact: what are the perspectives for French NGOs?

There is general agreement that those countries with the highest level of social protection, and so of Keynesian redistribution, withstood the 2008 crisis better than the rest, and that those with the most philanthropic institutions are the least egalitarian, so why has France decided to head down the dangerous road of financialising its social policies?

Under President Hollande, factors may have included pressure from and political vicinity to the *milieu* of the Social and Solidarity Economy, reified by the eponymous law of 2014, but which Mathieu Hély says doesn't exist as it is too heterogeneous and heteronomous²³. Because of the growth it generates in terms of jobs and worth, and its supposed effectiveness, its authorised representatives are demanding more means and greater access to credit. But there are other reasons such as those exposed by Michel Feher, who believes that "by resorting to the bond market to balance their budgets, political leaders [...] have become dependent on the confidence that investors are willing to accord them [...]. The abrogation of regulations, tax relief, reductions in public spending through privatisation

— 22. Christine Cooper *et al.*, « Social Impact Bonds... », art. cit., p. 81 (traduction de l'auteur).

— 23. Matthieu Hély, « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », *lavedesidees.fr*, Essais et débats, 11 février 2008, www.lavedesidees.fr/IMG/pdf/20080211_ecosolidaire.pdf

— 22. Christine Cooper *et al.*, "Social Impact Bonds...", art. cit., p. 81

— 23. Matthieu Hély, "L'économie sociale et solidaire n'existe pas", *La vie des idées*, Essais et débats, 11 February 2008, www.lavedesidees.fr/IMG/pdf/20080211_ecosolidaire.pdf

tains programmes sociaux sont autant de gestes qui suscitent leur enthousiasme²⁴ ».

Pour Matthieu Hély, « les entreprises sociales deviennent les opérateurs privés de politiques publiques au service d'un État néolibéral qui organise lui-même sa propre défection dans la prise en charge de l'intérêt général²⁵ ». Le brouillage des frontières entre public et privé sous le concept d'utilité sociale « est le fruit d'un travail historique de dé-légitimation des missions de l'État social et de légitimation de l'entreprise dans sa contribution à la production des biens publics²⁶ [...] ; travail de rupture d'avec l'héritage républicain de la loi de 1901, où l'association pouvait faire figure d'institution citoyenne et démocratique et d'avec une tradition de l'État social où le monde associatif participait à l'extension des missions de la puissance publique dans de nombreux domaines²⁷ ».

Si le fragile modèle économique des ONG mérite d'être revisité, les contrats à impact social ne sont pas pour autant une bonne idée. Ce sont des instruments conçus pour convertir les opérateurs associatifs à une lecture néolibérale du champ social dans une période de fortes contraintes sur les budgets publics. Néolibéralisme dont Pierre Bourdieu a démontré qu'il était « un programme de destruction des structures collectives capables de faire obstacle à la logique du marché pur²⁸ ».

and the cancellation of certain social programmes are the type of action that kindles their enthusiasm"²⁴.

« Ce sont des instruments conçus pour convertir les opérateurs associatifs à une lecture néolibérale du champ social dans une période de fortes contraintes sur les budgets publics. »

“They are instruments designed to convert third sector agencies to a neoliberal vision of the social sphere at a time of severe restrictions in public budgets.”

For Matthieu Hély, “social enterprises are becoming the private delivery agents of public policies on behalf of a neoliberal State that is organizing its own defection from managing the public good”²⁵. The blurring of lines between public and private in the domain of social utility “is the product of long-term efforts to de-legitimise the missions of the social State and legitimise the corporate sector’s contribution to the production of public assets”²⁶ [...] ; efforts which have led to a divorce from the republican heritage of the 1901 law on associations, whereby third sector organizations were seen as civic and democratic institutions, as well as from the tradition of a social State in which the third sector contributed towards extending the public authority’s missions in many areas [...]”²⁷.

NGOs’ fragile economic model may well

— 24. Michel Feher, *Le temps des investis. Essai sur la nouvelle question sociale*, La Découverte, 2017, p. 19-20.

— 25. Matthieu Hély, « L'économie sociale et solidaire peut-elle ré-enchanter le travail ? », *Agir par la culture*, 7 octobre 2014, www.agirparlaculture.be/index.php/reflexions/237-l-economie-sociale-et-solidaire-peut-elle-re-enchanter-le-travail

— 26. Matthieu Hély, « L'économie sociale... », art. cit.

— 27. Mathieu Hély, « Le travail salarié associatif est-il une variable d'ajustement des politiques publiques ? », CNAF, *Informations sociales*, vol. 4, n° 172, 2012, p. 34-42, www.cairn.info/revue-informations-sociales-2012-4-page-34.htm

— 28. Pierre Bourdieu, « L'essence du néolibéralisme », *Le Monde diplomatique*, mars 1998, p. 3, www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609

— 24. Michel Feher, *Le temps des investis. Essai sur la nouvelle question sociale*, La Découverte, 2017, p. 19-20.

— 25. Matthieu Hély, « L'économie sociale et solidaire peut-elle ré-enchanter le travail ? », *Agir par la culture*, 7 October 2014, www.agirparlaculture.be/index.php/reflexions/237-l-economie-sociale-et-solidaire-peut-elle-re-enchanter-le-travail

— 26. Matthieu Hély, « L'économie sociale... », art. cit.

— 27. Mathieu Hély, « Le travail salarié associatif est-il une variable d'ajustement des politiques publiques ? », CNAF, *Informations sociales*, vol. 4, n° 172, 2012, p. 34-42, www.cairn.info/revue-informations-sociales-2012-4-page-34.htm

Selon Karl Polanyi, les trois principes à retrouver au cœur d'un processus d'arrimage de l'économie à la société sont la réciprocité, la redistribution et le marché²⁹. Si la redistribution relève de l'État, la réciprocité est du domaine de la solidarité. Pour Jean-Michel Servet, lecteur de Polanyi, celle-ci ne se réduit pas à une relation de don contre don, elle est comprise par son inscription dans une totalité sociale et une interdépendance des acteurs. Plus que de générosité, il faut l'entendre comme souci d'autrui ; elle ne peut être confondue avec un calcul mathématique d'équivalences³⁰.

À un moment où l'État français met en chantier la réforme de l'objet social de l'entreprise dans la perspective de concilier le marché et l'intérêt général, il serait opportun que, collectivement, les organisations solidaires s'accordent sur une définition et une appropriation de la notion d'utilité sociale, en France et à l'international, et qu'elles s'entendent aussi sur le modèle d'État social avec lequel elles pourraient dialoguer.

* Joël Le Corre s'exprime ici à titre personnel.

need revising, but this does not make social impact bonds a good idea. They are instruments designed to convert third sector agencies to a neoliberal vision of the social sphere at a time of severe restrictions in public budgets. And neoliberalism has been shown by Pierre Bourdieu to be "a programme of destruction of those collective structures standing in the way of pure market logic"²⁸.

According to Karl Polanyi, the three principles at the heart of any process tying the economy to society are reciprocity, redistribution and the market²⁹. Where redistribution is the responsibility of the State, reciprocity is a matter for the solidarity sector. For Jean-Michel Servet, a Polanyi reader, reciprocity is not simply a relationship of give and take; it is about being part of a social whole with the interdependence of actors. More than just generosity, it should be interpreted as concern for others – and not confused with a mathematical calculation of equivalencies³⁰.

As France prepares to launch a reform of corporate purpose with a view to reconciling the market and the public good, it is time for third sector organizations to come together to define and take ownership of the notion of social utility, in France and abroad, and agree on a social State model with which they can confer.

* This article solely expresses the author's views.

Translated from the French by Mandy Duret

— 29. Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, Gallimard, Bibliothèque des Sciences Humaines, préface de Louis Dumont, 1983, p. 71-86.

— 30. Jean-Michel Servet, « Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi, contribution à une définition de l'économie solidaire », *Revue Tiers Monde*, vol. 4, n° 190, 2007, www.cairn.info/revue-tiers-monde-2007-2-page-255.html

— 28. Pierre Bourdieu, "L'essence du néolibéralisme", *Le Monde diplomatique*, March 1998, p. 3, www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609

— 29. Karl Polanyi *La grande transformation* [The Great Transformation], Gallimard, Bibliothèque des Sciences Humaines, foreword by Louis Dumont, 1983, p. 71-86.

— 30. Jean-Michel Servet, "Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi, contribution à une définition de l'économie solidaire", *Revue Tiers Monde*, 2007/4, n° 190, www.cairn.info/revue-tiers-monde-2007-2-page-255.html

Biographie | Biography



JOËL LE CORRE

Médecin et membre du conseil d'administration de Médecins du Monde. Après deux ans de coopération au Yémen, il effectue toute sa carrière en Seine-Saint-Denis comme responsable de services de santé et de services sociaux, départementaux et municipaux. Dans la même période, il opère plusieurs missions humanitaires en Éthiopie, en Somalie, en Roumanie et pilote le premier programme de coopération décentralisée entre une ville française et une ville éthiopienne. Il rejoint Médecins du Monde à sa retraite comme coordinateur médical au Niger, puis au Yémen.

M.D. and member of Doctors of the World's board. After two years of national service aid work in Yemen, he spent his whole career in the Seine Saint-Denis in charge of departmental and municipal health and social services. At the same time, he carried out several humanitarian aid missions in Ethiopia, Somalia and Romania and oversaw the first decentralised cooperation programme between a French and an Ethiopian city. After he retired, he joined Doctors of the World as a medical coordinator, working in Niger and Yemen.



TRANSITIONS



TRANSITIONS

« Nous devrions être aussi ambitieux en matière de protection des civils que nous le sommes en matière d'assistance »

"We should be as ambitious in protection of the civilians as we have become in assistance"

Interview with *Jan Egeland*



Ancien secrétaire général adjoint des Nations unies chargé des affaires humanitaires (OCHA) et ancien coordinateur des secours d'urgence de l'ONU, Jan Egeland est aujourd'hui secrétaire général de l'ONG Norwegian Refugee Council. En janvier dernier, il nous a accordé un entretien au cours duquel il revient sur les grands enjeux humanitaires actuels.

Former United Nations Undersecretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Jan Egeland is Secretary General of the NGO Norwegian Refugee Council. Last January, he gave us an interview during which he reviews the current major humanitarian issues.



JAN
EGELAND

Alternatives Humanitaires – L'espace humanitaire est largement défini par le cadre politique qui façonne les situations de crise. Tandis que les acteurs humanitaires ont la capacité de s'organiser et de mettre en place les réponses humanitaires, c'est bien le contexte politique plus large qui limite ou facilite l'action humanitaire qui sauve des vies. Évoquant le contexte actuel, le président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) Peter Maurer a fait référence à des situations de conflit « pré-Solferino » quand d'autres mentionnent des « zones hors DIH¹ ». Quelle est votre opinion : ce point de vue est-il trop négatif ? Quels sont, selon vous, les principaux changements qualitatifs intervenus ces dernières années ?

« Nous avons même observé une régression, surtout depuis 2012, que reflètent bien les déplacements de populations. »

“We’ve seen regression, especially since 2012, that reflect the population displacements.”

Jan Egeland – J’ai été impliqué dans le travail humanitaire depuis mes 19 ans, il y a 41 ans donc, quand j’ai quitté la Norvège pour aller en Colombie, déjà en pleine guerre civile à cette époque. Durant ces quarante années, j’ai trop de fois été celui qui insistait en disant : « La situation n’a jamais été aussi grave. » Chaque génération d’humanitaires est bouleversée et pleine d’indignation quand elle rencontre ces hommes armés, investis d’un pouvoir qui leur permet de faire ce que bon leur semble, et apparemment en totale impunité. Nous nous sentons impuissants et voulons crier à la face du monde : « La situation n’a jamais été aussi grave. » Et nous avons même observé une régression, surtout depuis 2012, que reflètent bien les déplacements de populations. Au Norwegian Refugee Council (NRC), nous disposons d’un observatoire des situations de

Humanitarian Alternatives – The space available for humanitarian action is largely defined by the politics that shape crisis settings. While humanitarians have some agency in organizing and shaping the response, it is the broader political context that restricts or facilitates life-saving humanitarian action. Referring to the current context, the President of the International Committee of the Red Cross (ICRC) Peter Maurer referred to “pre-Solferino” armed conflict situations while others have talked of “IHL¹-free war zones”. What are your views? Is this too negative a perspective? And what are the main qualitative changes for you in recent years?

Jan Egeland – I’ve been in humanitarian work since I was nineteen, 41 years ago then, when I’d left Norway to go to Colombia, which was already in a cruel civil war. In these 40 years I have been responsible for saying too many times: “It has never been worse”. Every generation of humanitarians is feeling overwhelmed and full of indignation when meeting these men with guns and power doing whatever they please, it seems with total impunity. We feel powerless and we want to cry out to the world: “it’s never been worse”. And we’ve seen regression, especially since 2012, that reflect the population displacements. The Norwegian Refugee Council (NRC) has an internal displacement monitoring-centre and together with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) we provide the global displacement figures. Around 2012, the figures went through the roof. We went from between 40 and 50 million persons displaced by conflicts and violence to now more than 65 million. That’s the highest number we have registered since the 1940s. There has been a regression with the war in Syria, connected with the war in Iraq, in Yemen, in South Sudan or in Somalia. However, as I was a Deputy for the Foreign Minister of Norway responsible for humanitarian relief in the 1990s, I would firmly say that these

— 1. Droit international humanitaire (DIH).

— 1. International Humanitarian Law (IHL).

déplacement interne et, conjointement avec l'Office du Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR), nous fournissons les chiffres globaux sur ces déplacements. En 2012 environ, les chiffres ont explosé. De 40 à 50 millions de personnes déplacées en raison de violences ou de conflits, nous sommes passés à plus de 65 millions maintenant. Il s'agit du chiffre le plus élevé qui ait été enregistré depuis les années 1940. Il y a eu une régression avec la guerre de Syrie, liée à la guerre d'Irak, au Yémen, au Soudan du Sud ou en Somalie. En revanche, pour avoir travaillé dans les années 1990 pour le ministère des Affaires étrangères norvégien responsable de l'aide humanitaire, je peux affirmer clairement que ces années ont été pires en termes de violence et de morts. C'était l'époque des génocides. Nous n'avons pas vu cette forme de génocides – comme ceux qui ont eu lieu au Rwanda, en Bosnie et dans les Balkans en général – depuis une génération maintenant. La perspective n'est pas réjouissante, mais il y a eu de nombreuses périodes aussi graves pour les civils au cours de ces cent cinquante dernières années et depuis la bataille de Solférino.

A. H. – *David Miliband, directeur de l'International Rescue Committee (IRC), a déclaré récemment que nous sommes moins confrontés à la multiplication des crises humanitaires qu'à une crise de la diplomatie et à la plaie de l'impunité. Êtes-vous d'accord avec cette déclaration ?*

J. E. – Je pense, comme David Miliband, que nous sommes confrontés à une crise profonde de la diplomatie, de la prévention des conflits, de leur résolution ainsi qu'à une impunité généralisée dans nombre d'entre eux. Mais je dirais que les années 1990 étaient pires en termes de prévention... Il y a eu des centaines d'avertissements quant à ce qui risquait de se produire au Rwanda et le monde a collectivement abandonné ce pays. L'Organisation des Nations unies (ONU) était là, mais nous sommes partis. Bill Clinton

years were much worse in terms of killings and violence. It was the age of the genocides. We haven't seen that kind of genocides – as those we had in Rwanda, Bosnia and the Balkans at large – for a generation now. So the perspective is bad but there've been many periods that have been equally bad for civilians over these last 150 years and since the battle of Solferino.

H. A. – *David Miliband, Director of the International Rescue Committee (IRC), has recently stated that we're less confronted to a multiplication of humanitarian crises per se, than to a crisis of diplomacy and the plague of impunity. Would you agree with that statement?*

J. E. – I do agree with David Miliband that we have a deep crisis of diplomacy, conflict prevention, conflict resolution as well as generalised impunity in too many conflicts. But I would say the 1990s were worse in terms of averting... There were a hundred warnings that Rwanda would happen and the world collectively left that country. The United Nations (UN) was there, but we left. Bill Clinton admitted it was his biggest failure. Kofi Annan agreed the UN failed and so on...

I was in Bosnia Herzegovina, at that time, the UN was at its most impotent and we – the humanitarians – were really "feeding" Srebrenica. My organization was among those feeding the people of Srebrenica until they were collectively massacred. It's dangerous to say that this is more an age of impunity than before. When did Congo have a rule of law? With the International Criminal Court we have actually seen an age of a few warlords meeting justice. But this is the age of us having enormous progress in assistance and not commensurate progress in protection of civilians. There should be prevention of future violence. I see it in my work as Special Advisor to the United Nations Special Envoy for Syria, in trying to get assistance to the conflict zones where there are civilians. We're failing in Eastern Ghouta; we're failing in Idlib, even though we had all of the concerned

a admis qu'il s'agissait de son plus grand échec. Kofi Annan a reconnu que l'ONU avait échoué et ainsi de suite.

J'étais en Bosnie-Herzégovine, à l'époque où l'ONU était au sommet de son impuissance et nous – les humanitaires – « nourrissons » Srebrenica. Mon organisation était parmi celles qui nourrissaient les habitants de Srebrenica jusqu'à ce qu'ils soient collectivement massacrés. Il est dangereux de dire

« Nous sommes en train d'échouer dans la Ghouta orientale, nous échouons à Idlib, alors même que nous avons réuni autour de la table toutes les nations concernées, de la Russie aux États-Unis, de l'Iran à l'Arabie saoudite. »

"We're failing in Eastern Ghouta; we're failing in Idlib, even though we had all of the concerned Nations around the table: from Russia to the United States; from Iran to Saudi Arabia."

que nous sommes davantage dans une ère d'impunité qu'auparavant. Quand le Congo a-t-il eu un État de droit ? Avec la Cour pénale internationale, on a vu l'ère où quelques « seigneurs de la guerre » ont été traduits en justice. C'est aussi une période où nous avons fait d'énormes progrès dans l'assistance humanitaire sans trouver d'équivalent pour la protection des civils. Il devrait exister une prévention des violences à venir. Je le vois à travers mon rôle de conseiller spécial de l'Envoyé spécial de l'ONU pour la Syrie, quand nous essayons d'obtenir de l'aide pour les zones de conflit où se trouvent des civils. Nous sommes en train d'échouer dans la Ghouta orientale, nous échouons à Idlib, alors même que nous avons réuni autour de la table toutes les nations concernées, de la Russie aux États-Unis, de l'Iran à l'Arabie saoudite. C'est un échec total de la diplomatie internationale et cela ne devrait pas arri-

Nations around the table: from Russia to the United States; from Iran to Saudi Arabia. It's a total failure of international diplomacy and we shouldn't have that in 2018; we should be as ambitious in protection of the civilians as we have become in assistance.

H. A. – It still seems indeed that protection is always "the bride's maid" and never "the bride" and there are obvious external reasons for this. But what about the internal reasons? For example, looking back at the final phases of the war in Sri Lanka, where not only the international community was uninterested in dealing with protection, but also the UN agencies or the leaders of the UN in the country. Since then we've had the lofty statements on the centrality of protection. Is this changing the workings? What else could we do?

J. E. – The centrality of protection – according to declarations from the United Nations and from the humanitarian community – is not happening. The central thing is assisting people. Why? The first reason is, basically because protection is more difficult, and what we – as unarmed humanitarians – are good at is the logistics of relief work. It's amazing what the World Food Programme can do in bringing enormous quantities of food cheaply and effectively to places where we would have given up before. We let people starve to death in the 1980s. We're not doing that anymore. Four famines were predicted last year. None of them happened, though millions of people remain at risk and we still need to mobilise massive support for these crises².

The second reason is that we're not having commensurate investment in trying to have all of us monitor, witness, do advocacy... look at how new technology could help us to make people accountable. I am critical of what our field is doing in protection. I feel that some of the protection-based agencies could do more to

— 2. This clarification was added after the interview.

ver en 2018. Nous devrions être aussi ambitieux en matière de protection des civils que nous le sommes en matière d'assistance.

A. H. – *Il semblerait en effet que la protection des populations passe encore au second plan, il y a des raisons externes évidentes à cela. Mais qu'en est-il des raisons internes? Rétrospectivement, par exemple dans les phases finales de la guerre au Sri Lanka, non seulement la communauté internationale se désintéressait à la protection des populations, mais aussi les agences des Nations unies ou les dirigeants locaux des Nations unies. Depuis, nous avons de nobles déclarations sur le caractère central de la protection des populations, mais est-ce que cela change quelque chose? Que pourrions-nous faire d'autre?*

J. E. – Le caractère central de la protection des populations – selon les déclarations des Nations unies et celles de la communauté humanitaire – ne se met pas en place. Ce qui est central reste l'assistance aux personnes. Pourquoi? La première raison est que la protection est plus difficile à mettre en place et que nous – en tant qu'humanitaires sans armes – savons mettre en place la logistique des opérations de secours. C'est incroyable ce que le Programme alimentaire mondial des Nations unies peut faire pour amener d'énormes quantités de nourriture efficacement et pour peu de frais à des endroits que nous aurions abandonnés avant. On laissait les gens mourir de faim dans les années 1980, ça n'arrive plus aujourd'hui. Quatre famines étaient prévues l'année dernière. Aucune n'a eu lieu même si des millions de personnes sont en danger et que nous devons encore mobiliser un soutien massif pour répondre à ces crises².

La seconde raison est que nous n'avons pas suffisamment de moyens pour que chacun d'entre nous puisse exercer une veille, observer, témoigner... Imaginez

seek partnerships. I also think too many humanitarians are too scared of offending whoever is in charge to avoid risking access or a presence. Well, no! If we're witnessing people being massacred, we shouldn't stay there. That's the whole lesson of Sri Lanka of course. The UN said we should have spoken out even though there was a risk of being thrown out because we ended up as passive witnesses to people being massacred. Protection is the biggest challenge we have ahead and we need to sit down and talk to change our behaviour.

« Trop d'humanitaires ont peur d'aller à l'encontre des décideurs par crainte de mettre en péril leur accès et leur présence sur place. »

"Too many humanitarians are too scared of offending whoever is in charge to avoid risking access or a presence."

H. A. – *From a different angle, one of the depressing realities of our time is the difficulty of engaging citizens on slaughter and survival issues. It's getting every time more difficult: we observe it in Syria or about the drowning in the Mediterranean of people seeking refuge. These situations are outrageous and most of us just sit and wring our hands. So why is there no indignation anymore? What can be done to inform and mobilise citizens and civil society on these problems?*

J. E. – There needs to be more outrage and we need to mobilise more. That is part of our failure. I think part of the protest is different today. It's happening in social media, happening on the Internet; it's happening in other ways. I think most of us would have protested a lot in front of embassies in our youth. That's not how the youngsters do it in our time. When I was young, there were, in the humanitarian world, a hundred organizations that could go anywhere in the world to do humanitarian relief in conflicts. Now there are perhaps a thou-

— 2. Cette précision a été ajoutée après l'entretien.

comment les nouvelles technologies pourraient nous aider à mettre les gens face à leurs responsabilités. Je suis critique quant à ce que notre profession fait en matière de protection. J'ai l'impression que certains organismes qui s'occupent de la protection des populations pourraient faire plus pour chercher des partenariats. Je pense aussi que trop d'humanitaires ont peur d'aller à l'encontre des décideurs par crainte de mettre en péril leur accès et leur présence sur place. Eh bien non ! Si on est témoin de massacres, on ne devrait pas rester. C'est toute la leçon du Sri Lanka. L'ONU a dit que nous aurions dû dénoncer malgré le risque d'expulsion parce que nous nous sommes retrouvés témoins passifs de massacres. La protection des populations est le plus grand défi devant nous, nous devons nous mettre autour de la table et discuter entre nous pour changer nos comportements.

A. H. – *D'un autre point de vue, une des tristes réalités de notre époque est la difficulté d'intéresser les citoyens aux questions de massacres et d'enjeux de survie. C'est à chaque fois plus difficile : on le voit pour la Syrie ou le drame des demandeurs d'asile qui se noient en Méditerranée. Ces situations sont scandaleuses et la plupart d'entre nous reste là à se morfondre. Alors pourquoi n'y a-t-il pas plus d'indignation ? Que pouvons-nous faire pour informer et mobiliser la société civile et les citoyens sur ces problèmes ?*

J. E. – Il nous faut plus d'indignation et de mobilisation. Cela fait partie de notre échec. Cependant, une partie de la mobilisation se fait différemment aujourd'hui. Elle passe par les réseaux sociaux, par l'Internet, par des biais différents. Je pense que la plupart d'entre, si nous étions encore dans notre jeunesse, auraient beaucoup protesté devant les ambassades. Ce n'est plus comme ça que les jeunes procèdent. Quand j'étais jeune, il n'y avait, dans le monde de l'humanitaire, qu'une centaine d'organisations humanitaires qui pouvaient aller n'importe où dans le monde pour apporter de l'aide humani-

sand organizations! NRC has more than 14,000³ field workers. It is ten times bigger than it was only 20 years ago. So, it's different now. Is it worse, the engagement? I don't know. It's different.

H. A. – *Norway is not part of the European Union (EU), but it seems to go along with the general lack of political will in Europe on addressing the so-called "migration crisis". Meanwhile, Lebanon, Turkey, Jordan, have provided shelter to millions who have fled Syria and, more generally, 85 % of all refugees are not in our countries, they're in these countries. Are there any pressure points that might make things change?*

J. E. – I can agree with you, Norway and Switzerland are also part of this. It's not Brussels; it's Europe as such. I would, however, say it's not uniform in our continent. Sweden and Germany are heroic compared to many countries of the Central, Eastern European countries such as Slovakia, Czech Republic, Poland or Hungary, whose nationals were very prompt in asking for asylum during the communist time in places like Scandinavia, but whose current leaders prefer to say they have "no responsibility to receive anyone today". Sweden and Germany took more than the other 35 Nations combined! What is happening now is that we are all of us, as Nations, willing to pay money for poor countries to take all of the refugee responsibility upon themselves. We pay Lebanon for taking more Syrians than all of Europe. I think that's unfair, really. The responsibility sharing that was agreed at the Summit of Obama in New York⁴ has not happened.

However, I would also say that we – as humanitarians – need to agree that the main durable solution is return. At some point the best thing for most of the Syrians is to return to Syria, not going to

— 3. According to NRC's most recent figures.

— 4. Reference to the High-level Leaders' Summit on Refugees hosted by Barack Obama on the margins of the UN General Assembly general debate in September 2016.

taire dans des conflits. Maintenant, il y a peut-être mille organisations ! La NRC a plus de 14 000³ agents sur le terrain, soit dix fois plus qu'il y a 20 ans. C'est donc différent maintenant. Y a-t-il moins d'engagement ? Je ne sais pas. Il est différent.

A. H. – *La Norvège ne fait pas partie de l'Union européenne (UE), mais semble s'aligner sur le manque général de volonté en Europe à s'occuper de la soi-disant « crise des réfugiés ». Pendant ce temps, le Liban, la Turquie et la Jordanie ont donné refuge à des millions de réfugiés syriens. Plus largement, 85 % des réfugiés ne se trouvent pas dans nos pays, mais dans ces pays. Y a-t-il des points de pression qui pourraient faire changer les choses ?*

J. E. – Je suis d'accord avec vous, la Norvège et la Suisse s'inscrivent dans le même mouvement. Ce n'est pas Bruxelles, c'est l'Europe en tant que telle. Je voudrais, cependant, préciser qu'il n'y a pas d'uniformité sur notre continent. L'Allemagne et la Suède sont héroïques comparées aux pays du Centre et de l'Est de l'Europe comme la Slovaquie, la République tchèque, la Pologne ou la Hongrie dont les ressortissants étaient prompts à demander l'asile, notamment dans les pays scandinaves, à l'époque du communisme, mais dont les dirigeants actuels préfèrent dire qu'ils n'ont « pas la responsabilité d'accueillir qui que ce soit aujourd'hui ». La Suède et l'Allemagne en ont accueilli plus que les 35 autres nations combinées ! Ce qui se passe maintenant, c'est que nous sommes, tous autant que nous sommes, en tant que nations, prêts à donner de l'argent pour que des pays pauvres assument toute la responsabilité des réfugiés par eux-mêmes. Nous payons le Liban pour qu'il accueille plus de Syriens que l'Europe toute entière. Je pense que c'est injuste, vraiment. Le partage des responsabilités qui a été accepté pendant

Lebanon. We need to facilitate that. I am not going to be able, I think, in the time of my mandate, to get the Europeans – but also the oil-rich Arab countries, or the Asian countries, or even now North America – to do the right thing, which is to welcome their fair share of refugees. And it's the same thing for Russia or China! None of the P5⁵ is even close to do what Sweden is doing. This is going to be the challenge, to have a working responsibility sharing and to find durable solutions: return, local integration, relocation to third places and real responsibility sharing. I'm looking forward to European and northern leaders saying: "Can we now be as active in saving millions of human lives as we were in saving the banks a few years back?"

Interview by Antonio Donini, visiting fellow at the Feinstein International Center of the Tufts University and research associate at the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva and Jean-Baptiste Richardier, co-founder of the Humanitarian Alternatives review.

This text is a reworked transcript of the interview given by Jan Egeland. The entire filmed interview is available on our website: <http://alternatives-humanitaires.org>

— 3. Selon les chiffres les plus récents de NRC.

— 5. China, France, Russia, the United Kingdom, the United States of America.

le sommet d'Obama à New York⁴ ne s'est pas réalisé.

Cependant, je dirais que nous – en tant qu'humanitaires – devons nous accorder sur la solution durable principale qui est celle du retour. À un moment donné, la meilleure chose pour la plupart des Syriens sera de retourner en Syrie et non d'aller au Liban. Nous devons faciliter cela. Je pense que, dans le cadre de mon mandat, je ne parviendrai pas à obtenir des Européens – mais aussi des pays arabes riches en pétrole, ou des pays d'Asie, ou même maintenant de l'Amérique du Nord – qu'ils fassent ce qu'il faut, c'est-à-dire accueillir un nombre équitable de réfugiés. Et il en va de même de la Russie ou de la Chine ! Aucun des cinq membres permanents du Conseil de sécurité⁵ ne fait ce que la Suède est en train de faire.

Ce sera cela le défi, celui de partager les responsabilités et de trouver des solutions durables : le retour, l'intégration locale, la relocalisation dans des pays tiers et un réel partage des responsabilités. J'attends avec impatience le moment où les dirigeants européens et du Nord diront : « Pouvons-nous aujourd'hui être aussi actifs pour sauver des millions de vies humaines que nous l'avons été pour sauver les banques il y a quelques années ? »

Propos recueillis par Antonio Donini, chercheur invité au Centre international Feinstein de l'Université Tufts, et chercheur associé à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, et Jean-Baptiste Richardier, cofondateur de la revue *Alternatives Humanitaires*.

Ce texte est une transcription retravaillée de l'interview accordée par Jan Egeland. L'intégralité de l'interview filmée est disponible sur notre site : <http://alternatives-humanitaires.org>

Traduit de l'anglais par Gabriel Grandjouan

— 4. Référence à la réunion des chefs d'État et de gouvernement sur les déplacements massifs des réfugiés et des migrants organisée par Barack Obama en marge de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2016

— 5. Chine, France, Russie, Royaume-Uni, États-Unis.

« *Pouvons-nous aujourd'hui être aussi actifs pour sauver des millions de vies humaines que nous l'avons été pour sauver les banques il y a quelques années ?* »

"Can we now be as active in saving millions of human lives as we were in saving the banks a few years back?"

JAN EGELAND

INNOVATIONS





INNOVATIONS

Morsures de serpent en Afrique: un combat humanitaire et politique

Snakebites in Africa: a humanitarian and political fight

Julien Potet • Médecins Sans Frontières



C'est une innovation sans doute passée inaperçue du grand public, et peut-être même d'une partie du milieu humanitaire. Avec 100 000 morsures mortelles par an, l'envenimation par serpents est désormais considérée comme une maladie tropicale négligée. Julien Potet nous explique comment Médecins Sans Frontières s'en est saisie pour en faire un combat autant humanitaire que politique.

This is an innovation probably ignored by the public at large and maybe even by some of the humanitarian actors. With 100,000 mortal bites per year, poisoning by snakes is now considered as a neglected tropical disease. Julien Potet explains to us how *Médecins Sans Frontières* has seized this issue to make a fight out of it that is both humanitarian and political.



JULIEN
POTET

La lutte contre les maladies tropicales négligées, comme la leishmaniose viscérale ou la maladie du sommeil, figure parmi les ambitions médicales les plus importantes de Médecins Sans Frontières (MSF)¹. Ces maladies ont en commun de toucher en très grande majorité les communautés les plus démunies des pays en développement, le plus souvent en zone rurale. Par manque de poids politique, les patients souffrant de ces maladies sont souvent négligés par les autorités de santé. Par manque de poids économique, ils sont négligés par l'industrie pharmaceutique. Ainsi, en 1999, Hoechst (qui allait plus tard être intégrée au groupe Sanofi) avait décidé unilatéralement d'arrêter la production d'éflornithine, le médicament alors le moins toxique contre la maladie du sommeil, en raison de faibles retombées commerciales. Une campagne médiatique menée par MSF et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) avait cependant pu faire plier Sanofi/Hoechst: la production d'éflornithine avait repris, et la compagnie s'était engagée dans une donation d'éflornithine en quantité illimitée pour les patients en Afrique.

Même cause, mêmes effets

C'est un événement similaire qui a déclenché il y a cinq ans au sein du mouvement MSF un regain d'intérêt pour une autre maladie tropicale négligée, un peu particulière: les envenimations par morsures de serpent. Il s'agit bien d'une maladie, avec de nombreux symptômes possibles selon les espèces incriminées, une maladie qui nécessite un traitement spécifique. Il y a cinq ans donc, Sanofi – encore elle – venait de décider d'arrêter la production de son sérum antivenimeux pour l'Afrique, le FAV-Afrique. Les antivenins sont des traitements à base de plasma animal (voir encadré). La plupart des autres sérums antivenimeux disponibles en Afrique étaient alors

The fight against neglected tropical diseases, such as visceral leishmaniasis and sleeping sickness, is one of the leading medical objectives of Médecins Sans Frontières (MSF)¹. All of these diseases mainly affect impoverished, mostly rural communities located in developing countries. For lack of any type of political influence, patients suffering from these afflictions most often go unnoticed by health authorities. And given their lack of any economic weight, they are disregarded by the pharmaceutical industry. Accordingly, in 1999, Hoechst (that subsequently joined the Sanofi group) unilaterally decided to discontinue the production of eflornithine, the least toxic drug that was then available against sleeping sickness, as a result of its poor profitability. However, a media campaign spearheaded by MSF and the World Health Organization (WHO) managed to have Sanofi/Hoechst reverse its decision: the production of eflornithine then resumed and the company pledged to supply eflornithine to patients in Africa at no cost for an indefinite period of time.

Same causes, same effects

Five years ago, a similar case at MSF sparked renewed interest in an other neglected tropical disease, a bit peculiar: poisoning caused by venomous snakebites. It is indeed a disease, with many possible symptoms depending on the species involved, a disease that requires specific treatment. Five years ago then, Sanofi – again on the scene – had just decided to stop manufacturing FAV-Africa, its snake antivenom marketed in Africa. Antivenoms are medications derived from animal plasma (see box). Most other antivenom sera sold in Africa were then either of poor or of undetermined quality. MSF lost no time in denouncing

— 1. Médecins Sans Frontières, *Sortir de l'oubli. Lutter contre la leishmaniose viscérale, la trypanosomiase humaine africaine, la maladie de Chagas et les autres maladies négligées*, rapport, 2012, p. 9-12, www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/sortir_de_loubli_fr.pdf

— 1. Médecins Sans Frontières, *Sortir de l'oubli. Lutter contre la leishmaniose viscérale, la trypanosomiase humaine africaine, la maladie de Chagas et les autres maladies négligées*, rapport [in French], 2012, p. 9-12, www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/sortir_de_loubli_fr.pdf

soit de qualité médiocre, soit de qualité inconnue. MSF n'a pas hésité à dénoncer la décision de Sanofi dans les médias². En parallèle, nous avons œuvré à l'amélioration de la prise en charge des victimes de morsures de serpent dans nos hôpitaux. Le nombre d'admissions pour morsures de serpent y a rapidement augmenté, mettant à jour des besoins non couverts jusqu'ici, si ce n'est par les guérisseurs traditionnels. En Éthiopie, en République centrafricaine, au Soudan du Sud, comme au Yémen, plusieurs milliers de victimes de morsures de serpent sont désormais prises en charges dans nos hôpitaux chaque année. Des projets dans d'autres régions touchées sont à l'étude.

Comment sont produits les antivenins ?

Alors que certains soins de support sont essentiels, en particulier la ventilation assistée dans certains types d'envenimations, les sérums antivenimeux constituent le seul traitement spécifique contre les morsures de serpent. La fabrication des antivenins repose sur une mécanique minutieuse, même si ses grands principes ont été élaborés il y a plus de cent ans par Calmette et d'autres pastoriens : des animaux, le plus souvent des chevaux, sont tout d'abord « vaccinés » avec un mélange de venins extraits des espèces de serpent que l'on souhaite cibler ; puis leur plasma est collecté (pas d'inquiétude, les animaux restent en bonne santé !) ; les anticorps contenus dans le plasma animal sont enfin isolés, purifiés et éventuellement fragmentés. Le contrôle des bonnes pratiques de fabrication est primordial.

Il reste cependant beaucoup à faire et l'action de MSF est une goutte d'eau dans l'océan. On estime en effet que plus de 100 000 personnes périssent

« Il s'agit bien d'une maladie, avec de nombreux symptômes possibles selon les espèces incriminées, une maladie qui nécessite un traitement spécifique. »

"It is indeed a disease, with many possible symptoms depending on the species involved, a disease that requires specific treatment."

Sanofi's decision in the media². At the same time, at MSF, we worked to improve the care of snakebite victims in our hospitals. The number of snakebite admissions rose rapidly, indicating there was a fundamental unfulfilled need that, until then, was addressed only by traditional healers. In Ethiopia, the Central African Republic, South Sudan, and Yemen, thousands of snakebite victims are now being treated in our hospitals every year. Projects in other affected areas are under study.

How are snake antivenoms produced?

Antivenoms are the only specific treatment for envenoming by snakebites, even though there is also an essential need for supportive care, especially assisted ventilation, when treating certain types of envenomation. Antivenom production is a technically demanding process, even today, now more than a hundred years after the basic principles for its development were first discovered by Calmette and other Pasteur associates. Animals, most often horses, are first inoculated with a mixture of venoms milked from representative snake species. The animal plasma is collected (no worry, no danger for the animals!), and the antibodies produced in the plasma are isolated, purified, and optionally subjected to fragmentation. Strict production guidelines are essential.

— 2. MSF Access Campaign, « Snakebite: How Sanofi slithered its way out of the neglected antivenom market », juillet 2015, www.msfaccess.org/sites/default/files/NTDs_Brief_FavAfrique_ENG_2015.pdf

— 2. MSF Access Campaign, "Snakebite: How Sanofi slithered its way out of the neglected antivenom market", July 2015, https://www.msfaccess.org/sites/default/files/NTDs_Brief_FavAfrique_ENG_2015.pdf

« On estime en effet que plus de 100 000 personnes périssent chaque année dans le monde suite à une morsure de serpent. »

"An estimated 100,000 people in the world die each year from snakebites."

chaque année dans le monde suite à une morsure de serpent. Plusieurs centaines de milliers d'autres victimes survivent avec des séquelles importantes. Le sous-continent indien est le plus touché, suivi par l'Afrique subsaharienne³. En réalité, les chiffres manquent de précision. Les registres hospitaliers sont un piètre indicateur de la situation, car de nombreuses victimes de morsures de serpent ne consultent tout simplement pas à l'hôpital. Il faudrait démultiplier les enquêtes épidémiologiques à l'échelle locale afin d'évaluer précisément le nombre de cas et de décès dans la communauté, d'identifier les villages les plus à risque, puis d'y mener des séances d'éducation à la prévention, et de renforcer les hôpitaux à proximité.

Pour des antivenins de qualité accessibles aux patients

L'obstacle financier est également considérable. Les sérums antivenimeux représentent des dépenses très élevées pour les victimes. Un traitement de qualité coûte au minimum une cinquantaine d'euros par patient, et beaucoup plus si l'envenimation est sévère et nécessite un grand nombre de flacons. En Afrique subsaharienne, le coût du traitement est le plus souvent totalement à la charge du patient, comme l'exige la politique générale de recouvrement des coûts ; faute de moyens, les victimes, en majorité des paysans, ne peuvent se payer qu'un ou deux flacons, quand ils le peuvent. MSF recommande que

However, much is left to be done and MSF's action has just been a mere drop in the ocean. Indeed, an estimated 100,000 people in the world die each year from snakebites. Several hundred thousand other victims manage to survive but with severe disabilities. The Indian subcontinent is the most affected, followed by sub-Saharan Africa³. The actual number of victims is uncertain. Hospital records are poor indicators, as many snakebite victims simply do not seek hospital treatment. Local epidemiological surveys would need to be scaled up to accurately assess the number of cases and fatalities in a community and to identify the villages most exposed to risk. Prevention education programmes and better local hospital care could then be provided.

Making quality antivenoms available to patients

The financial burden is also a major hurdle. Antivenoms are very costly for victims. Quality treatment comes to at least fifty euros per patient and considerably more for a severe envenomation that requires a large number of doses. In sub-Saharan Africa, patients usually pay for the full cost of treatment, as stipulated by general cost recovery policies. For want of money, snakebite victims, mainly peasants, can only afford to buy one or two vials of antivenom. MSF recommends that they receive affordable care, either cost-free or at most for a minimal amount of money, like in the case of other life-threatening medical conditions, such as emergency caesarean sections. This seems especially valid considering that serious studies report that the use of an adapted and effective antivenom serum in Africa is an extremely cost-effective public health measure⁴. Some countries, such as Burkina Faso, having realized this, have decided to subsidize the cost of antivenom treatment. MSF

— 3. Jose Maria Gutiérrez et al., « Snakebite envenoming », *Nature Reviews Disease Primers*, octobre 2017, p. 1-20.

— 3. Jose Maria Gutiérrez et al., "Snakebite envenoming", *Nature Reviews Disease Primers*, October 2017, p. 1-20.

— 4. Nicholas Brown, "Antivenom: the most cost-effective treatment in the world?", *Toxicon*, June 2010, p. 1405-1407.

les victimes de morsures de serpents bénéficient de soins gratuits ou tout à fait abordables, comme c'est le cas pour d'autres urgences médicales mettant en jeu la vie du patient telles que les césariennes d'urgence. Cela paraît d'autant plus souhaitable que des analyses solides montrent que l'utilisation d'un sérum antivenimeux adapté et efficace en Afrique constitue une intervention de santé publique ayant un excellent rapport coût-efficacité⁴. Certains États, comme le Burkina Faso, l'ont compris et ont fait le choix de subventionner le coût du sérum antivenimeux. MSF appelle les autres pays les plus touchés à suivre cet exemple.

En parallèle, il est indispensable d'améliorer le contrôle de la qualité des antivenins disponibles sur les différents marchés régionaux. Des produits de piètre qualité circulent encore trop souvent. S'agissant de préparations à base de plasma animal, les risques d'effets indésirables sont élevés si les produits ne sont pas bien purifiés. Il faut aussi vérifier que les sérums correspondent aux espèces les plus dangereuses de la région où ils sont utilisés et qu'ils sont efficaces contre celles-ci. Malheureusement, il n'est pas rare de trouver dans les hôpitaux africains des antivenins actifs contre des espèces du continent asiatique, mais inactifs contre les espèces locales⁵. En Éthiopie, MSF n'a pas d'autre possibilité que d'utiliser un sérum fabriqué en Égypte – car c'est le seul homologué dans le pays –, alors que ce produit ne correspond guère aux espèces prédominantes en Éthiopie. MSF n'a pas hésité à apporter un financement au Programme de préqualification de l'OMS afin que soit réalisée une évaluation complète des sérums antivenimeux actuellement commer-

calls on other countries concerned to follow this example.

At the same time, the quality control of antivenoms available on regional markets must be fundamentally upgraded. Inferior quality products still abound. Inadequately purified animal plasma products present substantial risks of causing adverse side effects. These products must also be checked to verify that they effectively correspond to the bites of the most venomous species of snakes in a given region, thus confirming their efficiency. Unfortunately, it is not uncommon to find African hospitals supplied with antivenoms active against Asian snake species yet ineffective against

« Des produits de piètre qualité circulent encore trop souvent. »

"Inferior quality products still abound."

local species⁵. In Ethiopia, MSF was left with the sole option of using the only serum approved in the country, one that was manufactured in Egypt, but which does not match very well the predominant species of snakes in Ethiopia. MSF did not hesitate to immediately contribute funds to the WHO Prequalification of Medicines Programme for a comprehensive evaluation of the antivenoms currently marketed in sub-Saharan Africa. We are keenly awaiting the results, hoping that African countries will follow WHO's recommendations and ban the marketing of poor quality antivenoms that fail to correspond to the predominant snake species in a country.

The training of health professionals is another challenge. Despite the actions of organizations like the Global Snakebite Initiative and the African Society of

— 4. Nicholas Brown, « Antivenom: the most cost-effective treatment in the world? », *Toxicon*, juin 2010, p. 1405-1407.

— 5. David Warrell, « Unscrupulous marketing of snake bite antivenoms in Africa and Papua New Guinea: choosing the right product – "what's in a name?" », *Transactions of The Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, mai 2008, p. 397-399.

— 5. David Warrell, "Unscrupulous marketing of snake bite antivenoms in Africa and Papua New Guinea: choosing the right product – "what's in a name?"", *Transactions of The Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, May 2008, p. 397-399.

cialisés en Afrique subsaharienne. Nous en attendons avec impatience les résultats en espérant que les États africains suivront les recommandations de l'OMS et interdiront la commercialisation des produits qui sont de mauvaise qualité et inadaptés aux espèces prédominantes dans le pays.

La formation des équipes soignantes constitue un autre défi. Malgré les efforts d'organisations comme la Global Snakebite Initiative ou la Société africaine de venimologie, les personnels de santé sont insuffisamment formés à la prise en charge des envenimations. Par exemple, trop de professionnels continuent à recommander l'application d'un garrot dans les premiers secours, bien que cette pratique soit délétère. Il nous semble indispensable d'inclure un module de formation sur les envenimations dans les cursus des médecins et personnels paramédicaux. Il faut en particulier cibler les professionnels actifs dans les hôpitaux des zones rurales les plus touchées.

« La mobilisation politique est tout à fait primordiale. »

“There is no question that awareness must be generated at the political level.”

Faire baisser la mortalité, c'est possible

Lorsque toutes les conditions sont réunies – en premier lieu un personnel bien formé et un accès gratuit à des soins de qualité, y compris un sérum antivenimeux adapté et efficace –, il est tout à fait possible de faire chuter la mortalité due aux morsures de serpent. C'est le cas à Paoua, dans le Nord-Ouest de la République centrafricaine. Plus de 300 victimes d'envenimations y sont désormais admises chaque année par MSF. Dans ce contexte pourtant difficile d'un point sécuritaire, les patients n'hésitent pas à se rendre rapidement à l'hôpital, pour la plupart moins de 12 heures après la morsure. La grande

Venimology, health workers are inadequately trained to deal with envenomation. For example, many of them continue to recommend using a tourniquet as a first aid measure, even though this practice is deemed hazardous. We regard it as essential that the subject of envenomation be included as part of the training programme of physicians and paramedical staff, and especially hospital workers in the rural areas that are the most affected.

Lowering mortality rates is possible

When all conditions have been met, that is, first and foremost, well-trained staff and free access to quality care, plus the availability of suitable and effective antivenom, the mortality from snake bites can be reduced. This effectively occurred in Paoua in the North-West of the Central African Republic. MSF now admits more than 300 snakebite victims every year. Despite security risks, patients no longer delay going to the hospital, at most within 12 hours after having been bitten. The vast majority of cases are caused by vipers belonging to the species *Echis ocellatus* found everywhere in the West African savannah. This viper's venom disrupts the clotting of blood. In the absence of effective treatment, over 10% of victims of envenomation by this snake die from a haemorrhage. Since the introduction of a new and better adapted antivenom serum, mortality in Paoua has been held to under 1%.

Projects of this type, fully integrated into a hospital's overall activities, must be generalized. For this to happen there is no question that awareness must be generated at the political level. A first step was taken in 2017, when snakebite envenomation was added to WHO's official priority list of neglected tropical diseases⁶. In May 2018, the World Health Assembly [the decision-making body of WHO, editor's note] is expected to adopt

— 6. Benjamin Waldmann, “WHO has added snakebite to the NTD list: these things need to happen next”, *The Lancet Global Health Blog*, September 2017.

majorité des cas sont dus à des vipères appartenant à l'espèce *Echis ocellatus*, qui sévit dans toute la savane ouest-africaine. Le venin de cette vipère cause des troubles de la coagulation. En l'absence de traitement efficace, plus de 10 % des victimes d'envenimations par *Echis ocellatus* décèdent dans un tableau hémorragique. Depuis l'introduction d'un nouveau sérum antivenimeux adapté et de qualité, la mortalité à Paoua a été maintenue à moins de 1 %.

Les projets de ce type, totalement intégrés à l'activité générale de l'hôpital, doivent être généralisés. À cet effet, la mobilisation politique est tout à fait primordiale. Une première étape a été franchie en 2017, lorsque les envenimations par morsures de serpent ont été incorporées dans la liste officielle des maladies tropicales négligées prioritaires établie par l'OMS⁶. En mai 2018, l'Assemblée mondiale de la santé [l'organe de décision de l'OMS, NDLR] adoptera en toute vraisemblance une résolution sur les morsures de serpent. En fin d'année, l'OMS lancera une feuille de route articulée autour de plusieurs piliers : enquêtes épidémiologiques, prévention et éducation communautaire, formation des soignants et renforcement des systèmes de santé, accès à des antivenins de qualité. Le succès de cette feuille de route dépendra avant tout de la mobilisation de ressources financières conséquentes de la part des ministères de la Santé des pays les plus touchés, ainsi que des bailleurs de fonds internationaux. Jusqu'ici ces derniers ont malheureusement été assez silencieux et frileux.

Une lutte sur plusieurs fronts

Pour résumer, lutter contre les morsures de serpent, c'est s'engager aussi bien sur le terrain que dans l'arène politique. Il s'agit de relever plusieurs défis majeurs : mieux doter les zones rurales en équipes soignantes formées, réguler

a resolution on snakebites. At the end of this year, WHO will roll out a roadmap built around several key approaches: epidemiological surveys, prevention and community education, training of health professionals, improvement of health care systems, and access to quality antivenoms. The success of this plan depends primarily on the provision of substantial financial aid from the ministries of health in the countries that are most concerned, as well as from international donors, who, till now, have been rather hesitant or even indifferent.

A battle on several fronts

In summary, the fight against venomous snake bites entails greater involvement in the field, as well as in the political arena. Several challenges remain: to better man rural areas with trained health care workers, to further regulate the pharmaceutical market, to call into question cost recovery policies and user fees in health care systems, and to better target the most impoverished people in developing countries. MSF's actions against snakebites are part of a humanitarian and political crusade for forgotten people who are remote from decision-making centres. Supporting the prevention and management of snakebite envenomation is a concrete step towards the universal health coverage that today's international decision-makers are calling for.

Translated from the French by Alain Johnson

— 6. Benjamin Waldmann, « WHO has added snakebite to the NTD list: these things need to happen next », *The Lancet Global Health Blog*, septembre 2017.

davantage le marché pharmaceutique, remettre en question le recouvrement des coûts par les usagers du système de santé, et mieux cibler les populations les plus démunies des pays en développement. L'action menée par MSF contre les morsures de serpent s'inscrit ainsi dans un combat humanitaire et politique en faveur de populations négligées et éloignées des centres de décision. Soutenir la prévention et la prise en charge des envenimations par morsures de serpent, c'est œuvrer d'une manière très concrète en faveur de cette couverture sanitaire universelle que les grands décideurs internationaux appellent aujourd'hui de leurs vœux.

Biographie | Biography



JULIEN POTET

Il travaille depuis 2011 à la Campagne d'accès aux médicaments essentiels de Médecins Sans Frontières. Julien Potet mène des activités de plaidoyer en faveur de l'accès aux traitements contre les maladies tropicales négligées, comme la maladie de Chagas, la trypanosomiose humaine africaine, la leishmaniose viscérale, Ebola ou les morsures de serpent. Précédemment, Julien a œuvré au sein d'autres organisations non gouvernementales, dont Sidaction, en faveur de l'accès aux traitements contre le VIH/sida.

Julien Potet has been working on the Essential Medication Access Campaign of Medecins Sans Frontières since 2011. He advocates for access to treatments against neglected tropical diseases, such as Chagas disease, human African trypanosomiasis, visceral leishmaniasis, Ebola, and envenomation from snake bites. Previously, Julien worked with other NGOs, of which Sidaction, in the area of access to HIV treatment.

MAPS

REPORTAGE

Le Collectif MAPS

Alternatives Humanitaires creuse le sillon de sa coopération avec les photographes. Parce que la sensibilité qui transparaît dans le travail déjà réalisé par les 12 photographes de MAPS fait écho à la préoccupation fondamentale des travailleurs humanitaires — voir le monde tel qu'il est — , nous vous présentons ici quelques-unes de leurs photographies.

Nouveau venu dans le milieu — il a été lancé en septembre 2017 — , le collectif MAPS propose de nouvelles approches de la narration pour traiter de l'environnement et des sociétés en mutation dans le monde entier. Il rassemble des photographes et des créateurs dans le but de monter des projets originaux qui explorent la vie quotidienne. Au cœur de cette initiative, on retrouve des projets collectifs qui insufflent une plus grande conscience, et qui servent l'intérêt général, la connaissance et la sensibilisation.

La structure est un laboratoire de création qui combine les atouts d'une agence photo et les forces d'un collectif. Elle valorise toutes sortes d'expressions photographiques. Uni par des préoccupations communes au sujet de notre planète, le collectif MAPS réunit des domaines de compétence divers et multidisciplinaires afin d'engager un dialogue et d'explorer de nouvelles limites et collaborations à caractère interdisciplinaire.

MAPS, dont les membres sont établis aux quatre coins du monde, se compose actuellement de :

- photographes internationaux aux horizons et intérêts divers, apportant chacun une expression photographique singulière ;
- professionnels créatifs et expérimentés, experts dans divers domaines comme la conservation, l'édition, la communication, l'éducation, la vente, le design et la gestion ;
- collaborateurs invités dynamiques, qui ajoutent une touche alternative, créative et stratégique aux projets : journalistes, artistes, spécialistes numériques, etc.

The MAPS's Collective

Humanitarian Alternatives is widening the furrow of its partnership with photographers. Because the sensitivity that emerges from the work already done by MAPS's 12 photographers echoes this fundamental concern of humanitarians — to see the world as it is —, we present here a selection of their photographs.

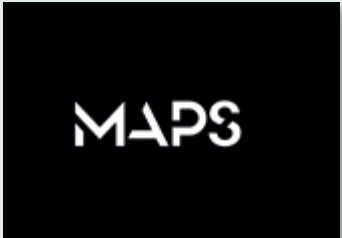
Newcomer in the landscape — it was launched in September 2017 —, MAPS is a collective proposing new approaches of storytelling to address the world's changing environment and societies. It brings together photographers and creatives to make remarkable projects traversing the quotidian world. At its core are collective projects that inspire a greater consciousness, that serve general interest, knowledge and awareness.

The structure is a creative laboratory combining the assets of a photo agency and the strengths of a collective. It values a variety of photographic vocabularies. United by common concerns facing our world, MAPS convenes diverse and multidisciplinary sets of expertise to initiate conversations, explore new and interdisciplinary boundaries and collaborations.

MAPS is a group of individuals worldwide, currently consisting of:

- international photographers, with various backgrounds and interests, each with a unique photographic voice;
- creative, experienced professionals, with expertise in different fields, including curation, editing, communication, education, sales, design and management;
- dynamic guest contributors, adding alternative, creative and strategic dimensions to the projects: journalists, artists, web specialists, etc.

www.mapsimages.com
Contact: degroux@mapsimages.com

The logo for MAPS, consisting of the letters 'MAPS' in a bold, white, sans-serif font, centered on a solid black rectangular background.

MAPS



© Alessandro Penso/MAPS

|↑|

European Dream/Rêve européen**Lesbos, Grèce – 2015.**

Une mère et son enfant sont recouverts d'une couverture de survie après être descendus de bateau sur la plage de Kayia, au nord de l'île grecque de Lesbos. Selon le HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés), environ 850 000 réfugiés et migrants, parmi lesquels des enfants, sont arrivés en Grèce par la mer en 2015. Parmi eux, un peu plus de 500 000 sont arrivés à Lesbos, une île grecque située à environ huit milles nautiques des côtes turques. Bien que située au cœur des flux migratoires, Lesbos n'avait rien à offrir aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants ; elle ne représentait que le début d'un nouveau parcours périlleux.

Lesbos, Greece – 2015.

A mother and child are wrapped in an emergency blanket after disembarking on the beach of Kayia, on the north of the Greek island of Lesbos. According to UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), approximately 850,000 refugees and migrants, including children, arrived in Greece by sea in 2015. Of these, just over 500,000 landed on Lesbos, a Greek island around eight nautical miles from the Turkish coast. Although at the centre of migration flows, Lesbos had nothing to offer to refugees, asylum seekers and migrants, and was the beginning of another harsh journey.



© Cédric Gerbehaye/MAPS

|↑|

Maqbooza Kashmir/Cachemire occupé

État de Jammu-et-Cachemire – 2017.

Des membres de la famille pleurent Mohammad Dagga qui a été tué par un jet de pierres de manifestants tandis qu'il avait été obligé par l'armée indienne de transporter l'urne le jour des élections. Environ 70 000 personnes ont été tuées au Cachemire depuis le début de l'insurrection séparatiste en 1989. Une nouvelle vague d'insurrection violente secoue maintenant la région en réponse à la répression systématique de l'armée indienne.

Six-cent mille soldats sont aujourd'hui déployés dans cette région de 12 millions d'habitants. Les rebelles cachemiris sont entrés dans la spirale de la violence. Le 8 juillet 2017 la mort de Burhan Wani, rebelle charismatique, n'a fait qu'aggraver la situation. Beaucoup de jeunes gens se tournent maintenant vers l'islam radical.

State of Jammu and Kashmir – 2017.

Relatives are grieving Mohammad Dagga who was killed by a stone thrown by protesters as he was obliged by the army to transport the elections ballot during the election day. About 70,000 people have died in Kashmir since the beginning of the separatist insurgencies in 1989. A new wave of violent insurrection is now shaking the region, in response to the systematic repression of the Indian army. Nowadays 600,000 Indian troops are deployed in this region of 12 million inhabitants. The Kashmiri rebels took up arms and entered the spiral of violence. On July 8, 2017, the death of the charismatic rebel Burhan Wani has only made the situation worse. Many young people turn to radical Islam.



© Christian Lutz/MAPS

|↑|

Tropical Gift/Cadeau tropical**Nigeria – 2010.**

Cet essai photographique capture le monde fermé de l'industrie pétrolière et gazière du Nigeria. Il exprime le malaise vécu par une société civile qui endure les conséquences de ces intérêts financiers particulièrement lucratifs. Le résultat est un constat amer qui met en évidence les relations de pouvoir inégales entre dominants et dominés – un tableau sombre montrant comment les ressources minérales très abondantes de l'Afrique sont exploitées.

Il documente ces relations sous deux angles. D'un côté, les hommes d'affaires expatriés de la capitale Abuja, dans leur vie privée, au travail et dans le cadre de négociations avec des employés de l'État nigérian. D'autre part, la pollution locale dans le delta du Niger, où se trouvent les ressources en hydrocarbures.

Nigeria – 2010.

This photographic essay captures the closed world of Nigeria's oil and gas industry. It conveys the malaise borne by civil societies that endure the consequences of these highly lucrative financial interests. The result is a bitter statement that tackles the unequal power relations between the dominators and dominated – a dark picture of how the overly abundant mineral resources of Africa are being exploited.

It documents this relation through two angles. On the one hand, the expatriated businessmen from the capital Abudja in their private life, at work and amid negotiations with Nigerian state employees. On the other hand, the local pollution in the Niger Delta, wherein lies the oil.



© Dominique Nahr/MAPS

|↑|

Fractured State/État fracturé

Leer, Soudan du Sud – 2015.

Des milliers de Sud-Soudanais de la région voisine attendent en file indienne une distribution prévue à Leer, ville par ailleurs vide et détruite de l'État d'Unité. Au cours des 24 derniers mois de conflit, l'État d'Unité a été la cible de l'essentiel des combats. En avril 2015, après une escalade des combats dans l'État d'Unité, des milliers de civils ont été forcés de fuir vers la brousse, les marais ou de se placer sous la protection de l'ONU.

Leer, South Sudan – 2015

Thousands of South Sudanese from the nearby region wait in line for a distribution in the otherwise empty and destroyed Leer in Unity State. During the last 24 months of the conflict, Unity State has witnessed the brunt of the fighting. In April 2015 after a rise in fighting in Unity, thousands of civilians were forced to flee into the bush, swamps or put themselves under the protection of the UN.



© Gaël Turine/MAPS

|↑|

The wall and the fear/Le mur et la peur

Bangladesh – août 2012.

Une ligne ferroviaire longe la frontière avec l'Inde sur quelques kilomètres et s'arrête à deux reprises dans des villes frontalières. Un passager est venu rencontrer un contact local pour emporter des produits indiens (vêtements, jouets, médicaments, lunettes de soleil, épices, etc.) à bord du train. Il les vendra ensuite sur le marché d'une autre ville. Il doit faire très attention aux gardes-frontières du Bangladesh (Border Guards Bangladesh, BGB) qui arrêtent et passent à tabac tous les individus considérés comme des trafiquants.

Le mur de séparation entre l'Inde et le Bangladesh est placé sous haute surveillance. Officiellement, l'Inde justifie cela par la protection contre les infiltrations de terroristes islamistes et l'endiguement de l'immigration issue du Bangladesh. Le nombre d'arrestations, de victimes de tortures et de morts a fait de cette frontière l'une des plus dangereuses au monde. Malgré les plaintes des familles des victimes, les crimes perpétrés restent la plupart du temps impunis.

Bangladesh – August 2012.

A train line goes along the border with India for a few kilometres and has two stops in border cities.

A passenger is expecting to meet his local contact to take some Indian goods (clothes, toys, medicines, sun glasses, spices...) onboard. He will then sale them in another city's market. He must be very careful of the Border Guards Bangladesh (BGB) who arrest and beat severely those people considered as traffickers. The separation wall between India and Bangladesh is severely guarded. The official reasons given by India are the protection against infiltrations of Islamist terrorists and stopping Bangladeshi immigration. The number of arrests, victims of torture and casualties have made this frontier one of the most dangerous in the world. Despite the complaints of the victim's families, the crimes perpetrated remain mostly unpunished.



© Hannah Reyes Morales/MAPS

|↑|

The drug war/La guerre contre la drogue **Manille, Philippines – 2016.**

Des hommes dorment à même le sol dans une prison surpeuplée de Quezon City (Grand Manille) aux Philippines, le 14 décembre 2016. Alors que de plus en plus d'hommes sont arrêtés pour usage de drogues dans le cadre de la « guerre contre la drogue » menée par le président de la République Rodrigo Duterte, les prisons deviennent encombrées ; les amis et les familles des détenus racontent que les hommes refusent les permissions de sortie, car ils craignent d'être tués par la police. Duterte a été fortement critiqué par les organisations de défense des droits de l'Homme pour sa « guerre contre la drogue » qui a coûté la vie à des milliers de personnes depuis son arrivée au pouvoir. Toutefois, sa cote de popularité reste bonne auprès de la majorité des Philippines, notamment parmi les pauvres et la classe ouvrière.

Manila, Philippines – 2016.

Men are seen sleeping inside a crowded jail on Wednesday, December 14, 2016 in Quezon City, Metro Manila, Philippines. As more men are arrested for drug use under the President of the Republic Rodrigo Duterte's "War on Drugs", jails become congested, and friends and families of inmates report men refusing permissions to go out in fear of being killed by the police. Duterte has been widely criticized by international human rights organizations for his "War on Drugs" which has taken thousands of lives since he took office, but his approval rating remains positive among the majority of Filipinos, especially the poor and the working class.



© John Trotter/MAPS

|↑|

No Agua, No Vida/Sans eau, pas de vie

Fleuve Colorado, États-Unis et Mexique – 2014.

Militant écologiste au niveau local, Juan Butrón fait semblant de boire l'eau de ce canal asséché du fleuve Colorado tandis qu'il est à la recherche de la principale manifestation du débit du cours d'eau qui s'écoule lentement depuis Morelos Dam, un réservoir situé quelques kilomètres en amont. Du fait de son altération radicale par l'activité humaine, le fleuve Colorado a fortement diminué de volume comparé à ce qu'il était auparavant.

Colorado River, USA and Mexico – 2014

Local environmentalist, Juan Butron, pretends to drink water from the dry channel of the Colorado River as he goes looking for the leading edge of the slowly moving pulse flow of water from the Morelos Dam, a few kilometers upstream.

As a consequence of the sweeping human alteration, the Colorado River was greatly reduced from what it once was.



© John Vink/MAPS

|↑|

Women at the forefront of resistance/Femmes en première ligne de la résistance

Phnom Penh, Cambodia – 2013.

Mobilisées autour des problèmes relatifs aux droits fonciers et aux expulsions, quelques femmes directement concernées par l'injustice qui leur a été faite s'opposent aux autorités depuis plus de dix ans. Prenant la parole inlassablement, ces femmes ordinaires descendent dans la rue des douzaines de fois pour manifester et affronter les forces de police, sans jamais abandonner leur lutte pour obtenir justice.

Phnom Penh, Cambodia – 2013.

Triggered by land rights issues and evictions, a number of women, directly impacted by the injustice they were inflicted with, have for more than 10 years stood up against the authorities. Relentlessly speaking up, these ordinary women demonstrate in the street dozens of times and confronting police forces, never giving up in their quest for justice.



© Justyna Mielnikiewicz/MAPS

|↑|

**A Ukraine runs through it/Une Ukraine la traverse
Dnipropetrovsk [actuelle Dnipro], Ukraine – 2014.**

Deux sœurs roms, Ruslana et Milana, se promènent le long du fleuve Dniepr en fin de journée. Il y a quelques jours, leur famille a été attaquée par un homme masqué et armé à Sloviansk, un bastion séparatiste. Ici, à Dnipropetrovsk, dans le centre de l'Ukraine, ces filles se sentent plus en sécurité. Le fleuve Dniepr est une ligne de référence symbolique par rapport à l'actuelle séparation du pays. Elle parle des réalités de tout le pays et montre le contexte politique, historique et géographique dans son ensemble.

Dnipropetrovsk [actual Dnipro], Ukraine – 2014.

Two roma sisters Ruslana and Milana are taking the evening stroll along the Dnieper River. A couple of days ago the family was attacked by armed and masked man in Slaviansk, separatist stronghold. Here in Dnipropetrovsk, in Central Ukraine, those girls feel safer. The Dnieper river is a symbolic line of reference of the present split in the country. It tells the realities of the whole country, shows the wider political, historical and geographical context.



© Massimo Berruti/MAPS

|↑|

Drops of water/Gouttes d'eau

Gaza, Beit Hanoun – 2015

Une fille et son jeune frère cherchent de l'eau potable auprès du point de distribution le plus proche. L'eau, la ressource la plus vitale, devient de plus en plus rare. Malgré l'aide de la communauté internationale, une grande partie de la population reste privée d'eau potable. Des systèmes vieillots de distribution d'eau et des installations électriques vieillissantes ont été encore davantage endommagés par le conflit qui perdure. La destruction d'une partie des égouts a entraîné la contamination de l'eau potable. Ce problème de l'eau devient de plus en plus inquiétant et pourrait se transformer, dans un proche avenir, en un facteur supplémentaire de conflit.

Gaza, Beit Hanoun – 2015

A girl and her younger brother are fetching drinking water from the closest drinking water distribution point. Water, the most vital resource, is becoming increasingly scarce. Despite the help of the international community, a large part of the population remains deprived of drinking water. Already outdated water distribution systems and electrical installations have been further damaged by the ongoing conflict. The destruction of part of the sewers led to the contamination of drinking water. This issue of water is becoming more and more worrying, and could become, in the near future, one further factor of conflict.



© Matthieu Gafsou/MAPS

|↑|

Only God can judge me/Seul Dieu peut me juger

Lausanne, Suisse – 2014.

Cette immersion dans l'univers de la drogue à Lausanne documente la vie des toxicomanes. Les portraits dignes de drogués de longue date, avec leurs visages anguleux, personnalisent de manière émouvante un problème social.

De gros plans documentaires de paquets de drogues, d'accessoires divers, de pièces aseptisées de consommation de drogue ou de caméras de surveillance donnent une impression directe du combat quotidien des toxicomanes pour la survie. Par contraste, les photos poétiques de leurs lieux de loisirs nocturnes permettent à ceux qui les regardent de deviner les côtés désirables de la consommation de telles substances.

Lausanne, Switzerland – 2014.

This immersion in Lausanne's drug scene documents the life of addicts. The dignified portraits of longtime drug abusers with their sharp-featured faces stirring personalize a social problem. Hard documentary close-ups of drug packets, drug paraphernalia, aseptic drug consumption rooms or surveillance cameras provide a direct impression of the addicts' daily struggle for survival. By contrast, the poetic photographs of the scene's nocturnal showplaces allow viewers to intuit the desirable sides of the high.



© Matthieu Gafsou/MAPS

|↑|

Uncut/Non coupées**Somaliland, Kenya et Éthiopie – 2015.**

Pour plus de 200 millions de femmes dans le monde entier, le passage de l'enfance à l'âge adulte est marqué par le sang des mutilations génitales féminines (MGF). Certaines femmes se réunissent en coalition pour éradiquer cette pratique destructrice et paient souvent le prix fort pour avoir le courage de s'exprimer au sein de sociétés patriarcales. Il s'agit d'une histoire collective, qui tisse un récit à partir de plusieurs histoires douloureuses, de hautes luttes pour les droits des femmes et, dans beaucoup de cas, de réussite et d'autonomisation.

Somaliland, Kenya and Ethiopia – 2015.

For over 200 million women around the world, the passage from infancy to adulthood is marked by the blood of female genital mutilations (FGM). Some women unite in coalitions to eradicate this harmful practice, often paying a high price for the courage to speak out in patriarchal societies. It is a collective story that sews together several tales of pain, of hard fights for women's rights and, in many cases, of success and empowerment.

CULTURE

COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

Folles directives
Crazy guidelines

125

LIVRES | BOOKS

Revue
Alternatives Sud
(Collectif)

**« ONG. Dépolitisation de la résistance au néolibéralisme ?
Points de vue du Sud »**
**"NGOs. De-politicization of the resistance to neoliberalism?
A developing countries Perspective"**

126

Collectif Babels,
Yasmine
Bouagga
(dir./ed.)

De Lesbos à Calais : comment l'Europe fabrique des camps
From Lesbos to Calais: How Europe creates encampments

130





Hi my pal! • I loved this book! • Eeks! • Never do that, poor guy! • If you give to one you must give to all! • Is it a personal choice or is it a reading validated by headquarters? • Neocolonialist! • You are endangering the security and the image of the NGO! • You didn't read the guidelines or what? • Would you do the same thing with a colleague of the same race as yours? • Pyromaniac! • I will send the information up to headquarters! • OK... • Why don't we go to the OXFAM party?



Repolitiser les ONG



Dossier « ONG. Dépolitisation de la résistance au néolibéralisme ? Points de vue du Sud »,
Revue *Alternatives Sud*
Centre tricontinental
Louvain-la-Neuve, Belgique
Éditions Syllepse, 2nd semestre 2017

"NGOs. De-politicization of the resistance to neoliberalism? A developing countries Perspective",
Journal Alternatives Sud
Centre tricontinental
Louvain-la-Neuve, Belgium
Éditions Syllepse, 2nd semestre 2017
(Published in French)

Ce numéro de la revue *Alternatives Sud* du Centre tricontinental (CETRI) du second semestre 2017 apporte une contribution intéressante au débat au centre des deux derniers numéros d'*Alternatives Humanitaires*. Les sept articles qui le composent interrogent, en le repolitisant, le débat sur la coopération des ONG avec les acteurs publics et privés (notamment lucratifs). Ils éclairent les causes de la dépolitisation des ONG, les enjeux liés au développement du néolibéralisme qui tendent à réduire le rôle des États et à faire évoluer la culture organisationnelle des ONG (l'instrumentalisation dont les ONG font l'objet, la professionnalisation managériale, ainsi que le paternalisme et la voie « réformatrice » souvent privilégiés) comme l'annonce l'éditorial de Julie Godin.

Dans cette publication se mêlent les analyses de chercheurs et de professionnels du secteur de l'aide. Tous proposent un regard critique pour analyser des phénomènes mondiaux qui touchent l'ensemble du secteur : le risque d'instrumentalisation (chapitre 1 par Thomas Gebauer et Shankar Gopalakrishnan), le paternalisme (chapitre 7 par Léon Koungou). Mais cette critique propose des réflexions sur des zones géographiques telles que l'Amérique latine (chapitre 4 par David Dumoulin Kervran) et en Amérique centrale (chapitre 5 par José Luis Rocha), comme une analyse sectorielle (les ONG environnementales dans le chapitre 8 par Alain Le Sann). D'autres articles sont des études de cas sur des sujets tels que le mouvement indien de femmes (chapitre 2 par Sruka Roy), les ONG palestiniennes (chapitre 3 par Walid Salem), les ONG en Ouganda (chapitre 6 par Maria Nassali).

Dans ce compte-rendu, nous avons choisi de présenter un peu plus en détail deux chapitres : l'un sur la problématique générale de l'instrumentalisation (chapitre 1 par Thomas Gebauer et Shankar Gopalakrishnan), et l'autre sur le cas spécifique des ONG en Ouganda (chapitre 6 de Maria Nassali).

Dans le chapitre 1, Thomas Gebauer et Shankar Gopalakrishnan font un plaidoyer en faveur d'une repolitisation des ONG afin d'éviter le péril de l'instrumentalisation. Ils dénoncent les conséquences des financements institutionnels (vecteurs d'apolitisme), qui impliquent des logiques de contrôle et de performance. Ainsi les ONG auraient tendance à se positionner d'autant plus facilement dans le secteur de l'urgence humanitaire. Ce positionnement ne permet pas de s'attaquer aux causes profondes des inégalités sociales, et ne peut être un véritable vecteur de justice sociale. Au contraire, il favoriserait un statu quo lié à la culture hégémonique néolibérale selon laquelle il existerait « un monde divisé entre les personnes qui apportent leur aide et celles qui la reçoivent, [qui] paraît bien plus acceptable qu'un monde divisé entre personnes privilégiées et personnes sociales exclues ». Il conviendrait donc d'être particulièrement vigilant quant aux collaborations avec les acteurs promoteurs d'intérêts commerciaux (et lucratifs), comme dans le secteur militaire et sécuritaire et les acteurs « philanthro-capitalistes », qui sont des agences de légitimation politique. Thomas Gebauer propose donc cinq pistes pour permettre aux ONG de se repolitiser : développer leur esprit critique, prendre des positions politiques, développer leur indépendance, réarticuler leur action avec les mouvements sociaux, et accroître leur mise en réseau en faveur de politiques de changement à plus long terme.

Dans le chapitre 6, l'avocate Maria Nassali présente le cas des associations en Ouganda. Ces organisations sont considérées comme des appendices du gouvernement du fait d'un cadre de plus en plus restrictif (durcissement du cadre légal, érosion de la liberté de réunion), propice aux interférences politiques. À ce panorama s'ajoutent de fortes rivalités quant à la captation des ressources de la coopération, et en matière d'insertion dans des réseaux de pouvoir, afin de pouvoir survivre. Ces dynamiques favorisent largement le retranchement des ONG derrière une attitude « apolitique ». L'autrice esquisse un chemin de sortie en faveur du renforcement d'une conscience politique au sein des associations en promouvant une militance (en faveur de sujets auxquels des droits sont attachés) orientée vers la sphère juridique pour continuer à œuvrer en faveur de la justice sociale. Malgré un cas d'étude soulignant le faible espace d'action lié par un contexte autoritaire et le fonctionnement néolibéral du secteur de la coopération, Maria Nassali parvient à faire une proposition pleine d'espoir.

Ce numéro permet de diffuser en français de nombreux articles parus dans des revues anglophones. Les études proposées interpellent par leur actualité et la finesse de leur propos abordant tout en nuances les problématiques de l'aide. Sans condamner les choix faits par les ONG présentées, elles permettent au contraire de poser des questions centrales pour le secteur. Il s'agit d'analyser les choix des ONG et leurs conséquences, tout en tenant compte des contextes dans lesquels ils s'insèrent. Ces articles montrent bien comment les ONG, face à des enjeux qui les dépassent, sont prises dans des logiques néolibérales. Les auteurs insistent : il n'existe aucune formule magique pour résoudre les problématiques auxquelles font face les ONG. Cependant, ce numéro esquisse de véritables pistes d'action, avec intelligence et tact, pour améliorer les marges de manœuvre dans le secteur, appelant à une nouvelle politisation des acteurs de l'aide.

Lucie Laplace

Doctorante en science politique, Laboratoire Triangle,
Université Lumière Lyon 2



Re-politicizing NGOs

The issue of the CETRI journal *Alternatives Sud* for the second half of 2017 provides an interesting contribution to the debate that has been at the centre of the last two issues of *Humanitarian Alternatives*. The seven articles it contains raise questions by re-politicizing the issue of co-operation between NGOs and public and private (in particular for profit) stakeholders. They help to explain the causes of the de-politicization of NGOs, the challenges arising from the development of neoliberalism, tending to reduce the role of the State and change the organizational culture of NGOs (the instrumentalization to which NGOs are subject, the professionalization of management, paternalism and systematic reform, both often privileged), as announced in the editorial by Julie Godin.

This publication includes analyses by both academics and professionals from the humanitarian sector, examining from a critical point of view the global issues affecting this whole sector: the risk of instrumentalization (Chapter 1 by Thomas Gebauer and Shankar Gopalakrishnan), and paternalism (Chapter 7 by Léon Koungou). But the review provides an insight into geographical regions such as Latin America (Chapter 4 by David Dumoulin Kervran) and Central America (Chapter 5 by José Luis Rocha), as well as a sector-based analysis (environmental NGOs in Chapter 8 by Alain Le Sann). Other articles are case studies on subjects such as the Indian women's movement (Chapter 2 by Sruka Roy), Palestinian NGOs (Chapter 3 by Walid Salem) and NGOs in Uganda (Chapter 6 by Maria Nassali).

In this report, we have chosen to present two chapters in more detail: Chapter 1 by Thomas Gebauer and Shankar Gopalakrishnan, dealing with the general issue of instrumentalization, and Chapter 6 by Maria Nassali, on the specific case of NGOs in Uganda.

In Chapter 1, Thomas Gebauer and Shankar Gopalakrishnan advocate the re-politicization of NGOs in order to avoid the dangers of instrumentalization. They speak out against the consequences of institutional funding (a vector of apoliticism), involving rationales based on control and performance, which tend to lead NGOs to position themselves more readily in the emergency aid sector. This rules out the possibility of addressing the root causes of social inequalities, and prevents them from constituting a true vehicle of social justice. On the contrary, it favours a status quo linked to the hegemonic neoliberal culture according to which the world seems to be "divided between people who provide aid and those who receive it, [which] appears more acceptable that a world divided between the privileged and the socially excluded". We must therefore be particularly vigilant as regards any collaboration with stakeholders promoting their own commercial (and profit-making) interests, for instance in the military and security sectors, and "philanthro-capitalists", who are agencies seeking political legitimacy. Thomas Gebauer puts forward five pathways to enable NGOs to re-politicize themselves: by developing a more critical mind-set, adopting political stances, becoming more independent, restructuring their actions to bring them in line with social movements and fostering networking to underpin more long-term policy changes.

In Chapter 6, Maria Nassali, a lawyer, presents the situation faced by associations in Uganda, where such organizations are seen as government appendages as a result of an increasingly restrictive environment (tightening of the legal framework and erosion of the freedom of assembly), conducive to political interference. This situation is compounded by strong rivalries as regards the securing of co-operation resources and inclusion in the networks of power, in order to manage to survive. These dynamics largely encourage NGOs to retrench behind an “apolitical” attitude. The author outlines a way out from this through the strengthening of political awareness within associations by advocating militancy (in favour of subjects to which rights are attached) geared towards the legal sphere, with the aim of continuing to strive for social justice. In spite of a case study underlining the limited scope for action in view of the authoritarian context and the neoliberal functioning of the co-operation sector, Maria Nassali manages to put forward a proposal providing much room for hope.

This issue publishes in French many articles that have already appeared in English-language journals. The studies included are challenging, their timeliness and the nuanced-nature of their commentaries address the issues of the aid sector with much subtlety. Without going so far as to condemn the choices made by the NGOs presented, rather they raise questions on the core issues of this sector. The NGOs’ choices and their consequences are analysed, while taking into account the contexts in which they occurred. These articles clearly show how NGOs, facing overwhelming challenges, become caught up in neoliberal thinking. The authors insist that there is no magic formula to solve the problems facing NGOs. However, this issue outlines with intelligence and tact some genuine courses of action which could increase the room for manoeuvre in the sector, calling for renewed politicization within the humanitarian community.

Lucie Laplace

Doctoral student in political science, Triangle Laboratory,
Lumière Lyon 2 University

Translated from the French by Fay Guerry



La fabrique européenne de camps



De Lesbos à Calais:
comment l'Europe fabrique des camps
Collectif Babels, Yasmine Bouagga (dir.)
Éditions Le passager clandestin, coll.
« Bibliothèque des frontières », 2017

From Lesbos to Calais:
How Europe creates encampments
Collective Babels, Yasmine Bouagga (ed.)
Publisher: Le passager clandestin,
coll. "Bibliothèque des frontières", 2017
(Published in French)

Le mot de l'éditeur

De Lesbos à Calais, une myriade de lieux de mise à l'écart émaillent les parcours des migrants. Entre bidonvilles, campements, centres de rétention et hotspots, l'encampement transforme les frontières en des espaces de vie et de mise en attente. Le retour des camps en Europe marque un tournant et nous alerte sur une crise de l'hospitalité qui fait du provisoire et de la mise à l'écart les seules manières de penser la gestion des migrations contemporaines.

Cette étude consacrée à la question des camps comme nouvelle forme de dispositifs d'accueil d'urgence en Europe interroge le rôle de ces structures de contrôle des flux et des personnes sur le continent. À travers des enquêtes de terrain, des témoignages et quelques illustrations, elle couvre un large champ, depuis l'impact des camps sur les parcours de vie des migrants, jusqu'à la manne financière qu'ils représentent pour nombre de sociétés privées en Europe.

On y apprend par ailleurs que les camps de réfugiés, lieux de mise en suspens de dizaines de milliers d'existences, sont aussi parfois des espaces d'expérimentation sociale, voire d'utopie, en marge des États.

« Bibliothèque des frontières » est une collection de 7 titres dirigée par Michel Agier et Stefan Le Courant pour penser la violence des frontières contemporaines et réinventer les politiques d'hospitalité. Le programme de recherche de l'EHESS Babels réunit une quarantaine de chercheurs en Europe sous la direction scientifique de l'anthropologue Michel Agier, assisté de Stefan Le Courant.

Centres de rétention, bidonvilles, campements, « hotspots », jungle... Une multitude de termes sont apparus ces dernières années et occupent de manière continue la une des actualités. Derrière ces mots, des origines différentes, des sens divers, mais un phénomène unique, celui de l'encampement et de la mise à l'écart des populations migrantes aux quatre coins de l'Europe. Comprendre ces lieux, explorer ces espaces de vie et de relégation, analyser les trajectoires des populations et les dynamiques sociales, c'est la mission que s'est donnée l'équipe Babels¹ à travers cet ouvrage coordonné par la sociologue Yasmine Bouagga. S'inscrivant dans une démarche collective, ce travail s'appuie sur l'expérience de différents chercheurs pour explorer un phénomène encore peu étudié. À l'aide d'enquêtes de terrain et de témoignages, il tente de dresser une typologie de ces nouvelles formes de camps en Europe, pour mieux comprendre leur origine et leur fonctionnement.

Une conséquence des politiques d'accueil européennes

Point de départ de l'ouvrage, la question du retour des « camps » sur le continent européen est analysée successivement par les auteurs, afin de comprendre les origines et les raisons de ce phénomène. Officiellement responsables de l'accueil et de la répartition solidaire des réfugiés, les politiques migratoires européennes sont directement pointées du doigt. En effet, l'Union européenne est présentée comme responsable de cette « crise de l'accueil » et de la fabrication de ces camps et lieux d'enfermement, que ce soit de manière délibérée ou par négligence.

C'est à Lesbos, aux portes du Vieux Continent, qu'a lieu la première enquête de terrain, sur cette île devenue symbolique de l'enfermement et du rejet européen. « Camp de réfugiés à ciel ouvert », ou plutôt un « hotspot » dans le langage européen, Lesbos abrite officiellement un dispositif qui doit faciliter l'identification des personnes en situation d'exil, afin de permettre le « tri » entre migrants économiques et réfugiés. Toutefois, les dérives sont fréquentes et rapportées par des associations et les chercheurs présents sur place : renvoi automatique en Turquie depuis l'accord de 2016, entrave dans l'accès à un avocat, absence d'interprètes et de traduction des procédures... À l'aide de témoignages détaillés, ce dispositif d'enfermement est décrit comme méconnaissant les droits fondamentaux et contraire au respect du droit d'asile.

À l'intérieur même de l'Europe, des phénomènes d'encampement majeurs sont également apparus, notamment aux points de passage internes, comme la frontière franco-italienne de Vintimille-Menton. Sara Casella Colombeau nous enseigne que la fermeture de cette frontière, historiquement au cœur des flux migratoires européens, a provoqué l'apparition de nombreux camps et regroupements informels ces dernières années : aux abords des gares, près des centres associatifs, en bord de mer escarpé afin de se protéger des expulsions policières... Au gré des fermetures, expulsions et réinstallations, ces installations informelles et provisoires caractérisent le dilemme entre impératif humanitaire et dissuasion d'installation longue durée. Surtout, on observe dans cette enquête qu'elles sont le fruit des paradoxes européens et d'une coopération contre-productive entre les polices de deux États aux objectifs politiques contraires.

— 1. Babels est un programme de recherche proposant de s'interroger sur l'actuelle « crise migratoire » en Europe. Il est financé par l'Agence nationale de la recherche.

Les dérives et les conséquences dramatiques de l'encampement

S'intéressant de manière plus précise à l'organisation de la vie dans ces camps, certaines enquêtes de l'ouvrage nous montrent les conséquences néfastes et les dérives occasionnées par ces dispositifs d'encampement, qu'ils soient formels ou informels. En effet, que ce soit en France, en Grèce ou à Lampedusa, les auteurs observent une dérive historique dans laquelle la lutte contre l'immigration clandestine supprime progressivement la protection des réfugiés, pourtant une obligation en vertu du droit international. L'enquête de Louise Tassin nous montre que les espaces d'enfermement, de détention et de sanction, initialement des dispositifs d'exception et de courte durée, sont devenus la norme. Pire, du fait de leur privatisation et du désengagement progressif des États, ils sont aujourd'hui devenus un business important, dont les opportunités financières attirent des groupements criminels et mafieux, au détriment du respect des droits humains.

L'apparition de nouvelles formes d'organisation et de mobilisation

De Lesbos à Calais nous montre que l'accueil déplorable des personnes en situation d'exil a entraîné de fortes mobilisations de la société civile, pour dénoncer et pallier les manquements des États. Grâce à cela, les camps sont également devenus des lieux de solidarité envers les populations migrantes, donnant naissance à des expérimentations sociales innovantes, à l'écart des États. À Paris, où Camille Gardesse a mené des enquêtes de terrain, les phénomènes de regroupement sont très divers et l'ouvrage nous plonge dans la mobilisation citoyenne et les mouvements d'entraides avec les migrants. Dans une grande diversité, ces initiatives locales adoptent des postures critiques sur les politiques publiques, voire sur les associations historiques et majeures, accusées de complicité, et mettent en place des aides protéiformes : assistance juridique, cours de langue, mise à l'abri, soutien dans les camps, lutte contre les expulsions... À Calais enfin, l'ouvrage nous offre une analyse ethnographique passionnante de la jungle, afin de découvrir la vie quotidienne à l'intérieur de ce bidonville créé parallèlement à un camp « officiel » de l'État. À l'aide d'illustrations graphiques et de témoignages, on découvre les trajectoires et les publics présents, les jeux d'acteurs, les stratégies de survie, etc. Plus qu'un camp, c'est une organisation sociale inédite, où la société civile est fortement présente et mêlée à des publics très variés, pour former une expérience unique de société multiculturelle s'autogérant.

Pour conclure, cet ouvrage apporte un nouveau regard sur la crise migratoire, et ce pour plusieurs raisons. Par sa dimension collective tout d'abord, le réseau Babels et cette collection permettent de rassembler différentes expériences de recherche, de croiser les résultats, de mettre en perspective les conclusions afin de donner plus de sens et d'écho à un phénomène qui ne saurait être étudié localement, car s'inscrivant dans une dimension résolument européenne. Surtout, il restitue les travaux de chercheurs engagés et proches du terrain, qui partagent le quotidien des personnes en situation d'exil, qui vivent dans ces lieux de relégation, qui nouent des relations interpersonnelles, qui se mêlent aux acteurs associatifs, etc. Ainsi, l'ouvrage nous permet de mieux appréhender un phénomène en constante évolution : si certains lieux étudiés ont depuis été démantelés ou déplacés, d'autres espaces de relégation sont déjà apparus à l'intérieur de l'Europe (Briançon et la nouvelle route de passage par les Alpes) ou bien en dehors (Istanbul, Beyrouth...) et mériteraient d'être également étudiés.

Julien Antouly

Chargé de développement à la Fondation Croix-Rouge française



The build-up of camps in Europe

Publisher's comments

Between Lesbos and Calais, an endless string of confinement facilities punctuate a migrant's journey. Be they shantytowns, refugee camps, retention centres, or migrant "hotspots", these sites have transformed border zones into spaces for living and waiting. The resurgence of refugee camps in Europe marks a turning point that draws our attention on a crisis of hospitality that up to now has provided temporary relief and confinement as the sole alternatives for managing today's migratory flows.

This study, dealing with the matter of migrant camps as a new kind of emergency reception system in Europe, examines the role of these facilities as regulators of migrant flows, and their impact on Europeans. Through field surveys, testimonials, and specific examples, it presents a wide perspective, starting from the impact of camps on the lives of migrants, to the financial windfall that has fallen in the lap of many businesses in Europe.

We also learn that refugee camps, where tens of thousands of lives have been put on hold, serve as havens for social experimentation or for a utopian experience beyond the reach of governments.

"Bibliothèque des frontières" [Library of Borders], a collection of seven books published by Michel Agier and Stefan Le Courant, examines today's European border violence and the changes in current migration policies. To this end, the Babels research project of the School of Advanced Studies in the Social Sciences (EHESS) has brought together some forty researchers in Europe under the scientific leadership of the anthropologist Michel Agier, with the assistance of Stefan Le Courant.

Retention centres, shantytowns, refugee camps, “hotspots”, jungle are some of the new terms that have been springing up in news reports in recent years. Behind these words lie different background settings subject to various interpretations, but each one expressing the singular notions of encampment and confinement of migrant populations across the breadth of Europe. The objectives of the Babels project¹, set out in this book by the sociologist Yasmine Bouagga, are to better understand these places to which life has been relegated, and to examine the trajectories of migrations and their social dynamics. Taking a collective authorship approach, the book draws on the experience of various researchers to explore a subject that has received little attention until now. With the support of field surveys and testimonials, it attempts to categorize the various types of migrant camps in Europe to better understand how they started and how they function.

An outcome of European migration policies

This book starts out by successively examining the resurgence of migrant camps in Europe, from the authors’ standpoint, to better understand the beginnings of the camps and the reasons for their existence. European migration policies, officially formulated to receive and resettle refugees in accordance with principles of solidarity, are singled out. In fact, the European Union (EU) has been held to blame for this “reception crisis” and for the creation of camps and confinement facilities whether deliberately or by negligence.

It is on the island of Lesbos, the symbol of confinement and rejection on the edge of Europe, where the first field survey was carried out. As an “open sky refugee camp”, a “hotspot” in European parlance, Lesbos is officially used as an expedient for identifying people in exile, in order to sort out economic migrants from refugees. However, the recourse to extreme measures, as reported by associations and researchers on site, is recurrent: people automatically deported to Turkey according to the 2016 agreement, access to legal counsel more than problematic, absence of interpreters and translation of procedural measures... Witnesses have described the practice of confinement as contrary to the application of fundamental rights and to the right of asylum.

Within Europe itself, large refugee camps have also mushroomed, particularly at intra-European border crossings, such as between Ventimiglia and Menton on the Franco-Italian border. Sara Casella Colombeu informs us that the closure of this border, historically at the heart of European migration flows, has led, in recent years, to the emergence of numerous camps and informal aggregates situated close to train stations, near community centres, along precipitous seafronts capable of warding off police raids, etc. The closure of border crossings, the expulsion and transfer of migrants, and the construction of informal and temporary shelters all illustrate the dilemma that exists between humanitarian considerations and the plan to discourage long-term settlement. This survey tells us above all that these measures are the result of contradictory positions taken by European countries, and of counterproductive connections between the police forces of two countries with differing political objectives.

— 1. Babels is a research programme dealing with the current “migration crisis” in Europe. It is funded by the French National Agency for Research.

The collateral drift and the devastating consequences of encampments

Some of the surveys in the book, focusing specifically on how life has been organised in the camps, portray the turmoil and the damaging consequences of these temporary settlements, be they formal or informal. In fact, regardless of the location of these settlements, in France, in Greece, or in Lampedusa, the authors perceive an overall historic drift, in which measures against illegal immigration have gradually supplanted those required by international law to protect refugees. Louise Tassin's investigation tells us that these areas of confinement, detention, and sanction, initially intended to be exceptional and temporary, have now become the norm. Worse, ever since these settlements have been privatized, thus allowing States to gradually disengage themselves, they have become profitable business concerns for the mafia and other criminal groups, to the detriment of the respect for human rights.

Emergence of new types of organization and mobilization

From Lesbos to Calais shows us that the disgraceful reception of refugees has strongly mobilized the representatives of civil society, who denounce and seek to correct the failures of the States. Thanks to their actions, the camps have become havens of solidarity for migrant populations, where innovative social experiments have appeared beyond the reach of governments. We learn that in Paris, where Camille Gardesse conducted field surveys, resettlement patterns take very diverse forms, and that citizen groups are organized to provide aid to migrants. These local groups, diverse as they may be, adopt a critical stance not only towards government policies, but towards other major long-standing organizations accused of passive assent, and they offer a broad range of support services: legal assistance, language courses, shelter, relief, help in the fight against expulsions, etc. The book finally makes a fascinating ethnographic analysis of the "jungle" of Calais that gives us a glimpse of daily life inside this shantytown only a stone's throw away from an "official" State camp. With the help of graphic illustrations and testimonials, we discover the migrant routes, the people involved, the power games, the survival strategies, etc. But a refugee camp is more than that. It is a social organization without a past, where members of civil society interact with people from a wide variety of backgrounds to form a unique, multicultural, self-managing society.

To conclude, this book, for many reasons, brings a new look at the migration crisis. First and foremost, the collective works of the Babels network have combined and cross-referenced the results from different research studies, and have put the conclusions into perspective by giving them meaning and resonance. This would have been otherwise unfeasible at a local level, since the migration issue affects Europe as a whole. Above all, this book give credit to dedicated researchers who have worked directly in the field, who have partaken in the daily lives of people in exile, who have themselves experienced life in these areas of confinement, who have forged personal relationships, who have mingled with representatives of associations, etc. The book thus gives us a better understanding of a process that is constantly evolving. Some of the sites mentioned may have been recently dismantled or transferred, but other areas of confinement have already been built in Europe (in Briançon along the new migrant route crossing the Alps) and elsewhere (Istanbul, Beirut, etc.), and they also deserve to be researched.

Julien Antouly

Development Officer for the French Red Cross Foundation

Translated from the French by Alain Johnson

CRÉDITS PHOTOS

1 – Couverture

| *Cover*

© John Towner/Unsplash
• La Défense, Paris, France.
• La Défense, Paris, France.

2 – Éditorial

| *Editorial*

© K. Petrus/HI
• Une femme travaillant dans le nouveau camp de réfugiés « Omugo » dans le Nord-Est de l'Ouganda. Plus d'un million de réfugiés sud-soudanais ont cherché la sécurité dans la région, créant ainsi l'un des plus grands camps de réfugiés au monde. Handicap International fournit un soutien psychosocial aux nouveaux arrivants.
• A woman working in the newly opened refugee camp called "Omugo" in North-East Uganda. More than one million South Sudanese refugees have sought safety in the region, creating some of the largest refugee camps in the world. Handicap International is providing psychosocial support for new arrivals.

3 – Perspectives

© Pierre Failler/Secours Islamique France
• Bangladesh, août 2017. Jeune fille rohingya dans un camp de fortune situé dans une forêt clairsemée près de Kutupalong (sud de Cox's Bazar).

• Bangladesh, August 2017. Young Rohingya woman in a makeshift camp situated in a sparse forest near Kutupalong (south of Cox's Bazar).

4 – Ouverture de dossier

| *Focus opening*

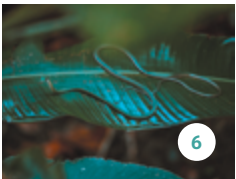
© Virginie Troit
• Désert de Liwa, Émirats Arabes Unis, 2008. La formalité dans l'informel.
• Liwa desert, United Arab Emirates, 2008. Formality in the informal.

5 – Transitions

© Virginie Troit
• Sharjah, Émirats Arabes Unis, 2010. Fret aérien d'urgence.
• Sharjah, United Arab Emirates, 2010. Emergency Air freight

6 – Innovations

© Josh Appel/Unsplash



Bulletin d'abonnement à l'édition imprimée de la revue
ALTERNATIVES HUMAINITAIRES

Subscription form for the printed edition of the review
HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Les tarifs correspondent à une politique de prix coûtant, contribuant à la couverture des coûts de mise en page et d'impression de la revue. Le téléchargement en PDF de la version digitale est également possible sur le site de la revue pendant une période initiale de parution.

These rates correspond to a pricing policy calculated to cover layout and printing costs of the review.
The download of the digital version in PDF is also possible from the review's website during an initial period of publication.

Mme Mrs./Ms. ☐

M. Mr. ☐

Nom Last Name

Prénom First Name

Particulier Individual ☐

Étudiant Student ☐

Institution Institution ☐

Raison sociale Company Name

ADRESSE ADDRESS

Rue Street

Code Postal Zip code

Ville City

Pays Country

E-mail E-mail

PASSE COMMANDE PLACE AN ORDER

	TARIF <i>Rates</i>	FRANCE		INTERNATIONAL	
		Frais d'envoi <i>Shipping costs</i>	Total <i>Total</i>	Frais d'envoi <i>Shipping costs</i>	Total <i>Total</i>
ABONNEMENT ANNUEL (3 NUMÉROS) <i>ANNUAL SUBSCRIPTION (3 ISSUES)</i>					
Étudiants <i>Students</i>	35 €	(3x5 €) = 15 €	50 € ☐	(3x8 €) = 24 €	59 € ☐
Particuliers <i>Individuals</i>	45 €		60 € ☐		69 € ☐
Institutions <i>Institutions</i>	90 €		105 € ☐		114 € ☐
Soutien <i>Support</i>	200 € ou plus <i>200 € or more</i>	Envoi inclus <i>Shipping included</i>		_____ € ☐	
ACHAT AU NUMÉRO <i>PURCHASE BY ISSUE</i>					
Étudiants <i>Students</i>	12 €	5 €	17 € ☐	8 €	20 € ☐
Particuliers <i>Individuals</i>	18 €		23 € ☐		26 € ☐



Bulletin d'abonnement à l'édition imprimée de la revue
ALTERNATIVES HUMANITAIRES

Subscription form for the printed edition of the review
HUMANITARIAN ALTERNATIVES

POSSIBILITÉ DE TARIF DÉGRESSIF SUR DEMANDE
POSSIBILITY OF DISCOUNT ON REQUEST

Pour abonnement multiple
(à partir d'une souscription de 3 abonnements)
For multiple subscriptions (minimum of 3 subscriptions)
Pour achat en nombre d'un même numéro
(à partir de 5 numéros)
For the purchase of several issues (minimum of 5 copies)

POSSIBILITÉ D'ACHAT DE NUMÉROS ANTÉRIEURS SUR DEMANDE
PURCHASE OF PAST ISSUES ON REQUEST

• Règle la somme de *Pays for the total amount of* _____ €

• Par virement bancaire *By bank transfer* ☐
IBAN: FR76 4255 9000 9141 0200 4047 241 (Crédit Coopératif)

• Par chèque *By check* ☐
À l'ordre de Alternatives Humanitaires
Made out to Alternatives Humanitaires

UNE VERSION ÉLECTRONIQUE DU BULLETIN EST DISPONIBLE SUR NOTRE SITE INTERNET :
AN ONLINE VERSION OF THIS SUBSCRIPTION FORM IS AVAILABLE ON OUR WEBSITE:

<http://alternatives-humanitaires.org>

CE BULLETIN DE SOUSCRIPTION (2 FORMULAIRES) PEUT ÉGALEMENT ÊTRE RETOURNÉ
PAR COURRIER POSTAL À :

THIS SUBSCRIPTION FORM CAN ALSO BE RETURNED BY REGULAR POST TO:

Alternatives Humanitaires
138, avenue des frères Lumière
CS 88379
69371 Lyon Cedex 08

L'abonnement se clôture à la réception du troisième numéro. Les commandes seront honorées après réception du paiement. Une facture attestant du paiement vous sera adressée sur demande. Pensez à vous réabonner.

The subscription will end after reception of the third issue. Orders will be honoured after reception of payment.

An invoice will be sent certifying of your payment on demand. Don't forget to subscribe again.



À propos / About us

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

- la Fondation Action Contre la Faim • la Fondation Bullukian • la Fondation de Recherche Caritas
- la Fondation Croix-Rouge française • la Fondation de France • la Fondation Handicap International
- la Fondation Mérieux • la Fondation Roi Baudouin • la Fondation OVE • le Gouvernement princier de Monaco/
Direction de la Coopération Internationale.

En collaboration avec un réseau d'universités et d'institutions partenaires qui s'enrichit régulièrement.

À ce jour :

In collaboration with a developing network of partner universities and institutes:

- École Supérieure de Commerce et Développement 3A • Institut Bioforce • Université Aix-Marseille/Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC) • Université de Liège • Université de Lyon/ Université Lumière Lyon II • Université Félix Houphouët Boigny/Chaire Unesco pour la culture de la paix Abidjan
- Université Laval (Québec) • Université Saint Joseph/École Libanaise de Formation Sociale (ELFS), Beyrouth
- UQAM (Montréal)/Chaire Raoul Dandurand

La création de la revue répond aux ambitions suivantes :

- Encourager et participer à la réflexion globale du secteur humanitaire sur ses pratiques et son évolution grâce à une publication imprimée sur abonnement et une diffusion numérique en accès libre.
- Établir un espace de rencontre et de dialogue, une proximité et une dynamique d'échange entre chercheurs en sciences humaines (sociologie, histoire, économie, anthropologie...) et praticiens de l'action humanitaire sur les défis auxquels ce secteur est confronté.
- Faire mieux entendre sur la scène internationale les approches humanitaires puisant leurs racines dans le courant « sans-frontières » grâce à une mise en commun de moyens, de pensée et de projets.
- Favoriser le dialogue et les échanges dans ces domaines entre chercheurs et praticiens des pays du Nord et du Sud.

The creation of the review pursues the following ambitions:

- Encourage and participate in the global reflection concerning the humanitarian sector, its practices and its evolution, with a digital open access distribution and a printed edition available by subscription.
- To create a meeting place and a space for dialogue, proximity and a dynamic exchange between researchers in humanities (sociology, history, economy, anthropology...) and practitioners of humanitarian action concerning the challenges that this sector is confronted with.
- To give a broader international audience to a specific approach of humanitarian action rooted in the "without borders" movement, through the pooling of resources, thinking and projects.
- Stimulate the dialogue and exchanges in these fields between researchers and practitioners from the countries of the North and the South.

Politique de diffusion de la revue

Alternatives Humanitaires est disponible :

- en accès libre dans sa version numérique (lecture seule et téléchargement) sur notre site : <http://alternatives-humanitaires.org>
- sur support papier, soit par abonnement annuel soit par achat au numéro.

Distribution policy of the review

Humanitarian Alternatives is available:

- in open access in its digital version (read-only and download) on our website: <http://alternatives-humanitaires.org>
- on subscription or by purchasing a single hard copy issue.





ÉDITORIAL | EDITORIAL

- B. Martin **La quadrature du cercle**
— Squaring the circle 3

PERSPECTIVES

- M. Hofman **Les organisations humanitaires à l'ère du contre-terrorisme : rejetées par les rebelles, cooptées par les États**
— Humanitarians in the age of counter terrorism: rejected by rebels, co-opted by States 12

- T. Kadir **La crise des réfugiés rohingyas : oubliés un jour, oubliés toujours**
— The Rohingya refugee crisis: forgotten then, forgotten now 26

FOCUS | ONG ET SECTEUR MARCHAND (2) : L'ÉTAT ARBITRE ?

NGOs AND THE PRIVATE SECTOR (2): THE STATE AS AN ARBITRATOR?

- J. Fleurinor et C. Putman Cramer **Le CICR et ses partenariats avec le secteur privé : évolution et considérations éthiques**
— The ICRC and partnerships with the private sector: evolution and ethical considerations 38

- P. B. N'nde **Des réfugiés entre dysfonctionnements d'entreprise et effacement de l'État : un exemple de programme de cash au Cameroun**
— Refugees wedged between corporate malfunctions and the lack of State involvement: the example of a cash programme in Cameroon 50

- P. Paoli **« Ce qui compte, c'est la mission et le fait que tout le monde soit animé par un cahier des charges commun »**
— "What's important, is the mission and that everyone be inspired by common guidelines" 64

- J. Le Corre **Les contrats à impact social ou l'État pyromane**
— Social Impact Bonds or the pyromaniac State 73

TRANSITIONS

- J. Egeland **« Nous devrions être aussi ambitieux en matière de protection des civils que nous le sommes en matière d'assistance »**
— "We should be as ambitious in protection of the civilians as we have become in assistance" 88

INNOVATIONS

- J. Potet **Morsures de serpent en Afrique : un combat humanitaire et politique**
— Snakebites in Africa: a humanitarian and political fight 100

REPORTAGE

- Le Collectif MAPS**
— The MAPS's Collective 110

CULTURE

- Complètement Brax** — *Totally Brax* 125
Livres — *Books*
Repolitiser les ONG
— Re-politicizing NGOs 126
La fabrique européenne de camps
— The build-up of camps in Europe

Mars 2018
Numéro 7 —

ALTERNATIVES HUMANITAIRES

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

March 2018
— Issue 7

18 €

