



Ruptures et continuités

Breakdown and continuity

MAIS ÉGALEMENT...

TRANSITIONS

Planifier l'avenir: un nouveau paradigme humanitaire

— p. 104

Planning from the future:
a new humanitarian paradigm

BUT ALSO...

INNOVATIONS

Réfugiés: lever les barrières
à l'accès à l'enseignement
et à la formation

— p. 122

Refugees: lifting barriers to access
to education and training

CULTURE

À l'ouest, toujours rien
de nouveau

— p. 157

All quiet on the western front,
always

Directeur de la publication | *Publication director*
Bernard Michel

Conseil d'orientation

| *Steering council*

- Jean-Marc Boivin
- Francis Charhon
- Jean-Pierre Claveranne
- Francis Comte
- Yvan Conoir • Bruno 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

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
- Fay Guerry
- Alain Johnson
- Gauthier Lesturgie
- Juliet Powys
- Benjamin Richardier
- Derek Scoins

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*

A.D.T. International

Remerciements

| *Acknowledgements*

Pour leurs contributions
bénévoles à ce numéro :

*For their voluntary contribution
to this issue:*

- Brax • Damian Gonzalez Dominguez (CICR/ICRC) • Fay Guerry
- Laethicia Lamotte (Handicap International)
- Pauline Restoux/Olivier Vercherand (In medias res)

Conception | *Conception*

In medias res

ISSN : 2492-7120

ISBN : 978-2-37704-409-2

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

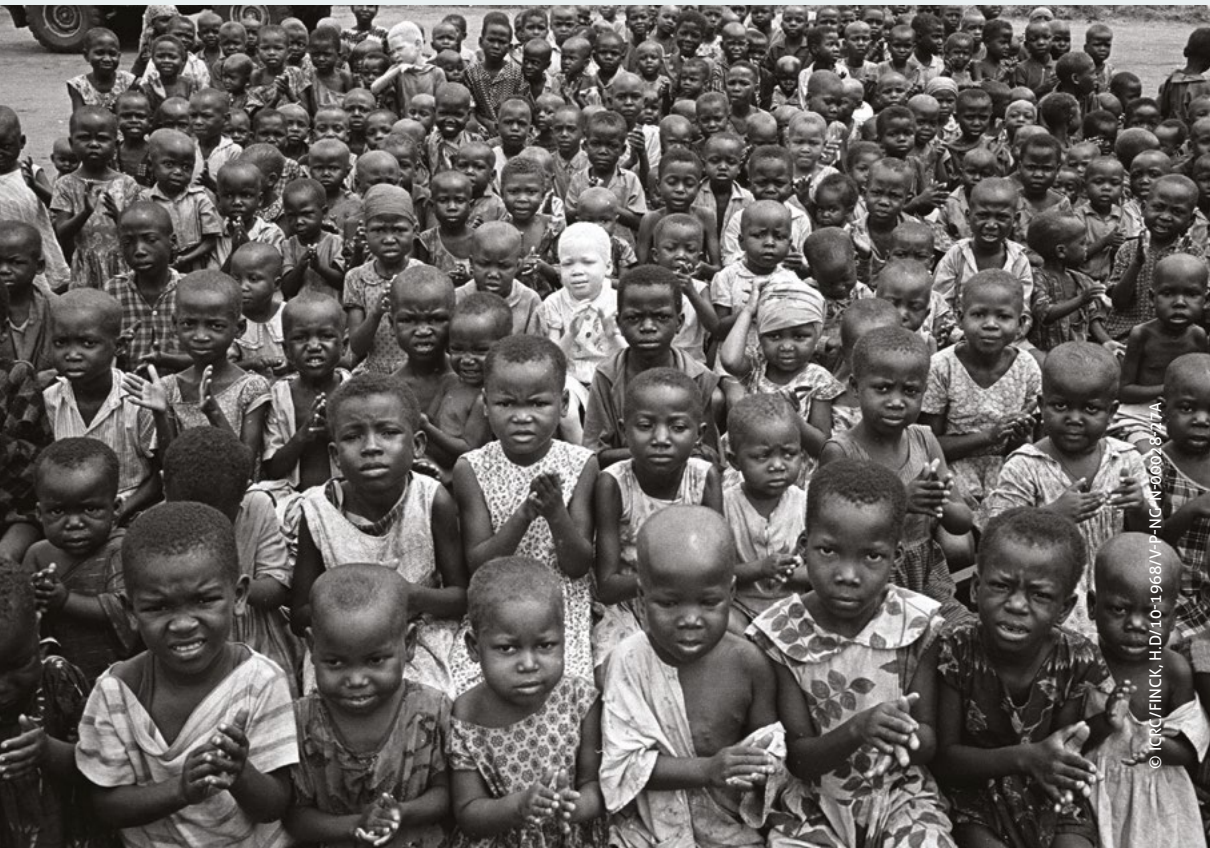


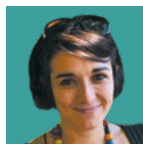
ÉDITORIAL | EDITORIAL

Des conjonctures critiques dans l'histoire humanitaire

About the critical junctures in humanitarian history

*Clara Egger • Chercheuse, membre du comité
de rédaction et directrice du Focus de ce numéro*



CLARA
EGGER

S'il est une expression qui paraît avoir été forgée pour l'étude de l'action humanitaire, c'est bien celle de « conjoncture critique » renvoyant à une série donnée d'événements qui, se combinant, marquent un tournant dans l'histoire d'une société. L'histoire de l'action humanitaire est ponctuée de telles conjonctures, les plus visibles ayant alimenté la construction d'un récit mythique des pratiques humanitaires. 1968 est de ces moments-là.

Alors que l'attention internationale est centrée sur la guerre du Vietnam, un conflit né au Nigeria entre la rébellion sécessionniste de la région du Biafra et le pouvoir central de Lagos est en voie de transformer radicalement les contextes, la portée et les modalités de l'action humanitaire en zone de conflit. Les dynamiques à l'œuvre dans le conflit biafrais, opposant forces rebelles et armée gouvernementale sur des enjeux politiques et économiques hérités de l'occupation coloniale, deviendront la norme à la fin de la guerre froide. Ces contextes attiseront l'intérêt des gouvernements pour l'action humanitaire, jusqu'alors délaissée au profit de l'aide au développement. Contrôler l'approvisionnement de l'aide permet en effet d'appuyer ses alliés, de gagner la confiance et le soutien des populations locales, mais aussi de collecter des informations stratégiques sur l'évolution d'un conflit. C'est d'ailleurs de Gaulle, conseillé par la cellule Afrique de l'Élysée qui ordonnera l'engagement de la Croix-Rouge française dans le conflit biafrais, y voyant une occasion unique d'affaiblir les réseaux postcoloniaux britanniques et de renforcer ceux de la Françafrique. L'engagement gouvernemental français dans le conflit donne paradoxalement naissance à une nouvelle génération d'humanitaires souhaitant s'affranchir du pacte de neutralité scellé par le Comité international de la Croix-Rouge, alors acteur dominant du champ, pour franchir les frontières, soigner et témoigner de ce qu'ils observaient dans le huis clos bien commode créé par la souveraineté nationale, la distance et la faible couverture médiatique.

If ever there was an expression seemingly devised for the study of humanitarian action, the one that fits the bill perfectly is "critical juncture" – a series of events which, when combined, mark a turning point in the history of a society. The history of humanitarian action is punctuated with such junctures, the most visible of which have fuelled the development of a mythical narrative of humanitarian practices. 1968 is one such moment.

With international attention focused on the Vietnam War, a conflict which emerged in Nigeria between the secessionist rebellion in the region of Biafra and the central government in Lagos would radically change the context, scope and form of humanitarian action in areas of conflict. The dynamics at work in the Biafran conflict, with rebel forces fighting the government army on political and economic issues inherited from colonial rule, would become the norm at the end of the Cold War. Situations like these would arouse government interest in humanitarian action, neglected thus far in favour of development aid. Controlling the provision of aid helps support one's allies and gain the trust and support of local populations, but it also helps to collect strategic information about developments in the conflict. Indeed it was de Gaulle, advised by the Elysée's Africa unit, who ordered the French Red Cross to intervene in the Biafran conflict, seeing it as a unique opportunity to weaken post-colonial British networks and boost those of *Françafrique*. Paradoxically, the French government's involvement in the conflict would give rise to a new generation of humanitarian workers wanting to free themselves from the pact of neutrality sealed by the International Committee of the Red Cross – the dominant player in this sector at the time – in order to cross borders, provide care and testify about what they saw in the convenient secrecy created by national sovereignty, distance and poor media coverage.

Cinquante ans plus tard, l'action humanitaire est confrontée à une nouvelle conjoncture critique. Les impacts du changement climatique, les défis posés par la violence en milieu urbain et la grande pauvreté invitent les acteurs humanitaires à se repositionner dans de nouveaux contextes. Le conflit syrien voit s'affronter, de façon inédite depuis la fin de la guerre froide, la plupart des puissances internationales appuyant la myriade de parties au conflit. L'action humanitaire entreprise au nom d'une humanité universelle ne connaissant ni frontières ni distinction, est renvoyée aux démons de ses origines : celle de la colonisation et de la « civilisation » des peuples « indigènes ». Au Nord comme au Sud, les frontières qu'on croyait estompées resurgissent, se renforcent et se militarisent. En Europe, les mêmes gouvernements qui professent les valeurs d'humanité et d'accueil à la tribune des Nations unies les renient quotidiennement sur leur territoire national, érigeant des murs et des camps pour se protéger de la « menace migratoire » dont leurs politiques internationales sont les premières responsables. Dans le même temps, l'action humanitaire est de plus en plus intégrée à des agendas sécuritaires de gestion des conflits et de lutte antiterroriste. Au nom de la localisation de l'aide, les gouvernements des pays affectés par des crises tantôt traquent et harcèlent leur société civile, tantôt se dégagent de leur responsabilité sur les organisations humanitaires. Quand ils ne font pas les deux de concert.

Dans un tel climat – qui laisse certes peu de marge de manœuvre aux acteurs humanitaires –, il est frappant de constater à quel point les discours officiels de la plupart des organisations humanitaires internationales se cantonnent au volet technique de leur action. Une analyse de contenu menée sur près de 500 documents publiés par les organisations humanitaires – combinant documents stratégiques et publications généralistes sur le secteur – révèle la prépondérance de termes faisant référence aux programmes menés

Fifty years on, humanitarian action is facing a new critical juncture. The impact of climate change and the challenges posed by urban violence and extreme poverty require humanitarian aid stakeholders to adopt new positions in new contexts. For the first time since the end of the Cold War, the Syrian conflict is pitching most international powers against each other in support of the myriad parties to the conflict. Not recognising borders and or artificial distinctions, the humanitarian aid provided in the name of universal humanity is once again facing the demons that created it: colonisation and the "civilisation" of "indigenous" peoples. In both the North and the South, borders once thought blurred are coming back and being strengthened and militarised. In Europe, the same governments that profess the values of humanity and hospitality from the rostrum of the United Nations renounce them daily on their national soil, building walls and camps to protect themselves from the "threat" of migration for which their own international policies are primarily responsible. At the same time, humanitarian action is being increasingly integrated into the security agendas of conflict management and counter-terrorism. Under the banner of localising aid, the governments of crisis-hit countries sometimes hound and harass their civil society and sometimes absolve themselves of their responsibility by passing it on to humanitarian organisations... If not both at the same time.

In such a climate – which of course leaves humanitarian aid stakeholders with precious little room for manoeuvre – it is striking to see the extent to which official announcements from most humanitarian aid organisations are restricted to the technical aspects of their work. A content analysis of nearly 500 documents published by humanitarian aid organisations – including strategy documents and more general documents about the sector – shows the preponderance of terms that refer to the programmes undertaken by the

par les organisations¹. Il s'agit de bien gérer les « données » collectées sur le terrain, d'assurer la « sécurité » des « staffs », de « développer » des « partenariats » pour remplir des « objectifs stratégiques ». C'est un langage policé, managérial et gestionnaire que donnent à lire les organisations humanitaires à leurs bailleurs et à leurs partenaires. Alors que, dans les années 1980, le journal *Le Monde* ouvrait régulièrement ses colonnes au témoignage des acteurs humanitaires pour dénoncer l'hypocrisie et le cynisme des gouvernements européens et nord-américains, c'est une représentation moins militante et plus rare de la pratique humanitaire qui se met en scène aujourd'hui. À l'heure où l'action humanitaire est mise à mal, rares sont les questionnements publics sur son sens et à sa dimension politiques.

La réalité vécue et relayée par les travailleurs humanitaires est tout autre. Lors d'ateliers participatifs sur le langage humanitaire réalisés en Asie, au Moyen-Orient et en Afrique avec des organisations humanitaires nationales et communautaires², d'autres termes ont émergé de réflexions reflétant des préoccupations ancrées de longue date dans la pratique humanitaire. Que signifie rester « neutre » et « protéger » dans des contextes de crimes de masse et de déplacements forcés ? Comment donner une place centrale aux « communautés affectées par les crises » ? Que veut dire être « redevable » pour un acteur humanitaire ? Derrière d'apparentes ruptures, les questionnements fondamentaux

organisations¹. They speak of managing "data" collected in the field, ensuring the "security" of their "staff" and "developing partnerships" to meet "strategic objectives". This is the controlled management-speak that humanitarian aid organisations give to their donors and partners as reading matter. Whilst the French newspaper *Le Monde* regularly opened up its columns to testimony from humanitarian aid workers in the 1980s to denounce the hypocrisy and cynicism of European and North American governments, what we read today is a less militant and scarcer depiction of humanitarian aid practices. At a time when humanitarian action is at risk, public debate about its purpose and its political aspects is rare.

The reality experienced and reported by humanitarian aid workers is very different. At participatory workshops on the subject of humanitarian terminology held with national and community humanitarian aid organisations² in Asia, the Middle East and Africa, other terms emerged that reflected long-standing preoccupations in humanitarian aid practice. What does it mean to remain "neutral" and "protect" in instances of mass crime and forced displacement? How do we focus on "crisis-hit communities"? What does being "accountable" mean for a humanitarian aid stakeholder? Behind these apparent breakdowns, the basic debate seems to be the same, but at odds with practices that are largely depoliticised.

— 1. Cette analyse a été menée dans le cadre du projet « Encyclopédie humanitaire » développé par le CERAH-Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire de Genève (conjoint au Graduate Institute of International and Development Studies [IHEID] et à l'Université de Genève [UNIGE]). Ce projet vise à analyser la façon dont les concepts centraux de l'action humanitaire sont définis, utilisés et interprétés par les organisations humanitaires. Les premiers résultats seront disponibles sur le site <https://humanitarianencyclopedia.org> et dans une publication à venir.

— 2. La présentation des ateliers réalisés est disponible sur le site de l'Encyclopédie humanitaire, <https://humanitarianencyclopedia.org>

— 1. This analysis was conducted under the framework of the "Humanitarian Encyclopedia" project developed by the CERAH-Geneva Centre for Education and Research in Humanitarian Action (a joint centre of the Graduate Institute of International and Development Studies [IHEID] and the University of Geneva [UNIGE]). The aim of this project is to analyse the way in which the central concepts of humanitarian action are defined, used and interpreted by humanitarian aid organisations. The first results will be published on the website <https://humanitarianencyclopedia.org> and in a forthcoming publication.

— 2. A presentation of the workshops is available on the Humanitarian Encyclopedia website <http://humanitarianencyclopedia.org>

semblent rester les mêmes, mais à rebours d'une pratique en grande partie dépolitisée.

Dans un tel contexte, ce numéro se saisit du cinquantième anniversaire de la scène inaugurale du mouvement sans-frontiériste pour éclairer les reconfigurations à l'œuvre dans l'action humanitaire contemporaine. Notre objectif n'est ni de dresser un bilan de l'expérience biafraise, ni de regretter un âge d'or passé, mais d'identifier points de rupture, conjonctures critiques et continuités entre l'humanitaire d'aujourd'hui et l'humanitaire d'hier. Pour encadrer la réflexion, nous avons proposé aux auteurs de l'adosser à cinq termes qui, loin d'épuiser le registre de la pratique humanitaire, permettaient d'en questionner la raison d'être et le sens : humanitaire, contexte, souveraineté, professionnalisation et politique. Quelle est l'histoire de l'usage de ce terme et des pratiques qui y sont associés ? Comment ces usages et pratiques ont-ils évolué au cours du temps ? Quel(s) futur(s) permettent-ils d'esquisser pour l'action humanitaire ?

Sur ces cinq termes, trois ont été largement choisis par les auteurs de ce numéro : le couple souveraineté-politique d'une part, et les migrations, comme élément structurant du contexte d'intervention des acteurs humanitaires de l'autre. En revanche, l'analyse critique de la professionnalisation du secteur et des contextes d'intervention a reçu peu de suffrages. En lui-même, ce choix dit déjà beaucoup des questions et enjeux prioritaires pour les observateurs et acteurs du champ humanitaire. En interrogeant ces termes au regard de leurs pratiques et de leurs recherches, les auteurs dessinent des permanences, mais aussi de nouveaux horizons pour l'action humanitaire au XXI^e siècle.

Against such a background, this edition aims to take the fiftieth anniversary of the inauguration of the without-borders movement as an opportunity to shed some light on the reconfigurations at work in contemporary humanitarian aid. Our goal is neither to take stock of the Biafran experience nor to lament a vanished golden age, but to identify breakdowns, critical junctures and continuity between humanitarian aid in the present and the past. To provide a framework for our thinking, we asked the authors to work around five terms which, far from exhausting the register of humanitarian aid practices, would provide a basis for questioning their *raison d'être* and their meaning: humanitarian aid, context, sovereignty, professionalisation and politics. What is the history of the use of each term and its associated practices? How have this use and these practices evolved over time? What future(s) do they map out for humanitarian action?

Of these five terms, three were widely selected by this issue's authors: the sovereignty-politics combination on one hand, and migration as a key element of the intervention context for humanitarian aid stakeholders on the other. Critical analysis of professionalisation in the sector and of the contexts of intervention, however, was the least popular. This choice *per se* already says a great deal about the priority issues and challenges for observers and stakeholders in the humanitarian sector. By examining these terms in light of their own practices and research, the authors describe some perennial features but also some new horizons for humanitarian action in the 21st century.

Translated from the French by Derek Scoins

PERSPECTIVES



PERSPECTIVES

Le Biafra : au cœur des ambiguïtés de l'humanitaire postcolonial

Biafra : at the heart of postcolonial humanitarian ambiguities

Marie-Luce Desgrandchamps • Historienne, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
et université de Genève



En somme, c'est là que tout a commencé: l'histoire et les légendes, les ambiguïtés et les dilemmes, les principes et leurs limites. À la faveur de son dernier ouvrage consacré au Biafra, Marie-Luce Desgrandchamps revient sur ce qui s'est joué au Nigeria il y a cinquante ans. À sa suite, Pierre Micheletti et Bruno-Georges David devisent de l'évolution des images et représentations de l'humanitaire durant ce demi-siècle.

In short, this is where it all began: history and legend, ambiguities and dilemmas, principles and their limits. Drawing on her recent book on Biafra, Marie-Luce Desgrandchamps looks back at what took place in Nigeria fifty years ago. Pierre Micheletti and Bruno-Georges David then discuss how images and representations of humanitarian work have evolved over half a century.





MARIE-LUCE
DESGRANSCHAMPS

Scène inaugurale du sans-frontiérisme, la guerre du Biafra est souvent considérée comme un tournant dans l'histoire de l'humanitaire, voire comme le début de son second siècle. En effet, il est indéniable que le conflit du Biafra a profondément marqué ceux qui créèrent Médecins Sans Frontières (MSF) en 1971, une organisation qui a ensuite elle-même influencé le monde de l'humanitaire tant sur le plan sémantique qu'idéologique. Néanmoins, comme l'ont montré plusieurs auteurs au premier rang desquels se trouve Rony Brauman, le caractère révolutionnaire et subversif de l'attitude des médecins français à l'époque à l'égard du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a été largement amplifié¹. D'une part parce que de nombreux organismes et individus décidèrent de se mobiliser et d'agir en dépit des restrictions imposées par le droit international, et d'autre part parce que leurs témoignages et leurs engagements intervinrent en réalité dans le cadre d'une stratégie de soutien de l'Élysée à la cause biafraise.

En France, l'association très étroite entre la création de MSF et ce conflit, puis sa remise en question n'ont pas manqué de susciter des débats sur lesquels nous ne reviendrons pas ici². Comme l'a souligné une historiographie récente³, d'autres aspects de la guerre du Biafra méritent d'être soulignés pour appréhender son importance. À partir des cinq thèmes qui structurent le Focus de ce numéro, cet article revient ainsi sur les spécificités

The "without borders" premise was inaugurated with the Biafran war, often considered as a turning point in the history of humanitarianism, or even the beginning of its second century. Undeniably, the Biafran conflict profoundly affected the founders of *Médecins Sans Frontières* (MSF), an organisation created in 1971 that, in turn, influenced humanitarianism both semantically and ideologically. Yet, as leading authors such as Rony Brauman have shown, the revolutionary and subversive attitude of the French doctors of the time towards the International Committee of the Red Cross (ICRC) has been greatly overstated¹. On the one hand, because many organisations and individuals decided to gather their forces to take action, despite international legal restrictions, and, on the other hand, because the witness accounts and the commitment of the French doctors actually formed part of the French government's support strategy for the Biafran cause.

In France, the very close association between the founding of MSF and the Biafran conflict, and then the questioning of this association, have caused controversy that we will not dwell on here². A historiographer has recently pointed out³ that greater attention should be given to other aspects of the Biafran war in order to apprehend its significance. Modelled on the five themes to which this issue is dedicated, this article examines the specific features of a conflict that helped

— 1. Rony Brauman, entretiens avec Catherine Portevin, *Penser dans l'urgence. Parcours critique d'un humanitaire*, Le Seuil, 2006, p. 87-91; Rony Brauman, « Les liaisons dangereuses du témoignage humanitaire et des propagandes politiques », in Marc Le Pape, Johana Siméant et Claudine Vidal (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, La Découverte, 2006, p. 188-204.

— 2. Denis Maillard, « 1968-2008 : le Biafra ou le sens de l'humanitaire », *Humanitaire*, n° 18, 2008, <http://humanitaire.revues.org/182>

— 3. Lasse Heerten, *The Biafran War and Postcolonial Humanitarianism. Spectacles of Suffering*, Cambridge, CUP, 2017; Lasse Heerten et Dirk Moses (dir.), *Postcolonial Conflict and the Question of Genocide: The Nigeria-Biafra War, 1967-1970*, Abingdon, Routledge, 2017.

— 1. Rony Brauman, interviews with Catherine Portevin, *Penser dans l'urgence : parcours critique d'un humanitaire*, Le Seuil, 2006, p.87-91; Rony Brauman, "Les liaisons dangereuses du témoignage humanitaire et des propagandes politiques", in Marc Le Pape, Johana Siméant et Claudine Vidal (ed.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, La Découverte, 2006, p.188-204.

— 2. Denis Maillard, "1968-2008: le Biafra ou le sens de l'humanitaire", *Humanitaire*, n°18, 2008, <http://humanitaire.revues.org/182>

— 3. Lasse Heerten, *The Biafran War and Postcolonial Humanitarianism. Spectacles of Suffering*, Cambridge, CUP, 2017; Lasse Heerten et Dirk Moses (ed.), *Postcolonial Conflict and the Question of Genocide: The Nigeria-Biafra War, 1967-1970*, Abingdon, Routledge, 2017.

d'une crise qui a contribué à faire de l'humanitaire un vecteur essentiel de la relation entre l'Afrique et l'Occident à l'heure postcoloniale.

Contexte : guerre civile ou crise humanitaire ?

Le contexte dans lequel se développent les opérations de secours au Nigeria-Biafra contribue pour beaucoup à expliquer leur complexité et les polémiques qu'elles ont suscitées. Il s'agit tout d'abord d'une guerre civile opposant l'armée nigériane aux sécessionnistes biafrais. Ces derniers, emmenés par le général Ojukwu, déclarent l'indépendance de la région située au sud-est du Nigeria, sous le nom de République du Biafra le 30 mai 1967. S'ensuit un blocus, imposé par le gouvernement nigérian pour isoler la province, et des hostilités qui durent jusqu'en janvier 1970. Si la guerre froide épargne le conflit, les États-Unis et l'URSS demeurant peu impliqués, la France et la Grande-Bretagne rejouent leurs anciennes rivalités coloniales en soutenant respectivement le Biafra et le Nigeria.

Très vite, les enjeux humanitaires se trouvent au cœur de la guerre et de ses représentations. Les autorités biafraises justifient la lutte pour l'indépendance en arguant que les populations Igbo qui composent en partie la région, sont menacées d'extermination en restant vivre au sein du Nigeria. Elles basent leur argumentaire sur les massacres qui eurent lieu en 1966, sur la façon dont les hostilités sont menées par les troupes nigérianes, et dénoncent le blocus qui affame la population. Or, en raison de leur intransigeance, les dirigeants biafrais détiennent également une part de responsabilité dans la situation de privation vécue par la population civile, mais la rhétorique victimaire qu'ils développent permet de la masquer. De plus, en mettant en scène la famine qui sévit dans la province, ils obtiennent une véritable visibilité sur la scène internationale. Alors que les tribulations des guerres civiles africaines intéressent peu à l'époque les principaux médias,

make humanitarianism a basic factor in the relationship between postcolonial Africa and the West.

Context: civil war or humanitarian crisis?

The context in which relief operations in Nigeria-Biafra were carried out is a major factor in explaining their complexity and the controversy they raised. This conflict, first of all, was a civil war between the Nigerian army and Biafran secessionists, led by General Ojukwu, who declared the southeast region of Nigeria as independent on 30 May 1967, naming it the Republic of Biafra. The Nigerian government imposed a blockade to isolate the province. Hostilities lasted until January 1970. While the Cold War disregarded the conflict, and the United States and the USSR had little involvement, France and Great Britain re-enacted their old colonial rivalries by supporting Biafra and Nigeria respectively.

Very quickly, humanitarian issues were placed at the heart of the war and its representations. The Biafran authorities justified their struggle for independence, contending that the Igbos in the population would be threatened with extermination if they remained in Nigeria. They based their arguments on the massacres that occurred in 1966 and on the manner in which the Nigerian troops were conducting the hostilities, and they denounced the blockade that was starving the population. In fact, the intransigence of the Biafran leaders was also partly to blame for the desperate situation in which the civilians found themselves, but their responsibility was obscured by their rhetoric of victimisation. In addition, by highlighting the famine that raged in the province, they managed to achieve real visibility on the international scene. Even though the tribulations of civil wars in Africa sparked little interest in the mainstream media at that time, prime-time television broadcasts of emaciated, starving children raised great waves of indignation in the West and led to the intervention of civil society. Fundraising campaigns for

la diffusion d'images télévisuelles d'enfants décharnés et affamés à des heures de grande écoute soulève une importante vague d'émotion en Occident et engendre la mobilisation des sociétés civiles. Récoltes de fonds, de matériels et de nourriture, manifestations en faveur d'une aide à la population biafraise se multiplient en Europe et aux États-Unis. Tout en contribuant à la dépolitisation du conflit, les représentations à l'origine de cette émotion installent durablement dans l'imaginaire collectif l'idée d'une Afrique que le processus de décolonisation a laissée passive et dépendante de l'aide occidentale.

Humanitaire : nouveau départ ou reconfiguration ?

Alors que les organisations onusiennes demeurent en retrait en raison du caractère civil du conflit, les acteurs non gouvernementaux se retrouvent en première ligne. Les membres du mouvement international de la Croix-Rouge, ou encore Oxfam, Christian Aid, Caritas Internationalis, Save the Children, Das Diakonisches Werk, DanChurchAid, l'Ordre de Malte et Terre des Hommes sont projetés sur le devant de la scène et se mobilisent en Europe et aux États-Unis pour récolter des fonds et recruter des volontaires. Toutes ne sont pas opérationnelles sur le terrain, mais avec ce conflit, les ONG acquièrent une place particulière et s'imposent progressivement comme des médiateurs privilégiés entre les sociétés occidentales et les anciens empires⁴.

Concrètement, les opérations de secours s'organisent de la façon suivante. Du côté des zones reprises par l'armée nigériane, d'entente avec Lagos, c'est au CICR que revient la tâche de coordonner l'acheminement et la répartition de l'aide humanitaire reçue de l'étranger. Dans l'enclave

equipment and food and public demonstrations on behalf of aid to the Biafrans spread throughout Europe and the United States. While stirring emotions and rendering the conflict apolitical, these images planted in the collective mind-set the lasting perception of Africans left passive and dependent on Western aid by the decolonisation process

Humanitarianism: a fresh start or a reconfiguration?

While UN organisations remained quiescent because the conflict was a civil war, NGOs found themselves at the forefront. Members of the international Red Cross movement, Oxfam, Christian Aid, Caritas Internationalis, Save the Children, Das Diakonisches Werk, DanChurchAid, the Order of Malta and Terre des Hommes, landing in the spotlight, raised funds and recruited volunteers in Europe and the United States. Not all NGOs ran field operations, but the conflict gave them a specific role and gradually established them as privileged mediators between Western countries and the former colonial empires⁴.

Concretely, relief operations were run in the following way. In areas reconquered by the Nigerian army and controlled by Lagos, the ICRC had the task of coordinating the routing and distribution of humanitarian aid received from abroad. In the Biafran enclave, relief workers and volunteers were airlifted at night to several locations. These operations were organised by the International Committee of the Red Cross with the help of many national Red Cross societies, on the one hand, and by religious mutual-aid organisations, grouped under the name Joint Church Aid (JCA) on the other hand. Dispensaries, hospitals, refugee camps and food centres were scattered across the region and were sent supplies via

— 4. Kevin O'Sullivan, « Biafra's legacy: NGO humanitarianism and the Nigeria civil war », in Christina Bennett, Matthew Foley et Hanna Krebs (dir.), *Learning from the past to shape the future: Lessons from the history of humanitarian action in Africa*, HPG Working Paper, Londres, Overseas Development Institute, 2016, p. 5-13.

— 4. Kevin O'Sullivan, "Biafra's Legacy: NGO Humanitarianism and the Nigeria Civil War", in Christina Bennett, Matthew Foley and Hanna Krebs (ed.), *Learning from the Past to Shape the Future: Lessons from the History of Humanitarian Action in Africa*, HPG Working Paper, London, Overseas Development Institute, 2016, p.5-13.

biafraise, les secours et les volontaires sont acheminés par le biais de plusieurs ponts aériens nocturnes établis par le Comité international de la Croix-Rouge avec le concours de nombreuses sociétés nationales de la Croix-Rouge d'une part, et par des organisations d'entraide religieuses, regroupées sous le nom de Joint Church Aid (JCA), d'autre part. Dispensaires, hôpitaux, camps de réfugiés, centres d'alimentation émaillent le territoire et sont ravitaillés en fonction des arrivages nocturnes. Différents réseaux de distribution s'organisent (catholique, protestant, Croix-Rouge) pour atteindre les populations en proie à la famine. En raison de leur fine connaissance du terrain, les missionnaires se révèlent des relais essentiels dans ces opérations. Leur examen détaillé permet ainsi de rappeler le rôle incontournable de ces acteurs, généralement moins associés aux opérations humanitaires postcoloniales qu'à la mission « civilisatrice » coloniale. Pour eux et ceux qui les soutiennent, à une période où le missionnariat décline, se tourner vers l'humanitaire s'offre comme une reconversion possible⁵. La création de l'ONG irlandaise Africa Concern – aujourd'hui Concern Worldwide – pendant le conflit, entre autres par des missionnaires et des proches de la branche irlandaise de la congrégation du Saint-Esprit, témoigne de ces reconfigurations qui s'opèrent avec la fin des empires.

Les multiples facettes des opérations de secours mises en œuvre par les acteurs non gouvernementaux illustrent également la diversité des traditions dont est issu l'humanitaire contemporain. Si l'aide aux prisonniers de guerre et la recherche des disparus s'inscrivent avant tout dans un processus d'humanisation de la guerre cher à la Croix-Rouge, l'aide médicale aux soldats blessés et aux victimes civiles se nourrit aussi de la médecine de guerre et de la médecine coloniale, tandis que la mise en place

« La diffusion d'images télévisuelles d'enfants décharnés et affamés à des heures de grande écoute soulève une importante vague d'émotion en Occident. »

"Prime-time television broadcasts of emaciated, starving children raised great waves of indignation in the West."

night-time airlifts. Various distribution networks were set up (Catholic, Protestant, Red Cross) to reach people gripped by famine. Missionaries, with their detailed knowledge of the terrain, were essential relays for these operations. Looking closely, the missionaries, generally less associated with postcolonial humanitarianism than with their colonial "civilising" mission, played a vital role. For them and their supporters, at a time when missionary work was on the decline, the transition to humanitarianism offered them an alternative vocation⁵. The Irish NGO Africa Concern – today Concern Worldwide – was founded during the conflict, partly by missionaries and associates of the Irish branch of the Congregation of the Holy Spirit, illustrating the conversions taking place after the fall of the colonial empires.

The multiple facets of the relief operations implemented by non-governmental actors also reflect the diversity of traditions from which contemporary humanitarianism emerges. Though aid for prisoners of war and the search for the missing are primarily part of a process of humanising warfare that is cherished by the Red Cross, medical care for wounded soldiers and civilians can be traced back to combat surgery and colonial medicine, while the delivery of supplies, mainly in the form of food relief, draws on the traditions of Christian charity, aid to refugees and medico-social work.

— 5. Claude Prudhomme, « Mission religieuse et action humanitaire : quelle continuité ? », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, vol. 112, n°2, 2005, p. 11-29.

— 5. Claude Prudhomme, "Mission religieuse et action humanitaire : quelle continuité?", *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, vol.112, n°2, 2005, p.11-29.

d'une aide matérielle principalement alimentaire puise à la fois dans des traditions de charité chrétienne, d'aide aux réfugiés et de travail médico-social.

Professionalisation: chasse à l'amateurisme

L'établissement d'une telle action humanitaire pose inévitablement la question du professionnalisme des organisations volontaires. C'est plus particulièrement le cas pour le CICR qui se retrouve à la tête d'une vaste opération de secours matériel, une activité qui ne figure pas à l'époque au centre de ses priorités. Il endosse ce rôle bon gré mal gré, mais sa gestion de la situation suscite dès l'été 1968 de nombreuses critiques. Elles ne proviennent pas tant des futurs *French doctors* qui n'officiant pas encore dans ses rangs, mais d'organisations partenaires et progressivement concurrentes (Croix-Rouge nationales, Églises, ONG). Paralysie, lenteur, absence de communication, inefficacité, amateurisme, les griefs sont nombreux. Ce type de critiques est récurrent dans l'histoire de l'humanitaire, chaque organisation justifiant parfois son propre engagement en soulignant les manquements de ses semblables.

Néanmoins, à la fin du conflit, le CICR fait lui-même son autocritique et conclut à la nécessité d'être mieux préparé à des opérations de ce type à l'avenir. Il s'agit, notamment pour l'une des principales organisations humanitaires de l'époque, de devenir plus opérationnelle sur des terrains d'actions de plus en plus nombreux et lointains. Des mesures sont prises dans ce sens au début des années 1970, avec entre autres le recrutement de plus de délégués sur une base pérenne et la mise en place de formations. Ces réformes, qui se révèlent par ailleurs rapidement insuffisantes, mettent en lumière les dynamiques de professionnalisation, à l'œuvre déjà avec plus ou moins de succès pendant la Seconde Guerre mon-

Professionalisation: chasing down amateurism

The establishment of this type of humanitarian action inevitably raises the question of the professionalism of voluntary organisations. This was especially the case for the ICRC, placed at the head of a vast rescue operation, an activity that was not its central priority at that time. It took on this task more or less willingly, but in the summer of 1968 its management of the operation led to a number of criticisms. These were not expressed so much by the future French doctors, who were yet to officiate in its ranks, but by partner organisations that gradually became competitors (national Red Cross, religious groups, NGOs). Immobility, delays, lack of communication, inefficiency and amateurism were some of the numerous grievances. These reproaches have recurred often in humanitarianism's past, as each organisation justifies its own commitment by highlighting the shortcomings of its peers.

Nevertheless, at the end of the conflict, the ICRC itself drew up its own self-criticism and concluded that such operations had to be better prepared in the future. As one of the most important humanitarian organisations at that time, it was essential to become more operational in more far-flung locations. Measures taken in the early 1970s with this objective in mind included recruiting more permanent officials and establishing training programmes. These reforms, which quickly proved inadequate, point to the professionalisation of humanitarianism that had already been put into motion with varying degrees of success during the Second World War⁶. Admittedly, at the time, it was mainly based on a voluntary commitment, but this does not necessarily translate as amateurism.

— 6. Silvia Salvatici, "Help the People to Help Themselves": UNRRA Relief Workers and European Displaced Persons", *Journal of Refugee Studies*, vol. 25, n°3, 2012, p. 428-451.

diale⁶, qui travaillent le monde de l'humanitaire. Certes, celui-ci est à l'époque principalement basé sur le volontariat, mais cela ne doit pas pour autant signifier amateurisme.

Politique : impacts et dilemmes de l'aide

La guerre du Biafra illustre en outre les implications politiques que peut avoir l'aide humanitaire, notamment dans un contexte de blocus et d'isolement de l'un des belligérants⁷. Ainsi, aux yeux des dirigeants biafrais, les opérations de secours revêtent une importance majeure tant sur les plans symboliques, qu'économiques ou militaires. D'une part, en témoignant de l'intérêt suscité dans le monde par leur cause, elles permettent aux dirigeants du régime de convaincre sa population du bien-fondé de leur combat et alimentent leur intransigence. D'autre part, elles représentent un apport économique considérable, qui leur fournit entre autres les moyens d'acheter des armes. Si discréditer les humanitaires fait aussi partie de la stratégie du camp nigérian, il est indéniable que les opérations de secours contribuent à l'économie de guerre biafraise. De plus, les ponts aériens sont par ailleurs régulièrement accusés de faciliter, voire de participer aux transports de matériel militaire en direction de la province. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à utiliser l'humanitaire comme un véritable outil de soutien au régime biafrais, à l'instar de l'Élysée qui met en place sa propre opération menée par la Croix-Rouge française à cet effet.

La plupart des acteurs humanitaires sont parfaitement conscients de ces enjeux, mais estiment qu'ils n'ont pas le choix s'ils souhaitent atteindre la population civile en proie à la famine. Du côté du CICR, on s'accommode de cet état de fait

« Paralysie, lenteur, absence de communication, inefficacité, amateurisme, les griefs sont nombreux. »

"Immobility, delays, lack of communication, inefficiency and amateurism were some of the numerous grievances."

Politics: the impact and dilemma of aid

The Biafran war also illustrates the political implications of humanitarian aid, particularly when one of the warring parties has been subjected to a blockade and isolation⁷. Thus, in the eyes of the Biafran leaders, relief operations were of major importance symbolically, economically and militarily. On the one hand, pointing to the interest their cause aroused in the world, the leaders of the Biafran regime were able to convince its people that their struggle was justified and this, in turn, reinforced their intransigence. On the other hand, these operations represented a sizeable economic windfall, which gave them, among other things, the means to buy weapons. Even if discrediting humanitarian workers was also part of the Nigerian camp's strategy, it is undeniable that relief operations fed the Biafran war economy. In addition, airlifts were regularly accused of facilitating or even participating in the transportation of military equipment to Biafra. Some had no qualms in using humanitarian relief as a real tool to support the Biafran regime, as did the French government, which set up its own operations led by the French Red Cross for this purpose.

Most humanitarians were fully aware of these issues, but they felt that they had no alternative if they wanted to reach out to the famine-stricken civilian

— 6. Silvia Salvatici, « "Help the people to help themselves": UNRRA relief workers and european displaced persons », *Journal of Refugee Studies*, vol. 25, n° 3, 2012, p. 428-451.

— 7. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *L'Aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Éd. Complexes, 2001.

— 7. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Brussels, Éd. Complexes, 2001.

en cherchant par exemple à limiter les dépenses des humanitaires sur place et en acheminant également une importante part de l'aide du côté nigérian. À la fin de la guerre, il a ainsi convoyé 20 000 tonnes de secours par le biais du pont aérien au Biafra et environ 80 000 tonnes du côté nigérian dans les zones reprises par l'armée fédérale. Au sein du Joint Church Aid (JCA), dont le pont aérien transporte la majorité des secours directs à la province sécessionniste (61 000 tonnes), certains s'interrogent aussi. Dans les derniers mois de la guerre, le Conseil œcuménique des Églises exprime par exemple ses doutes quant à la décision de continuer à ravitailler la province sans interroger les conditions d'acheminement imposées par les dirigeants biafrais. La fin du conflit début 1970 met un terme à ces débats, mais ceux-ci ont contribué depuis à nourrir les réflexions sur les effets pervers de l'aide, son instrumentalisation ou les dilemmes de l'humanitaire.

Souveraineté : un obstacle incontournable ?

Alors que la littérature francophone a parfois associé le droit d'ingérence au conflit du Biafra en raison du rôle joué par Bernard Kouchner dans l'établissement de cette notion⁸, ceux qui à l'époque bafouent la souveraineté du Nigeria et forcent ses frontières pour imposer des opérations de secours sont le JCA et le CICR. Une situation qui ne laisse pas le gouvernement nigérian indifférent et soulève la question souvent négligée de la réception de l'aide humanitaire. Contraint de les tolérer dans un premier temps, notamment à cause de la pression qu'exercent les opinions publiques sur ses soutiens britanniques et de la faiblesse de sa défense

population. For the ICRC, this situation was accommodated by trying, for example, to limit humanitarian workers' expenses on the ground and also by channeling a large part of the aid toward the Nigerian side. By the end of the war, it had sent 20,000 tons of relief to Biafra by airlift, and about 80,000 tons to the Nigerian side in areas reconquered by the federal forces. At Joint Church Aid (JCA), whose airlifts transported most of the direct relief to the secessionist province (61,000 tons), questions were also raised. In the last months of the war, for example, the World Council of Churches expressed its doubts concerning the decision to continue supplying the province without examining the conditions imposed by the Biafran leaders. The end of the conflict in early 1970 put an end to these debates, but since that time they have contributed to discussions on the perverse effects of aid, its misappropriation and the dilemmas of humanitarianism.

Sovereignty: an unavoidable obstacle?

It has sometimes been written in France that the "right to interfere" was tied to the Biafran conflict because of Bernard Kouchner's role in advocating this concept⁸. Yet those who, at the time, violated the sovereignty of Nigeria and forced their way across its borders to impose relief operations were the JCA and the ICRC. This situation did not leave the Nigerian government indifferent, and it raised the often overlooked issue of the reception of humanitarian aid. The Nigerians, forced to tolerate these relief operations at first, particularly because of the pressure exerted by public opinion on British support and because of their weak air defence system, took a series of measures against the ICRC in June 1969

— 8. Pour une clarification très utile sur les notions de sans-frontiérisme, de droit d'ingérence et de responsabilité de protéger et sur les rapports complexes qu'elles entretiennent, voir Eleanor Davey, « The language of *ingérence* in France: Interventionist debates in France, 1970s-1990s », in Norbert Frei, Daniel Stahl et Annette Weinke (dir.), *Human Rights and Humanitarian Intervention: Legitimizing the Use of Force since the 1970s*, Göttingen, Wallstein Verlag, 2017, p. 46-63.

— 8. To usefully clarify the notions of "without borders", "the right to interfere" and "the obligation to protect", and the complex relationships between them, see Eleanor Davey's, "The Language of *Ingérence* in France: Interventionist Debates in France 1970s-1990s", in Norbert Frei, Daniel Stahl and Annette Weinke (ed.), *Human Rights and Humanitarian Intervention: Legitimizing the Use of Force since the 1970s*, Göttingen, Wallstein Verlag, 2017, p.46-63.

aérienne, ce dernier prend une série de mesures en juin 1969 à l'encontre du CICR qui témoigne de la frustration qu'elles engendrent. C'est tout d'abord le commissaire général des opérations qui est arrêté, puis déclaré *persona non grata* à Lagos. L'armée nigériane abat ensuite un avion du pont aérien de la Croix-Rouge, y mettant ainsi un terme. Enfin, le gouvernement lui retire la coordination de l'action de secours au Nigeria. Six mois plus tard, au moment de la chute du Biafra, il complète ces mesures en bannissant les organisations qui ont participé aux ponts aériens. Dans l'ensemble, ces décisions sont accueillies avec bienveillance, voire enthousiasme, dans la presse et la population nigériane, où certains pensent que l'honneur du pays a été bafoué non seulement parce que les ponts aériens ont contribué au prolongement de la guerre, mais également en raison de la piètre considération accordée par les humanitaires occidentaux à leurs interlocuteurs africains. Dans un contexte postcolonial, dans lequel l'État-nation est devenu le symbole de l'émancipation, le gouvernement nigérian se doit donc de réaffirmer sa souveraineté. L'affaire est d'autant plus sensible que le Mouvement international de la Croix-Rouge n'a jusqu'alors pas brillé sur le continent africain pour ses interventions en faveur des populations noires et qu'il est plutôt associé à la domination blanche.

Néanmoins, regarder de plus près la façon dont se déroule concrètement la reprise en main de l'action de secours dans les territoires sous contrôle fédéral en révèle les ambiguïtés. Dans un premier temps, la fermeté est de mise et c'est à un organisme étatique que doit revenir la gestion de l'aide. Mais rapidement, les réalités financières et matérielles amènent les dirigeants à revoir leur position et à la confier finalement à la Croix-Rouge nigériane. Organisation locale, mais insérée dans un réseau international, cette dernière permet à l'action de secours de bénéficier de la mobilisation et des dons provenant de l'extérieur, tout en

that illustrated their frustration. Firstly, the Commissioner General of Operations was arrested and then declared *persona non grata* in Lagos. The Nigerian army then shot down an aircraft in the Red Cross airlift, putting an end to this operation. Finally, the government withdrew its role as coordinator of the relief effort in Nigeria. Six months later, when Biafra fell, further measures were taken to ban organisations that had participated in the airlifts. Overall, these decisions were received positively, and even enthusiastically, in the Nigerian press and by the people, some of whom held that the honour of the country had been flouted, not only because the airlifts had helped prolong the war, but also because Western humanitarians had given little consideration to their African interlocutors. In a postcolonial context, in which the Nation-State had become the symbol of emancipation, the Nigerian government had to reaffirm its sovereignty. The case was all the more sensitive, since the International Red Cross Movement had not so far been recognised on the African continent for its interventions in favour of Africans, but rather for its association with white domination.

Nevertheless, a closer look at the way in which the relief effort took place in the areas under federal control reveals some ambiguities. Initially, a firm approach was required and a State agency had to be responsible for managing aid. But soon, financial and material realities made the leaders reconsider their position, and they finally entrusted aid management to the Nigerian Red Cross. Though it was a local organisation, it was a member of an international network and could thus reap the benefit of international mobilisation and donations from abroad, while still retaining a national stamp. Similar flexibility was noted for foreign volunteers working for the ICRC. Contrary to what the government's intransigence might suggest, these workers were not systematically dismissed, and some simply passed under the authority of the Nigerian Red Cross.

lui conférant un caractère national. Un assouplissement similaire est perceptible en ce qui concerne les volontaires étrangers qui travaillent pour le CICR. Contrairement à ce que pourrait laisser croire le discours d'intransigeance tenu par le gouvernement, ceux-ci ne sont pas systématiquement renvoyés et certains passent simplement sous l'autorité de la Croix-Rouge nigériane.

Plus généralement, c'est probablement en trouvant une place dans les interstices que ménagent ces ambiguïtés caractéristiques du moment postcolonial que les acteurs humanitaires et leurs actions ont continué de prospérer. Paradoxalement, alors que le conflit du Biafra symbolise les débuts d'un humanitaire plus entreprenant, voire même contraignant, il en montre également déjà les limites. Revenir sur les spécificités de cette guerre civile permet donc à la fois de souligner la diversité des origines et des traditions qui ont nourri l'humanitaire contemporain, de rappeler la récurrence de certaines des questions qui travaillent encore aujourd'hui le secteur et nous met en garde contre une lecture parfois trop linéaire de l'histoire de l'aide humanitaire.

More generally, it was probably by finding a place in the gaps left by the uncertainties typical of the postcolonial times that humanitarians and their actions continued to flourish. Paradoxically, while the Biafran conflict symbolised the beginnings of a more enterprising and perhaps more restrictive type of humanitarianism, it already pointed to its limits. A review of the specific features of this civil war underlines the diversity of the origins and traditions that have shaped contemporary humanitarianism, reminds us of some of the past issues that still apply in this sector today and warns us against a sometimes too linear reading of humanitarianism's past.

Translated from the French by Alain Johnson

Biographie | Biography



MARIE-LUCE DESGRANDCHAMPS

Docteure en histoire de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et de l'université de Genève où elle travaille comme chargée d'enseignement. Boursière du fonds national suisse de la recherche scientifique, Marie-Luce a également été chercheure invitée au Humanitarian and Conflict Response Institute de l'Université de Manchester, à l'université de New York et au King's College de Londres. Ses recherches portent sur l'histoire de l'aide humanitaire, des ONG et des organisations internationales, plus particulièrement dans leurs rapports avec le continent africain. Elle vient de publier un ouvrage sur la guerre du Biafra aux Presses universitaires de Rennes: *L'Humanitaire en guerre civile. La guerre du Biafra*, Rennes, PUR, 2018.

Marie-Luce Desgrandchamps earned her PhD in history from Paris 1 Panthéon-Sorbonne University and the University of Geneva, where she now works as a lecturer. A recipient of the Swiss National Fund for Scientific Research, Marie-Luce has also been a visiting scholar at the Humanitarian and Conflict Response Institute at the University of Manchester, New York University, and King's College London. Her research focuses on the history of humanitarian aid, NGOs and international organisations, especially in their dealings with the Africa. Her book on the war of Biafra has recently been published by Rennes University Press: *L'Humanitaire en guerre civile. The war of Biafra*, Rennes, PUR, 2018.

PERSPECTIVES

**« C'est peu dire que
l'iconographie humanitaire
a changé de façon extrêmement
sensible en cinquante ans »**

**"The portrayal of
humanitarianism has,
to say the least, dramatically
changed in 50 years"**

Entretien avec *Pierre Micheletti et Bruno-Georges David*



Des images d'enfants décharnés rapportées du Biafra aux victimes du tsunami aux Célèbes (Sulawesi), l'iconographie humanitaire a-t-elle tant changé que cela ? Surtout, les représentations qu'elle contribue à façonner dans le public disent-elles ce qu'est la réalité de l'action humanitaire ou ne font-elles que la travestir pour mieux « vendre » des causes ? C'est autour de ces questions que nous avons réuni Pierre Micheletti et Bruno-Georges David pour mieux comprendre les contraintes et les dérives de la communication humanitaire.

From pictures of famished children in Biafra to those of victims of the Sulawesi tsunami, have portrayals of humanitarianism changed very much? Above all, do these images help capture the reality of humanitarian action in people's minds or do they only camouflage it to better "sell" a cause? These are questions that we asked both Pierre Micheletti and Bruno-Georges David to better understand the constraints and drifts of communication in humanitarianism.



BRUNO-GEORGES
DAVIDPIERRE
MICHELETTI

Alternatives Humanitaires – *En cinquante ans, comment analysez-vous l'évolution de l'iconographie humanitaire – ce qui est donné à voir à travers les images utilisées par les ONG – et des représentations – c'est-à-dire l'image mentale qu'a le public de l'action humanitaire ?*

Pierre Micheletti – S'agissant des représentations du public, la première chose qui me vient à l'esprit, c'est la multiplicité du public actuel alors qu'en 1968, si on prend ce repère, l'iconographie était essentiellement rapportée par des médias dominants occidentaux et à destination d'une opinion publique occidentale, tout juste sortie de la décolonisation. Aujourd'hui, on n'est plus dans ce monopole quant à la fabrique de l'image et des représentations. Pour paraphraser le philosophe Régis Debray, afin de se faire une opinion à peu près équilibrée d'une situation humanitaire, il faut regarder CNN, puis Al Jazeera... et les représentations sont quelque part entre les deux.

Bruno-Georges David – Je développe cette idée que, historiquement, les campagnes de communication des ONG ont été réalisées par des gens du Nord pour des gens du Nord, c'est-à-dire par des humanitaires et des journalistes allant au Sud et ramenant au Nord des images pour stimuler les prises de conscience. Mais aujourd'hui, on reste largement dans cette logique « Nord-Nord » sachant que l'économie et les industries médiatiques sont essentiellement occidentales. Certes, il existe d'autres canaux qui émergent au Moyen-Orient ou dans les pays de l'Est – je pense à l'agence Sputnik ou à RT, l'ancienne chaîne *Russia Today* –, mais avec difficulté car ils sont souvent très contestés, notamment en Occident. Il me semble donc que l'humanitaire en France, tel qu'il existe aujourd'hui dans son écriture médiatique, se maintient dans cette logique Nord-Nord. On le voit encore avec le récent tsunami en Indonésie où les images restent essentiellement fabriquées par des médias occidentaux et sur des ressorts bien connus.

Humanitarian Alternatives – *What is your analysis of the changes in the symbolic representation of humanitarianism – transmitted to us through the images transmitted by NGOs – and its portrayals in the last 50 years, that is to say, the general public's mental representation of humanitarian action?*

Pierre Micheletti – With regard to public image, the first thing that comes to mind is the present diversity of today's audience as compared to, say, 1968, when the portrayal of humanitarianism was mainly conveyed by mainstream Western media and for an audience that was transitioning out of the colonial era. Today, we no longer enjoy the full claim of producing images and symbols. I can paraphrase the philosopher, Régis Debray, in saying that to get a roughly balanced view of a humanitarian emergency, one must watch CNN, then Al Jazeera... and a true representation lies somewhere in between.

Bruno-Georges David – I develop this idea that, historically, NGO communication campaigns have been run by the North for the North, that is, by humanitarians and journalists who, to stimulate awareness, return from the South bringing back images for the North. But still today, our main rationale remains "North-North", all while knowing that our economy and the media are essentially Western-based. Of course, other news agencies have sprouted in the Middle East and in Eastern Europe – I am thinking of the Sputnik news agency or RT, the former TV network *Russia Today* – but they have an uphill battle to tend with, because their news very often provoke controversy, especially in the West. It seems to me that humanitarianism in France, as depicted today in the media, is stuck in a North-North rationale. This was seen again with the recent tsunami in Indonesia, when pictures were transmitted mainly from well-known Western news agencies.

A. H. – *En somme, entre l'iconographie humanitaire qui a émergé au Biafra jusqu'à celle produite à l'occasion du récent tsunami en Indonésie, sur l'île des Célèbes, il n'y aurait pas une grande différence?*

P. M. – Je précise ma logique en distinguant les images produites par le Nord pour l'opinion publique occidentale, de celles produites par le Sud où les lignes éditoriales, les points de vue et finalement les représentations sont différents. Si je m'intéresse à ce que je crois connaître le mieux, parce que je baigne dedans depuis cinquante ans, à savoir l'iconographie française sur les crises, destinée à nourrir un public occidental et européen, je ne suis pas sûr en effet que cela ait beaucoup changé. Les ressorts en sont toujours ceux pointés par le journaliste Olivier Weber: un côté accoutumance et addictif du public qui amène, si on n'y prend garde, les fournisseurs d'images à « augmenter les doses », comme dans toute addiction. Donc, quelle limite se fixe-t-on? Car c'est un peu le double standard dans l'usage des victimes: on va mettre en scène des représentations victimaires d'Haïtiens tués lors du séisme de 2010 ou d'un petit garçon échoué sur une plage turque alors qu'on ne fera jamais cela des victimes d'une inondation à Arles ou d'un glissement de terrain dans les Alpes. Cela pose un problème d'ordre éthique, que je crois central dans nos ONG, et qui tient au non-respect du premier principe de l'action humanitaire, celui d'humanité, qui fonde tous ceux édictés par le CICR, à savoir neutralité, impartialité, indépendance, etc. Si c'est au nom d'une commune humanité que l'on peut s'arroger le droit d'intervenir dans un pays étranger en transcendant les cultures, les frontières et les clivages politiques, alors il doit en être de même quant à ce que l'on montre: il ne peut pas y avoir de double standard, de dissymétrie, dans la façon dont on traite l'image de l'autre.

H.A. – *In short, between the portrayal of humanitarianism that was given in Biafra and the one now offered in the aftermath of the recent tsunami in Indonesia in Sulawesi, isn't there a huge difference?*

P.M. – Let me explain my logical point of view by differentiating the images produced by the North for Western public opinion from those produced by the South, where editorial opinions, points of view, and accounts are different. I'm interested in what I believe I know best, and what I've been totally immersed in it for fifty years, that is, in writing reports in France on humanitarian disasters for a Western and European audience. Yet over the years, I'm not so sure very much has changed. The journalist Olivier Weber has pointed out certain obstacles. For one, there's an addiction process. The general public demands, if we are not careful as providers, ever-greater doses of powerful images, much like what happens with any obsessional habit. So where are our limits? Because casualties are subject to a double standard: Haitians killed in the 2010 earthquake, or a boy washed up on a beach in Turkey are given center stage in pictures, when such attention would never be given to flood victims in Arles or to landslide victims in the Alps. This poses an ethical problem, which I believe is central to our NGOs, and which is linked to not having respected the main principle of humanitarian action, one of humanity, on which the ICRC is based, namely, neutrality, impartiality, independence, etc. It is through our shared outlook on humanity that we can claim the right to intervene in a foreign country. This is achieved by rising above cultural differences, borders, and political divisions. The same thing must therefore apply when we report. There can be no double standard, nor asymmetry in the way we portray others.

« Il n'y a pas eu dans l'histoire de l'humanitaire de meilleurs communicants que les premiers French doctors. »

“Never in the history of humanitarianism have there been better communicators than the first French Doctors.”

A. H. – *Pourtant, en cinquante ans, les ONG n'ont pas manqué de s'interroger et d'interroger leur usage de l'image. Et l'histoire humanitaire qui s'est construite pendant cette période est loin d'être rectiligne, immuable: il y a eu des évolutions qui ont nécessairement impacté les images et, encore une fois, provoqué des questionnements...*

B.-G. D. – En effet, on a quand même quelques éléments qui permettent de dater les modifications de la pratique dans les ONG. Mais avant, je voudrais revenir sur le « double standard » qu'évoquait Pierre Micheletti: je parlais plutôt de « double peine » pour évoquer d'une part le sort des personnes dont on parle et d'autre part la représentation que l'on s'en fait. Car non seulement elles sont dans des situations difficiles, mais en plus la représentation que l'on donne d'elles les enferme dans cette image. Typiquement, la représentation que l'on a de l'Afrique et par extension des Africains, c'est qu'ils ne s'en sortiront jamais. C'est-à-dire que, en mettant un paysan blanc et un paysan noir côte à côte, il suffirait de tester le nombre de personnes qui diront lequel a le plus de chances de s'en sortir: il y a fort à parier que la majorité considérera que le paysan noir ne s'en sortira pas parce que, de fait, il est dans la misère alors que, peut-être, c'est un agriculteur qui fait tout simplement vivre sa famille ou sa communauté. Le Comité catholique contre la faim et pour le développement avait fait une campagne là-dessus pour tenter précisément de casser les stéréotypes dans l'humanitaire, tous

H.A. – *Yet in the last 50 years, NGOs have not failed to question themselves and to question their use of images. Humanitarianism's past has been far from straightforward, far from absolute. There have been developments that have inevitably impacted these images and, must these too be called into question...*

B.-G. D. – Indeed, there are events that precisely indicate when NGOs made certain changes in their practices. But before going into that, I would like to return to the “double standard” mentioned by Pierre Micheletti. I would rather speak of “double penalty” to describe, on the one hand, the fate of the people we are reporting on, and on the other hand, our portrayal of it. For not only are these people in actual distress, but, additionally, the portrayal of them traps them in this condition. Typically, the pictures we have of Africa and, by extension, of Africans themselves, show us that they have no escape route. That is, we could test this by putting a white and a black peasant side by side, and ask people which of the two is the most likely to pull through. It's a safe bet to say that most will consider that the black peasant will be unable to, because he is despondent, whereas in actual fact perhaps, he may be a farmer who is simply supporting his family or his community. The French NGO CCFD [Catholic Committee Against Hunger and for Development] has been campaigning against this bias to break open stereotypes in humanitarianism, as well as all the assumptions and mental preconceptions on the life, the culture, and the conditions of those we portray in pictures.

That being the case, I believe that the original premises of humanitarianism, as conceived by the French Doctors in particular, have undergone a type of genetic mutation, when we compare their achievements with ours today. The work carried out by humanitarians in Biafra, which, since then, has given meaning to all humanitarian action, was based on personal relationships carried forward by a sense of humanity, not by technol-

les présupposés et les projections mentales que l'on peut faire quant à la vie, la culture et la situation de celles et ceux que l'on peut nous présenter en images.

Ceci étant, je pense qu'il y a une modification génétique qui s'est opérée entre l'origine de l'humanitaire tel qu'il a été conçu, par les *French doctors* en particulier, et ce à quoi on est arrivé aujourd'hui. Le travail que faisaient les humanitaires au Biafra, et c'est le sens de tous ces mouvements qui se sont créés depuis, c'est en effet une relation d'humain à humain, c'est l'humanité qui les porte, ce n'est pas une technique, une structure ou une institution. Il n'y a pas eu dans l'histoire de l'humanitaire de meilleurs communicants que les premiers *French doctors*. Ils se sont emparés eux-mêmes du témoignage et du plaidoyer en faisant, de fait, du journalisme. Ils allaient dans des endroits où personne d'autre n'allait, pour en rapporter des photos et des témoignages : il n'y avait pas d'écart entre ce qu'ils voyaient et ce qu'ils communiquaient au public. Aujourd'hui, on n'est plus dans l'information, mais dans la communication et cela n'a strictement rien à voir. La communication pervertit volontairement puisque c'est son objet même, c'est-à-dire qu'elle va essayer d'embellir une situation ou de la rendre plus catastrophique. La publicité fait ça admirablement : elle crée un problème pour vendre une solution ; votre parquet se raye facilement ? je vous propose le bon produit pour éviter cela, vous avez des poussières à la maison ? je vais vous vendre un aspirateur, etc. Donc, toute la mécanique publicitaire et communicationnelle est fondée sur le duo problème-solution.

Là où tout a basculé à mon avis, et toutes les études vont en ce sens, c'est avec le tsunami de 2004-2005, quand les humanitaires ont pris conscience que les choses ne seraient plus comme avant, que la parole ne serait plus portée exclusivement par elles parce qu'elle le serait aussi par des bénéficiaires, des acteurs locaux et même des acteurs n'ayant rien à voir avec le système. L'environnement

ogy, structures, or institutions. Never in the history of humanitarianism have there been better communicators than the first French Doctors. In fact, they took upon themselves the role of witnesses and advocates through journalism. They landed in places where no one else had set foot, bringing back pictures and testimonials. There was no gap between what they observed and what they communicated to the public at large. Today, we no longer inform, but rather we communicate, and the one has nothing to do with the other. Communication voluntarily distorts, since that is its very purpose. That's to say, it either embellishes a situation or magnifies a disaster. Advertising does this admirably. It creates a problem so that you'll buy an item to resolve it. Is your wooden floor easily scratched? I can offer you the best product to prevent that from happening. Does your home collect dust? I have a vacuum cleaner to sell you, etc. All advertising and communication techniques are based on this problem-solution combo.

What upsets everything, and this is my opinion supported by studies, was the tsunami of 2004-2005, when it dawned on humanitarians that things would not be like they were before, that their spoken word would no longer be exclusive, but would also be shared by aid beneficiaries, local actors, and even people who had absolutely no involvement in the system. The communication environment that was created during this disaster substantially altered the relationship between NGOs and their audience.

I would like to technically clarify my thinking. The implicit bond between a name brand and its customers, and the one that binds a humanitarian organisation to its donors are not identical. A brand connects with its customers through a type of seductive logic that the customer accepts, within certain unwritten limits often tied to cultural and time-related specificities. NGOs do not use seductive logic, nor do they attempt to charm donors, but they seek to persuade us that their interventions and

communicationnel qui s'est mis en place à l'occasion de cet événement a modifié de façon substantielle la relation qu'entretenaient les ONG avec leur audience.

J'apporte ici une précision un peu technique pour expliquer ma pensée: le contrat tacite qui lie une marque et un consommateur et celui qui lie une organisation humanitaire à son donateur ne sont pas les mêmes. Une marque travaille avec son consommateur dans des logiques de séduction que celui-ci accepte, dans des limites qui ne sont pas écrites, mais qui sont souvent culturelles et liées à une époque. Les ONG ne sont pas dans une logique de séduction, elles n'essaient pas de séduire des donateurs, mais de les convaincre de l'à-propos d'une intervention ou d'un plaidoyer sur une cause qu'elles considèrent comme non traitée, pas assez traitée ou mal traitée: on est dans un contrat basé sur l'information. Or aujourd'hui, il y a croisement de ces deux contrats par le rapprochement qui s'est opéré avec les entreprises, par la professionnalisation, par l'ultra-concurrence entre les ONG et entre les médias, par les besoins de collectes... Les ONG ont commencé à singer la communication commerciale et sont donc, du coup, rentrées dans des logiques de séduction puisque toutes les techniques, tous les espaces, tous les systèmes que l'on utilise sont dédiés à cela. Résultat, elles ont peu à peu abandonné toutes les logiques d'information quasi journalistique qui les structuraient jusque-là parce qu'il n'y a tout simplement plus d'espace pour cela.

Je dénonce fortement cette dérive-là: on ne peut pas représenter un enfant victime d'un tsunami ou d'Ebola dans un écran publicitaire de 15 secondes. Sur le principe, c'est simplement impossible et humainement ce n'est pas acceptable. Or les seuls espaces dont on dispose aujourd'hui procèdent de cette logique: 15 secondes d'un spot, même offert, à la télévision; 140 caractères sur Twitter; des « like » sur Facebook pour dire l'état du monde, alors que ce ne sont que des logiques de pub. C'est

their pleas for advocacy have merit, when an issue has not been addressed, partly addressed, or badly addressed. This other implicit bond is created through the transmission of information. But today, these two types of implicit bonds have intersected due to closer connections with businesses, and to professionalisation, the extreme competition between NGOs and media services, the need for fundraising, etc. NGOs have now begun to parrot the type of communication used by enterprises, and they now follow the same seductive logic that exists in all other spheres of activity. The upshot is that they have now gradually dispensed with the rationale of news information systems they modelled themselves on simply because there is no more room for it.

This is a trend that I have strongly condemned. We cannot portray a child, victim of a tsunami or of Ebola, in a 15-second ad. In principle, this is simply impossible and humanly unacceptable. But this rationale is the only outlet available today. A 15-second spot on television – even for free – or 140 characters on Twitter, or “like” on Facebook are now able to give us an update of world events, when these services are just meant for advertising. The portrayal of humanitarianism has, to say the least, dramatically changed in 50 years, going from, say, a picture that Pierre could bring back from an intervention at the other end of the world, all the way to a picture that a correspondent, often unfamiliar with the subject, will publish without ever having set foot in that place. And the media can publish it in a matter of seconds. Media services won't wait for the humanitarian volunteer to return home so that they can gather his testimony before distributing the picture. All of this has radically changed the way in which communication in humanitarianism has been carried out, and this, for me, has nothing to do with what happened in Biafra and what we recently witnessed in Sulawesi.

peu dire que l'iconographie humanitaire a changé de façon extrêmement sensible en cinquante ans, entre une image que Pierre pouvait rapporter du bout du monde où il était en train d'intervenir et une autre qu'un communicant va publier sans avoir été sur place et souvent sans connaître le sujet. Et le fonctionnement médiatique fait qu'il n'a que quelques secondes pour publier : il ne va pas attendre que le volontaire qui aura éventuellement pris une photo rentre du terrain pour recueillir son témoignage avant de le diffuser. Tout cela a radicalement changé les modalités d'exercice de la communication humanitaire qui n'a, pour moi, plus rien à voir entre ce qui se faisait au Biafra et ce que l'on voit aux Célèbes aujourd'hui.

A. H. – Autrement dit, aux premiers temps de l'humanitaire French doctors, les humanitaires montraient la réalité. Aujourd'hui, on est en droit de se demander s'ils ne sont pas en train de la travestir, pour d'une certaine manière séduire par l'horreur, du moins par des images chocs, les donateurs. En arrivez-vous à percevoir une différence, une distorsion, entre cette iconographie, les représentations et la réalité de l'action humanitaire ?

P. M. – J'aurais tendance à penser qu'il y a quand même, dans les grandes ONG, une forme de retenue sur l'usage débridé de l'image. Dans beaucoup d'entre elles, toute campagne de communication doit être validée par leur conseil d'administration et quand ils sont raisonnables, les « politiques » qui les composent sont de bons filtres des velléités des communicants.

Cela m'amène à la lecture historique de Bruno-Georges David pour dire d'abord que je suis d'accord avec son analyse d'une production iconographique qui se voulait dénonciatrice et informative avant de devenir « marketing et séduction ». Néanmoins, je voudrais faire deux remarques. Comme on est sur une vision rétrospective depuis le Biafra, il ne faut pas perdre de vue que ce moment représentait lui-même une rupture par rapport

H.A. – In other words, in the early days of the humanitarianism, the humanitarian French Doctors were describing real life. Today, we wonder whether they are not distorting it to somehow impress donors by displaying something horrific with images that are shocking, to say the least. Do you perceive a difference, a misrepresentation, between these portrayals and the realities of humanitarian action?

P.M. – I would tend to believe that in large NGOs there is a type of restraint on the unbridled use of pictures. In most of them, a communication campaign must be approved upfront by their board of directors and these comprise politically-minded members who can reasonably monitor what their communication departments are inclined to publicize.

« Il y a quand même, dans les grandes ONG, une forme de retenue sur l'usage débridé de l'image. »

"In large NGOs there is a type of restraint on the unbridled use of pictures."

This brings me to mention that I agree with Bruno-Georges David's historical analysis. He says that photographic portrayals are first meant to denounce and to inform, rather than to persuade and to market. Nevertheless, I have two remarks. As we look back to Biafra, we mustn't lose sight of the fact that that period was a break from what I would call, "photographic silence" that dates back to the Second World War. There was then a near-total blackout on what had happened in the extermination camps, and for that reason, people like Kouchner, whose family was deeply branded by the Holocaust, declared that they would refuse to see new tragedies unfold in the absence of media coverage. Yet, in the photographic reporting of the Biafran conflict, I would make a distinction between the intent and the political exploitation that accompanied this work at the outset. This is what I would call "fundamental ambiguity". I believe

au « silence iconographique », si je puis dire, de la Seconde Guerre mondiale : c'est parce qu'il y avait eu un black-out presque total sur ce qui s'était passé dans les camps d'extermination que des gens comme Kouchner, marqués dans leur chair familiale par la Shoah, ont dit qu'ils refuseraient de voir de nouveaux événements dramatiques se dérouler dans le silence médiatique. Néanmoins, je distinguerais l'intentionnalité de ces fournisseurs d'images dans la guerre du Biafra de l'usage politique qui a été fait d'emblée de leur travail, et c'est ce que j'appelle l'« ambiguïté originelle ». Je pense que ces gens ont produit de l'information et des photos de toute bonne foi dans l'objectif de dénoncer, mais le pouvoir politique de l'époque, de Gaulle en premier, était ravi de pouvoir utiliser cette iconographie dans la presse nationale et européenne parce que, dans l'entretien du syndrome de Fachoda avec la Grande-Bretagne, dénoncer ce qui se passait au Nigeria fragilisait les Anglais et éventuellement remettait en cause les frontières héritées de la décolonisation. Autrement dit, les producteurs d'informations qu'étaient les humanitaires avaient beau le faire d'abord et avant tout avec une volonté de communication, mais ce qu'ils fournissaient pouvait être travesti ou perverti, comme tout ça l'est actuellement par les communicants.

Par ailleurs, et ce n'est pas sans lien avec ce que je viens de dire, on ne doit tout de même pas perdre de vue l'équation économique globale qui prévaut aujourd'hui dans le monde humanitaire. Si on prend l'année 2017, on a consommé 27 milliards de dollars d'actions humanitaires sur lesquels, en gros, un quart vient de fonds privés qui, en grande majorité, sont le fruit du travail marketing des ONG. Alors certes, ces dernières peuvent parfois dériver sur la question de l'iconographie pour des raisons de marketing ou, d'ailleurs, de narcissisme, mais n'excluons pas qu'elles peuvent y être contraintes parce que l'on observe, depuis 2012, une très importante augmentation des besoins financiers. Et

that the reporters and photographers, in good faith, intended to denounce, but politicians in power at the time, namely de Gaulle, relished having these pictures printed in the French and European press. This is because, in sustaining the aftereffects of the Fashoda Incident with Great Britain, denouncing what was happening in Nigeria would weaken the British and the redrawing of the borders of the colonial era could be therefore imagined. In other words, providers of information who were humanitarians themselves, no matter how willing they were to communicate first and foremost, what they produced was subject to a certain amount of distortion or misrepresentation, just like what is happening now in communication.

In addition, and this is not unrelated to what I have just said, we must not lose sight of the global economics that prevail in today's humanitarian world. Taking the year 2017, we spent 27 billion dollars in distributing humanitarian aid. About a quarter came from private funds, which, for the most part, were the fruit of NGO marketing. Unsurprisingly, these moneys may be siphoned off for photographic portrayals for reasons due to marketing or just plain narcissism. But let's not forget that NGOs may be forced into this, since we've seen that their financial requirements have grown very significantly since 2012. And in one respect, we must admit that NGOs have done their utmost to bring a quarter of private funds to government funding and thus finance new emergencies. In other words, they must scramble to compete with media services in their quest for funding, wherever it may be found. And this may be questionable.

H.A. – *It is important to point out the spiraling needs for funding. What are the other reasons for this? We know that today, professional communicators without any humanitarian experience are being hired away from communication agencies and other private companies to handle NGO communication. Does this pattern result in higher costs?*

d'une certaine manière, il faut admettre que les ONG ont fait leur possible pour fournir un quart de l'argent privé afin de renforcer les fonds gouvernementaux et ainsi abonder les nouvelles crises. En d'autres termes, elles sont poussées dans cette surenchère médiatique, parfois contestable c'est vrai, pour aller chercher les marges financières là où elles croient pouvoir aller les chercher.

A. H. – *C'est important de souligner cette question des besoins amplifiés en termes de financement. Est-ce qu'il y a d'autres raisons qui peuvent expliquer cette surenchère ? On sait qu'aujourd'hui, ce sont souvent des communicants professionnels qui, sans expérience humanitaire, sont « débauchés » d'agences de communication ou d'autres entreprises privées pour faire la communication des ONG. Est-ce que ce phénomène joue dans cette surenchère ?*

B.-G. D. – Quand survient le tsunami de 2004, on assiste à un déferlement communicationnel qui n'est pas le seul fait des ONG. Les moyens technologiques, l'ampleur de la crise qui touche tous les continents – puisque des personnes du monde entier sont au nombre des victimes –, font que partout, tout le monde s'intéresse à cet événement. Il faut se rappeler qu'à l'époque, de la télévision aux écoles maternelles, on récoltait de l'argent et des biens divers et variés pour les victimes. D'une certaine manière, l'humanitaire a échappé aux humanitaires au moment du tsunami en Asie du Sud-Est: ils n'avaient même pas encore lancé les appels de fonds qu'on leur demandait ce qu'ils allaient faire, qu'on leur disait ce qu'il fallait faire. Ils n'étaient plus des humanitaires, mais la sécurité civile internationale. Cet événement aux résonances planétaires montre à quel point les humanitaires ont été dépossédés de leur propre action, la logique émotionnelle et commerciale l'emportant sur toute autre considération. On a récolté des milliards de dollars, alors qu'il en fallait beaucoup moins en fin de compte. C'est vrai que

« L'humanitaire a échappé aux humanitaires au moment du tsunami en Asie du Sud-Est. »

"Humanitarian aid slipped through the fingers of humanitarians during this South-East Asian tsunami."

B.-G. D. – When the 2004 tsunami hit, the surge of communication that followed was not solely from NGOs. The technical aspects and the scope of the disaster that affected the entire globe – since the casualties came from everywhere in the world – were such that everyone, everywhere, was caught up by this event. We must recall that, at that time, from television announcements all the way through to nursery schools, donations and goods were being collected for the victims. In a way, humanitarian aid slipped through the fingers of humanitarians during this South-East Asian tsunami. Humanitarians had not even started their fundraising when they were asked what they were going to do, and were told what they had to do. They were no more humanitarians in kind than international civil security personnel. This global disaster shows us the extent to which humanitarians have been dispossessed of their own viability, with emotional and business considerations outweighing all others. Billions of dollars were raised, when many fewer were actually needed. The images were spectacular, true, but a very plain-talking humanitarian would have dampened people's spirit at the time. Since then, the humanitarian system has changed its model. We now have "business models", where funds are needed to deliver humanitarian aid, and to collect this money, there needs to be communication. This is an industrial model. By the term "genetic mutation", I am referring to GMOs being overtaken by humanitarians, or to humanitarian aid switching from being organically managed to being uncontrollably industrialized. Industry needs the media, communication, and publicity.

les images étaient spectaculaires, mais si un humanitaire avait eu à s'exprimer de façon extrêmement précise, il aurait très certainement refroidi les esprits à l'époque. Dès lors, la modélisation du système a changé, on est rentré dans des « business models » où il faut de l'argent pour faire des actions humanitaires et pour collecter cet argent, il faut faire de la communication : c'est un modèle industriel. C'est en cela que je parle de « modification génétique » : c'est comme si on avait fait entrer les OGM chez les humanitaires, comme si l'on était passé de l'époque bio de l'humanitaire à celle de son industrialisation débridée. Or l'industrie a besoin des médias, de la communication et de la publicité.

À l'origine, aucun humanitaire ne se demandait s'il avait besoin d'argent et de communication avant d'agir. Il se disait qu'il allait mener son opération, communiquer sur celle-ci puis récolter de l'argent pour l'aider à la poursuivre. Aujourd'hui, c'est l'inverse, on lance des opérations de communication pour financer des projets. On en arrive à des dispositifs qui sont totalement – du point de vue politique et organisationnel, sans même parler de morale – contradictoires, où des ONG issues de la société civile, sans moyens, dont le seul mode de fonctionnement – pour celles qui ont encore un peu de vertu – est fondé sur l'appel public aux dons et sont en lutte avec des agences de l'ONU financées par les États. Or, dans l'esprit du public, cette situation génère une confusion qui est à mon avis désastreuse et qui va conduire les humanitaires eux-mêmes – pas les agences de l'ONU – droit dans le mur. Car le jour où le public va s'apercevoir que le système est vicié, la confiance va s'effriter, au diapason de ce qu'on commence à constater chez les politiques, dans les médias et dans les entreprises : les gens ne croiront plus à l'action telle qu'elle est décrite, considérant qu'il y a un écart entre la réalité de l'action et la manière de la représenter, donc une trahison.

In the beginning, no humanitarian ever asked himself whether money or communication was required to take action. He told himself that he would carry out his relief operations, disseminate information, and then raise money to carry on. Nowadays, the opposite is true. We launch communication campaigns to finance projects. We end up with mechanisms that are totally out of sync from a political and organisational point of view, not to mention an ethical one. We have NGOs from civil society who lack funding, whose sole means of existence – speaking of those who still have a sprig of decency – depend on public calls for donations, and who thus compete with UN agencies that are funded by member countries. But in the public mindset, this creates what I believe is a disastrously confusing situation that will drive the humanitarians themselves – not the UN agencies – straight into a wall. Because the day people realise that the system is flawed, their trust will be shattered, just like what we have begun to see in politics, the media, and the business community. People will no longer take any credence in an action merely as it is described, considering that there is a gap between the reality of that action and the way it has been described. They therefore feel betrayed.

We all know that advertising is an illusion, that it represents impossibility. In my opinion, humanitarians must overcome the "isn't possible" attitude in their work. They have gotten themselves tangled up in mechanisms beyond their control. Not admitting this won't let them off the hook, but rather it must be said that humanitarians lack the arm room to disseminate information as it should be, apart from a television newscasts where they only have one minute to talk about a topic that a whole evening should be devoted to. This is no longer possible! NGOs should be promoting advocacy in this regard, but this is truly risky business because it can backfire. It is hard to imagine Nestlé blaming its industry that it would not be organically based, or L'Oréal admitting that animals are used

Tout le monde sait que la publicité, c'est une illusion, que ce n'est pas possible. Or ce « pas possible », c'est aux humanitaires, à mon avis, de le corriger pour les questions qui les concernent. Ils se sont fait embarquer dans des mécanismes qui les ont dépassés. Se dédouaner, ce serait ne pas dénoncer cet état de fait, alors qu'il faut dire qu'il n'y a plus d'espace pour les humanitaires pour communiquer comme ils devraient pouvoir le faire, en dehors d'un journal télévisé où ils auront une minute pour parler d'un sujet qui mériterait une soirée entière : ce n'est plus possible ! Les ONG ont un travail de plaidoyer à faire à cet égard, et il est vrai que c'est risqué parce que cela peut les desservir. On imagine mal Nestlé dénoncer le fait que son industrie ne serait pas bio ou L'Oréal dire qu'elle teste ses produits sur les animaux. Mais je pense que la vertu des humanitaires aujourd'hui serait de dire qu'ils se retrouvent pris dans un système où la manière de représenter l'autre en souffrance est devenue insupportable : une personne en grande vulnérabilité n'est pas une image de pub ! C'est insupportable de voir en 4 × 3 dans le métro des images de SDF. Vous imaginez des Chinois qui viendraient nous prendre en photo dans notre misère pour que l'on se retrouve à notre tour dans le métro de Pékin sur des affiches disant : « Aidez les pauvres Français qui ne s'en sortent pas » ?

A. H. – *Que peut-on envisager alors pour restaurer ou renforcer cette vertu dans l'utilisation des images et la fabrique des représentations ? Est-ce que c'est du côté des ONG du Sud, montantes, que l'on peut observer une autre manière de communiquer ?*

P. M. – Sans doute faudrait-il, en effet, s'intéresser à leur manière de communiquer. Pour autant, on retombe sur un problème d'échelle dans la mesure où ces ONG du Sud ne mobilisent encore que 0,4 % du budget annuel de l'aide humanitaire mondiale. Donc, quand bien

to test its products. But I believe that decent humanitarians today would admit that they find themselves caught up in a system where the manner of portraying suffering has become unbearable. A person in great danger does not pose for advertisers! It is intolerable to see the homeless pictured in a 4x3 photograph in the subway. Just imagine a Chinese person taking a snapshot of one of us in a wretched condition and that snapshot ending up as a poster in the Beijing subway with the mention: "Help the poor French who can't make ends meet".

H.A. – *What should be considered in order to restore or reinforce decency in the use of images and portrayals? Should this come from the increasingly influential NGOs of the South, where communicating has taken on a new dimension?*

P.M. – Undoubtedly we need to take an interest in the way these NGOs communicate. However, we fall back on a dimensional problem insofar as NGOs in the South mobilise only 0,4% of the annual budget of global humanitarian aid. So even if they do have more decent practices, they will not, by themselves, carry enough weight to overcome the bias displayed by most of these portrayals.

« Il y a une tendance naturelle chez les donateurs à être plus généreux pour les catastrophes environnementales que pour les conflits. »

"The natural tendency is for donors to give more generously to environmental disasters than to conflicts."

It is also noteworthy that the natural tendency is for donors to give more generously to environmental disasters than to conflicts. This important fact helps us understand Bruno-Georges' comments on the 2004 tsunami, and also on the recent earthquakes in Sulawesi and those

même elles auraient des pratiques plus vertueuses, elles ne feront pas basculer à elles seules les biais de cette iconographie dominante.

Il faut préciser aussi qu'il y a une tendance naturelle chez les donateurs à être plus généreux pour les catastrophes environnementales que pour les conflits. C'est une donnée importante pour comprendre les propos de Bruno-Georges sur le tsunami de 2004, mais aussi celui tout récent des Célèbes ou encore les séismes au Népal en 2015 ou en Haïti en 2010: le geste du don est beaucoup plus facile dans ce type de configuration que pour la conflictualité qui rend le donateur plus suspicieux. Et de fait, cette conflictualité a changé de nature dans la mesure où, à une très large majorité, elle est désormais non internationale. Et le public de s'interroger sur la nécessité de donner pour des conflits dont ils comprennent assez mal les tenants et les aboutissants. C'est peut-être cela aussi qui pousse les communicants à vouloir rendre plus manichéennes qu'elles ne le sont certaines situations: pour dépasser la réticence des donateurs, on schématise le rapport de forces entre les « gentils » et les « méchants » en adossant cela à une iconographie parlante montrant les effets des débordements des seconds contre les premiers...

Et je voudrais compléter le propos de Bruno-Georges sur ce qui a changé en cinquante ans: la décentration de ceux qui ont l'usage des photos et la multiplicité des technologies font que n'importe qui peut aujourd'hui, avec un téléphone portable, prendre des photos ou filmer des scènes insupportables, les diffuser aussitôt sur Internet, où elles seront reprises par certains médias. Cela n'a rien à voir avec la communication des ONG et pourtant elles seront, d'une manière ou d'une autre, impactées.

Enfin, si le tsunami de 2004 représente en effet une rupture, c'est aussi parce qu'à cette occasion les médias ont prétendu se positionner en contributeurs à l'action humanitaire, de façon totale-

in Nepal in 2015 and Haiti in 2010. Making a donation is much easier in these types of emergencies, than in conflicts, because the donor is wary of conflicts. And these conflicts, in fact, have fundamentally changed in that, by a very wide margin, they are now non-international in scale. And people wonder how necessary it is to donate money for conflicts that they are ill-informed about. It may be for this reason that communicators are driven to write up Manichean reports of certain situations to overcome the reluctance of donors. This means, simply stated, the power of the "good guys" and the "bad guys" are on opposite ends of the spectrum, backed up with images of the bad guys overtaking the good guys.

And I would like to add to what Bruno-Georges mentioned on the changes of the last fifty years. With the decentralised use of images and the development of technological inventions, anyone with a mobile phone nowadays can take photos or shoot a film showing unbearable scenes, display them immediately on the Internet, where they will be picked up by the media. This has nothing to do with NGO communication, yet it has in some way been impacted.

Finally, the 2004 tsunami indeed represented a turning point, as I mentioned, and it is also because during this disaster, the media claimed to position itself as a contributor to humanitarian action in a fully uncontrollable way, without using any of the ethical filters that normally prevail in humanitarian organisations. It was the image for the sake of the image, communication for the sake of communication, in the name of some sort of a well-meaning desperate call for money, independent of any needs analysis. As a result, it took a major NGO like MSF to ask people to stop donating. This solution was not any better, as I explained at the time¹.

— 1. Pierre Micheletti, "Solidarité avec les ONG", *Libération*, January 11, 2005, www.liberation.fr/tribune/2005/01/11/solidarite-avec-les-ong_505784

ment débridée, sans aucun des filtres éthiques qui peuvent prévaloir normalement dans une organisation humanitaire: c'était l'image pour l'image, la communication pour la communication, le tout au nom d'une bien-pensance qui faisait qu'il fallait à tout prix de l'argent, indépendamment même de l'analyse des besoins. Résultat, il a fallu qu'une grande ONG comme MSF en appelle le public à ne plus donner, ce qui n'était pas une meilleure solution, comme je m'en suis expliqué à l'époque¹. J'estimais en effet, et c'est toujours le cas, que la situation quasi monopolistique de MSF doit avoir ses limites dans la mesure où elle ne prend pas en compte les fragilités de beaucoup d'autres ONG.

B.-G. D. – Pierre a raison en évoquant ces médias qui se sont mis en situation d'intermédiation au moment du tsunami de 2004: en faisant des appels aux dons, ils sont sortis de leur rôle et de leur compétence. À ce vaste mouvement se sont adjointes aussi des entreprises qui ont directement collecté de l'argent pour monter des opérations humanitaires au Sri Lanka ou à Banda Aceh, en fonction de leurs intérêts propres. On sortait là complètement des logiques humanitaires, mais l'effet est catastrophique pour les ONG.

C'est en cela que la seule garantie pour les humanitaires de retisser ce lien qui est en train de se distendre avec les donateurs – parce qu'on les considère trop souvent comme des consommateurs –, c'est de modifier les mécanismes de communication. La *slow information* sur laquelle travaillent les Américains est fondamentale: plutôt que d'être tout le temps dans l'urgence, il faut ralentir les dispositifs de communication avec ses donateurs, leur redonner plus de corps et de pédagogie. Il faut s'éloigner de l'instantanéité de la communication publicitaire basée sur le duo problème-solution car ce n'est pas

I felt, and I still do, that MSF's quasi-monopolistic hold should be restrained, because it doesn't take into account the frailties of many other NGOs.

B.-G. D. – Pierre is right in referring to the media, when it took on the role of intermediaries during the 2004 tsunami. When the media called for donations, it went beyond its role and field of expertise. In addition to this huge undertaking, other companies also participated in collecting money to mount humanitarian operations in Sri Lanka or Banda Aceh, to the extent of their own interests. Humanitarian rationale was totally lacking, and the effect was catastrophic for NGOs.

« Une charte de déontologie serait déterminante pour les ONG indépendantes, à l'identique de ce que l'on trouve dans la presse. »

"The natural tendency is for donors to give more generously to environmental disasters than to conflicts."

It is only by changing the modes of communication that humanitarians will be able to definitely restore the link, now weakened, with donors, because, too often, they are taken as consumers. The "Slow information" that Americans are working on is a fundamental. Rather than maintaining a state of emergency at every moment in time, we need to decelerate the communication process with donors and give them more substantive and more instructive food for thought. We must get away from advertising as an instant process of communication based on the problem/solution set, because the job of a humanitarian is not that. Otherwise, the NGOs will mechanically end up being managed and perceived as name brands. Donors will drift among different NGOs in response to a campaign or an incentive, whereas the mission of NGOs is not "to create trends" or "styles", but to intervene over the long term.

— 1. Pierre Micheletti, « Solidarité avec les ONG », *Libération*, 11 janvier 2005, www.liberation.fr/tribune/2005/01/11/solidarite-avec-les-ong_505784

ça, le métier de l'humanitaire. À défaut, les ONG vont mécaniquement se retrouver à être gérées et perçues comme des marques : les donateurs vont naviguer au gré des ONG en fonction d'une campagne ou d'un stimulus, alors que la mission de ces dernières n'est pas de « créer des tendances » ou « des modes », mais d'intervenir sur des sujets au très long cours.

Concrètement, je pense qu'une charte de déontologie serait déterminante pour les ONG indépendantes, à l'identique de ce que l'on trouve dans la presse. Elle permettrait de donner des marqueurs forts pour expliquer au public qu'elles ne fonctionnent ni comme des journalistes ni comme des agences de communication ou des régies publicitaires. Leur temps n'est pas le même et leurs réponses sont différentes. Si on ne détermine pas un mécanisme de différenciation, alors on ira dans le mur. Parce qu'à l'heure actuelle, on produit de la confusion à grand renfort d'une soi-disant professionnalisation portée par des communicants qui sont des experts – des *Spin doctors* ne raisonnant qu'en termes d'efficacité et de performance, des notions purement néolibérales en réalité.

J'appelle de mes vœux que les conseils d'administration des ONG reprennent le leadership sur la communication. La dichotomie qui a été créée dans les ONG entre les exécutifs et les conseils d'administration sous prétexte que les exécutifs sont des experts est létale. À l'identique de ce que l'on observe chez les journalistes, il faut dissocier l'exécutif des propriétaires, et comme il n'y a pas de « propriétaires » dans les ONG, c'est aux conseils d'administration et aux « bureaux » de reprendre la main. L'iconographie n'est que la partie visible de cette « pitié dangereuse » que les communicants instrumentalisent.

In concrete terms, I believe that a code of ethics, identical to the one that applies for the press, would be decisive for independent NGOs. It would send a strong signal to people to explain that NGOs are not reporters, nor communication agencies, nor advertising agencies. Their time and their answers are different. If we cannot find a way to differentiate them, then we will go surely head into a wall. Because at the moment, the so-called professionalism of expert communicators lends itself to confusion. Spin Doctors only reason in terms of efficiency and performance, actually purely neoliberal concepts.

I call NGO boards to take up the leadership in communication. The dichotomy created in NGOs between executives and the boards of directors, because executives are deemed to be experts, is deadly. The same is seen in journalism, where it has been necessary to dissociate executives from business owners, but as there are no "owners" in NGOs, it is up to the boards of directors and leading administrators to regain control. Portrayals form just one aspect of the "alarming pity" that communicators have been exploiting.

Interview by Boris Martin, Editor-in-Chief

Translated from the French by Alain Johnson

Biographies



BRUNO-GEORGES DAVID

Consultant et responsable de la filière Communication de l'économie sociale et solidaire de l'École des métiers de l'information (EMI), Bruno-Georges était préalablement directeur de la communication et du développement du Secours Islamique France. Il occupa la même fonction au sein d'Action contre la Faim. Président fondateur de l'association Communication Sans Frontières, créateur et organisateur du Grand prix de la communication solidaire et de l'observatoire de la communication solidaire, il est également membre du conseil d'orientation d'*Alternatives Humanitaires*.

Il fut précédemment directeur général de BDC M&A, directeur associé chez TBWA/Corporate, directeur général de ABDC.EU et exerça différentes responsabilités chez Publicis: International Director, Deputy Worldwide Account Director, CEO et Chairman de « Publicis Russia » et CEO de « Publicis Poland ». Il enseigne actuellement à Paris 1 Sorbonne (CELSA) et Paris XII (UPEC) et vient de publier l'ouvrage *ONG, compassion à tous les rayons ?* chez VA-Éditions dans la collection Antidoxa (voir la rubrique « Culture »).

Consultant and Head of the Communications Department of the Social and Solidarity Economy of the School of Information and Communication Skills (EMI), Bruno-Georges was previously Director of Communication and Development of Secours Islamique France and held the same position at Action Against Hunger. He is Founding President of the association Communication Sans Frontières, creator and founder of the Grand Prix of Communication Solidaire and of Observatoire de la Communication Solidaire. He is also a member of the steering council of *Humanitarian Alternatives*. He was previously Managing Director of BDC M & A, Managing Partner at TBWA/Corporate, CEO of ABDC.EU and he held various positions at Publicis: International Director, Deputy Worldwide Account Director, CEO and Chairman at Publicis Russia and CEO of Publicis Poland. He currently teaches at Paris I Sorbonne (CELSA) and Paris XII (UPEC) and has just published the book *ONG, compassion à tous les rayons ?* at VA-Éditions in the Antidoxa collection (see the section "Culture").

PIERRE MICHELETTI

Il rejoint Médecins du Monde dès 1987, et sera président de l'organisation de 2006 à 2009. Il enseigne depuis 2009 à l'Institut d'études politiques de Grenoble où il codirige le master « Politiques et pratiques des organisations internationales » et à la faculté de médecine où il dirige le diplôme « santé-solidarité-précarité ». Depuis 2015, Pierre est vice-président d'Action contre la Faim. Il est l'auteur de nombreux ouvrages, essais, romans et récits dont le dernier, *Une mémoire d'Indiens. Récit d'un médecin du monde*, vient de paraître aux Éditions Parole (voir la rubrique « Culture »).

He joined Médecins du Monde in 1987, and was President of the organisation from 2006 to 2009. He has been teaching since 2009 at the Institute of Political Studies of Grenoble, where he co-directs the Master's degree programme, "Policies and Practices of International Organisations", and at the Faculty of Medicine, where he runs the degree programme, "Health-solidarity-precariousness". Since 2015, Pierre has acted as Vice-president of Action Against Hunger. He is the author of many books, essays, novels, and stories, including his most recent, *Une mémoire d'Indiens. Récit d'un médecin du monde*, recently published by Éditions Parole (see the section "Culture").



FOCUS

1968
2018



Ruptures et continuités

Breakdown and continuity

Les conséquences humanitaires d'une réaffirmation de la souveraineté de l'État

Humanitarian implications of a re-assertion of State sovereignty

Duncan Mclean • Researcher, Médecins Sans Frontières

S

i la tendance est bel et bien au renforcement de la souveraineté étatique, cette notion est plus multi-forme et ambivalente qu'il n'y paraît. L'auteur nous

convie à prendre la mesure de son évolution, de sa complexité et de ses implications sur le travail des humanitaires.



DUNCAN
MCLEAN

Au début des années 2000, alors chef de mission relativement inexpérimenté pour Médecins Sans Frontières, j'eus une rencontre de routine avec l'organisme gouvernemental tchadien en charge de l'enregistrement et du contrôle des organisations humanitaires. Il était question d'un renouvellement d'inscription, et les formalités ont pris une vingtaine de minutes. Un intérêt poli mais réservé fut exprimé au sujet des détails des procédures chirurgicales, destinées aux déplacés tchadiens et réfugiés darfouriens dans l'est du pays. Le rendez-vous prit fin par l'échange d'une redevance minime contre un bout de papier, ce dernier servant de reçu pour le temps et les services de l'officier.

Whilst there is indeed a trend towards the strengthening of State sovereignty, this concept is more multifaceted and ambivalent than it might appear. The author invites us to take stock of its developments, its complexity and the implications for humanitarian work.

As a relatively inexperienced head of mission for *Médecins Sans Frontières* in the early 2000s, I had an unremarkable encounter with the Chadian governmental body responsible for registering and supervising humanitarian organisations. The subject was registration renewal, formalities were completed within twenty minutes. Polite but limited interest was expressed in the details of surgical activities, intended for both displaced Chadians and Darfuri refugees in the east of the country. The meeting concluded with the exchange of a minor fee and a scrap of paper, the latter serving as a receipt for the official's time and good services.

Fifteen years on, a repetition of these events is difficult to imagine. Whether

Quinze ans plus tard, il est difficile d'imaginer que ces événements puissent se reproduire. Sous l'influence d'intérêts politiques et économiques, voire de bureaucraties autoritaires, la surveillance et le contrôle d'activités humanitaires dans les pays frappés par les crises ont considérablement augmenté. Sans aucun doute, selon l'expérience de MSF, « nous faisons face à une augmentation des contextes où les États font valoir leur souveraineté, nous empêchant l'accès aux terrains d'intervention, complexifiant aussi la conduite des opérations et, dans certains cas, entravant notre mission de soignants¹ ». Dans la pratique, cela se traduit souvent par un « contrôle administratif accru », ainsi que « des négociations complexes pour MSF concernant l'accès aux populations² ».

Si « nous ne devrions pas nous étonner que les États se comportent en États³ », le concept de souveraineté a une dimension historique et une dynamique propres. Une multitude de facteurs ont influencé la mise en oeuvre de la souveraineté de l'État et son interaction avec les prérogatives humanitaires. Dans cet article, nous essaierons d'analyser les affirmations d'une résurgence de la souveraineté étatique, ainsi que ses conséquences sur l'action humanitaire.

Points de vue historiques

Déterminer s'il y a ou non résurgence de la souveraineté d'État en ce qui concerne l'humanitaire dépend en grande partie du point de vue historique que l'on adopte. Si l'analyse se cantonne à un passé récent, la réponse simple serait que, en effet, l'optimisme qui voudrait que les besoins humanitaires aient la priorité sur le respect des frontières et les prérogatives des États a été battu en brèche ces dix dernières années. Mais si l'on remonte plus loin, les tendances que l'on observe deviennent plus complexes, voire contradictoires. L'État a en effet été historiquement le meilleur

driven by economic and political interests or more assertive bureaucracies, the monitoring and control of humanitarian activities in crisis-hit countries have increased dramatically. Certainly, in MSF's experience "we are facing a surge of contexts where States are asserting their sovereignty that is hampering our access or complicating our operations and, in some cases, limiting our medical impact."¹ In practice this has often translated into "greater administrative control" along with "complex negotiations for MSF to access populations."²

Although "we shouldn't be shocked that States are actually behaving like States"³, the concept of sovereignty is neither ahistorical nor static. A multitude of factors have influenced the projection of State sovereignty and its interaction with humanitarian prerogatives. This paper will attempt to dissect claims of a resurgence in State sovereignty along with the implications for humanitarian action.

Historical vantage points

Determining whether there has indeed been a resurgence of State sovereignty, insofar as humanitarianism is concerned, depends in large part on the historical vantage point. If analysis is limited to the recent past the simple answer would be yes; optimism that humanitarian needs were being prioritised over the intransigence of State boundaries and preroga-

« L'État a en effet été historiquement le meilleur garant du bien-être des populations, et le principal instigateur de leurs souffrances. »

"The State has historically been the most effective protector of population's well-being and the primary instigator of their suffering."

— 1. Correspondance interne de MSF, 25 juin 2018.

— 2. Document interne MSF, février 2018.

— 3. Entretien, personnel MSF, 31 mai 2018.

— 1. MSF internal correspondence, 25 June 2018.

— 2. MSF internal document, February 2018.

— 3. Interview: MSF staff, Brussels, 31 May 2018.

garant du bien-être des populations, et le principal instigateur de sa souffrance. Cette dualité est au cœur des débats sur les limites et les responsabilités de l'État.

Prenant les traités de Westphalie de 1648 comme point de départ communément admis – quoiqu'un peu artificiel – du système international des États-nations, les universitaires ont soutenu que « d'une façon ou d'une autre, la souveraineté a toujours été violée à travers l'histoire⁴ ». Les changements se voient alors moins dans la justification ou non de ce que l'on appellerait aujourd'hui des interventions humanitaires que dans le type de personnes qui ont besoin d'une protection, une catégorie qui s'est élargie des coreligionnaires à l'humanité entière. Les arguments ont aussi évolué de la lutte contre « la tyrannie et la persécution religieuse »⁵ vers les conceptions modernes du droit international, en même temps que « les discours dans le pays et à l'étranger pour justifier le recours à la force afin de protéger les peuples étrangers⁶ ».

Bien sûr, ces arguments étaient essentiellement utilisés lorsqu'ils étaient à l'avantage des pouvoirs souverains de l'époque, que ce soit pour des raisons stratégiques ou pour des objectifs soi-disant nobles. L'abolition du commerce des esclaves au XIX^e siècle en est un exemple classique. Après avoir grandement profité du développement du travail forcé africain, les revendications d'une souveraineté britannique étendue ont largement contribué à sa disparition⁷. C'est toutefois pendant la même période que le droit souverain de non-intervention a progressivement

tives has indeed been tempered over the past decade. Stepping back further, the trends that emerge become more complex and at times contradictory. The State has historically been the most effective protector of population's well-being and the primary instigator of their suffering. Dealing with this duality has long been at the heart of debates over State limits and responsibilities.

Taking the 1648 treaties of Westphalia as a commonly recognised, if somewhat artificial, starting point for an international system of nation-States, scholars have argued that "one way or another sovereignty has always been violated through history"⁴. Changes can be seen not so much in whether interventions that would be termed today as humanitarian were justified but rather who deserved protection, eventually expanding from co-religionists to broader humanity. Rationales have likewise shifted from combatting "tyranny and religious persecution"⁵ to modern conceptions of international law, along with "the rhetoric used both at home and abroad to justify the use of force to protect foreign peoples"⁶.

Of course, these arguments were used when convenient for sovereign powers at the time, whether for strategic or ostensibly noble objectives. The 19th century abolition of the Slave Trade being a classic example. After benefiting enormously from the spread of African forced labour, claims of wide-ranging British sovereignty were integral to facilitating its demise⁷. Nevertheless, it was during the same period that the sovereign right of non-intervention gradually came to be acknowledged within a limited circle of European and nominally independent States.

— 4. D.J.B. Trim, « Conclusion: Humanitarian intervention in historical perspective », in Brendan Simms and D.J.B. Trim (dir.), *Humanitarian Intervention: A History*, Cambridge University Press, 2011, p. 381-387.

— 5. *Idem*.

— 6. *Idem*.

— 7. En affirmant sa souveraineté sur une grande partie de l'océan Atlantique, la Couronne britannique arraisonnait les navires soupçonnés d'esclavage quel que soit leur pavillon.

— 4. D.J.B. Trim, "Conclusion: Humanitarian intervention in historical perspective", in Brendan Simms and D.J.B. Trim (eds.), *Humanitarian Intervention: A History*, Cambridge University Press, 2011, p.381-387.

— 5. *Idem*.

— 6. *Idem*.

— 7. By projecting its sovereignty over large parts of the Atlantic Ocean, the British crown was boarding suspected slave ships irrespective of the flag being flown.

fini par être reconnu au sein du cercle limité d'États européens et théoriquement indépendants.

La Charte des Nations unies de 1945 laissa peu de place à l'ambiguïté en érigeant formellement ce « droit souverain d'être libre de toute intervention et ingérence externes⁸ » en principe du droit international. Cela ne revenait pas à absoudre les États coupables de violations des droits de l'Homme, mais soulignait « la suprématie interne et l'indépendance externe des souverains⁹ ». Par conséquent, au cours de la guerre froide, la souveraineté fut inconditionnelle, du moins pour ce qui était du traitement des populations à l'intérieur des frontières nationales. Cette position était particulièrement attrayante pour les États post-coloniaux, qui avaient des raisons évidentes de vouloir résister aux tentatives de porter atteinte à leur indépendance nouvellement acquise¹⁰.

Avec une marge de manœuvre limitée concernant les affaires intérieures des États, la guerre froide a été marquée par une action humanitaire repoussée à la périphérie des conflits. L'accès aux populations réfugiées était comparativement plus simple, tout comme la valeur en termes de propagande pour les rivaux géopolitiques qui ont aussi maintenu une conception rigide de la souveraineté nationale. La crise du Biafra dans les années 1960, tellement centrale dans la naissance du mouvement *sans frontières*, était une exception évidente à la règle et sans doute un parfait exemple des interventions à venir et des pièges à éviter¹¹. Largement télévisé, le conflit a fait apparaître plusieurs dilemmes que les organisations humanitaires affronteraient par la suite, y compris l'impact de l'aide sur la pro-

The United Nations Charter in 1945 left little room for ambiguity as this "sovereign right to freedom from external intervention and interference"⁸ was formally enshrined in international law. This did not absolve States of human rights abuses but rather emphasised the "internal supremacy and external independence of sovereigns"⁹. Consequently, during the Cold War, sovereignty was unconditional, at least as far as the treatment of populations within national borders was concerned. A position that was particularly attractive to post-colonial States, who had obvious reasons to resist attempts at infringing on their newly won independence¹⁰.

With limited room to manoeuvre in the internal affairs of State, the Cold War was marked by humanitarian action shunted to the periphery of conflicts. Access to refugee populations was comparatively easier, as was the propaganda value for geopolitical rivals that likewise maintained a rigid understanding of national sovereignty. The Biafra crisis of the late 1960s, so central to the birth of the *sans frontières* movement, was an obvious exception to the rule and arguably a "prototype" for future interventions and pitfalls¹¹. Highly televised, many of the dilemmas over which aid agencies would later grapple emerged, including the role of aid in prolonging conflicts, instrumentalisation by belligerents and early strands of political humanitarianism.

A brave new world: sovereignty in decline

The end of East-West confrontation was accompanied by high expectations that Cold War interpretations of sovereignty would be challenged by greater accountability of States *vis-à-vis* their own populations. State jurisdiction in a wide range

— 8. Luke Glanville, « Sovereignty », in Alex Bellamy et Tim Dunne (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford University Press, 2016, p. 151-166.

— 9. *Idem*.

— 10. *Idem*.

— 11. Conor Foley, *The Thin Blue Line: How Humanitarianism Went to War*, Verso, 2010, p. 17-18.

— 8. Luke Glanville, "Sovereignty", in Alex Bellamy and Tim Dunne (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford University Press, 2016, p.151-166.

— 9. *Idem*.

— 10. *Idem*.

— 11. Conor Foley, *The Thin Blue Line: How Humanitarianism Went to War*, Verso, 2010, p.17-18.

longation des conflits, l'instrumentalisation par les belligérants, et les premiers éléments d'un humanitaire politique.

Un nouveau monde : la souveraineté en déclin

La fin de la confrontation entre l'Ouest et l'Est a fait naître de grands espoirs : que les interprétations de la souveraineté du temps de la guerre froide soient remises en cause par la responsabilité croissante des États vis-à-vis de leurs propres populations. La compétence des États dans un grand nombre de contextes, « des Balkans à Timor-Leste, Haïti et une grande partie de l'Afrique¹² » semblaient confirmer cet espoir, modifiant le débat sur « la souveraineté nationale, les droits de l'Homme et la loi internationale¹³ ». Ce changement pouvait se percevoir dans l'augmentation spectaculaire des opérations de maintien de la paix, et de la création de nouvelles instances internationales, telle la Cour pénale internationale naissante.

Pendant ce temps, les tendances à l'œuvre dans le secteur de l'aide durant les années 1990 ont amplifié l'importance et le nombre des organisations humanitaires aux dépens de l'aide bilatérale et des institutions nationales. La mauvaise qualité des prestations de services dans certains États a encouragé l'émergence de modèles libéraux de développement initiés par le FMI et la Banque mondiale, qui favorisaient les acteurs privés. Ce phénomène a été renforcé par les bailleurs de fonds internationaux qui contournaient les États en crise, perçus comme étant trop faibles ou corrompus pour gérer l'aide de façon efficace, ce qui a accru le rôle des agences des Nations unies et des organisations humanitaires¹⁴.

Dans ce survol rapide de l'atteinte à la souveraineté de l'État post-guerre froide, un dernier élément mérite d'être souligné. En cadrant les débats autour

of contexts, including the "Balkans, East Timor, Haiti and large parts of Africa"¹², seemed to bear this out, altering the debate on "national sovereignty, human rights and international law"¹³. Dramatic increases in peace-keeping operations and new international norms such as the nascent International Criminal Court likewise reflected these changes.

Meanwhile trends in assistance in the 1990s amplified the importance of humanitarian organisations at the expense of bilateral aid and national institutions, correspondingly increasing the number of the former. Poor service delivery in some States encouraged liberal models of development by the IMF and the World Bank that favoured private actors. This was reinforced by international donors bypassing crisis-stricken governments perceived as too weak or corrupt to handle assistance effectively, further increasing the role of UN agencies and humanitarian organisations¹⁴.

In this brief overview of the early post-Cold War assault on State sovereignty a final element should be highlighted. In framing debates around "sovereignty versus human rights" the UN Security Council essentially replaced the "paralysis that accompanied bipolarity" with a seemingly untenable tension between strict non-interference and relief to the victims of conflict. A direct consequence of these debates was initiatives around the protection of IDPs in the late 1990s and an eventual re-packaging of sovereignty as a concept that included specific responsibilities¹⁵.

Sovereignty as responsibility was eventually endorsed at the 2005 UN World Summit as the "Responsibility to Protect" (R2P). Limited parallels with more flexible pre-Cold War interpretations of State legitimacy can be found, although

— 12. *Ibid*, p. 220-221.

— 13. *Idem*.

— 14. Évaluation interne MSF, 2016.

— 12. *Ibid*, p.220-221.

— 13. *Idem*.

— 14. MSF Internal Evaluation, 2016.

— 15. Luke Glanville, "Sovereignty...", art. cit., p.151-166.

de « la souveraineté par opposition aux droits de l'Homme », le Conseil de sécurité n'a fait que remplacer « la paralysie qui accompagnait la bipolarité » par une tension apparemment intenable entre la non-ingérence stricte et le secours aux victimes des conflits. Les initiatives autour de la protection des personnes déplacées à la fin des années 1990, et la modification de la notion de souveraineté comme concept comprenant des responsabilités, furent les conséquences directes de ces débats¹⁵.

La notion de souveraineté responsable a finalement été soutenue au Sommet mondial de l'ONU en 2005, sous la formule « Responsabilité de protéger » (« *Responsibility to Protect* » – R2P). On peut ainsi dresser des parallèles avec les différentes interprétations de la légitimité de l'État antérieures à la guerre froide, même si les termes et les implications étaient alors bien plus clairs. En 2005, il ne s'agissait pas d'abandonner l'idée de souveraineté mais de la nuancer, en y intégrant des limites et des responsabilités, notamment vis-à-vis des personnes déplacées à l'intérieur des États. La pleine souveraineté restera une composante essentielle du système international, mais sera désormais conditionnée par « la conformité aux droits de l'Homme internationaux et aux accords humanitaires ». En cas d'infraction, l'action externe, y compris la coercition, devenait théoriquement légitime¹⁶.

Recrudescence de la souveraineté : un recul à nuancer

Il convient de noter que les changements décrits ci-dessus ne se sont pas produits sans encombre. Malgré les pressions à se conformer aux normes internationales liées à la souveraineté, les États ont aussi résisté à la dilution du droit de non-ingérence, et le concept a été « tant rejeté

in this case the language and implications were far clearer. Sovereignty was not so much discarded as nuanced to include limits and responsibilities, particularly to displaced populations within State borders. Full sovereignty would remain a fundamental component of the international system but was now conditional "in the form of compliance with international human rights and humanitarian agreements". In the event of transgression, external action, including coercion, would be theoretically legitimate¹⁶.

Sovereignty in ascendance: an exaggerated demise

None of these described changes occurred in a vacuum. Despite pressure to conform to new international norms on sovereignty, States have also resisted watering down the right of non-intervention and the concept has been "rejected as much as embraced in the 21st century"¹⁷. It has remained tricky to reconcile the centrality of sovereignty with humanitarian imperatives and there is "no international consensus on how to apply R2P"¹⁸.

State hostility to relinquishing prerogatives of non-intervention is not always malign. Given the history of Western aid policy, intertwined with "a liberal vision of desirable political and economic change in recipient countries", percep-

« L'hostilité des États à renoncer à leurs prérogatives de non-ingérence n'est pas toujours néfaste. »

"State hostility to relinquishing prerogatives of non-intervention is not always malign."

— 15. Luke Glanville, « Sovereignty... », art. cit., p. 151-166.

— 16. Roberta Cohen, « Humanitarian Imperatives are Transforming Sovereignty », *Brookings*, 1^{er} janvier 2008.

— 16. Roberta Cohen, "Humanitarian Imperatives are Transforming Sovereignty", *Brookings*, 1 January 2008.

— 17. D. J. B. Trim, "Conclusion: Humanitarian intervention...", art. cit., p. 397-398.

— 18. Roberta Cohen, "Humanitarian Imperatives...", art. cit.

qu'accepté au cours du ^{xxi}^e siècle »¹⁷. Concilier l'idée centrale de souveraineté avec les impératifs humanitaires a toujours été complexe, et « il n'y a aucun consensus international sur l'application de la R2P¹⁸ ».

Cependant, l'hostilité des États à renoncer à leurs prérogatives de non-ingérence n'est pas toujours néfaste. Si l'on prend en compte l'histoire des politiques d'aide occidentales, liée à « une vision libérale du changement économique et politique souhaitable dans les pays bénéficiaires », les perceptions de l'ingérence des plus puissants à l'égard des plus faibles ne sont pas déraisonnables¹⁹. Poussée à l'extrême, l'intervention humanitaire peut aussi être vue comme une autre forme de violence, qui ouvre la porte aux « interventions agressives comme celles en Irak ou en Somalie²⁰ ».

Il ne faut pas, néanmoins, sous-estimer non plus les précédents historiques. Le problème de l'application inégale de ces normes ressemble aux interventions humanitaires du ^{xix}^e siècle. Le scepticisme quant à la R2P, par exemple, est exacerbé par « le langage qui ressemble énormément » à la terminologie utilisée pour justifier les régimes coloniaux – y compris au titre des responsabilités envers les moins fortunés – et qui, dans le passé, a conduit à « l'exclusion politique et légale, ou même l'exploitation, des peuples "non-civilisés"²¹ ». Ainsi, et comme les missionnaires du ^{xix}^e siècle qui ont involontairement ouvert la voie à l'hégémonie européenne, les humanitaires d'aujourd'hui, et ce quelle que soit leur appartenance, sont sur la ligne de front des tentatives perçues comme une ingérence.

— 17. D. J. B. Trim, « Conclusion: Humanitarian intervention... », art. cit., p. 397-398.

— 18. Roberta Cohen, « Humanitarian Imperatives... », art. cit.

— 19. William Brown, « Sovereignty Matters: Africa, Donors, and the Aid Relationship », *African Affairs*, 112/447, 11 février 2013, p. 262-282.

— 20. « Désastres, droit d'ingérence et souveraineté des États », *Le Monde*, 21 mai 2008.

— 21. Luke Glanville, « Sovereignty... », art. cit., p. 151-166.

tions of interference by the powerful over the weak are not unreasonable¹⁹. Taken to the extreme, humanitarian intervention can also be seen as another form of violence, opening the door to "aggressive interventions such as in Iraq or Somalia"²⁰.

Nor should historical precedent be underestimated. The problem of unequal application resembles humanitarian interventions of the 19th century. Scepticism over R2P, for example, is hardly helped by "language remarkably similar" to that used to justify colonial rule, including responsibilities towards the less fortunate that in the past led to "political and legal exclusion or even exploitation of 'uncivilized' peoples"²¹. And much like 19th century missionaries unwittingly paving the way for European hegemony, today's humanitarians, often irrespective of their typology, are on the frontline of perceived attempts at interference.

It is not only historical baggage that has revived more rigid manifestations of State sovereignty. In addition to the described protection criteria, the "obligation to maintain security" that emerged after the 11 September attacks, aid has partially reverted to its role as "an important geopolitical tool"²². And if unilateral military actions have weakened aspects of national sovereignty, the labelling of most armed opposition as "terrorists" has provided a ready-made excuse to limit humanitarian access to certain populations and provoked suspicion of civil society actors.

— 19. William Brown, "Sovereignty Matters: Africa, Donors, and the Aid Relationship", *African Affairs*, 112/447, 11 February 2013, p.262-282.

— 20. "Désastres, droit d'ingérence et souveraineté des États", *Le Monde*, 21 May 2008.

— 21. Luke Glanville, "Sovereignty...", art. cit., p.151-166.

— 22. Clea Kahn and Andrew Cunningham, "Introduction to the issue of State sovereignty and humanitarian action", *Disasters*, vol.37, 22 July 2013.

Ce n'est pas seulement l'héritage historique qui a fait renaître des manifestations plus rigides de la souveraineté des États. Au-delà des critères de protection décrits plus haut – « l'obligation de garantir la sécurité » qui a fait surface après les attentats du 11 septembre 2001 –, l'aide a alors partiellement repris son rôle d'« outil géopolitique important²² ». Si les actions militaires unilatérales ont fragilisé des aspects de la souveraineté nationale, le label « terroriste » apposé sur la plupart des oppositions armées a fourni une excuse toute faite pour limiter l'accès humanitaire à certaines populations et provoqué la méfiance des acteurs de la société civile.

Les dérives financières dans le monde de l'aide internationale ont aussi contribué à une réaffirmation du contrôle souverain par les États en crise. Depuis les années 1990, durant lesquelles les bénéficiaires ont souvent été soutenus par des acteurs privés, la dernière décennie a vu les politiques des bailleurs revenir vers une assistance budgétaire bilatérale, notamment pendant la phase de rétablissement. Un consensus « post-Washington » qui soulignait l'importance de la propriété locale et de la bonne gouvernance a été renforcé par les autorités nationales, qui tout naturellement tentaient de répondre directement à leurs propres crises²³. Ces tendances ont produit un effet délétère sur les pratiques opérationnelles habituelles des agences humanitaires, qui ont pour habitude d'agir de façon autonome et avec peu de contraintes.

Les risques inhérents

L'évolution de la notion de souveraineté des États ne peut s'expliquer par les seuls éléments décrits ci-dessus, soit la réticence face aux obligations de protection ou les modifications des normes internationales de sécurité et de finance. En effet, le conflit entre les prérogatives

Financial shifts in the world of international aid have also contributed to a reassertion of sovereign control by crisis-affected States. From the 1990s' emphasis on direct support to beneficiaries through private actors, the past decade has seen the pendulum of donor policy swing back to bilateral budget support, particularly during the recovery phase. A "post-Washington Consensus" emphasising the importance of local ownership and good governance has been reinforced by national authorities understandably attempting to respond directly to their own crises²³. Such trends cannot but have a detrimental effect on the habitual operating practices of aid agencies used to acting autonomously with few restrictions.

Inherent risks

In attempting to untangle developments in State sovereignty none of the described elements, be they resentment over imposed protection obligations or changes in international security and financial norms, are satisfactory when taken in isolation. Indeed, tension between State and humanitarian prerogatives would have been inevitable given the nature of post-Cold War crises. The massive growth in numbers of IDPs shifted the focus of aid to refugees outside conflict zones to those within the borders of their own countries. Criticism was now being directed at the "very governments that hosted them"²⁴.

This also raises an inherent weakness that all humanitarian organisations must manage, irrespective of their proximity or lack thereof to the host State. If, as has been optimistically suggested, humanitarian actors have been "effective in helping place conditions on the exercise of State sovereignty", their mere presence is an embarrassing reminder that a State's legitimacy is being active-

— 22. Clea Kahn et Andrew Cunningham, « Introduction to the issue of State sovereignty and humanitarian action », *Disasters*, vol. 37, 22 juillet 2013.

— 23. Évaluation interne MSF, 2016.

— 23. MSF Internal Evaluation, 2016.

— 24. Clea Kahn et Andrew Cunningham, "Introduction to the issue of State sovereignty...", art. cit.

des États et celles des organismes humanitaires était inévitable en raison de la nature propre des crises post-guerre froide. Avec l'augmentation massive du nombre de personnes déplacées, l'aide aux réfugiés doit aujourd'hui cibler davantage des zones internes aux pays touchés que les zones de conflit hors des frontières. Les critiques sont désormais adressées aux « gouvernements touchés par les crises²⁴ ».

D'autre part, il existe une faiblesse inhérente à toutes les organisations humanitaires, indépendamment de leur proximité ou de leur distance vis-à-vis de l'État hôte. Si, comme on l'a suggéré avec optimisme, les acteurs humanitaires « ont fait en sorte d'aider les États à exercer leur souveraineté », leur présence même demeure un rappel embarrassant que la légitimité d'un État est activement remise en question²⁵. Or « peu d'États souhaitent être perçus comme incapables de gérer leurs problèmes internes²⁶ ».

Les dangers connexes ne sont pas anodins. Par exemple, plaider la cause de ceux qui souffrent du fait de leur autorités officielles peut potentiellement exposer les principaux acteurs gouvernementaux à la loi pénale internationale. Mais les risques peuvent aussi être inversés. Les organisations humanitaires sont en effet des cibles faciles, notamment quand le langage de la souveraineté est utilisé pour renforcer « les bases d'un soutien politique intérieur pour les régimes bénéficiaires²⁷ ». Les acteurs locaux ayant des partenaires internationaux sont particulièrement exposés aux accusations d'ingérence quand les gouvernements cherchent à « détourner l'attention des squelettes se trouvant dans leurs propres placards²⁸ ». Étant donné la

ly questioned²⁵. And "few States relish being perceived as incapable of managing their own internal affairs"²⁶.

The related dangers are not anodyne. For example, advocating for those suffering at the hands of their own national authorities potentially exposes key government stakeholders to international criminal law. Yet the risks can also be inverted. Humanitarian organisations make convenient targets, especially when the language of sovereignty is used to shore up "bases of domestic political support for recipient regimes"²⁷. Local actors with international partners are particularly exposed to accusations of meddling as governments "divert attention away from the skeletons in their own cupboards"²⁸. And given the tendency to use humanitarianism as an alibi for political inaction, protests at the occasional expulsion or worse are likely to remain muted and short-lived²⁹.

Internal contradictions

A resurgence of State sovereignty is not limited to broader contextual changes, or the inherent criticism associated with the presence of humanitarian organisations. The humanitarian world has also engendered its own confusion. A longstanding and well-commented trend includes the rapprochement of human rights and humanitarian organisations, sometimes described as "political humanitarianism." And if the former tends to "err on the side of caution" when reporting abuses and the latter are unlikely to downplay an emergency, the distinction is

— 24. Clea Kahn et Andrew Cunningham, « Introduction to the issue of State sovereignty... », art. cit.

— 25. Daniel C. Thomas, « International NGOs, State Sovereignty, and Democratic Values », *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, n° 2, article 11, automne 2001.

— 26. Clea Kahn et Andrew Cunningham, « Introduction to the issue of State sovereignty... », art. cit.

— 27. William Brown, « Sovereignty Matters... », art. cit., p. 262-282.

— 28. « Israel: "Some NGOs are seen as the enemy from the inside" », *The Guardian*, 11 mai 2016.

— 25. Daniel C. Thomas, "International NGOs, State Sovereignty, and Democratic Values", *Chicago Journal of International Law*, Vol.2, No.2, Article 11, Fall 2001.

— 26. Clea Kahn et Andrew Cunningham, "Introduction to the issue of State sovereignty...", art. cit.

— 27. William Brown, "Sovereignty Matters...", art. cit., p.262-282.

— 28. "Israel: 'Some NGOs are seen as the enemy from the inside'", *The Guardian*, 11 May 2016.

— 29. Ian Smillie, "The Emperor's Old Clothes: The Self-Created Siege of Humanitarian Action", in Antonio Donini (ed.), *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Kumarian Press, 2012, p.25, 38-39.

tendance à utiliser l'humanitaire comme alibi pour l'inaction politique, les protestations contre une expulsion occasionnelle risquent de rester lettre morte et de courte durée²⁹.

Contradictions internes

La résurgence de la souveraineté des États ne se limite pas aux changements contextuels, ni aux critiques inhérentes associées à la présence d'organisations humanitaires. Le monde humanitaire a aussi engendré un certain nombre de confusions. Une tendance ancienne et bien décrite souligne le rapprochement des organisations de droits de l'Homme et des organisations humanitaires, parfois appelé « humanitaire politique ». Si les premières « pêchent par excès de prudence » en signalant les abus et que les secondes sont peu susceptibles de minimiser une urgence, la distinction n'est pas toujours claire pour les gouvernements³⁰. Dans un certain nombre de cas, chez MSF, « nous pensons être les seuls porte-voix », mais dans les faits d'autres acteurs se font bien mieux entendre³¹.

De manière générale, puisque la liste de critères qui constituent l'autorité souveraine légitime s'est élargie, la portée des activités entreprises sous la bannière de l'humanitaire s'est également étendue. Les humanitaires s'engagent souvent dans des activités qui vont au-delà des secours d'urgence, y compris dans ce qui relève des « sources des crises » à savoir « la nourriture et les moyens de subsistance, l'accès à la justice, et les droits de l'Homme », des problématiques traditionnellement considérées comme relevant « du domaine exclusif » des États³².

not always relevant to governments³⁰. Certainly at MSF “we like to think we are unique in terms of speaking out” but are in fact submerged with other actors³¹.

More broadly, as the list of criteria that constitute legitimate sovereign authority has expanded, the scope of activities undertaken under the banner of humanitarianism has likewise grown. Humanitarians often engage in activities beyond immediate life-saving activities, including “root causes of crisis” such as “food and livelihoods, access to justice, and human rights”, issues traditionally viewed as the “exclusive preserve” of States³².

The old debate delineating humanitarian and development approaches remains nevertheless as relevant today as it was half a century ago, albeit for different reasons. Short-term support in acute crises, essentially substitution, can reasonably justify stream-lined access and administrative measures for life-saving activities. But while emergency situations might fluctuate in intensity there is a clear trend for crises becoming protracted. This was recognised at the 2016 World Humanitarian Summit where the “need to strengthen the humanitarian-development nexus” was highlighted and a “New Way of Working” was endorsed by participants³³.

— 29. Ian Smillie, « The Emperor's Old Clothes: The Self-Created Siege of Humanitarian Action », in Antonio Donini (dir.), *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Kumarian Press, 2012, p. 25, 38-39.

— 30. Conor Foley, *The Thin Blue Line...*, op. cit., p. 4-5, 231.

— 31. Entretien : personnel MSF, Genève, 14 septembre 2018.

— 32. Clea Kahn et Andrew Cunningham, « Introduction to the issue of state sovereignty... », art. cit. Il convient également de noter que les critiques des

— 30. Conor Foley, *The Thin Blue Line...*, op. cit., p.4-5, 231.

— 31. Interview : MSF staff, Geneva, 14 September 2018.

— 32. Clea Kahn and Andrew Cunningham, “Introduction to the issue of State sovereignty...”, art. cit. It should also be noted that critiques of INGOs are not limited to recipient countries and can also be heard in liberal democracies. An obvious example is the US government's attempt to muzzle those funded by USAID especially over Afghanistan and Iraq. Their critical outspokenness is seen as having the potential to “undermine the sovereignty of constitutional democracies.” See “Now Bush wants to buy the complicity of aid workers”, *The Guardian*, 23 June 2003.

— 33. “New Way of Working”, *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), 2017. It should also be noted that MSF chose not to participate in the summit and did not endorse the NWOW.

Ainsi les vieux débats qui distinguent les approches humanitaires et celles du développement restent aussi pertinents aujourd'hui qu'il y a un demi-siècle, mais pour des raisons différentes. Un soutien rapide en cas de crise aiguë, essentiellement en se substituant aux autorités nationales, peut justifier un accès simplifié et des mesures administratives adaptées pour sauver des vies. Mais si l'intensité des situations d'urgence peut fluctuer, les crises ont clairement tendance à perdurer. Ce phénomène a été reconnu au Sommet humanitaire mondial en 2016, où « la nécessité de renforcer le nexus humanitaire-développement » a été souligné et une « Nouvelle façon de travailler » (*New Way of Working* - NWOW) entérinée par les participants³³.

Les organisations humanitaires font néanmoins face à des dangers évidents. La collaboration étroite avec les gouvernements nationaux parties à un conflit compromet souvent les principes de base d'impartialité, d'indépendance et de neutralité. Et ce d'autant plus quand « la construction de l'État » ou « de la paix » fait partie des objectifs³⁴. En termes pratiques, le fait de mettre l'accent sur la « nature légale » des organismes humanitaires plutôt que sur « les spécificités de leur mandat » entame les privilèges humanitaires qui ont été considérés comme acquis, ce qui limite d'autant leur effectivité³⁵.

ONG ne se limitent pas aux pays bénéficiaires et se font aussi entendre dans les démocraties libérales. Un exemple clair est la tentative par le gouvernement américain de museler celles qui recevaient des financements de USAID, notamment pour l'Afghanistan et l'Irak. Leur prise de parole critique était perçue comme un risque en « minant la souveraineté des démocraties constitutionnelles ». Voir « Now Bush wants to buy the complicity of aid workers », *The Guardian*, 23 juin 2003.

— 33. « New Way of Working », *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), 2017. Il convient aussi de noter que MSF a choisi de ne pas participer au sommet et n'a pas endossé le NWOW.

— 34. Conor Foley, *The Thin Blue Line...* op. cit., p. 233.

— 35. Évaluation interne MSF, 2016.

There are, however, obvious dangers for humanitarian organisations. Working closely with national governments that are a party to a conflict will compromise basic principles of impartiality, independence and neutrality. More so when "State-building" or "peace-building" are integrated into the objectives³⁴. And in practical terms, focusing on the "legal nature" of an aid agency instead of the "specificities of their mandate" removes humanitarian privileges that had been taken for granted, limiting their effectiveness³⁵.

A final point concerns the use of humanitarian actors to actively burnish a State's compromised sovereignty. It is a basic truism of humanitarian aid that it is only possible to operate on a given territory with the consent of those in control³⁶. That consent may be available providing aid can be tightly controlled, essentially the State using humanitarian agencies to "furnish itself with legitimacy, both domestically and internationally". Syria is a case in point, where Damascus' claim to sovereignty has facilitated control over humanitarian aid in government-held territory, while simultaneously projecting that same authority – generating "tangible benefits and resources" in its attempt to survive³⁷.

Implications for the future of humanitarian action

Reference to emerging "strong States" has been expressly avoided throughout this paper. This is partly because of the limited explanatory value the term holds but also because, at least in MSF's experience, a reassertion of State sovereignty is applicable in the majority of contexts in which we operate. Fragmenting or

— 34. Conor Foley, *The Thin Blue Line...* op. cit., p.233.

— 35. MSF Internal Evaluation, 2016.

— 36. Although the dynamics are slightly different the same can be said for "cross-border" aid to territories under opposition control that are in search of their own legitimacy.

— 37. Reinoud Leenders and Kholoud Mansour, "Humanitarianism, State Sovereignty and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War", *Political Science Quarterly*, Vol33, No2, June 2018.

Un dernier point concerne l'instrumentalisation des acteurs humanitaires dans le but de redorer la souveraineté d'un État. En effet, un principe de base s'impose à tous les acteurs humanitaires : l'aide ne peut être déployée sans le consentement de ceux qui sont au pouvoir³⁶. Cet accord peut n'être donné qu'à la condition de pouvoir contrôler étroitement l'intervention, l'État utilisant ainsi les organismes humanitaires pour « renforcer sa légitimité nationale et internationale ». La Syrie en est un exemple. Revendiquant sa souveraineté, Damas a pu contrôler l'aide humanitaire sur les territoires sur lesquels elle avait un pouvoir, tout en utilisant cette marque d'autorité pour obtenir « des ressources et des résultats tangibles » dans sa tentative de survie³⁷.

Conséquences pour le futur de l'action humanitaire

Toute référence aux « États forts » émergents a volontairement été évitée dans ce texte, en partie du fait de la faible valeur explicative de l'expression. Mais aussi parce que, d'après mon expérience au sein de MSF, la réaffirmation de la souveraineté de l'État peut s'appliquer dans la plupart des contextes où nous intervenons. Les États fragmentés ou affaiblis auraient tendance à faire exception, même si les États en crise parmi les plus appauvris tentent toujours de contrôler l'action humanitaire sur leur territoire. Les aspects sécuritaires et de protection liés à la souveraineté nationale, la critique implicite de l'assistance humanitaire, et les contradictions au sein de l'industrie de l'aide elle-même y ont contribué à divers degrés.

Certes, les motivations des autorités étatiques varient encore énormément,

« Un principe de base s'impose à tous les acteurs humanitaires : l'aide ne peut être déployée sans le consentement de ceux qui sont au pouvoir. »

"It is a basic truism of humanitarian aid that it is only possible to operate on a given territory with the consent of those in control."

imploding States are rather the exception to the rule, even if the poorest crisis-hit States always attempt to impose a degree of control over humanitarian action in their territory. Protection and security aspects attached to national sovereignty, the implied criticism of humanitarian assistance and contradictions within the aid industry itself have all contributed in varying degrees.

Of course, the motivations of State authorities still vary widely, and it is worth determining whether systematic and coercive measures are being taken or whether requests are simply opportunistic, much as described in the brief introductory anecdote. It is also important not to assume that inefficient bureaucracy is always a malicious attempt at blocking assistance. Nevertheless, it is difficult to avoid concluding that over the past decade, States have accelerated the development of policies and restrictions that govern how aid agencies operate³⁸.

Given the operational demands and security-related challenges faced in the field, bureaucratic hurdles as an expression of State sovereignty might not always seem the most pressing concern. But in practice the implications are vast and bode poorly for the future of independent humanitarian action. These include increased tension with national authorities; more compromises on basic humanitarian principles to ensure ac-

— 36. Bien que les dynamiques soient légèrement différentes, cela vaut également pour l'aide « transfrontalière » aux territoires contrôlés par l'opposition, et en quête de leur propre légitimité.

— 37. Reinoud Leenders et Kholoud Mansour, « Humanitarianism, State Sovereignty and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War », *Political Science Quarterly*, vol. 33, n° 2, juin 2018.

— 38. Arguably the proliferation of "NGO laws" also indicates that they take inspiration from each other.

et il demeure utile de déterminer si ce sont des mesures systématiques et coercitives qui sont prises ou si les requêtes sont simplement opportunistes, comme décrit dans l'anecdote au début de l'article. Il est aussi important de ne pas présumer que la lourdeur bureaucratique représente toujours une tentative malveillante de bloquer l'assistance. Toutefois, il est difficile de ne pas conclure qu'au cours de la dernière décennie, les États ont accéléré le développement des politiques et des restrictions régissant l'intervention des organismes humanitaires³⁸.

Étant donné les demandes opérationnelles et les défis sécuritaires sur le terrain, les obstacles administratifs comme expression de la souveraineté de l'État ne semblent pas toujours représenter la préoccupation la plus urgente. Mais en pratique, les conséquences sont importantes et n'augurent rien de bon pour le futur de l'action humanitaire indépendante. Ces conséquences comprennent une tension accrue avec les autorités nationales, davantage de compromis concernant les principes humanitaires de base pour garantir l'accès, un plus grand silence face aux abus pour éviter de mettre en péril la présence opérationnelle, et un gaspillage de temps et d'argent. Dans le cas de MSF, l'environnement réglementaire a une incidence directe sur notre capacité à accéder aux populations en détresse et sur la qualité de l'aide fournie, « en portant atteinte à notre capacité à déployer notre matériel et nos personnels³⁹ ». Et ces problématiques ne sont pas près d'être réglées.

Traduit de l'anglais par Juliet Powys

cess; greater silence in the face of abuses so as not to jeopardise an operational presence; and time and money wasted. In MSF's case, the regulatory environment has a direct impact on our ability to reach populations in distress and on the quality of care provided, "decreasing capacity to rapidly deploy material and personnel"³⁹. And these concerns are unlikely to be assuaged any time soon.

— 38. On peut soutenir que la prolifération des « lois ONG » indique aussi que les États s'inspirent les uns des autres.

— 39. Évaluation interne MSF, 2016.

— 39. MSF Internal Evaluation, 2016.

Biographie | Biography



DUNCAN MCLEAN

Il a dirigé des opérations de MSF sur le terrain et à partir des sièges de l'organisation depuis 2002 (Tchad, Éthiopie, Haïti, Myanmar, Népal, Nigeria, Pakistan, les Territoires palestiniens occupés, Somalie, Soudan, Thaïlande et Ouganda). Depuis son départ des opérations en 2013, Duncan a maintenu ses liens avec MSF, suivant plusieurs dossiers dont des reports d'incidents et des analyses de contexte en Syrie et en République démocratique du Congo. Il a également contribué aux publications de MSF *Saving Lives and Staying Alive* et *The Politics of Fear*. Il est titulaire d'un master en Sciences politiques et d'un doctorat en Histoire. Il a également écrit pour *International Crisis Group* et *History Today*, et donné des conférences dans plusieurs universités de Prague (histoire épidémiologique et coloniale, et études des conflits). Il est actuellement chercheur senior pour MSF, basé à Genève.

He has managed operations for MSF in both the field and headquarters beginning in 2002 (Chad, Ethiopia, Haiti, Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistan, Occupied Palestinian Territories, Somalia, Sudan, Thailand and Uganda). Since leaving operations in 2013 Duncan has maintained links with MSF, following several research dossiers including critical incident reviews and context analyses in Syria and the Democratic Republic of Congo. He also contributed to MSF book publications *Saving Lives and Staying Alive* and *The Politics of Fear*. Duncan holds a Master's degree in Political Science and a PhD in history. He has also written for the *International Crisis Group* and *History Today*, and lectured at several universities in Prague (epidemiological and colonial history and conflict studies). He currently holds the post of senior researcher for MSF and is based in Geneva.

La restructuration sans fin du monde humanitaire : une recherche inadaptée de la performance ?

The endless restructuring of the humanitarian sector : an inappropriate search for performance ?

Perrine Laissus-Benoist • Clersé-Lille 1-CNRS

A

rlésienne entonnée au rythme de la professionnalisation, l'injonction de restructuration du monde humanitaire prend bien souvent la forme d'un reformatage selon les dogmes néolibéraux. Selon l'auteure, cette recherche de performance s'accorde mal avec la complexité de l'action humanitaire et dessert les populations concernées.



PERRINE
LAISSUS-
BENOIST

En 1763, Diderot écrivait : « Il ne suffit pas de faire le bien, il faut encore le bien faire. » Cette phrase caractérise depuis plusieurs décennies les réflexions et finalement les dispositifs qui traversent et structurent le monde de la solidarité. Confronté à de nombreuses critiques (ingérence, inefficacité, manque de redevabilité...), le système humanitaire a en effet – de lui-même ou sous des pressions extérieures – adopté des réponses

A refrain constantly heard in the process of professionalisation, the call to restructure the world of humanitarian intervention often takes the form of a reformatting based on the principles of neoliberal dogma. According to the author, this quest for performance is ill-suited to the complexity of humanitarian action and poorly serves the populations concerned.

In 1763, Diderot wrote: "It is not enough to do good, we must also do it well". Over the last few decades, this sentence has characterised the reflections and methods that make up the solidarity sector. Faced with a number of criticisms (interference, inefficiency, lack of accountability), the humanitarian system, independently or due to external pressure, has adopted responses that are almost unanimously tinged with managerial thinking. The issues of accountability

presque unanimement teintées d'une culture managériale. Les enjeux de redépassabilité et d'optimisation au cœur de ces changements sont cruciaux pour l'aide humanitaire et sa bonne délivrance, mais les modalités choisies constituent aujourd'hui des freins à une action humanitaire de qualité et au plus près des situations rencontrées¹.

La crise de confiance des années 1990-2000, résultat de chocs multiples

La guerre du Biafra, puis la multiplication des crises dans les années 1990 vont alimenter de nombreuses critiques sur la légitimité et la performance des actions humanitaires. L'utilisation de plus en plus banalisée au sein des organisations internationales (OI) et des gouvernements de terminologies comme « humanitaire militarisé » (par les Nations unies pendant la première guerre du Golfe) va mettre sous forte pression les principes de la Croix-Rouge, repris dans son code de conduite ratifié par la majorité des ONG². La guerre dans les Balkans va confronter la communauté humanitaire occidentale à un conflit « de proximité », avec une forte mobilisation de volontaires peu expérimentés combinée à une couverture médiatique conséquente, vantant la nécessité d'humanitaires « professionnels ».

Ce phénomène n'est pas nouveau et perdure encore aujourd'hui, voire à une échelle plus large avec la facilitation des moyens de déplacement et de communication. En 1993, les difficultés à intervenir en Somalie obligent les ONG à négocier des couloirs humanitaires auprès des milices et chefs de tribus, contre une captation partielle (et parfois conséquente) de l'aide alimentaire. En 1994,

and optimisation at the centre of these changes are crucial for humanitarian aid and its delivery, but the chosen methods now constitute an obstacle to high-quality humanitarian action tailored to situations in the field¹.

The crisis of confidence in the 1990s and 2000s, the result of multiple shocks

The Biafran War, followed by the series of crises in the 1990s, led to a number of criticisms relating to the legitimacy and performance of humanitarian actions. The increasingly normalised use by international humanitarian organisations (IOs) and governments of terminology such as "militarised humanitarian aid" (by the United Nations during the first Gulf War) put great strain on the founding principles of the Red Cross, reiterated in its code of conduct, which was ratified by the majority of NGOs². The war in the Balkans confronted the Western humanitarian community with a "local" conflict, in which a high level of involvement by inexperienced volunteers was combined with significant media coverage presenting the need for "professional" humanitarian workers.

This phenomenon is not new, and persists today on an even larger scale thanks to the increased ease of transport and communication. In 1993, the difficulties surrounding intervention in Somalia forced NGOs to negotiate humanitarian corridors with the militias and chieftains, in exchange for a partial (and sometimes significant) share of the food aid. In 1994, the supposed incapacity of NGOs³ to predict the deterioration

— 1. Voir notamment John Cosgrave, « A stick to beat us with? », Joint Standards Initiative, janvier 2013, disponible en ligne sur : <http://pool.fruitycms.com/humanitarianstandards/Standards-a-stick-to-beat-us-with-John-Cosgrave-Feb-2013.pdf>

— 2. Humanité-Impartialité-Neutralité-Indépendance-Volontariat-Unité-Universalité. Voir pour plus d'informations notamment : https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/icrc_001_0513_principes_fondamentaux_cr_cr.pdf

— 1. See John Cosgrave "A stick to beat us with", Joint Standards Initiative, January 2013, available online at: <http://pool.fruitycms.com/humanitarianstandards/Standards-a-stick-to-beat-us-with-John-Cosgrave-Feb-2013.pdf>

— 2. Humanity-Impartiality-Neutrality-Independence-Voluntary Service-Unity-Universality. For more information, see: https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/icrc_001_0513_principes_fondamentaux_cr_cr.pdf

— 3. We specify "supposed" since the reading of reports on humanitarian coordination reveals alerts from as far back as 1991 regarding inter-community and political tensions in the country.

la supposée incapacité des ONG³ à avoir pressenti la dégradation de la situation au Rwanda et à limiter le nombre de victimes, ainsi que l'évacuation d'une large partie des acteurs au plus fort de la crise va aboutir à trois critiques principales : les ONG seraient inefficaces, peu au fait de leurs contextes d'intervention et de simples antichambres des gouvernements néocolonialistes.

Seront par la suite utilisées les expressions de « guerre humanitaire » par l'OTAN en Serbie et au Kosovo en 1999, puis de « bombardements humanitaires » par le gouvernement américain en 2001 en Afghanistan. L'impact sur le regard de plus en plus critique posé sur les ONG, tant sur place que dans les foyers des donateurs en Occident, et en conséquence sur la confiance qu'on leur accorde, ira croissant.

Afin de répondre à ces dilemmes et défis, une redéfinition des principes éthiques a été tentée, ainsi que la standardisation d'actions types et le renforcement d'une déontologie commune, visant à réaffirmer l'utilité des actions menées. Cela va déboucher sur une série de réformes à forte connotation managériale, qui vont construire un certain modèle d'architecture humanitaire et de redevabilité, principalement ascendante, vis-à-vis des institutions. La temporalité de cette mutation, qui n'est pas propre au secteur humanitaire, se fait en concomitance avec la pénétration du *New Public Management* anglo-saxon – la Nouvelle Gestion Publique – dans une multitude de secteurs non financiers, visant à assurer un ratio coût/efficacité optimal. Ce phénomène va influencer drastiquement les modalités d'organisation du secteur humanitaire, entre culture du résultat et inflation normative.

— 3. Nous précisons ici « supposée », car la lecture des rapports de coordination humanitaire montre des alertes dès 1991 sur les crispations intercommunautaires et politiques dans le pays.

of the situation in Rwanda and limit the number of victims, along with the evacuation of a large number of actors at the pinnacle of the crisis, led to three main criticisms: NGOs were inefficient, unfamiliar with the contexts they were operating in, and mere advance guards for neo-colonial governments.

The expression "humanitarian war" was subsequently used by NATO in Serbia and Kosovo in 1999, and "humanitarian bombardments" by the US government in 2001 in Afghanistan. The impact on the increasingly critical perception of NGOs among both recipients and Western donors was sizeable, and affected the confidence that was placed in them.

In order to respond to these dilemmas and challenges, there was an attempt to redefine ethical principles and standardise actions, reinforcing a common code of conduct that aimed to reaffirm the usefulness of the actions undertaken. This led to a series of reforms with strong managerial connotations, which built a certain model of humanitarian aid and of primarily upward accountability to institutions. The timing of these changes, which were not exclusive to the humanitarian sector, was linked to the spread of the "New Public Management" in a number of non-financial sectors in the English-speaking world, with its aim of achieving an optimal cost/efficiency ratio. This phenomenon had a drastic impact on organisational methods in the humanitarian sector, leading to a results-oriented culture and an explosion of new standards.

Evaluation as a tool, standards as proof of results

The first of these methods involved the expansion of evaluation, both internally, for organisational reasons (consolidation of organisations' political projects, strategic reinforcement), and externally, under pressure from institutional donors (reporting to maintain institutional funding based on public generosity, image support, justification of tax exemptions specific to NGOs).

L'évaluation comme outil, le standard comme preuve du résultat

Une première modalité va consister dans le développement de l'évaluation, tant en interne pour des raisons organisationnelles (consolidation du projet politique des organisations, renforcement stratégique), qu'en externe par la pression des bailleurs institutionnels (rendre compte pour l'obtention et le maintien des financements institutionnels issus de la générosité du public, soutien à l'image, justification de la dérogation fiscale spécifique aux ONG).

Quand dans le secteur public se développent le discours de rationalisation des choix budgétaires et la pratique des études de besoins pour la définition des plans d'action (1970-1985), le monde de l'aide va lui diffuser ses premiers guides techniques internes, visant à faciliter les diagnostics terrain. Quand le rocardisme promeut l'adoption de chartes internes et la régulation du rapport à l'usager, les chartes d'organisations humanitaires se multiplient autour de valeurs clés (1985-1990). Quand le néolibéralisme vante les mérites des « 3M » (*marché, management, mesure*) (1990-1995), les bailleurs formalisent les audits financiers visant l'efficacité des fonds engagés. Entre 1995 et 2000, on voit la traditionnelle obligation de moyens des services publics se transformer en obligation de résultats (on pense notamment à la réforme très quantifiée du système hospitalier). En parallèle, les institutions bilatérales et multilatérales de coopération développent les évaluations externes contrôlant le respect des engagements contractuels. L'apparition de la Nouvelle Gestion Publique (2000-2005) va de pair avec la promotion d'évaluations internes servant à étayer les discours sur la plus-value et la technicité de telle ou telle ONG dans un monde devenant ultra-concurrentiel. De 2005 à 2010, les acteurs de l'aide vont adopter la culture de l'étude de marché, en dupliquant les bonnes pratiques et en normalisant les modalités d'interventions. Depuis 2010, à l'unisson d'autres

When the rhetoric surrounding the rationalisation of budgetary choices and the practice of carrying out assessments of requirements in order to define plans of action developed in the public sector (1970-1985), the aid sector published its first internal technical guides, which aimed to facilitate field diagnostics. When the French socialist Michel Rocard promoted internal charters and the regulation of user relations, humanitarian organisations published a multiplicity of charters focusing on core values (1985-1990). When neoliberalism boasted the advantages of the 3 Ms (market, management, measurement) (1990-1995), sponsors formalised financial audits that aimed to optimise the efficiency of their funds. Between 1995 and 2000, the traditional public sector best-efforts obligation was transformed into an obligation based on results (such as the highly quantified reform of the hospital system). At the same time, bilateral and multilateral cooperation institutions developed external evaluations to ensure that contractual commitments were being upheld. The emergence of the New Public Management (2000-2005) coincided with the promotion of internal evaluations to shore up the rhetoric concerning the added value and technicity of specific NGOs in a domain that was becoming increasingly competitive. From 2005 to 2010, aid actors adopted the culture of market studies, replicating best practice and standardising intervention methods. By 2010, like other sectors, the humanitarian sector, including NGOs, had entered the "age of experts", with its cohort of external consultants mobilised to define and evaluate minimum levels of efficiency. The profile of NGO managers also changed. In France, the departure of the "without-borders" founders was followed by a wave of directors from private-sector backgrounds, with a strong culture of profitability and "agile management". In the English-speaking world, the increasing structuring of the sector and the exponential growth of certain organisations led to the appointment of political figures with significant networks (such

« Le départ des fondateurs "sans-frontiéristes" a amené une vague de directeurs issus du privé, à forte culture de "rentabilité" et porteurs du "management agile". »

"The departure of the 'without-borders' founders was followed by a wave of directors from private-sector backgrounds, with a strong culture of profitability and 'agile management'."

secteurs, le secteur humanitaire, y compris celui des ONG, est entré dans « l'ère des experts », avec sa cohorte de consultants externes mobilisés pour définir et évaluer les niveaux minima d'efficacité. Le profil des dirigeants d'ONG évolue aussi. En France, le départ des fondateurs « sans-frontiéristes » a amené une vague de directeurs issus du privé, à forte culture de « rentabilité » et porteurs du « management agile ». Dans le monde anglo-saxon, la structuration croissante du secteur et les tailles exponentielles de certaines organisations poussent à la nomination de figures politiques aux réseaux conséquents (on pense notamment à l'ancien secrétaire d'État anglais David Milliband devenu président d'International Rescue Committee).

La performance viendrait donc de la capacité à prouver et à diffuser la preuve. Peu importe que ce modèle passe par une « quantophrenie⁴ », et la dénatura-tion quantitative de notions telles que la détresse ou la résilience.

Une seconde modalité passera par le développement de standards à portée quasi universelle. À partir de 1995 en effet, les exercices de formalisation vont se multiplier à tel point qu'en 2012, Cragg recensait pas moins de 72 textes reprenant des objectifs de développement, standards d'intervention et codes

as David Milliband, the former British Secretary of State, who became head of the International Rescue Committee).

Performance is therefore judged based on the capacity to prove and to broadcast this proof, irrespective of the fact that the model involves a "quantophrenia"⁴, and the quantitative distortion of concepts such as distress or resilience.

A second method involved the development of near-universal standards. From 1995 onwards, formalisation proliferated to such an extent that in 2012, Cragg counted no fewer than 72 texts reiterating global development objectives, intervention standards and codes of good practice⁵. Although dissenting voices have been heard since the very beginning of this process⁶, these kinds of standards have had a lasting impact, namely because a "one size fits all" approach enables a broad consensus around objectives that are difficult to dispute. Since confidence as a mode of coordination is increasingly being worn away, many look to technical and operational models (especially the logical framework and its focus on results/targets/activities/indicators of contexts and intervention methods⁷) for a reassuring linear schematisation⁷. This approach and its rules naturally have an obvious appeal, a reassuring predictability in such an uncertain world with its multiple risks. Performance is thus seen in a very scientific, theoretical way.

— 4. This expression was coined by the American sociologist of Russian origin Pitirim Sorokin, and refers to the increasing fascination with the quantification of phenomena in the social sciences (Editor's Note).

— 5. Liza Cragg, "Mapping and analysis of quality and accountability initiatives in the humanitarian", *Joint Standards Initiative*, December 2012.

— 6. For example, the group of French NGOs that are part of the Groupe URD Quality/Accountability Compass.

— 7. François Giovalucchi and Jean-Pierre Olivier de Sardan, "Planification, gestion et politique dans l'aide au développement: le cadre logique, outil et miroir des développeurs", *Revue Tiers Monde*, vol.198, n°2, 2009, p.383-406.

— 4. Une formule que l'on doit au sociologue américain d'origine russe Pitirim Sorokin pour désigner la fascination croissante du chiffrage des phénomènes dans les sciences humaines (NDLR).

de bonnes pratiques à vocation globale⁵. Si dès le lancement de ces processus, des voix dissonantes vont se faire entendre⁶, ce type de standards va avoir une grande résonance, notamment parce qu'une approche « taille unique » (*one size fits all*) permet une adhésion large autour d'objectifs difficilement contestables. Parce que la confiance comme mode de coordination s'effrite de plus en plus, beaucoup vont trouver dans les modèles techniques et opérationnels (notamment le cadre logique et sa lecture cadrée résultats/objectifs/activités/indicateurs des contextes et modalités d'intervention) une schématisation linéaire rassurante⁷. Il y a bien sûr un attrait évident à cette approche et à ses règles, une prévisibilité qui rassure dans un monde si incertain confronté à une multitude de risques. La performance est alors pensée de manière très scientifique, théorique.

Entre performance et pertinence, un questionnement éthique

En réponse à la crise de légitimité à laquelle il faisait face, le secteur humanitaire a donc développé, en grande partie à son corps défendant, un modèle dans lequel les ONG doivent atteindre des objectifs préétablis, sont capables de programmer des stratégies pluriannuelles dans des environnements qui sont tous sauf stables et cela de manière quantifiée grâce à des outils d'évaluation qui « prouvent » leurs résultats. Peu importe que ce cercle vertueux fonctionne en dehors des réalités des bénéficiaires et des évolutions continues de contexte, car « les outils les plus audibles sont ceux qui fournissent les meilleurs emballages⁸ ». En 2009, Giovalucchi et

« On se retrouve de facto avec une redevabilité ascendante, même si le lien avec une pertinence des actions vis-à-vis des bénéficiaires n'est en rien assuré. »

"We effectively find ourselves with upward accountability, even though the link with actions' relevance to beneficiaries is in no way ensured."

Questions of ethics, between performance and relevance

In response to the crisis of legitimacy it was facing, the humanitarian sector therefore, in large part against its will, developed a model in which NGOs must meet predetermined targets and be capable of programming multiyear strategies in environments that are anything but stable, using quantified evaluation tools that "prove" their results. No matter that this virtuous cycle functions outside the realities of the beneficiaries and the continually changing context, since "the most audible tools are those that provide the best packaging"⁸. In 2009, Giovalucchi *et al.* wrote that, "The problem [...] is not that [the humanitarian system] incorporates a management perspective, but rather that it is associated with an ideological perspective that has the particularity of negating or obliterating the social and political dimensions"⁹. Institutional donors have therefore created a model that ensures functional performance, based solely on their analytical frameworks, with financial efficiency at the heart of the system. We effectively find ourselves with upward accountability, even though the link with actions' relevance to beneficiaries is in no way ensured. This demonstrates "development institutions' distaste for iterative, interactive and adaptive projects, with objectives that can vary over the course of their implementation,

— 5. Liza Cragg, « Mapping and analysis of quality and accountability initiatives in the humanitarian », *Joint Standards Initiative*, décembre 2012.

— 6. On pense ici notamment au groupe d'ONG françaises que l'on retrouvera dans le Compas Qualité/Redevabilité du groupe URD.

— 7. François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, vol. 198, n° 2, 2009, p. 383-406.

— 8. Bernard Hours, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, 1998, p. 7.

— 8. Bernard Hours, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, 1998, p. 7.

— 9. François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan, "Planification, gestion...", art. cit., p.391.

al. écrivaient: « Le problème [...] n'est pas qu[e le système humanitaire] incorpore une perspective gestionnaire mais qu'il soit associé à une perspective idéologique qui a pour spécificité la négation ou l'oblitération [des] dimensions sociales et politiques⁹. » Les bailleurs ont ainsi créé un modèle qui assure une performance fonctionnelle, basée uniquement sur leurs trames d'analyse, l'efficience financière étant au cœur du système. On se retrouve *de facto* avec une redevabilité ascendante, même si le lien avec une pertinence des actions vis-à-vis des bénéficiaires n'est en rien assuré. Cela montre « le peu de goût des institutions de développement pour les projets itératifs, interactifs et adaptatifs, aux objectifs modifiables en cours de route, qui tiendraient compte des feed-back, des effets inintentionnels, des dérives; la prise en compte encore balbutiante des stratégies des acteurs, des conflits, des enjeux locaux, de la diversité des dynamiques et des logiques sociales; la quantophrénie, l'insuffisance du suivi qualitatif, la peur du long-terme et de l'indéterminé¹⁰ ».

Certains dénoncent même l'ère de la bureaucratie totale où on ne travaillerait plus à améliorer le produit ou le service rendu, mais à optimiser le rendement des actionnaires, ici les bailleurs. Pour citer Béatrice Hibou: « Qu'est-ce que la bureaucratisation néolibérale? Un mode de fonctionnement qui repose sur un usage systématique de normes, de règles, de procédures, de codes ou de catégorisations, bref de formalités principalement issues d'une certaine conception du marché et de l'entreprise et qui envahissent notre quotidien¹¹. »

which would take into account feedback, unintended effects and mission drift; the still-tentative consideration of actors' strategies, conflicts, local issues, the diversity of dynamics and social logics; quantophrenia, the insufficiency of qualitative follow-up, the fear of the long term and the indeterminate"¹⁰.

Some even denounce an era of total bureaucracy where the goal is no longer to improve the product or service provided, but rather to optimise yield for the shareholders, the institutional donors in this case. To quote Béatrice Hibou, "What is neoliberal bureaucratisation? A method of functioning based on the systematic use of norms, rules, procedures, codes and categorisations; in short, on formalities that stem mainly from a certain conception of the market and of business and have taken over our day-to-day lives"¹¹. Yet few NGOs have the financial or systemic capacity to exert pressure to overcome this asymmetry in their relationship with institutional sponsors, with its associated risk of diminishing returns due to reliance on subcontracting.

Towards impossible performance?

The truth is that "development is not driven by a Cartesian logic of cause and effect, but by a chaotic dynamic of simultaneity"¹². Humanitarian actors quickly suffocate in the framework imposed by major aid sponsors. Attempts at adaptation retain the same "manufacturing defect": sponsors will not modify the architecture of the system because of their aversion to risk. They prefer to leave the responsibility to NGOs. They therefore back increasingly integrated approaches (e.g. combining reconciliation, rural development and microcredit), in areas en-

— 9. François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Planification, gestion... », art. cit., p. 391.

— 10. Florence Jany-Catrice, *La Performance totale: nouvel esprit du capitalisme?* Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Capitalismes, éthique, institutions », 2012, p. 401.

— 11. Béatrice Hibou, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2012.

— 10. Florence Jany-Catrice, *La performance totale: nouvel esprit du capitalisme?* Editions Septentrion Presses Universitaires, coll. "Capitalismes, éthique, institutions", 2012, p.401

— 11. Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, coll. "Cahiers libres", 2012.

— 12. Pierre Jacquet, "À la poursuite des Objectifs du millénaire", *Option Finance*, January 2005, p.50.

Or peu d'ONG ont la capacité financière ou systémique de faire pression pour dépasser cette asymétrie dans la relation avec les bailleurs institutionnels et le risque de logique de sous-traitance appauvrissante qu'elle peut induire.

Vers une performance impossible ?

La réalité est que « le développement n'est pas mû par une logique cartésienne de cause à effet, mais par une dynamique chaotique de simultanéité¹² ». Les acteurs humanitaires suffoquent donc rapidement dans le cadre imposé par les grands financeurs de l'aide. Les tentatives d'adaptation gardent toutefois le même « vice de fabrication » : les bailleurs ne modifient pas l'architecture du système, leur aversion aux risques les freine. Ils préfèrent faire reposer cette responsabilité sur les ONG. Ils portent ainsi des approches de plus en plus intégrées (par exemple combinant réconciliation, développement rural et microcrédit), dans des zones élargies aux sous-régions, sans pour autant que soient fondamentalement repensés leurs différents mandats (tant sectoriels qu'en termes de positionnement de l'urgence au développement, ou de flexibilité contractuelle)¹³ ni que les coûts inhérents à ces nouvelles organisations soient effectivement couverts. Aux ONG de jongler entre plusieurs demandes de financements, sans certitude aucune sur leur approbation, ni leur harmonisation tant en termes de positionnement technique, de temporalités que de modalités de déploiement. La création de fonds fiduciaires innovants se voulant incarner le lien urgence-réhabilitation-développement (LRRD) reste circonstancielle. La durabilité demandée des projets n'est pas toujours en adéquation avec la pérennité des financements. Alors que nous sommes confrontés à de plus en plus de crises chroniques, les bailleurs gardent pour beaucoup des

larged to the level of subregions, without having fundamentally rethought their different mandates (both sectoral and in terms of contractual flexibility and the positioning on the scale between emergency and development)¹³, and without effectively covering the inherent costs of these new organisations. It is up to NGOs to juggle different funding requests, with no guarantee of their approval, nor of their harmonisation in terms of technical positioning, timing and methods of deployment. The creation of innovative trust funds which seek to embody the linking of relief, rehabilitation and development (LRRD) remains circumstantial. The sustainability required of projects is not always in keeping with the sustainability of the funding. Whilst we face an increasing number of chronic crises, many institutional donors continue to offer emergency funding of six months to a year, limiting the implementation of graduated rehabilitation models.

Institutional donors, like NGOs, must justify their relevance to their contributors, and they are therefore forced to keep their mandate comprehensible, even if it must be simplified. In this sense, thematic approaches remain the dominant trend, promoting the multi-sectoral approach while reinforcing restricted "clusters" (actors coordinating humanitarian aid by technical sector of intervention). UN technical agencies go even further, pushing bilateral actors to distribute their funding through them (towards subsequent cascading grants). The United Nations Children's Fund (UNICEF) in Chad, for example, receives "educational" funding from the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (DG ECHO), which it redistributes to NGOs (some of which previously received European funds directly). This leads to a standardisation of technical approaches. The only added value of

— 12. Pierre Jacquet, « À la poursuite des Objectifs du millénaire », *Option Finance*, janvier 2005, p. 50.

— 13. On pense notamment aux consortiums larges, souvent poussés dans un souci de limiter le poids administratif de gestion contractuelle, plus que par une logique programmatique optimisée.

— 13. This is especially relevant for large consortiums, which are often driven by a concern with limiting the administrative weight of contractual management, rather than by a programmatic logic of optimisation.

financements d'urgence de 6 mois à 1 an, limitant d'autant la mise en œuvre de modèles de relèvement gradué.

Parce que, tout comme les ONG, les bailleurs doivent justifier de leur pertinence auprès de leurs contributeurs, ils sont forcés de garder un mandat lisible, même s'il est simplifié. En ce sens, les approches thématiques restent majoritairement de mise; on promeut le multisectoriel tout en renforçant une coordination en *clusters* (acteurs de coordination de l'aide humanitaire par secteur technique d'intervention) restreints. Les agences techniques onusiennes vont même plus loin en poussant les acteurs bilatéraux à diffuser par leur biais leurs financements (vers des subventions en cascade par la suite). On pense par exemple au Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) qui, au Tchad, reçoit de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (ECHO) des financements « éducation » qu'elle redistribue ensuite aux ONG (dont certaines étaient avant directement sous financement européen). Cela pousse à une uniformisation des approches techniques. La seule plus-value de cette approche est une optimisation de la performance administrative (supposée) permise par la réduction du nombre de personnels nécessaires pour le suivi. Là encore, l'enjeu financier d'optimisation économique prend le dessus.

La mise en concurrence des acteurs permettrait aussi naturellement, selon un modèle libéral, d'assurer la qualité des actions mises en œuvre. Mais c'est surtout la coopération interacteurs qui est mise à mal par cette forte concurrence, entre ONG mais aussi parfois entre bailleurs (ainsi en République démocratique du Congo, au Katanga: duplication d'interventions, voire opposition sur une même zone cible, entre un projet de distribution d'aide alimentaire sans condition financé par le Programme alimentaire mondial et un projet de groupements agricoles nécessitant un investissement des bénéficiaires plus

this approach is an optimisation of administrative performance (supposedly) enabled by reducing the number of personnel required for monitoring. Here again, the financial priority of economic optimisation is given precedence.

According to the liberal model, competition between actors would also naturally ensure intervention quality. But cooperation between actors is most negatively impacted by this strong competition: between NGOs, but also sometimes between sponsors (as in the Democratic Republic of the Congo, in Katanga: the duplication of interventions, and even opposition in the same target area, between a project for unconditional food distribution funded by the World Food Programme and a project involving agricultural groups that required greater investment from beneficiaries but with more sustainable results funded by the United Nations' Food and Agriculture Organisation (FAO), both projects limiting the mobilisation of beneficiaries), together with the resulting limited communication (as in the Central African Republic in 2010-2011: funding was allocated by both a European sponsor and an American sponsor for the rehabilitation of the same section of road one year apart).

On paper, all these projects perform well. In practice, local relevance receives little scrutiny, adaptation to changing contexts is complex due to administrative red tape and relatively fixed contracts (a result of the approach based on control rather than partnerships developed by sponsors) and accountability is upward, towards the "purse strings".

The debates surrounding the Post-2015 Development Agenda and the outcome of the World Humanitarian Summit in 2016 in Istanbul lead one to believe that it will once again be difficult to overcome the issues of quantification and the constraints of timing. The weight of organisational culture is perhaps too significant, and risk aversion too acute. Nevertheless, clear developments must

conséquent, mais ayant des résultats plus durables, financé par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO], les deux projets limitant la mobilisation de bénéficiaires), et la communication limitée qui en découle (ainsi en RCA en 2010-2011: le double financement proposé par un bailleur européen et un bailleur américain pour la réhabilitation d'un même tronçon de route à une année d'écart; les deux financements ont été attribués).

Sur le papier, tous ces projets sont performants. En réalité, la pertinence locale n'est que peu contrôlée, l'adaptation aux contextes changeants est complexe du fait des lourdeurs administratives et des contrats relativement figés (un résultat de l'approche de contrôle plutôt que de partenariats développée par les bailleurs), la redevabilité est ascendante, vis-à-vis des « cordons de la bourse ».

Les débats autour de l'Agenda du développement post-2015 et le bilan du Sommet humanitaire mondial de 2016 à Istanbul laissent à penser qu'il sera, cette fois encore, difficile de dépasser les enjeux de quantification et les contraintes de temporalité. Le poids des cultures organisationnelles est ici peut-être trop conséquent, l'aversion aux risques trop importante. Il faut noter toutefois des évolutions nettes: une volonté de se concentrer sur les processus autant que sur les effets, une attention particulière aux droits des bénéficiaires, une réflexion sur le rôle de l'ensemble des acteurs et non plus seulement des ONG et des OI, la mobilisation autour de la « Nouvelle manière de travailler¹⁴ » (qui vise à limiter la concurrence entre les acteurs onusiens et dans le monde humanitaire en général). Ces approches ont le mérite de mieux considérer et intégrer le risque, et d'envisager potentiellement une modification de l'architecture actuelle du système humanitaire.

— 14. Pour plus d'informations sur cette approche « New way of working », voir le site de l'International Council of Voluntary Agencies (ICVA), une plate-forme des agences de coopération: www.icvanetwork.org

be recognised: a will to concentrate on processes as well as effects, particular attention for recipients' rights, reflection about the role of all the actors, not only NGOs and international organisations, and the mobilisation around the "New Way of Working"¹⁴ (which aims to lim-

« C'est surtout la coopération interacteurs qui est mise à mal par cette forte concurrence, entre ONG mais aussi parfois entre bailleurs »

"Cooperation between actors is most negatively impacted by this strong competition: between NGOs, but also sometimes between institutional donors."

it competition between UN actors and within the humanitarian sector in general). These approaches have the merit of considering and integrating risk, and potentially envisaging changes to the current architecture of the humanitarian system.

Translated from the French by Juliet Powys

— 14. For more information on the "New Way of Working", see the International Council of Voluntary Agencies (ICVA) website, a platform for cooperation agencies: www.icvanetwork.org

Biographie | Biography



PERRINE LAISSUS-BENOIST

Diplômée de Sciences Po Lille, elle travaille depuis près de dix ans comme coordinatrice Projets et Évaluation pour différentes ONG. Perrine termine actuellement une thèse en économie du développement sur la notion de performance dans le secteur humanitaire autour de l'exemple centrafricain, au sein du Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé-Lille 1-CNRS). Ses recherches opérationnelles portent sur l'impact de la pénétration de cette notion et de sa bureaucratisation dans le système humanitaire, notamment dans la mise en œuvre des projets de promotion de la résilience. Dans ce cadre, elle collabore notamment au développement d'observatoires humanitaires. Elle travaille aussi comme formatrice au sein de plusieurs masters spécialisés sur le management de projets humanitaires.

A graduate of Sciences Po Lille, she has been working for nearly 10 years as a Projects and Evaluation coordinator for various NGOs. She is currently finishing a development economics thesis on the concept of performance in the humanitarian sector with reference to the example of Central Africa at the Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé-Lille 1-CNRS). Her operational research focuses on the impact of the spread of this concept and its bureaucratisation in the humanitarian system, especially with regard to the implementation of projects promoting resilience. In this context, she collaborates in the development of humanitarian observatories. She also works as a trainer in several specialised masters programmes on the management of humanitarian projects.

Humanitaires et peuples en errance : chronique d'une évolution en parallèle

Aid workers and the uprooted: chronic of a parallel evolution

François Grünewald • Directeur général et scientifique du Groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement)

L

a question des mouvements de populations ne naît pas avec le drame des réfugiés en Méditerranée. Et celui-ci ne devient « crise des

migrants » que lorsque la conjonction de conflits, de catastrophes et de pauvreté rencontre l'impéritie des nations occidentales. À la faveur d'une mise en perspective historique et sémantique, François Grünewald nous rappelle que, depuis leur naissance, les humanitaires n'ont cessé d'être aux côtés de ces « damnés de la terre ».



FRANÇOIS
GRÜNEWALD

Depuis la « crise des migrants » de l'été 2015, la question des déplacements de populations, symptôme d'une crise plus profonde de l'état du monde, occupe une place très importante dans les agendas internationaux, comme dans les débats nationaux. Personnes échappant aux pires conflits de ces dernières années, réfugiés dits « climatiques » fuyant catastrophes et environnements dégradés ou migrants prenant tous les risques

The issue of population movement didn't start with the Mediterranean refugee saga. And it only became a "migrant crisis" when the concurrence of conflicts, natural disasters and poverty encountered the incompetence of western nations. In this historical and semantic analysis, François Grünewald reminds us that, since they first existed, aid workers have always provided assistance to "the wretched of the earth".

Since the start of the "migrant crisis" in the summer of 2015, the issue of population displacements – symptom of a more profound world crisis – has taken up considerable space on international agendas and in national debate. With people escaping the worst conflicts of recent years, "climate" refugees fleeing natural disasters and environmental degradation or migrants risking everything to escape the endemic and structural poverty of their home country, the sheer number of people wandering

pour échapper à la pauvreté endémique et structurelle de leur pays d'origine, leur errance – à l'image de celle de l'*Aquarius* au début de l'été 2018¹ – a remis en lumière cette question. Car ce que l'on ignore – ou plutôt ce que l'on feint d'ignorer –, c'est qu'elle est d'une actualité presque immémoriale – tant elle est constitutive de l'histoire de l'humanité. Et que, pour faire un simple saut de 50 ans, elle jalonne l'histoire des humanitaires depuis le début des années 1970. Ce que l'on observe en revanche, c'est que cette question – peut-être parce qu'elle a entamé les dernières étapes de son évolution paroxystique et surtout de sa récupération politique – s'accompagne d'un grand désordre sémantique. Celui-ci reflète à la fois la complexité des enjeux et le manque de connaissance des cadres légaux et normatifs pour organiser ces déplacements. Ceci s'intègre surtout dans des perceptions pour le moins renouvelées² de l'accueil, de la générosité et de l'exil, avec des tendances inquiétantes, tant en Europe, avec la montée des populismes, qu'aux États-Unis, avec la construction du mur avec le Mexique. Il importe donc de remettre en perspective cette histoire des déracinements avec celle de l'humanitaire, d'en dégager les enjeux juridiques et opérationnels, et de réfléchir encore et toujours aux défis pour nos sociétés et notre humanité, mais aussi pour les pratiques opérationnelles des acteurs.

Réfugiés

On oublie qu'avant d'avoir été une terre d'accueil de réfugiés, l'Europe était une terre de départ. L'exode des Irlandais au XIX^e siècle est assez proche des dynamiques modernes. L'histoire est connue: une crise politique (la répression britannique à la suite de la révolte des catholiques d'Irlande au XVII^e siècle)

in the wilderness – or wandering at sea as we saw with *Aquarius* at the beginning of the summer 2018¹ – has put this issue back on the front page. "Back" because what we don't know – or rather what we feign not to know – is that this is in fact endlessly recurrent news. Population displacements have been part of the history of humanity from the dawn of time. And, going back just 50 years, they have been part of the history of humanitarian aid since the 1970s. But today – perhaps because it has reached the final stages of its paroxysmal evolution and more importantly of its potential for political exploitation – the issue has become steeped in semantic confusion. This confusion is no doubt due to its complexity, but also to ignorance of the legal and normative frameworks for managing displacements. More importantly, we are now seeing different (to say the least!) perceptions² of reception, generosity and exile, with worrying trends such as the rise in populism in Europe and the building of a wall between the USA and Mexico. This article aims to set the history of uprooted populations alongside that of humanitarian aid workers in order to identify legal and operational issues and analyse the challenges of mass population movements for our societies, for humanity and for the operational practices of aid actors.

Refugees

We tend to forget that before being a safe haven for refugees, Europe was a land of emigration. Modern-day dynamics greatly resemble the events leading up to the Irish exodus in the 19th century, for example. Indeed, the pattern is familiar: a political crisis (repression by the British since the rebellion by Irish Catholics in the 17th century) leading to an agricultural crisis (collapse of potato

— 1. « En Espagne, consensus sur l'"Aquarius" », *Le Monde*, 18 juin 2018, www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/18/en-espagne-consensus-sur-l-aquarius_5316922_3214.html

— 2. Michel Agier, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, 2008.

— 1. "En Espagne, consensus sur l'"Aquarius", *Le Monde*, 18 June 2018, www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/18/en-espagne-consensus-sur-l-aquarius_5316922_3214.html

— 2. Michel Agier, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, 2008.

qui entraîne une crise agricole (chute de la production de pomme de terre), une famine et plus de 6 millions d'émigrants entre 1845 et 1950.

En France, cette question de l'accueil des réfugiés date d'avant la Seconde Guerre mondiale. La guerre civile qui a ravagé l'Espagne entre l'été 1936 et le printemps 1939 poussa des centaines de milliers d'Espagnols à traverser les Pyrénées pour sauver leurs vies. Après une période de grande générosité sous le Front populaire, le gouvernement d'Édouard Daladier n'a eu de cesse de tout faire pour contrôler les étrangers. Il répond alors à la forte poussée xénophobe d'un pays qui avait jusque-là reçu à bras ouverts les exilés et recruté des dizaines de milliers de travailleurs étrangers pour combler les vides démographiques causés par la Première Guerre mondiale. Un décret de 1938 prévoit l'internement des étrangers « indésirables » – le qualificatif figure dans le préambule du texte – dans des « centres spéciaux ». Éparpillement des familles, renvois vers l'Espagne, création de camps : certes, la III^e République finissante a accordé le droit d'asile aux républicains espagnols, mais avec tant de réticences que les conditions en ont souvent été inhumaines. Par manque de vision ou d'anticipation, la politique française de l'accueil a été, en 1939, essentiellement sécuritaire. La Seconde Guerre mondiale a vu une nouvelle dynamique : accueillir, souvent même cacher ceux qui fuyaient les persécutions nazies, venant de l'Europe entière, les aider à traverser les montagnes et les mers vers des cieux plus cléments. Là encore, notre pays a montré son plus beau visage : celui de la générosité et du courage. Mais on en a aussi vu le pire : les dénonciations, les rafles, les arrestations au petit matin.

Après la conférence de Yalta en 1945 et le découpage de l'Europe entre les camps proaméricains et prosoviétiques, les réfugiés étaient des individus facilement identifiables : dissidents et groupes fuyant le système soviétique,

production), followed by famine and the emigration of over 6 million people between 1845 and 1950.

In France, providing a safe haven for refugees dates back to before the Second World War. The civil war that ravaged Spain between the summer of 1936 and the spring of 1939 caused hundreds of thousands of Spaniards to cross the Pyrenees in fear for their lives. After a period of considerable generosity under the Popular Front, the government of Edouard Daladier then did everything in its power to bring the influx of foreigners under control. In 1938, in response to a sharp rise in xenophobia in a country which until then had welcomed exiles with open arms, recruiting tens of

« Après la conférence de Yalta en 1945 et le découpage de l'Europe entre les camps proaméricains et prosoviétiques, les réfugiés étaient des individus facilement identifiables. »

“In the wake of the Yalta conference in 1945 and the division of Europe into pro-American and pro-Soviet camps, refugees were easily identifiable.”

thousands of foreign workers to fill the demographic gaps caused by the First World War, a decree was published providing for the internment of “undesirable” foreigners (this is the adjective used in the foreword to the text) in “special centres”. Although the waning Third Republic granted asylum to Spanish Republicans, it did so with such reticence that the resulting conditions – separation of families, forced returns, the creation of camps – were often inhumane. In 1939, due to a lack of vision or foresight, French reception policy was essentially security-oriented. The Second World War saw a change of attitude. People from all over Europe fleeing Nazi persecution were offered refuge, often hidden or even helped to cross the mountains and the seas to

traversant le « rideau de fer » qui venait de s'abattre à travers le continent. C'est dans cette histoire que s'ancrera la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés tout comme dans un épisode maritime qui, survenu en 1947, relie le passé et le présent du drame des déracinements: l'odyssée de l'*Exodus*.

Ce bateau était chargé de victimes de l'Holocauste tentant de venir s'installer en Palestine, alors sous mandat britannique. Mais les autorités, souhaitant limiter l'immigration juive dans ce pays afin d'éviter les tensions avec les populations arabes, empêchèrent pendant des semaines le bateau d'accoster, arraisonnant l'*Exodus* alors qu'il approchait des côtes de Palestine. Ses passagers sont alors envoyés à Chypre, puis chargés sur trois navires. Après une escale en France où des propositions de débarquement sont faites, la marine anglaise renvoie tous ses passagers dans la zone sous contrôle britannique en Allemagne. Faisant massivement preuve de résistance passive, de nombreux passagers entament une grève de la faim et refusent d'être débarqués. La suite fut une série d'errances maritimes, dramatique répétition à 70 ans de distance de l'épopée de l'*Aquarius*.

La première grande opération de réfugiés de l'après-guerre reste liée à la crise palestinienne. La « Nakba » (« catastrophe ») du 14 mai 1948 a jeté 700 000 Palestiniens sur les routes et, avec la guerre des Six jours, redessiné la région. La création de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) en 1948 est l'indice de la prise de conscience politique de l'importance de cette crise des réfugiés palestiniens. Jusqu'à aujourd'hui, l'UNRWA³ accompagne dans de nombreuses fonctions de base les grandes communautés de réfugiés palestiniens de Jordanie, du Liban et de Syrie, ainsi que celles confinées à Gaza et en Cisjor-

safety. Here again, our country showed its good side, a generous and courageous side. But it also revealed a very dark side, with denunciations, roundups by the police and arrests at dawn.

In the wake of the Yalta conference in 1945 and the division of Europe into pro-American and pro-Soviet camps, refugees were easily identifiable: they were dissidents and groups fleeing the Soviet system, sneaking under the "Iron Curtain" that had just been drawn across the continent. It was against this backdrop, and following an episode at sea in 1947 – the odyssey of the *Exodus*, harbinger of present displacement tragedies – that the 1951 Convention relating to the Status of Refugees of 28 July was drafted.

The *Exodus* was a ship full of Holocaust survivors seeking to settle in Palestine, under British mandate at the time. But the authorities, who were trying to limit the immigration of Jews to this country in order to avoid tensions with the Arab population, prevented the ship from landing for weeks, stopping the *Exodus* as it neared the Palestinian coast. Its passengers were sent to Cyprus, where they were put on three ships. After one port of call in France where they were invited to disembark, the British navy decided to send all its passengers into the zone under British control in Germany. Passengers began to engage in passive resistance on a large scale, starting a hunger strike and refusing to disembark. Thus began a long period of wandering at sea – a circumstance to be tragically mirrored 70 years later by the *Aquarius*.

The first major post-war refugee operation was also linked to the Palestinian crisis. The "Nakba" ("catastrophe") of 14 May uprooted 700,000 Palestinians from their homes and, together with the Six Day War, redrew the map in the Middle East. The creation of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) in 1948 was an

— 3. www.unrwa.org

danie. Véritable administration de services, elle a pendant longtemps eu le monopole de l'assistance aux réfugiés palestiniens jusqu'à l'arrivée, ces dernières années, d'OCHA (le Bureau de coordination des affaires humanitaires) et des agences humanitaires du système onusien en Palestine. La récente décision américaine de geler les financements à l'UNWRA – et son objectif de faire perdre leur statut de réfugié (transmissible de génération en génération) à des millions de Palestiniens – est porteuse d'une recrudescence dramatique des turbulences dans la zone MENA (Middle East and North Africa, soit « Moyen-Orient et Afrique du Nord », NDLR), déjà bien agitée avec les crises de Syrie, du Yémen et d'Irak.

Mais la fin de la Seconde Guerre mondiale, c'est aussi l'explosion des conflits résultant des histoires coloniales et du « couvercle » politique sous lequel couvaient de nombreuses « Cocotte-Minute » résultant des choix faits par les puissances coloniales : choix d'une ethnie, d'une communauté religieuse, d'une élite à laquelle donner le pouvoir, mais aussi choix de découpage des territoires, mettant ensemble des peuples ou faisant éclater des communautés autour de frontières artificielles. C'est, en 1947, la première des trois guerres indo-pakistanaïses qui ouvre le ban des grandes crises contemporaines en faisant des centaines de milliers de morts et voyant dix millions de réfugiés passer d'un pays à l'autre. C'est aussi la guerre des blocs, et celle des choix difficiles dans des contextes où la politique internationale est binaire et le Conseil de sécurité de l'ONU bloqué.

La guerre froide, avec ses développements tropicaux et ses redéploiements, notamment dans sa composante sino-soviétique, a conduit à une autre dynamique, celle des mouvements de masse de populations fuyant la guerre et la répression, largement manipulée par toutes sortes de propagandes. Les réfugiés cambodgiens en Thaïlande, les Afghans au Pakistan ou les Nicara-

indicateur of the political awareness of the scale of the Palestinian refugee crisis. Today, UNWRA³ continues to provide basic services to the big Palestinian refugee communities in Jordan, Lebanon and Syria, as well as those confined in Gaza and the West Bank. A veritable administration, for a long time it held the monopoly over assistance to Palestinian refugees until the creation in recent years of OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) and the humanitarian agencies of the UN system in Palestine. The recent decision by the US government to freeze funding for UNWRA in an attempt to deprive millions of Palestinians of their refugee status (transmissible from generation to generation) has resulted in a significant heightening of tensions in the MENA (Middle East and North Africa, editor's note) zone, already in a state of serious unrest with the crises in Syria, Yemen and Iraq.

The end of the Second World War also saw an outbreak of conflicts resulting from colonial history and the lifting of the political "lid" on a number of "pressure cookers" in which the consequences of colonial choices had long been simmering, choices such as which ethnicity, religious community or elite to put in power, or how to slice up countries, leaving peoples to co-exist or dividing communities with artificial boundaries. The first of the three Indo-Pakistani wars in 1947 was the first in a series of major modern-day crises, claiming hundreds of thousands of lives and chasing ten million refugees out of one country and into another. It was also a war of blocs and of difficult choices in a context of binary international politics and a powerless UN Security Council.

The Cold War, with its tropical offshoots and its redeployments, especially the Sino-Soviet component, created a new dynamic: massive movements of populations fleeing war and repression, manipulated by all kinds of

— 3. www.unrwa.org

guayens au Honduras étaient du « bon côté », mais il fallait quand même qu'ils restent dans les pays de premier asile, là où les camps représentaient le « repos et la récupération » (*rest and recreation*) des « combattants de la liberté » (*freedom fighters*). Aux quatre coins du monde, la guerre froide avait transformé ceux qui fuyaient la guerre et l'oppression des régimes alliés à l'URSS en pions politiques. L'anticommunisme (qu'il fût de droite ou de gauche) et la perte des illusions politiques de l'après mai 1968 avaient conduit à l'émergence d'un nouvel acteur: les ONG sans frontières. Travaillant dans les camps de réfugiés, pour certaines à l'intérieur des pays en guerre, celles que l'on pourrait surnommer le « troisième combattant⁴ » ont durablement perturbé les agendas politiques classiques.

Les ambassades qui opéraient la sélection des réfugiés auxquels serait donné un asile en pays tiers (la troisième solution durable du HCR, à côté de l'intégration dans le pays de premier accueil et du retour au pays d'origine dans le cadre d'accords tripartites) cherchaient d'abord les professeurs, les ingénieurs et ceux qui parlaient des langues étrangères. Mais la majorité des réfugiés cambodgiens dans les camps d'Aranya Prathet en Thaïlande⁵, à partir de 1985, étaient des paysans si bien que les flux d'acceptation par les ambassades s'étaient fortement réduits. Dans de nombreux contextes, la réflexion « on attire ou on repousse » les réfugiés (*push and pull*) est devenue centrale dans la gestion stratégique des flux: inciter à venir et à rester dans les camps par des conditions favorables à l'accueil, ou au contraire tenter de contenir les flux, voire de les inverser, par la mise en place de condi-

propaganda. The Cambodian refugees in Thailand, the Afghans in Pakistan and the Nicaraguans in Honduras may have been on the "right side", but they still had to stay in the countries of first asylum where camps provided "rest and recreation" for "freedom fighters". All over the world, the Cold War had made political pawns of those fleeing war and oppression at the hands of allies of the USSR. Anti-communism (whether on the right or the left-wing) and the loss of political illusions in the wake of May 1968 resulted in the emergence of a new actor: NGOs without borders. Working in refugee camps, some of them in countries at war, these "warriors without weapons"⁴ seriously and lastingly disrupted conventional political agendas.

The embassies selecting refugees to be given asylum in a third country (UNHCR's third sustainable solution, alongside integration in the first asylum country and return to the country of origin through tripartite agreements) were mainly looking for teachers, engineers and people who could speak foreign languages. But from 1985 onwards, most of the Cambodian refugees in the Aranya Prathet camps in Thailand⁵ were peasant farmers, a fact which reduced the embassies' acceptance rates considerably. In many contexts, "push and pull factors" became central to the strategic management of refugee flows: encouraging them to come and settle in camps by offering favourable reception conditions or, on the contrary, attempting to contain the flows, or even reverse them, by putting tough conditions in place at reception sites. Institutional donors – the financial arm of State policies – then instrumentalised the UN agencies

— 4. Pour reprendre le titre de l'ouvrage du Dr Marcel Junod, *Le Troisième combattant. De l'ypérite en Abyssinie à la bombe atomique d'Hiroshima*, Payot, 1947 [Marcel Junod fut délégué du CICR entre 1935 et 1945. À noter que, pour l'édition américaine, le titre de son ouvrage fut traduit par « Warrior without weapons », NDLR.].

— 5. François Grünewald, « OK bye bye: populations cambodgiennes dans les camps de réfugiés », *Affaires Cambodgiennes*, L'Harmattan, 1990, p. 52-73.

— 4. To quote the title of Dr. Marcel Junod's work, *Le Troisième combattant. De l'ypérite en Abyssinie à la bombe atomique d'Hiroshima*, Payot, 1947 [ed. note: Marcel Junod was an ICRC delegate from 1935 to 1945. For the American edition of his book, the title was translated as "Warrior without weapons"].

— 5. François Grünewald, "OK bye bye: populations cambodgiennes dans les camps de réfugiés", *Affaires Cambodgiennes*, L'Harmattan, 1990, p.52-73.

tions très dures dans les lieux d'accueil. Les bailleurs de fonds, bras financiers des politiques des États, instrumentalisaient alors agences de l'ONU et ONG en réduisant ou en augmentant les budgets d'aide. Les paysans formaient la masse des réfugiés encore dans les camps quand la fin de la guerre froide a changé la donne. Il fallait alors vite les faire rentrer chez eux. Les programmes d'appui au retour ont en général été très insuffisants, mais surtout la réinsertion a souvent été très difficile : les réfugiés de retour étaient en effet ceux qui avaient fui, quand ils n'étaient pas perçus comme des traîtres.

Les camps de réfugiés afghans au Pakistan servaient de base arrière aux « combattants de la liberté ». Combien de missions humanitaires pour l'intérieur du pays se sont préparées au milieu des réfugiés, tandis que la CIA et d'autres services formaient les acteurs de la guerre antisoviétique dans les camps en territoires pachtouns et entretenaient des réseaux d'information au sein des communautés de réfugiés de Quetta, de Peshawar ou de la haute vallée de Chitral. La fin de la guerre froide a conduit à des réductions majeures des budgets et à une baisse de la qualité des services. Profitant du calme qui s'est installé en Afghanistan avec l'arrivée des talibans, des dizaines de milliers de réfugiés sont rentrés au pays, croisant sur leur chemin les nouvelles vagues de l'exil : celles des Afghans, souvent anciens cadres du régime de Najibullah ou des premières années du pouvoir tadjik fuyant le régime rigoriste des « étudiants en théologie ».

Un cas particulier, chargé de forts symboles dans la perspective de l'actualité, est l'exode des Vietnamiens fuyant l'arrivée des communistes à Saïgon⁶ : c'est là qu'apparaissent les premières opérations humanitaires en bateau,

and NGOs by reducing or increasing aid budgets. Peasants still accounted for the majority of refugees in camps when the end of the Cold War suddenly changed the game. Policy switched to ensuring they returned home as quickly as possible. However, programmes of support to returning refugees were largely insufficient and reintegration was often very difficult: returning refugees were known to be those who had fled, and many were even seen as traitors.

Afghan refugee camps in Pakistan served as a rear base for "freedom fighters". Many humanitarian missions for the interior of the country were prepared here among these refugees, while the CIA and other services trained anti-Soviet war actors in the camps in Pashtun territory and maintained information networks among the refugee communities in Quetta, Peshawar or the high Chitral valley. The end of the Cold War also led to major budget cuts and a reduction in the quality of services. Taking advantage of the calm in Afghanistan since the arrival of the Taliban, tens of thousands of refugees returned home. But on the way they crossed paths with new waves of Afghans heading for exile: often high-ranking officials of the Najibullah regime or the first years of Tajik rule, fleeing the hardline regime of the "theology scholars".

One very symbolic situation from a current perspective was the exodus of Vietnamese fleeing the arrival of the communists in Saigon⁶. This was the first time aid operations were carried out by boat to rescue refugees in distress in hostile seas, and saw the epic saga of the *Ile de Lumière*, mythical predecessor of the *Aquarius*. From the South China Sea to the Mediterranean, whether faced with dangerous Thai

— 6. « Grâce à l'« Ile de Lumière », des milliers de Vietnamiens ont reconstruit leur vie », *La Croix*, 8 août 2013, www.la-croix.com/Actualite/Monde/Grace-a-l-Ile-de-Lumiere-des-milliers-de-Vietnamiens-ont-reconstruit-leur-vie-2013-08-08-996240

— 6. "Grâce à l'« Ile de Lumière », des milliers de Vietnamiens ont reconstruit leur vie", *La Croix*, 8 August 2013, www.la-croix.com/Actualite/Monde/Grace-a-l-Ile-de-Lumiere-des-milliers-de-Vietnamiens-ont-reconstruit-leur-vie-2013-08-08-996240

pour secourir les réfugiés en perdition dans des mers hostiles. C'est l'épopée de l'*Île de Lumière*, bateau mythique qui préfigure l'*Aquarius*. De la mer de Chine à la Méditerranée, des dangereux pirates thaïs aux passeurs libyens sans scrupules, le droit de la mer, cet impératif de sauver toute vie en danger rejoint, maintenant comme il y a 40 ans, l'exigence humanitaire et le droit qui la soutient.

Déplacés internes

C'est dans les contextes des guerres civiles de la guerre froide qu'ont émergé en 1977 les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, couvrant de façon large les victimes de ces conflits internes, même si l'expression « déplacés internes » y est absente (le CICR préférant prendre en compte le statut de « victime du conflit » que les statuts liés au lieu d'habitation). Elle n'émergera qu'à la fin des années 1980 à l'initiative de Jean-Pierre Hocké, haut-commissaire pour les réfugiés. La pérestroïka était en cours, les négociations pour la paix avançaient pour le Cambodge et l'Afghanistan et il fallait non seulement préparer le rapatriement des réfugiés, mais aussi prévenir de nouveaux afflux à travers les frontières. Ces réfugiés n'avaient plus l'intérêt politique qu'ils avaient pendant la guerre froide et les portes de l'asile s'étaient déjà fortement refermées. Sadako Ogata, cheffe du HCR de 1991 à 2000, a largement développé ce concept dans le cadre des crises des Balkans, de la Somalie, du Rwanda et du Sud-Soudan. L'aide aux personnes déplacées internes était jusque-là largement portée par le CICR, notamment dans le cadre de la 4^e Convention de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977. Avec la décision du Conseil de sécurité donnant au HCR un mandat *ad hoc* pour les déplacés dans le cadre de la crise des Balkans, une nouvelle page s'est ouverte. Si, pendant encore toute une période, il fallait une telle décision du Conseil de sécurité pour que le HCR soit en charge des déplacés, les choses se sont compliquées avec la création du DAH, devenu OCHA. La coordination

pirates or unscrupulous Libyan people traffickers, the Law of the Sea, the imperative of saving any life in danger, now and 40 years ago, is the same imperative that drives humanitarian action and the law supporting it.

Internally-displaced people

In 1977, in the context of Cold War civil wars, the Additional Protocols to the 1949 Geneva Conventions were drafted. They broadly covered the victims of these internal conflicts, although the expression "internally displaced person (IDP)" was not used (the ICRC preferring to recognise the status of "victim of the conflict" to statuses associated with place of residence). This expression only emerged at the end of the 1980s, coined by Jean Pierre Hocké, High Commissioner for Refugees. Perestroika was underway, peace negotiations were progressing in Cambodia and Afghanistan and there was a need not only to prepare for the repatriation of refugees but also to prevent new cross-border population flows. Refugees no longer had the same political interest as during the Cold War and the doors to asylum were already firmly shut. Sadako Ogata, head of HCR from 1991 to 2000, greatly developed the IDP concept during the crises in the Balkans, Somalia, Rwanda and South Sudan. Until then, help for internally-displaced people had been provided mainly by the ICRC, notably within the framework of the 4th Geneva Convention of 1949 and its Additional Protocols of 1977. A new chapter began with the Security Council decision to give the HCR an *ad hoc* mandate to work with people displaced during the Balkans crisis. For a long time, a Security Council Decision was all that was needed for the HCR to take charge of displaced persons, but things became more complicated with the creation of the DHA, later to become OCHA. Inter-agency coordination of assistance for these displaced populations became a key issue in contexts of crisis, especially with the growth in the humanitarian aid budgets devoted to them.

interagences pour l'assistance à ces populations déplacées devint en effet un enjeu clé des contextes de crise, vu notamment la croissance des budgets humanitaires les ciblant.

Réfugiés, déplacés et populations hôtes

Les crises de la Somalie, du Sud-Soudan et du Rwanda, et leurs millions de réfugiés, ont été les premières grandes crises de réfugiés hors guerre froide. Elles ont posé de façon aiguë la question de l'accueil des réfugiés, la prégnance du débat sur les solutions durables⁷ et des enjeux de protection. Mais elles ont aussi conduit à des évolutions majeures des approches humanitaires. L'évaluation multidonateurs de la réponse à la crise rwandaise a conduit à un étonnant effet d'optique. Si la majeure partie des enseignements de cette évaluation porte sur la faible écoute des signaux d'alerte de la crise en gestation, la paralysie des systèmes de réponse à une situation de type « génocide », ce qui reste dans l'inconscient collectif de la galaxie humanitaire est un ensemble de défis techniques : l'accueil en quelques jours de millions de réfugiés sur les berges des lacs d'Uvira et de Goma, ainsi que la constitution de ces camps de déplacés à l'intérieur du Rwanda n'a pas été simple. Latrines, abris, systèmes de santé, tout fut assez chaotique. De là a émergé en 1999 le projet Sphère⁸, et ses standards minimums universels qui ont provoqué une levée de bouclier parmi les ONG françaises. Peut-on régler toute l'aide humanitaire avec des standards techniques conçus pour des camps de réfugiés ? Vingt ans après, on a retrouvé ce débat, mais inversé, face aux conditions d'accueil exécrables dans les sites de Sangatte, la « jungle » de Calais, les concentrations de tentes à Paris ou le

Refugees, IDPs and host populations

The crises in Somalia, South Sudan and Rwanda, with their millions of refugees, were the first major refugee crises outside of the Cold War. They raised the critical issue of the reception of refugees and launched the debate on sustainable solutions⁷ and protection. They also led to major changes in humanitarian approaches. The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda produced an astonishing optical illusion. Although most of the lessons of this evaluation concerned the lack of attention paid to signs warning of an imminent crisis and the response system's inaction in the face of a "genocide" situation, what remained in the humanitarian galaxy's collective subconscious was a series of complicated technical challenges, such as the reception in just a few days of millions of refugees on the edges of Lakes Uvira and Goma and the setting up of IDP camps inside Rwanda. Latrines, shelters, health systems – it was all pretty chaotic. Thus, the findings of the Joint Evaluation led to the development of the Sphere Project in 1999⁸ and its universal minimum standards. These minimum standards caused a general outcry among French NGOs. Can we regulate all humanitarian aid according to technical

« Les crises de la Somalie, du Sud-Soudan et du Rwanda, et leurs millions de réfugiés, ont été les premières grandes crises de réfugiés hors guerre froide. »

"The crises in Somalia, South Sudan and Rwanda, with their millions of refugees, were the first major refugee crises outside of the Cold War."

— 7. François Grünewald, « Les 4 R: Retour, réconciliation, réhabilitation, reconstruction », in *Déplacés et réfugiés: la mobilité sous contrainte*, IRD/ORSTOM éditions, 1999, p. 409-427.

— 8. Charlotte Dufour, Véronique de Geoffroy et François Grünewald, « Rights, standards and quality in a complex humanitarian space: Is Sphere the right tool? », *Disasters*, vol. 28, n° 2, juin 2004, p. 124-141.

— 7. François Grünewald, "Les 4 R: Retour, réconciliation, réhabilitation, reconstruction"; *Déplacés et réfugiés: la mobilité sous contrainte*, IRD/ORSTOM éditions, 1999, p.409-427.

— 8. Charlotte Dufour, Véronique de Geoffroy and François Grünewald, "Rights, Standards and Quality in a Complex Humanitarian Space: Is Sphere the Right Tool?", *Disasters*, vol.28, n°2, June 2004, p.124-141.

camp des îles de Lesbos et de Chios en Grèce: n'y a-t-il pas dans nos pays riches et engagés dans l'aide humanitaire des standards minimaux applicables à l'accueil, notamment quand celui-ci s'installe dans la durée ?

Mais à côté de ses réflexions très « technicistes » agitant le monde des ONG, les questions de protection et de respect concomitant des droits nationaux, du DIH (y compris la Convention relative au statut des réfugiés) se sont posées pour les États. De longs débats sous l'égide de l'Union africaine ont conduit à la Convention dite « de Kampala » en 2009 pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique. Cette convention pose notamment de façon très claire la question de la localisation des éventuels camps par rapport aux frontières des pays en conflit interne qui ont généré les déplacements. Dans les crises de réfugiés récentes, la générosité de pays comme l'Ouganda, le Niger, la Mauritanie, ou le Cameroun a été impressionnante.

La question des populations locales dans les zones où s'installent les réfugiés est apparue au cœur des agendas humanitaires au début des années 1980 à la frontière thaïlandaise. Comment dédommager ces populations pour la perte de leurs terres ou les nuisances liées à la présence des réfugiés khmers ? Un grand programme dit « Thai affected villages » a alors été mis en place dans le cadre de la United Nations Border Relief Operation (UNBRO), une des premières opérations humanitaires complexes de l'histoire de l'ONU. Décision politique alors, car la présence de l'armée thaïe, ainsi que celle des maquis du Parti communiste thaïlandais actifs dans cette zone pauvre de l'Isan rendaient le travail humanitaire sensible. Trente ans après, plus personne ne se pose de question et la prise en compte de l'impact des concentrations de populations déracinées sur les populations hôtes est une nécessité de toute opération humanitaire.

standards designed for refugee camps? Twenty years later, the question was back on the table, but had been inverted. This time the focus was on the appalling reception conditions in Sangatte and the Calais "Jungle", the concentration of tents in Paris or the camps on the islands of Lesbos and Chios in Greece. In our rich countries engaged in humanitarian action, the question now was why are there no minimum conditions applicable to reception here, especially when the needs become long-term?

But as well as the very "technical" reflections at NGO level, issues of protection and the concomitant respect of national laws and international humanitarian law (including the Convention on the status of refugees) were raised at State level. Long debates under the aegis of the African Union led to the drafting in 2009 of the African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, known as the Kampala Convention. This Convention clearly addressed the issue of the location of camps in relation to the borders of the countries in situations of internal conflict that have generated the displacement. In more recent refugee crises, the generosity of countries such as Uganda, Niger, Mauritania and Cameroon has been impressive.

The issue of local populations in areas occupied by refugees first appeared on the humanitarian agenda at the start of the 1980s with the situation on the Thai border. The question was how to compensate these populations for the loss of their land or for the difficulties caused by the presence of the Khmer refugees. A large-scale programme called "Thai affected villages" was put in place as part of the United Nations Border Relief Operation (UNBRO), one of the first complex humanitarian operations in the history of the UN. This decision was a political one, as the presence of the Thai army and Thai communist party rebels active in this poor area of Isan made humanitarian aid work delicate. Thirty

La réforme du système humanitaire de l'ONU et la mise en place du système des *clusters* ont rendu plus complexe cette coordination entre le HCR et OCHA, car chacun a ses outils et méthodes. Les choses se sont légèrement clarifiées, avec des zones de responsabilité bien délimitées. Dans les opérations menées par le HCR avec ses partenaires, les choses sont simples du fait de la relation de dépendance financière entre le HCR et les ONG. Une dynamique assez proche s'est établie au sein des *clusters* entre les ONG, l'agence onusienne chargée de chaque *cluster* et le système qui valide l'inscription des projets dans ce qui sera inscrit dans l'appel d'OCHA⁹. Mais les tensions internes au système des Nations unies restent visibles, comme l'ont montré nos évaluations au Tchad ou autour de la crise syrienne.

Migrations

Les migrations ne sont pas nouvelles. Depuis les débuts de l'humanité, les hommes se sont déplacés, à la recherche de nouveaux pâturages, de nouveaux territoires, fuyant les rigueurs changeantes des climats. Les départs des colons français vers l'Algérie et des Portugais vers l'Angola et le Mozambique, sans parler des bagnards hommes et femmes envoyés pour coloniser l'Afrique du Sud et l'Australie en sont des formes plus contemporaines. Mais les plus grands flux de migration sont souvent internes aux continents, à l'image des migrations interafricaines qui sont souvent la continuation des exodes ruraux, de la campagne pauvre à la ville de l'hinterland, puis de cette dernière vers les mégacités portuaires.

Lors des Trente glorieuses, quand il fallait reconstruire la France, on fit appel de façon massive à l'émigration du Sud du Sahara. Commença alors « le long voyage des gens du fleuve », pour reprendre le titre du magnifique livre d'Adrian Adams. Les Soninkés ont formé les prin-

years on, consideration of the impact of concentrations of uprooted people on the host population is an integral aspect of all humanitarian operations.

The reform of the UN's humanitarian system and the introduction of the "clusters" system made coordination between the HCR and OCHA more complex, as each had its own tools and methods. Things gradually became more straightforward as areas of responsibility were more clearly defined. In the operations led by the HCR and its partners, things were made simple by NGOs' financial dependency on the HCR. A relatively close working relationship formed within the clusters between the NGOs, the UN agency in charge of each cluster and the system validating the inclusion of projects in OCHA's call⁹. But internal tensions remained visible within the United Nations system, as shown by our evaluations in Chad and of the Syrian crisis.

Migration

Migration is not new. Since the beginning of humanity, people have moved in search of greener pastures or new territory or to escape increasingly harsh climates. The French colonists who left for Algeria and the Portuguese who headed for Angola and Mozambique, not forgetting the convicts sent to colonise South Africa and Australia, are more recent examples. But the biggest migration flows are often within the same continent, such as the inter-African migrations, often a continuation of rural exoduses from the poor countryside to hinterland towns, then from these towns to the mega-ports.

During France's "Thirty Glorious years", when the country was being rebuilt after the Second World War, the government encouraged massive emigration from the South Sahara region. Thus began "the long voyage of the people of the river" to borrow the title of Adrian Adam's

— 9. Abby Stoddard et al., *Cluster Approach Evaluation*, novembre 2007, OCHA, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/erd-3641-full.pdf>

— 9. Abby Stoddard et al., *Cluster Approach Evaluation*, November 2007, OCHA, www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/erd-3641-full.pdf

cipales vagues de migrants d'Afrique de l'Ouest jusqu'à ce que, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, soit tentée la politique dite « du million pour le retour » : 10 000 francs de l'époque pour inciter à rentrer ceux qui, par leurs envois d'argent au pays, représentaient la ressource vitale d'une région très pauvre, grande comme la France, tandis qu'on durcissait les conditions de vie dans les foyers Sonacotra. À l'époque, une toute petite poignée d'ONG, dont la Cimade, le Grdr, le CCFD, tentait d'expliquer pourquoi cela ne marcherait pas. En vain. Puis vint la vague du « codéveloppement » pour tenter de freiner l'exode, tandis que le gouvernement de François Mitterrand permettait enfin le regroupement familial. La migration a commencé aussi à se diversifier. Dominée par les Turcs, Kosovars et autres migrants des Balkans pour l'Allemagne et pour la France par ceux de toute l'Afrique de l'Ouest mais aussi de Chine, elle s'est accompagnée de création de quartiers spécifiques, d'une ségrégation certaine. Avec les difficultés économiques dans nos pays et la montée du chômage, les forces du rejet et les populismes divers se sont renforcés, refusant de plus en plus la continuation des migrations et de façon générale de l'accueil.

Déracinements et dynamiques urbaines

Paysans colombiens fuyant les exactions, réfugiés afghans gonflant les périphéries des villes pakistanaïses, déplacés du Darfour s'agglutinant autour de Nyala, nomades du Sahel ou de Somalie tentant de retrouver des moyens pour reconstituer des troupeaux décimés par la sécheresse, migrants suivant les routes de l'exil : tous se retrouvent en ville¹⁰. Passages courts ou durables, induisant ou non la création de nouvelles auréoles d'urbanisation, ces dynamiques sont impressionnantes par les masses démographiques concernées, les

magnificent book (*Le long voyage des gens du fleuve*). The biggest waves of West African migrants were Soninke until, under the presidency of Valéry Giscard d'Estaing, the government offered 10,000,00 francs to encourage the return home of people who, with the money they had been sending back to their home country, had become a vital resource for a very poor region the size of France. Meanwhile the living conditions in the Sonacotra hostels for migrant workers were made harder for those wanting to stay. At the time, a small group of NGOs, including Cimade, Grdr and CCFD, attempted to explain why this policy wouldn't work, but in vain. Then came the "co-development" period, which tried to curb the exodus, until François Mitterrand's government finally authorised family reunification. Migration thus began to diversify. Made up essentially of Turks, Kosovars and other migrants from the Balkans in Germany, and people from the whole of West Africa and also China in France, specific neighbourhoods were created to accommodate them and segregation set in. As economic difficulties and unemployment increased in our countries, rejection and populism grew steadily, with ever-stronger opposition to migration in general and the reception of migrants in particular.

Uprooting and urban dynamics

Colombian peasants fleeing abuse, Afghan refugees extending the suburbs of Pakistani towns, IDPs from Darfur huddling around Nyala, nomads from the Sahel or Somalia trying to earn enough money to replace herds decimated by drought or migrants on the road into exile – they all end up in cities¹⁰. However long they stay, and whether or not their presence leads to the creation of new halos of urbanisation, these dynamics are formidable in terms of demographics, the societal changes they bring about and the impacts they have on urban services. Humanitarian aid is still in its infancy in these situations and

— 10. Agnès de Geoffroy, *Aux marges de la ville, les populations déplacées par la force : enjeux, acteurs et politiques. Étude comparée des cas de Bogotá (Colombie) et de Khartoum (Soudan)*, thèse d'État, Paris 8, 2009.

— 10. Agnès de Geoffroy, *Aux marges de la ville, les populations déplacées par la force : enjeux, acteurs et politiques : étude comparée des cas de Bogotá (Colombie) et de Khartoum (Soudan)*, thesis, Paris 8, 2009.

modifications sociétales et les impacts induits sur les services urbains: l'aide humanitaire est encore balbutiante dans ces situations et c'est bien par le biais de l'alliance avec des acteurs de la ville et les agences de développement spécialisées sur les questions urbaines que sont venues les premières pistes prometteuses, comme on a pu le voir au Liban, pays où une personne sur quatre est réfugiée. Les ONG humanitaires ont mis du temps à comprendre les paradigmes nouveaux de l'aide en zones urbaines. Arrivant d'abord avec les approches développées en zone rurale (là où avaient lieu les conflits de la guerre froide et des conflits hérités des périodes coloniales) et dans les camps de réfugiés, il a fallu le séisme de 2010 en Haïti pour que l'électrochoc ait lieu.

Des raisons d'espérer ?

Alors que l'environnement méditerranéen et sahélien (Syrie, Libye, etc.) entrainé en turbulence, les conflits non réglés (Érythrée, Afghanistan, Pakistan, Soudan, etc.) continuent de générer un flux continu de migrants. Pour les populations visant à rejoindre l'Europe, la politique d'accueil est devenue très restrictive dans de nombreux pays. L'intransigeance britannique a conduit au désastre de Sangatte, puis à celui de la jungle de Calais. L'exode *via* la Turquie et les îles grecques a conduit à une situation qui s'est bloquée sur la route des Balkans. Progressivement, l'Europe de l'*Hymne à la joie* est devenue l'Europe forteresse et la France des Lumières celle des petits lumignons dans des abris précaires et des tentes glaciales. Pour les réfugiés, il y a quelques raisons d'espérer.

Afin de mieux soutenir les réfugiés et les communautés qui les accueillent, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et son Cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF) invite le HCR à travailler avec une large gamme de partenaires. Outre les gouvernements, ces partenaires sont notamment les réfugiés eux-mêmes, les ONG, les agences des Nations unies ainsi que le

il est only thanks to alliances with urban stakeholders and development agencies specialised in urban issues that the first promising initiatives have begun to see the light of day in countries like Lebanon, where one person in every four is a refugee. It has taken humanitarian NGOs a while to understand the new paradigms of aid in urban areas. To begin with, they came armed only with the approaches they had developed in rural areas (such as the sites of the Cold War conflicts and conflicts left over from colonial times) and refugee camps. It took the 2010 earthquake in Haiti to make them look at things differently.

Reasons to hope?

With the Mediterranean and Sahel regions (Syria, Libya, etc.) entering a period of turbulence, unresolved conflicts (Eritrea, Afghanistan, Pakistan, Sudan, etc.) continue to generate a continuous flow of migrants. For populations trying to reach Europe, the reception policy in many countries has become extremely restrictive. British intransigence has led to disaster in Sangatte and then in the Calais Jungle. The exodus via Turkey and the Greek islands has ground to a halt in the Balkans. Europe's *Ode to Joy* is gradually giving way to Fortress Europe and France's Enlightenment has been reduced to a few candles in flimsy shelters and icy tents. But for refugees, there are still a few reasons to be hopeful.

The New York Declaration for Refugees and Migrants and its Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF) call

« l'Europe de l'Hymne à la joie est devenue l'Europe forteresse et la France des Lumières celle des petits lumignons dans des abris précaires et des tentes glaciales. »

"Europe's Ode to Joy is gradually giving way to Fortress Europe and France's Enlightenment has been reduced to a few candles in flimsy shelters and icy tents."

secteur privé et la société civile, y compris les *think tanks*, les universités et les dirigeants religieux. Cette coalition des énergies doit permettre de soulager la pression sur les pays qui accueillent les réfugiés, de renforcer l'autonomie de ces derniers, de développer l'accès aux possibilités de réinstallation dans des pays tiers et enfin de promouvoir les conditions permettant aux réfugiés de rentrer dans leurs pays d'origine. Mais pour les migrants n'ayant pas le statut de réfugiés, les choses sont beaucoup plus sombres.

Pour ceux qui observent ces tensions, ces contradictions, ces incohérences entre les pratiques telles qu'elles ont évolué à l'international et sur le territoire européen, le constat est dramatique: nous étions avec nos amis allemands le jour où les premiers trains de réfugiés sont arrivés à Berlin et nous étions sous le choc de cette magnifique générosité des Berlinoises, venus en masse avec des pancartes « Welcome », des soupes chaudes, des gâteaux, des habits pour les enfants. Depuis, les choses se sont gâtées: si l'accord Europe-Turquie a freiné l'exode *via* la Grèce, on a vu apparaître de nouvelles routes de l'exil, toujours plus dangereuses, toujours plus mortelles. Angela Merkel, la chancelière allemande, paye le prix politique de ses choix courageux. L'Europe en général s'est engagée dans des chemins dangereux, tiraillée entre ses extrêmes.

Mais on n'arrête pas la mer, quand les conflits, la pauvreté, la gabegie des gouvernements, la dégradation des termes des échanges économiques et l'impact croissant des changements climatiques continueront à pousser femmes et hommes à la recherche d'un futur moins terrifiant. Il s'agira d'être prêt et de retrouver l'esprit de l'église Saint-Bernard où, avec Lucie et Raymond Aubrac, le merveilleux Stéphane Hessel et tant d'autres, nous tentions de promouvoir une autre vision du monde, de l'hospitalité et de la fraternité.

on UNHCR to work with a wide range of partners, including not just governments, but also refugees themselves, as well as NGOs, UN agencies, the private sector and civil society, including think tanks, academia and faith leaders. This coalition of energies should help ease the pressure on countries that host refugees, build the self-reliance of refugees, expand access to resettlement in third countries and, lastly, foster conditions that enable refugees to voluntarily return to their home countries. For migrants without refugee status, however, the outlook is much bleaker.

Observers of the tensions, contradictions and inconsistencies in the practices developing internationally and across Europe are despairing. We were with our German friends on the day the first trains transporting refugees arrived in Berlin, and we were overwhelmed by the amazing generosity of the people of Berlin who had come *en masse* with "Welcome" signs, hot soup, cakes and clothes for the children. Since then, things have gone rapidly downhill. The agreement between Europe and Turkey has slowed down the exodus *via* Greece, but new routes into exile are appearing – ever more dangerous, ever more lethal. The German Chancellor, Angela Merkel, is paying a high political price for her brave choices. Europe in general has taken a dangerous path, torn between its extremes.

But you can't hold back the tide when conflicts, poverty, government mismanagement, the degradation of economic exchanges and the growing impact of climate change keep forcing men and women to leave their homes in search of a less terrifying future. So we need to ready ourselves. We need to find more of the spirit in evidence at the church of Saint Bernard in Paris where, with Lucie and Raymond Aubrac, the marvellous Stéphane Hessel and so many others, we tried to promote another vision of the world, of hospitality and fraternity.

Translated from the French by Mandy Duret

Biographie | Biography



FRANÇOIS GRÜNEWALD

Ingénieur agronome (Institut national agronomique de Paris-Grignon), François Grünewald travaille depuis plus de 35 ans dans le secteur de la solidarité internationale. Après différents postes à l'ONU, au CICR et dans les ONG, il est devenu en 1997 président, puis directeur général et scientifique du Groupe URD, institut de recherche, d'évaluation, de production méthodologique et de formation spécialisé dans la gestion des crises, l'action humanitaire et la reconstruction. Il a conduit de nombreuses recherches et évaluations sur les programmes humanitaires et post-crise pour différents bailleurs, le CICR, la FICR, l'ONU et les ONG. Il anime des travaux sur la gestion des catastrophes et la résilience, ainsi que sur les déplacements de populations. Ancien professeur associé à l'Université Paris XII, il enseigne dans diverses institutions en Europe, au Canada et aux États-Unis. Auteur de nombreux articles, il a dirigé plusieurs ouvrages, notamment *Entre Urgence et développement*, *Villes en guerre et guerres en ville* et *Bénéficiaires ou partenaires* aux Éditions Karthala (voir www.urd.org).

François Grünewald trained as an agricultural engineer at the National Institute of Agronomy, Paris Grignon. He has worked in the international humanitarian aid sector for more than 35 years. In 1997, after holding various positions with the United Nations, ICRC and in NGOs, he became president and then General and Scientific Director of Groupe URD, a research, evaluation, methodology and training institute specialising in crisis management, emergency relief and reconstruction. He has carried out numerous research projects and evaluations on emergency response and post-crisis programmes for different institutional funding agencies, the ICRC, the IFRC, the UN and NGOs. He is currently coordinating work on disaster management and resilience, as well as on population displacements. Formerly an associate professor at the University of Paris XII, he teaches in various institutions in Europe, Canada and the United States. The author of many articles, he has also edited a number of publications, notably *Entre Urgence et développement*, *Villes en guerre et guerres en ville* and *Bénéficiaires ou partenaires*, published by Éditions Karthala (see www.urd.org).

Souveraineté responsable dans la réponse aux crises en Asie de l'Est

Sovereignty as responsibility in East Asia's response to crises

Oscar A. Gómez • Ritsumeikan Asia Pacific University

C

omme en écho à l'article de Duncan Mclean ouvrant ce dossier, celui d'Oscar Gómez n'en est pas le reflet. Son mérite est de décentrer le regard

sur cette notion pour nous présenter de quelle manière, en Asie de l'Est et du Sud-Est, elle a traversé ce demi-siècle.



OSCAR A. GÓMEZ

La souveraineté a été au cœur de l'émergence de l'humanitaire libéral occidental. L'usage abusif du principe de non-ingérence par les gouvernements lorsqu'ils font face à des menaces intérieures est perçu comme un problème majeur, justifiant une réponse internationale. Les principes humanitaires traditionnels ont été conçus pour contourner l'opposition des gouvernements souverains à toute intervention : en particulier la neutralité, pour toucher les populations les plus vulnérables malgré les divergences politiques, et l'indépendance, afin d'éviter toute forme de récupération. Historiquement, la souveraineté est l'un des principaux obstacles au mouvement humanitaire.

Though aspects of Oscar Gómez's article resonate with Duncan Mclean's opening article, one is not a reflection of the other. The former has the merit of shifting the gaze on this concept to show us how it has evolved over the past fifty years, in East and Southeast Asia.

Sovereignty has been central to the emergence of liberal humanitarianism in the West. Government abuse of the doctrine of non-interference when dealing with domestic threats is seen as a major concern, justifying action without borders. Traditional humanitarian principles were conceived to deal with such sovereignty excuses to deny access, particularly neutrality, so the most vulnerable populations could be reached despite political sensitivities, and independence to avoid cooption from inside. Sovereignty was in the beginning one, if not the, nemesis of the humanitarian movement.

Nonetheless, the conception of sovereignty has been changing and it is not totally clear whether humanitarianism has caught up with its evolution. The first fierce test came after the end of

Cependant, la conception de la souveraineté a évolué et il n'est pas tout à fait certain que l'humanitaire soit au fait de cette évolution. Une première mise à l'épreuve est survenue à la fin de la guerre froide, lorsque la communauté internationale a justifié son aide par une nécessité humanitaire, donnant lieu aux « interventions humanitaires ». Cette militarisation du « projet humanitaire » a entraîné une forte résistance des agences, organisations et praticiens humanitaires, car des crises comme celles touchant la Somalie, le Rwanda, la Bosnie et le Kosovo ont montré à quel point ces interventions sont controversées – et pas nécessairement humanitaires¹. Dans ce contexte, une nouvelle idée de « souveraineté responsable » a fait son chemin, soulignant que la souveraineté étatique implique l'obligation de protéger les citoyens². Dans l'optique de pouvoir justifier les interventions dans le cercle de nations portant en étendard leur souveraineté, le principe de « responsabilité de protéger » a émergé, permettant aussi de séparer intervention militaire et pratique humanitaire.

À l'heure de l'humanitaire moderne, la « souveraineté responsable » ne doit pas être perçue comme l'ennemi à abattre. En effet, elle est entre autres une réaffirmation de la Résolution 46/182 de 1991 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) – instituant la coordination humanitaire par l'ONU – stipulant que la première et principale responsabilité des États est de protéger les populations en danger. Cette conception renouvelée de la souveraineté affecte-t-elle la nature de l'humanitarisme ? Dans ce court article, je montre comment cette nouvelle souveraineté responsable bouleverse l'aide humanitaire, et je tente d'ouvrir des

the Cold War, when the international community embraced humanitarian reasons for international action, giving way to “humanitarian interventions.” Such militarisation of the “humanitarian” project was strongly resisted by agencies, organisations and workers, as crises such as Somalia, Rwanda, Bosnia and Kosovo showed how controversial – and not necessarily humanitarian – such interventions were¹. Against this background, a new idea of “sovereignty as responsibility” gained attention, stressing the obligation for citizens’ protection that is implied by State sovereignty². This idea inspired the “responsibility to protect” doctrine, which tried to solve the problem of justifying intervention in the sovereignty-centric society of nations and, by so doing, also tried to disentangle military intervention from humanitarian practice.

Such “sovereignty as responsibility” is not the nemesis feared at the outset of modern humanitarianism. Indeed, it is the reaffirmation expressed in 1991 United Nations General Assembly Resolution 46/182 starting humanitarian coordination through the UN, and elsewhere, that States have the responsibility first and foremost to take care of affected populations. Does this renewed conception of sovereignty affect the nature of humanitarianism? In this short essay, I discuss how this new sovereignty as responsibility disrupts humanitarian action, offering some entry points for a grounded discussion based on the evolution of crisis response in East Asia, understood as comprising both the East and the Southeast.

— 1. International Commission on Intervention, State Sovereignty, and International Development Research Centre (Canada), *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, IDRC, 2001, p. 1-9.

— 2. Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, 1996.

— 1. International Commission on Intervention, State Sovereignty, and International Development Research Centre (Canada), *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, IDRC, 2001, p.1-9.

— 2. Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, 1996.

« À la naissance du mouvement "sans frontières" au moment de la crise du Biafra, la situation en Asie de l'Est était assez similaire au regard des questions de souveraineté. »

"As the 'without borders' movement started, following the experience in Biafra, East Asia did not present a very different situation in regard to sovereignty concerns."

portes de discussion en m'appuyant sur l'évolution de la réponse humanitaire aux crises ayant touché l'Asie de l'Est et du Sud-Est.

Non-ingérence et humanitaire pendant la guerre froide

À la naissance du mouvement « sans frontières » au moment de la crise du Biafra, la situation en Asie de l'Est était assez similaire au regard des questions de souveraineté. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a été créée en 1967, avec comme principe premier la non-ingérence dans les affaires internes de ses États membres³. Ceci fut illustré par le refus notoire de l'ASEAN de se confronter au génocide cambodgien perpétré par les Khmers rouges entre 1975 et 1979. Le carnage fut stoppé par l'invasion du Cambodge par le Vietnam, et la défaite du régime; cependant, les motivations humanitaires n'étaient pas centrales dans cette décision, et le monde n'était pas non plus réceptif à de telles justifications⁴. Les considérations humanitaires étaient également secondaires dans la réponse des pays de l'ASEAN à la crise des réfugiés qui a suivi – et qui a continué pen-

Non-interference and humanitarianism during the Cold War

As the "without borders" movement started, following the experience in Biafra, East Asia did not present a very different situation in regard to sovereignty concerns. The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) was founded in 1967, having the doctrine of non-interference in the internal affairs of member States as its single most important principle³. This was most notorious in ASEAN's refusal to address the Cambodian genocide perpetrated by the Khmer Rouge regime between 1975 and 1979. The carnage was stopped by Vietnam's invasion of Cambodia and defeat of the regime; however, humanitarian motivations were not central to the decision; neither was the world receptive to such justification⁴. Humanitarian considerations were also secondary in ASEAN countries' response to the ensuing refugee crisis, which continued for over a decade. Screening of refugees was not an issue of protection but of deterrence, while the region pressured the international community for assistance⁵.

Nonetheless, the Indochina refugee crisis, as it is known, was an opportunity for the expansion of UN offices in the region and for the creation of some organisations in the region with a humanitarian vocation. For example, the UNHCR office arrived in Thailand because of the crisis, and the Japanese Disaster Response team has its early origins in a medical deployment to the Cambodian-Thai border⁶.

— 3. Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, Third edition, 2014, p.56.

— 4. Martha Finnemore, "Constructing Norms of Humanitarian Intervention", in Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996, p.153-185.

— 5. Sara E. Davies, "Realistic yet humanitarian? The comprehensive plan of action and refugee policy in Southeast Asia", *International Relations of the Asia-Pacific* 8(2), 2008, p.191-217.

— 6. Sachiko G. Kamidohzono, Oscar A. Gómez and Yochi Mine, "Embracing human security: New directions of Japan's ODA for the 21st century", in Hiroshi Kato, John Page and Yasutami Shimomura (eds.), *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Palgrave Macmillan, 2016, p.205-221.

— 3. Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, 3^e éd., 2014, p. 56.

— 4. Martha Finnemore, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », in Peter J. Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996, p. 153-185.

dant plus d'une décennie. La sélection des réfugiés n'était pas une mesure de protection mais de dissuasion, alors que la région faisait pression sur la communauté internationale pour obtenir de l'aide⁵.

Néanmoins, la crise des réfugiés indochinois – comme on l'appelle parfois – fut l'occasion d'implanter des agences de l'ONU dans la région et de créer des agences locales à vocation humanitaire. Par exemple, cette crise a entraîné la création d'une antenne du HCR en Thaïlande, et l'aide médicale sur la frontière Cambodge-Thaïlande est à l'origine du système japonais de réponse aux catastrophes (JDR)⁶. Des ONG humanitaires japonaises majeures comme l'Association for Aid and Relief, Shanti Volunteer Association, Caring for Young Refugees et le Japan International Volunteer Center sont également nées à cette époque⁷.

Le conflit entre le paradigme souverainiste existant et le mouvement humanitaire émergent est également illustré par le séisme de Tangshan en Chine, en 1976. Ce fut l'un des plus meurtriers de l'histoire, qui tua entre 242 000 et 700 000 personnes au nord-est du pays, près de Pékin⁸. Le séisme est survenu alors que le pays traversait une phase politique critique, au moment d'une passation de pouvoir maintes fois repoussée. Le pays a alors refusé toute aide de l'ONU et des Sociétés de la Croix-Rouge, et a interdit l'accès de Tangshan aux étrangers pendant sept ans⁹.

Major humanitarian Japanese NGOs, such as the Association for Aid and Relief, Shanti Volunteer Association, Caring for Young Refugees and Japan International Volunteer Center, also originate from those days⁷.

Another characteristic of the conflict between the existing sovereignty paradigm and the emerging humanitarian movement can be seen in the 1976 Tangshan earthquake in China. This was one of the deadliest earthquakes in history, killing between 242,000 and 700,000 people in the northeast of the country, close to Beijing⁸. The earthquake took place during a critical political moment of the country, as the long-delayed leadership succession was taking place. Partly because of this, the country refused all crisis relief from the United Nations and Red Cross Societies and forbade foreigners from entering the city of Tangshan for seven years⁹. A traditional anti-Western attitude was also important, as demonstrating the superiority of the socialist system also motivated aid rejection¹⁰.

In sum, the responses to these two crises reflect the logic of the Cold War: a competition between great powers to show strength, therefore disregarding the receipt of humanitarian assistance as a sign of weakness, while the Third World accommodated vertical provision of assistance. While ASEAN countries were indeed striving to provide regional solutions to regional problems, at that moment of the Association's history the conception of problems was very narrow and economic development still at an early stage. Humanitarian motives and duties were not particularly important, although the idea that the State was

— 5. Sara E. Davies, « Realistic yet humanitarian? The comprehensive plan of action and refugee policy in Southeast Asia », *International Relations of the Asia-Pacific*, 8(2), 2008, p. 191-217.

— 6. Sachiko G. Kamidohzono, Oscar A. Gómez et Yoichi Mine, « Embracing human security: New directions of Japan's ODA for the 21st century », in Hiroshi Kato, John Page et Yasutami Shimomura (dir.), *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Palgrave Macmillan, 2016, p. 205-221.

— 7. Kaori Kuroda, « Japan-based non-governmental organizations in pursuit of human security », *Japan Forum*, 15(2), 2003, p. 227-250.

— 8. Lester Ross, « Earthquake Policy in China », *Asian Survey*, 24(7), 1984, p. 773-787.

— 9. Wooyeal Paik, « Authoritarianism and humanitarian aid: regime stability and external relief in China and

— 7. Kaori Kuroda, « Japan-based non-governmental organizations in pursuit of human security », *Japan Forum* 15(2), 2003, p. 227-250.

— 8. Lester Ross, « Earthquake Policy in China », *Asian Survey* 24(7), 1984, p. 773-787.

— 9. Wooyeal Paik, « Authoritarianism and humanitarian aid: regime stability and external relief in China and Myanmar », *The Pacific Review* 24(4), 2011, p. 439-462.

— 10. Miwa Hirono, « Three legacies of humanitarianism in China », *Disasters* 37(s2), 2013, p. S202-S220.

La posture antioccidentale traditionnelle joua aussi un rôle important dans le refus de toute aide, ainsi que la volonté de démontrer la supériorité du système socialiste¹⁰.

En résumé, les réponses à ces deux crises reflètent la logique de la guerre froide: une démonstration de force entre grandes puissances, accompagnée d'un rejet de toute aide extérieure, perçue comme une marque de faiblesse, quand le tiers-monde s'accommodait d'une aide humanitaire verticale. À cette époque, les pays de l'ASEAN cherchaient à trouver des solutions régionales à des problèmes régionaux, sans vision globale, et avec un développement économique encore balbutiant. Les causes et devoirs humanitaires n'étaient pas particulièrement prégnants, même si la responsabilité de l'État face aux crises et la culture du don et de la solidarité existaient déjà¹¹.

Appropriation, horizontalité et avenir de l'aide humanitaire

La réponse aux crises majeures a changé radicalement dans la région au cours des vingt dernières années. En effet, l'aide humanitaire est bien mieux prise en charge au niveau national et les échanges avec les organismes internationaux sont plus horizontaux.

La prise en charge de la réponse humanitaire n'était pas totalement absente des institutions nationales et régionales pendant la guerre froide. En effet, la réaction du gouvernement chinois en 1972 et la création de l'ASEAN visaient à gérer des problèmes régionaux. Cela dit, une série de menaces inhabituelles dans les années 1990 et 2000 a montré que les organismes de protection étaient inadé-

quate pour dealing with crises already existed, as well as a culture of charity and solidarity¹¹.

Ownership, horizontality and the future of humanitarian action

Response to major crises has changed radically in the region during the last twenty years. These changes can be described in terms of a widening of the national ownership of crisis response and a horizontal relation in the exchanges of international support.

Ownership of crisis response cannot be said to be totally absent from national and regional institutions during the Cold War. After all, the reaction of the Chinese government in 1976 and the creation of ASEAN aimed at dealing with their own problems. However, a series of non-traditional threats in the late 1990s and the 2000s showed how inadequate security institutions narrowly focused on military threats and regime stability were. First, the 1997 Asian financial crisis made evident that development without protection was unsustainable, hurting the legitimacy of the affected national governments¹². Then the huge devastation brought by the Indian Ocean Tsunami in 2004 demonstrated the importance of having national and regional institutions capable of leading response and coordinating assistance efforts. Since then, national disaster management authorities (NDMAs) have been consolidating all around the region, creating capabilities for the whole disaster cycle and thus professionalising their interventions. They are present and active at global and regional conferences and platforms on disaster risk reduction, held every two years. At the ASEAN level, the Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) was ratified in 2005

Myanmar », *The Pacific Review*, 24(4), 2011, p. 439-462.

— 10. Miwa Hirono, « Three legacies of humanitarianism in China », *Disasters*, 37(s2), 2013, p. S202-S220.

— 11. Oscar A. Gómez, « What is at Stake in Localizing Human Security Norms in the ASEAN+3? Comparative Analysis of a Regional Review Survey », in Yoichi Mine, Oscar A. Gómez et Ako Muto (dir.), *Human Security Norms in East Asia*, Palgrave Macmillan, 2019; Miwa Hirono, « Three legacies... », art. cit.

11— Oscar A. Gómez, "What is at Stake in Localizing Human Security Norms in the ASEAN+3? Comparative Analysis of a Regional Review Survey", in Yoichi Mine, Oscar A. Gómez et Ako Muto (eds.), *Human Security Norms in East Asia*, Palgrave Macmillan, 2019; Miwa Hirono, "Three legacies...", art. cit.

— 12. See Seng Tan, "Providers Not Protectors: Institutionalizing Responsible Sovereignty in Southeast Asia", *Asian Security* 7(3), 2011, p.201-217.

quats, axés sur les menaces militaires et la stabilité politique. Premièrement, la crise financière asiatique de 1997 a démontré qu'un développement incontrôlé n'était pas durable, entamant à l'occasion la légitimité des gouvernements nationaux concernés¹². Puis les dégâts causés par le tsunami de 2004 dans l'océan Indien ont montré l'importance d'institutions nationales et régionales capables de déclencher un plan d'urgence et de coordonner l'aide humanitaire. Dès lors, des organismes nationaux de gestion des catastrophes (NDMA) ont été créés dans toute la région, permettant la prise en charge de tout le cycle de gestion de crise avec un niveau d'intervention professionnel. Ces organismes sont présents et actifs dans les conférences et les plates-formes mondiales et régionales sur la prévention des risques de catastrophes, tenues tous les deux ans. Au niveau de l'ASEAN, l'Accord sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (AADMER) a été ratifié en 2005 par dix États membres. La création du Centre de coordination de l'aide humanitaire de l'ASEAN (Centre AHA) en 2011 renforce l'accord AADMER sur le plan institutionnel. Le Centre soutient les efforts de coordination, le développement de procédures opérationnelles standardisées, fournit des informations sur les catastrophes et organise l'établissement d'équipes d'évaluation rapide en situation d'urgence (ERAT), qui remplacent en pratique les équipes de l'ONU pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC) par des collaborateurs locaux. Ainsi, l'AADMER et le Centre AHA contribuent tous deux à réaffirmer la mission humanitaire de l'État¹³.

En s'appropriant mieux la gestion des crises, les États élargissent leur champ de protection. Avec la grande mobilité

by the ten members of the association, resulting later in the creation of the ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance (AHA Centre) in 2011 in order to advance AADMER institutionalisation. The Centre supports coordination efforts and the development of standard operation procedures, provides disaster information and organises the establishment of Emergency Rapid Assessment Teams (ERATs), which in practice replace UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) teams with local human resources. Thus both the AADMER and the AHA Centre help to reassert the role of the state in humanitarian action¹³.

Wider ownership of crises has also pushed the boundaries of State protection. Thanks to great mobility of people across the region and the spread of information technologies, disasters abroad are also an opportunity for reaching expats – and avoiding the political costs of not doing so. This was particularly felt in Japan after the 2011 earthquake and tsunami, when several embassies advised or undertook evacuations along with their humanitarian gestures towards the locals. China and the Philippines are countries that are particularly pressured to provide this kind of action because of their large overseas working populations, which in time pressures other governments to act accordingly.

On the other hand, the perception of fragility associated with the reception of humanitarian assistance has been gradually replaced by a view of international support as a token of solidarity, underlying a horizontal relation of reciprocity. An early example of this was the 1997 Kobe earthquake in Japan, during which the world's second biggest economy accepted international assistance. Then, in 2008, China also accepted support from abroad after the Wenchuan earthquake,

— 12. See Seng Tan, « Providers Not Protectors: Institutionalizing Responsible Sovereignty in Southeast Asia », *Asian Security*, 7(3), 2011, p. 201-217.

— 13. Alistair D. B. Cook, « Siloes, Synergies and Prospects for Humanitarian Assistance and Disaster Relief in Southeast Asia », in Alan Chong (dir.), *International Security in the Asia-Pacific: Transcending ASEAN towards Transitional Polycentrism*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 357-375.

— 13. Alistair D. B. Cook, "Siloes, Synergies and Prospects for Humanitarian Assistance and Disaster Relief in Southeast Asia", in Alan Chong (ed.), *International Security in the Asia-Pacific: Transcending ASEAN towards Transitional Polycentrism*, Palgrave Macmillan, 2018, p.357-375.

des habitants de la région et la diffusion des technologies de l'information, les catastrophes doivent aussi être l'occasion de mobiliser les expatriés. Ne pas le faire serait trop coûteux politiquement. Cette nécessité a notamment été démontrée lors du séisme et du tsunami de 2011 au Japon, lorsque plusieurs ambassades ont conseillé ou mis en œuvre des évacuations parallèlement à l'aide humanitaire aux locaux. Ces mesures sont un impératif pour des pays comme la Chine ou les Philippines, dont de nombreux citoyens travaillent à l'étranger. Cet élan incite d'autres gouvernements à faire de même.

Par ailleurs, le sentiment de fragilité associé à la réception d'une aide humanitaire laisse peu à peu place au principe de solidarité à l'échelle internationale, reposant sur une relation d'égalité et de réciprocité. Le séisme de Kobe au Japon en 1997 – qui a vu la seconde économie mondiale accepter l'aide internationale – en est un premier exemple. Puis, en 2008, la Chine a aussi accepté une aide étrangère après le séisme de Wenchuan, contrastant nettement avec son refus 30 ans auparavant. La nouvelle attitude chinoise fut particulièrement importante, car elle est intervenue pratiquement en même temps que le cyclone Nargis, qui a frappé le Myanmar, causant de nombreuses pertes humaines et d'importants dégâts. Contrairement à l'attitude chinoise, les dirigeants militaires du Myanmar ont initialement refusé l'aide internationale, en partie en réaction à la menace d'une intervention humanitaire occidentale. La nouvelle posture chinoise vis-à-vis de l'aide internationale, et la médiation rapide de l'ASEAN ont aidé à lever les réticences et à élargir le champ d'intervention des organisations humanitaires.

De plus, en 2011, le Japon a de nouveau ouvert ses portes à la solidarité internationale, devenant cette année le principal récipiendaire d'aide humanitaire internationale avec plus de deux milliards de dollars venus du monde

in clear contrast with what had happened 30 years before. The new attitude of China was particularly important as it happened almost at the same time as Cyclone Nargis hit Myanmar, causing great loss of life and disruption. In contrast with the Chinese attitude, the military rulers of Myanmar initially resisted international assistance, partly in reaction to the menace of Western humanitarian intervention. The new Chinese behaviour in regard to international assistance and the prompt mediation of ASEAN helped ease restrictions and enlarge the space for humanitarian action.

Moreover, in 2011 Japan once again opened its doors to international solidarity, becoming the largest recipient of international humanitarian assistance of that year with over two billion dollars received from all around the world¹⁴. Many of the poorest countries contributed, reciprocating the support they have received from Japan over the years. Considering that the country received more than Libya or Somalia, countries under harsh stress in the same year, reciprocity appears to be an important driving force in future humanitarianism.

Other crucial emergencies moulding the region's position towards international assistance were the bird flu and severe acute respiratory syndrome (SARS) outbreaks. These events illustrate the two changes taking place in the region: the need for solid national responses as well as openness to international support. The experience in China was particularly crucial because refusal to accept it was the source of SARS: concealment of information and obstruction of the World Health Organization investigation exacerbated the international spread

— 14. Oscar A. Gómez, "Human Security After the Great East Japan Earthquake: Rethinking the Role of External Assistance", in Carolina Hernandez, Eun Mee Kim, Yoichi Mine, Ren Xiao (eds.), *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, Palgrave Macmillan, 2019, p.65-86.

entier¹⁴. De nombreux pays parmi les plus pauvres ont contribué, retournant l'aide qu'ils avaient reçue du Japon depuis des années. Le pays a reçu plus d'aide que la Libye ou la Somalie, alors que ces dernières se trouvaient dans une situation critique la même année; la réciprocité semble donc être un moteur important pour l'avenir de l'humanitaire.

D'autres urgences cruciales ont forgé la position régionale vis-à-vis de l'aide internationale, notamment la grippe aviaire et le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). Ces événements illustrent les deux changements en cours dans la région: la nécessité d'une réponse solide au niveau national, ainsi que l'ouverture à l'aide internationale. L'expérience chinoise a été cruciale dans cette évolution: refusant d'admettre qu'elle était la source du SRAS, dissimulant des informations et faisant obstruction à l'enquête de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Chine a grandement contribué à la propagation du virus hors de ses frontières¹⁵. Le gouvernement s'est par la suite plié aux réglementations internationales sur la santé, et s'est engagé à offrir un soutien international après des crises majeures – lors de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014 ou après le séisme de 2015 au Népal, par exemple.

L'appropriation et l'horizontalité dans l'aide d'urgence transforment profondément les usages de l'humanitaire. Elles rendent aujourd'hui l'aide nationale plus importante et plus vaste que celle de la communauté internationale. Par exemple, lors des inondations de 2011 en Thaïlande, les contributions humanitaires se sont élevées à environ 24 millions de dollars, alors que le

of the disease¹⁵. The government has subsequently committed to International Health Regulations in particular, as well as to offer international support after major crises, as examples after the 2014 Ebola fever crisis in West Africa and the 2015 Nepal earthquake show.

Ownership and horizontality in emergency response deeply transform the ways of humanitarianism. They make evident how much larger and more important national efforts are compared with what the international community provides. For instance, during the 2011 Thailand floods, humanitarian contributions amounted to about 24 million dollars, while the Thai government spent billions¹⁶; after the 2011 disaster in Japan, it was also noted how the real challenge of adequate support lay mostly on domestic actors. The disproportion between the size of the international humanitarian contribution and all the imperfections of this kind of assistance have made governments more sensitive about their acceptance, particularly

« La communauté humanitaire internationale peine à reconnaître la capacité de réponse des pays, ce qui suscite des tensions, comme cela s'est vu après le typhon Haiyan aux Philippines en 2013. »

“Failure to recognise national capacities has brought trouble to international humanitarianism. Particularly after Typhoon Haiyan/Yolanda in the Philippines in 2013.”

— 14. Oscar A. Gómez, « Human Security After the Great East Japan Earthquake: Rethinking the Role of External Assistance », in Carolina Hernandez, Eun Mee Kim, Yoichi Mine, Ren Xiao (dir.), *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, Palgrave Macmillan, 2019, p. 65-86.

— 15. Sara E. Davies, Adam Kamradt-Scott et Simon Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, Johns Hopkins University Press, 2015.

— 15. Sara E. Davies, Adam Kamradt-Scott and Simon Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, Johns Hopkins University Press, 2015.

— 16. Rebecca Barber, “Humanitarian Assistance Following the 2011 Floods in Thailand and Cambodia: The Importance of Formal Invitations and Informal Relationships”, in Patrick Daly and R Michael Feener (eds.), *Rebuilding Asia Following Natural Disasters: Approaches to Reconstruction in the Asia-Pacific Region*, Cambridge University Press, 2016, p.315-338.

gouvernement thaïlandais a dépensé des milliards¹⁶; après la catastrophe de 2011 au Japon, il est apparu que la responsabilité d'une aide adéquate repose principalement sur les épaules des acteurs nationaux. La disproportion entre le volume des contributions humanitaires internationales, notamment les aides multilatérales, et les imperfections qu'elles suscitent rendent les gouvernements plus réticents à les recevoir. Après le séisme de Kobe, l'approche du gouvernement japonais a été d'accepter l'aide sans y faire appel; cette approche est devenue la norme dans la région. De plus, le volet diplomatique est aujourd'hui plus important que le volet financier des aides humanitaires; c'est pourquoi les pays privilégient les aides bilatérales.

En outre, la communauté humanitaire internationale peine à reconnaître la capacité de réponse des pays, ce qui suscite des tensions, comme cela s'est vu après le typhon Haiyan aux Philippines en 2013. L'aide internationale avait échoué à collaborer avec les locaux malgré l'importance des moyens déployés; le gouvernement avait alors fortement critiqué le système onusien et était devenu réticent à accepter à l'avenir les équipes de l'UNDAC. Quant à lui, le Centre AHA a reçu un soutien régional accru, comme en témoigne la déclaration « Une ASEAN, Une Réponse » de 2016. De même, bien que le Japon a accepté l'UNDAC en 2011, sa mission fut principalement de traduire l'information et d'aider à maîtriser le flux des contributions internationales, et non de coordonner le travail de terrain comme cela était prévu.

L'absence relative de conflits armés de grande ampleur dans la région depuis le génocide cambodgien a été un

multilateral efforts. After the Kobe earthquake, the Japanese government approach was already to accept help without making an appeal for it; this has become the norm around the region. And since the diplomatic component of assistance has become more relevant than the actual assistance, bilateral support is preferred.

Moreover, failure to recognise national capacities has brought trouble to international humanitarianism. Particularly after Typhoon Haiyan/Yolanda in the Philippines in 2013, when international efforts failed to work with locals despite strong capacity, the government strongly admonished the UN system, becoming reluctant to accept UNDAC teams again in the future. Instead, the AHA Centre received renewed support from the region, as stressed in the "One ASEAN One Response" declaration of 2016. Similarly, while Japan accepted an UNDAC team in 2011, its mandate was mainly to translate information and to help contain international offers of assistance, instead of its original mandate for coordination on the ground.

The relative absence of large-scale armed conflicts in the region since the Cambodian genocide has been a relevant factor in the regional transformation in the practice of sovereignty. While the traditional security apparatus remains alert to threats such as the South China Sea dispute, regional constituencies appreciate their role in dealing with disasters, and dialogues for civil-military coordination are frequently held – although there is still much to do. Still, two of the outstanding examples of human-made disasters also evidence some of the changes so far described. The long-standing conflict in the southern Philippines has been mostly supported as a peace process, with strong regional involvement, keeping the humanitarian component to a minimum. Still, during the 2017 Marawi crisis, in which local terrorist groups affiliated to the Islamic State tried to establish a provincial territory, the Philippine government not

— 16. Rebecca Barber, « Humanitarian Assistance Following the 2011 Floods in Thailand and Cambodia: The Importance of Formal Invitations and Informal Relationships », in Patrick Daly et R. Michael Feener (dir.), *Rebuilding Asia Following Natural Disasters: Approaches to Reconstruction in the Asia-Pacific Region*, Cambridge University Press, 2016, p. 315-338.

facteur de la transformation régionale dans la pratique de la souveraineté. Bien que les grands organes de sécurité restent en alerte face à des menaces telles que le conflit en mer de Chine méridionale, les autorités de la région apprécient leur rôle dans la gestion des catastrophes et des réunions de coordination entre armée et société civile se tiennent régulièrement, bien qu'il reste beaucoup à faire. Ceci étant dit, deux exemples criants de catastrophes anthropiques illustrent les changements décrits jusqu'ici. Le conflit prolongé au sud des Philippines a fait l'objet d'une aide principalement axée sur le processus de paix, avec une forte implication des acteurs régionaux. Le volet humanitaire y est réduit au minimum. Cependant, durant la crise de Marawi en 2017 – lorsque des groupes terroristes affiliés à Daech ont tenté d'établir un gouvernement provincial –, le gouvernement philippin a non seulement accepté l'aide humanitaire de la Croix-Rouge, mais aussi sollicité le Centre AHA. C'est un virage important, car la mission du Centre AHA ne concerne à l'origine que les catastrophes naturelles, suscitant peu de controverses. La porte est désormais ouverte à une nouvelle forme d'assistance au niveau régional.

Récemment, dans le cadre de l'urgence dans l'État de Rakhine au Myanmar, le Centre AHA a une fois encore été sollicité, alors que l'accès international demeure limité. D'autres ONG régionales apportent aussi leur aide, même si l'attitude peu interventionniste de l'ASEAN reste la norme. En ce sens, la position à l'égard des populations déplacées a peu changé depuis les années 1970 : lors de la crise migratoire asiatique en 2015, des dizaines de milliers de Rohingyas ont atteint l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande. Ces pays ont accepté temporairement ces populations, tout en demandant à la communauté internationale une aide – en invoquant cette fois-ci clairement l'impératif humanitaire. Trouver l'équilibre entre dissuasion et engagements humanitaires demeure difficile, mais au moins certains pays font pres-

only accepted humanitarian support through the Red Cross, but also invited the AHA Centre to help. This is significant because the Centre only has a mandate for natural disasters, opening the door for an expansion of regional mutual support beyond the relatively uncontroversial support after disasters.

Lately, during the ongoing Rakhine State emergency in Myanmar, the AHA Centre has again been invited to provide assistance inside the country, while international access remains restricted; other regional NGOs are also giving support, although the ASEAN way of low-profile action remains the norm. In that sense, the position towards displaced populations seems relatively the same as in the seventies: during the 2015 Asian Migration Crisis of tens of thousands of Rohingyas reaching Indonesia, Malaysia and Thailand, the countries accepted temporary populations while asking the international community for support, although this time clearly highlighting the humanitarian imperative. Balancing deterrence and humanitarian commitments remains difficult to achieve, but at least individual nations pressure the Myanmar government to get on top of the situation – as they did in the process of the country's joining ASEAN.

« Les populations locales doivent être les principaux acteurs de l'aide humanitaire, car elles sont les intervenants les plus efficaces et les plus concernés. »

“That the local should be at the centre, being the most effective and accountable among the possible aid providers.”

sion sur le gouvernement du Myanmar pour qu'il règle la situation, comme ils l'ont fait lors du processus d'adhésion du pays à l'ASEAN.

En somme, la « souveraineté responsable » en Asie de l'Est signifie d'un côté une « démondialisation » du système humanitaire international : les acteurs humanitaires traditionnels doivent trouver le moyen d'être reconnus localement, ou être remplacés par des acteurs véritablement locaux – notamment les gouvernements nationaux. D'un autre côté, elle est aussi une « démultilatéralisation » de l'aide : la contribution d'acteurs multilatéraux à l'aide humanitaire ne peut être officiellement tolérée que si les gouvernements collaborent essentiellement sur le plan diplomatique, sans volonté interventionniste. Ces changements sont plutôt positifs, montrant un nouveau paradigme : les populations locales doivent être les principaux acteurs de l'aide humanitaire, car elles sont les intervenants les plus efficaces et les plus concernés. Cependant, les façons de répondre aux lacunes des États dans leurs interventions humanitaires restent un défi constant.

Traduit de l'anglais par Benjamin Richardier

Overall, sovereignty as responsibility in East Asia means, on the one hand, a "de-globalising" of the international humanitarian system, in which traditional humanitarian actors must find the way to be recognised locally or be replaced by genuinely local actors – particularly national governments; on the other hand, sovereignty as responsibility is also a "de-multilateralising" of assistance, in as much as international life-saving becomes more of a diplomatic act between fellow governments, and only low-profile, professional contributions from multilateral actors are officially tolerated. These changes are rather positive, as they reflect a recognition that the local should be at the centre, being the most effective and accountable among the possible aid providers, although finding ways to deal with the gaps of state humanitarian provision will remain a constant challenge.

Biographie | Biography



OSCAR A. GÓMEZ

Docteur diplômé de l'Université du Tōhoku et ancien chercheur à l'Institut de recherche de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA-RI), il est maître de conférences au College of Asia Pacific Studies de l'Université Ritsumeikan Asie Pacifique. Ses travaux portent principalement sur la pratique de la gouvernance mondiale et de la sécurité humaine, avec un accent sur l'environnement, les migrations, les crises humanitaires (catastrophes, déplacements forcés, pandémies) et la coopération internationale. Il a contribué à un panel de discussion de l'ONU sur l'opérationnalisation de la sécurité humaine en 2013, et a corédigé des études contextuelles pour les Rapports sur le développement humain de 2014 et 2016. Il a travaillé comme consultant pour plusieurs agences de l'ONU en Amérique latine. Actuellement, il édite des ouvrages sur les normes de la sécurité humaine au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est +3 (ASEAN+3), ainsi que sur la gestion de crise au-delà du nexus urgence-développement, et il prépare un nouveau travail de recherche sur les puissances émergentes et l'humanitarisme non occidental.

Holding a PhD (Tohoku University), he is Assistant Professor at the College of Asia Pacific Studies, Ritsumeikan Asia Pacific University and was previously Research Fellow at the Japan International Cooperation Agency Research Institute (JICA-RI). His main interest is global governance and human security practice, with special emphasis on the environment, migration, humanitarian crises (disasters, forced displacement, pandemics) and international cooperation. He was part of a panel discussion at the United Nations (UN) on human security operationalisation in 2013 and co-authored background papers for the 2014 and 2016 Human Development Reports. He has worked as a consultant for several UN agencies in Latin America. Currently, he is editing books on human security norms in the Association of Southeast Asian Nations +3 (ASEAN+3) and on crisis management beyond the humanitarian-development nexus, and is preparing new research on emerging powers and non-Western humanitarianism.

L'hybridation de l'humanitaire: des citoyens ordinaires dans les camps de migrants en France

The "hybridisation of humanitarianism": ordinary citizens in French migrant camps

Marjorie Gerbier-Aublanc • Docteure en sociologie

E

n 1968, des médecins français faisaient le choix de se rendre au Biafra pour aider le peuple Igbo. Plus

tard, ils assistèrent les migrants en mer de Chine et ailleurs. Désormais, à côté des ONG, des citoyens ordinaires, scandalisés par le sort réservé aux migrants s'engagent ici, en France, pour répondre à cette crise. Ce faisant, ils inventent une nouvelle manière de s'engager dans l'humanitaire.

Les politiques migratoires européennes ont produit depuis 2015 une crise humanitaire sans précédent autour de l'accueil des migrants¹, rendue particulièrement visible par le camp-bidon-

In 1968, French doctors decided to travel to Biafra to help the Igbo people. Later, they supported migrants in the South China Sea and elsewhere. Now, working alongside NGOs, ordinary citizens scandalised by the treatment of migrants are mobilising here in France in response to this crisis. In doing so, they are inventing a new way of engaging in humanitarian action.

Since 2015, European migration policies have led to an unprecedented humanitarian crisis around the reception of migrants, glaringly exemplified by the shanty town in Calais and the street camps in Paris¹. In these places, a wide range of concerned parties, each with



MARJORIE
GERBIER-AUBLANC

— 1. Babels, *De Lesbos à Calais: comment l'Europe fabrique des camps*, Éditions du Passager clandestin, 2017.

— 1. Babels, *De Lesbos à Calais: comment l'Europe fabrique des camps*, Éditions du Passager clandestin, 2017.

ville de Calais et les campements de rue parisiens en France. En ces lieux, la survie des migrants a mobilisé une pluralité d'acteurs aux logiques distinctes. Des travaux récents pointent notamment le renouvellement des solidarités citoyennes², mais peu d'études ont analysé les logiques pratiques, éthiques et politiques qui les sous-tendent³. Je propose d'alimenter la compréhension de ce phénomène en explorant les continuités et reconfigurations de l'action humanitaire, liées à l'intervention de « citoyens ordinaires » dans les camps de migrants de Calais et de Paris⁴. J'examinerai le processus « d'hybridation de l'humanitaire » qui émerge de ces initiatives citoyennes improvisées dans un contexte hautement politisé: celui d'un État démocratique produisant, par sa politique migratoire, une crise humanitaire à domicile. La politisation des citoyens ordinaires sur ces terrains humanitaires me mènera à discuter les rapports entre humanitaire et politique. Avant d'en venir aux faits, un retour sur l'entrelacement historique de ces deux concepts semble nécessaire.

L'humanitaire et le politique : un entrelacement historique

Le modèle « sans-frontériste », dont la naissance est communément associée à la guerre du Biafra, influence depuis

their own rationale, has been mobilized to help migrants survive. Recent reports assert that solidarity among citizens² has been revived, but little analysis has been carried out on its underlying practical, ethical, and political rationales³. To better understand these findings, I will examine both the constant and the reconfigured aspects of humanitarian action via the interventions of "ordinary citizens" working in the migrant camps of Calais and Paris⁴. I will look into the process of "hybridisation of humanitarianism" that has evolved from these improvised citizen initiatives in a highly politicised context: that of a democratic State creating, through its migration policy, its own home-grown humanitarian crisis. My account of the politicisation of ordinary citizens in these humanitarian spheres will lead me to discuss the relationships between humanitarianism and politics. But before presenting the facts, an overview of the historical intermingling of these two concepts appears essential.

Humanitarianism and politics: historical intermingling

For nearly fifty years, the "without borders" model, whose origins have been commonly associated with the Biafran war, has influenced successive genera-

— 2. Madeleine Trépanier, « Les Britanniques à Calais. La solidarité européenne à l'échelle locale dans une ville-frontière », *Multitudes*, vol. 3, n° 64, 2016, p. 82-91 ; Yasmine Bouagga et Mathilde Pette, « L'aide aux migrants à Calais », in Céline Leroux et Olivier Pissotat, *La Cartographie 2017 des engagements volontaires et solidaires à l'international*, Observatoire de France Volontaires, 2017, p. 23-28 ; Michel Agier et al., *La Jungle de Calais. Les migrants, la frontière et le camp*, PUF, 2018.

— 3. Marjorie Gerbier-Aublan, « L'improvisation humanitaire : potentialités et limites des solidarités citoyennes dans les camps de migrants à Calais et à Paris », Fondation Croix-Rouge française. *Les Papiers de la Fondation*, n° 15, mai 2018.

— 4. Ces réflexions ont émergé d'une enquête socio-ethnographique réalisée à partir d'observations et d'entretiens menés à Calais à l'automne 2016 et à Paris à l'hiver 2017, entre autres au sein de deux initiatives citoyennes nées depuis 2015. Cette recherche a été réalisée à la suite de l'obtention, en septembre 2016, d'une bourse postdoctorale dans le cadre de l'appel à projet du Fonds Croix-Rouge française et du groupe Malakoff Médéric. Les résultats exposés dans cet article sont plus amplement développés dans le document cité en note 3.

— 2. Madeleine Trépanier, "Les Britanniques à Calais. La solidarité européenne à l'échelle locale dans une ville-frontière", *Multitudes*, vol.3, n°64, 2016, p.82-91; Yasmine Bouagga and Mathilde Pette, "L'aide aux migrants à Calais", in Céline Leroux and Olivier Pissotat, *La Cartographie 2017 des engagements volontaires et solidaires à l'international*, Observatoire de France Volontaires, 2017, p.23-28; Michel Agier et al., *La jungle de Calais: les migrants, la frontière et le camp*, PUF, 2018.

— 3. Marjorie Gerbier-Aublan, "L'improvisation humanitaire: potentialités et limites des solidarités citoyennes dans les camps de migrants à Calais et à Paris", *Fondation Croix-Rouge française. Les Papiers de la Fondation*, n°15, mai 2018.

— 4. These thoughts emerged from a socio-ethnographic survey based on observations and interviews conducted in Calais in the autumn of 2016 and in Paris in the winter of 2017, including studies of two citizen initiatives launched in 2015. This research was carried out following a postdoctoral fellowship in September 2016, as part of the call for projects by the Fond Croix-Rouge française and the Malakoff Médéric group. The results presented in this article are more fully developed in the document cited in note 3.

près de cinquante ans les générations successives d'acteurs du monde humanitaire moderne⁵. Bien que revendiquant des formes d'intervention apolitiques, l'humanitaire sans-frontiériste n'a historiquement cessé d'être connecté au politique⁶. Le droit d'ingérence humanitaire, ainsi que la pratique du témoignage sont deux principes fondateurs qui symbolisent un rapport originel ambigu du sans-frontiérisme au politique. D'un côté, le pouvoir de transcender la souveraineté des États dans des circonstances sanitaires, politiques, écologiques exceptionnelles afin de venir en aide aux populations en danger. D'un autre, la recherche d'une portée politique via la médiatisation et la dénonciation publique du non-respect des droits humains dans certains contextes d'intervention. L'histoire de l'humanitaire moderne met également en lumière le rôle stratégique joué par ses organisations dans l'issue politique de certains conflits⁷; rôle parfois façonné par les visées politiques des États occidentaux comme l'ont montré certaines interventions au Biafra. En outre, les organisations humanitaires sont historiquement intervenues dans les pays du Sud afin de répondre aux crises provoquées par leurs États d'origine pour des raisons historiques de type colonialiste, tel qu'au Biafra, ou contemporaines de type géopolitique comme le soulignent les conflits actuels alimentés par les intérêts stratégiques occidentaux. La crise déchirant l'Afghanistan depuis plusieurs décennies en est une illustration particulière⁸. Dans de

tions of humanitarians⁵. Humanitarians "without borders", although claiming to intervene apolitically, have, historically, never ceased being involved in politics⁶. The right to interfere for humanitarian causes and the practice of witnessing are two founding principles that symbolise the uniquely ambiguous relationship between the "without borders" approach and politics. On the one hand, there is the capacity to transcend the sovereignty of States, when exceptional public health, political and ecological circumstances warrant an intervention to rescue people in danger. On the other hand, there is the search for political impact through the media and through public outcry against breaches of human rights in certain contexts of intervention. The history of modern humanitarianism also clearly points to the strategic role that humanitarian organisations have played in the political outcome of some conflicts⁷. This role is sometimes shaped by Western political objectives, as was demonstrated during some of the interventions in Biafra. In addition, humanitarian organisations have historically intervened in the countries of the South in response to crises triggered by their countries of origin for reasons of colonial history, such as the crisis that occurred in Biafra, or today, the ones currently being instigated by Western strategic interests for geopolitical reasons. The crisis that has plagued Afghanistan for several decades is a clear illustration of this⁸. In such contexts, humanitarian ideals are challenged by political interests, and,

— 5. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *Les Humanitaires dans la guerre. Des idéaux à l'épreuve de la politique*, La Documentation française, 2012; Eleanor Davey, « L'action humanitaire au-delà des French doctors », *Alternatives Humanitaires*, n° inaugural, février 2016, p. 10-19.

— 6. Miriam Ticktin, "Where ethics and politics meet: the violence of humanitarianism in France", *American Ethnologist*, n° 33, 2006, p. 33-49.

— 7. Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2015; Rony Brauman, *Penser dans l'urgence: parcours critique d'un humanitaire. Entretiens avec Catherine Portevin*, Le Seuil, 2006.

— 8. Christine Delphy, « Une guerre pour les femmes afghanes? », *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 21, n° 1, 2002, p. 98-109.

— 5. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *Les humanitaires dans la guerre. Des idéaux à l'épreuve de la politique*, La Documentation Française, 2012; Eleanor Davey, "L'action humanitaire au-delà des French doctors", *Alternatives Humanitaires*, inaugural issue, February 2016, p.10-19.

— 6. Miriam Ticktin, "Where ethics and politics meet: the violence of humanitarianism in France", *American Ethnologist*, n°33, 2006, p.33-49.

— 7. Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire? Les ONG au défi de l'offensive néolibérale*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2015; Rony Brauman, *Penser dans l'urgence: parcours critique d'un humanitaire*. Interviews with Catherine Portevin, Le Seuil, 2006.

— 8. Christine Delphy, "Une guerre pour les femmes afghanes?", *Nouvelles Questions Féministes*, vol.21, n°1, 2002, p.98-109.

tels contextes, les idéaux humanitaires sont mis à l'épreuve du politique et les effets pervers de l'aide sont multiples et inévitables: contribution indirecte aux économies de guerre, instrumentalisation par les acteurs belligérants et étatiques, absorption au sein de logiques économiques néolibérales⁹. Produite, contrainte, parfois façonnée par les décisions politiques, l'intervention humanitaire est par là même porteuse de discours, de positionnements, d'effets et de catégories politiques indéniables¹⁰. Cette histoire politique de l'humanitaire au Sud trouve une résonance particulière dans la crise européenne de l'accueil des migrants, au sein de laquelle l'intervention de citoyens ordinaires laisse entrevoir un processus d'hybridation de l'humanitaire entre improvisation des pratiques et politisation des acteurs.

L'improvisation humanitaire à domicile

Si l'aide aux migrants en Europe semble mettre en lumière un « retour » de l'humanitaire à domicile, la conduite d'interventions domestiques n'est pas un phénomène nouveau. En atteste la mission France ouverte par Médecins du Monde depuis 1986, qui compte aujourd'hui une centaine de programmes visant l'accès aux soins des populations en situation de vulnérabilité¹¹. Cette crise des politiques européennes révèle cependant le renouvellement des acteurs et des pratiques humanitaires et la place croissante occupée par des « citoyens ordinaires » dans ce champ d'intervention. On les nomme « bénévoles » ou « volontaires » à Calais, « soutiens » à Paris. Je les qualifie de « citoyens ordinaires » en ce qu'il s'agit d'individus aux

unavoidably, the numerous detrimental effects of aid rise to the surface: indirect contribution to war economies, manipulation by warring parties and States, absorption of aid into neoliberal economic policies⁹. Created, controlled and at times shaped by political decisions, humanitarian interventions undeniably and inevitably convey the same rhetoric, policies, effects and classifications¹⁰ as in the political sphere. The political history of humanitarianism in the countries of the South finds a particular resonance in the European migrant crisis, in which the actions of ordinary citizens have led humanitarianism through a process of "hybridisation" toward a point midway between improvisation and politicisation.

Domestic humanitarian improvisation

Even though the provision of aid to migrants in Europe seems to indicate that domestic humanitarian aid has made a "comeback", home-based interventions are not new. This was shown by the French mission set up by Médecins du Monde in 1986, which now runs around one hundred aid programmes offering treatment to help vulnerable populations¹¹. The crisis in European humanitarian policies, however, is revealing a shift among humanitarian actors and their practices, with a growing role for intervention by "ordinary citizens". They are called "volunteers" in Calais and "supporters" in Paris. I call them "ordinary citizens" to the extent that they are individuals from different legal backgrounds who have rallied to the migrant cause, yet who are unconnected to activist movements and somewhat oblivious to the realities and practical application

— 9. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *Les Humanitaires dans la guerre...*, op. cit.; Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ?...*, op. cit.; Jérôme Larché, *Le Déclin de l'empire humanitaire. L'humanitaire occidental à l'épreuve de la mondialisation*, L'Harmattan, 2017.

— 10. Miriam Ticktin, *Casualties of care: immigration and the politics of humanitarianism in France*, University of California Press, 2011.

— 11. Médecins du Monde, « La mission France de Médecins du Monde. Un accès aux soins pour les plus vulnérables », 2011.

— 9. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *Les humanitaires dans la guerre...*, op. cit.; Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ?...*, op. cit.; Jérôme Larché, *Le déclin de l'empire humanitaire. L'humanitaire occidental à l'épreuve de la mondialisation*, L'Harmattan, 2017.

— 10. Miriam Ticktin, *Casualties of care: immigration and the politics of humanitarianism in France*, University of California Press, 2011.

— 11. Médecins du Monde, « La mission France de Médecins du Monde. Un accès aux soins pour les plus vulnérables », 2011.

statuts juridiques divers investissant la cause des migrants tandis qu'ils n'étaient pas connectés aux sphères militantes et qu'ils avaient peu conscience des réalités et des effets pratiques des politiques migratoires sur l'existence des individus. C'est généralement la médiatisation de l'intolérable – les images des morts en Méditerranée et des camps de réfugiés en Europe –, ainsi que la perception de leur responsabilité morale pour transformer cette situation qui justifient chez ces individus le développement d'une « sensibilité humanitaire¹² ».

Celle-ci s'inscrit cependant dans un ensemble de « dispositions critiques¹³ » qui expliquent leur passage à l'action : une socialisation politique, intellectuelle, artistique ou encore religieuse, mais également l'expérience personnelle du voyage ou de l'émigration-immigration. À Paris, la présence de campements « en bas de chez soi » a constitué un élément déterminant de la mobilisation des riverains tout autant indignés et culpabilisés par les conditions de survie imposées aux migrants que préoccupés par le maintien de la paix sociale au sein de leur quartier¹⁴. Dans les camps de Calais et de Paris, ces citoyens ordinaires sont intervenus aux interstices d'une action publique insuffisante, voire inexistante, et de l'intervention d'ONG humanitaires spécialisées dans le secteur de la santé et de l'hygiène. Se structurant dans l'urgence, ils ont improvisé au quotidien des réponses à une multitude de besoins primaires non satisfaits par les autres acteurs : s'abriter, se nourrir, se vêtir, se réchauffer, se laver, évacuer ses déchets, parfois même se soigner. Le bricolage organisationnel est pour ce faire apparu comme un outil d'improvisation privilégié, repo-

of migration policies to individual lives. Media coverage of horrific situations – depictions of fatalities in the Mediterranean and refugee camps in Europe – as well as the self-perception of their moral responsibility to redress these situations, justify the development of a “humanitarian sensibility”¹² in these individual citizens.

This sensibility, however, forms part of a set of “essential provisos”¹³ that motivate them to take action: a political, intellectual, artistic or religious socialisation, but also personal experience of travelling or of emigration/immigration. In Paris, the presence of migrant camps “at one’s doorstep” was a determining factor in mobilising local residents, who felt as outraged and guilty about the survival conditions forced upon migrants as they were concerned about the maintenance of social harmony in their neighbourhoods¹⁴. In the camps of Calais and Paris, these ordinary citizens intervened in the gaps between the inadequate or non-existent services provided by public authorities and the action of humanitarian NGOs specialising in health and hygiene. Structuring themselves in urgent haste, these citizens improvised day-to-day responses to a plethora of basic needs left unmet by other humanitarian actors: shelter, food, clothing, heating, washing facilities, sanitation and sometimes even health care. Ad hoc organisational management thus emerged as the most effective tool for improvisation through the creation of informal, horizontally-structured collectives, flexible field coordination, casual recruitment of volunteers with informal on-the-job training and a significant turn-over that continuously renewed staff. This improvisation was based on an “à la carte”,

— 12. Thomas L. Haskell, « Capitalism and the origins of the humanitarian sensibility », *The American Historical Review*, vol. 90, n° 3, juin 1985, p. 547-566.

— 13. Lilian Mathieu, « Les ressorts sociaux de l'indignation militante. L'engagement au sein d'un collectif départemental du Réseau éducation sans frontière », *Sociologie*, vol. 1, n° 3, 2010, p. 303-318.

— 14. Isabelle Coutant, *Les Migrants en bas de chez soi*, Le Seuil, 2018.

— 12. Thomas L. Haskell, “Capitalism and the origins of the humanitarian sensibility”, *The American Historical Review*, vol. 90, n° 3, juin 1985, p. 547-566.

— 13. Lilian Mathieu, “Les ressorts sociaux de l'indignation militante. L'engagement au sein d'un collectif départemental du Réseau éducation sans frontière”, *Sociologie*, vol. 1, n° 3, 2010, p. 303-318.

— 14. Isabelle Coutant, *Les migrants en bas de chez soi*, Le Seuil, 2018.

sant sur la constitution de collectifs informels et horizontaux, une coordination de terrain artisanale et souple, le recrutement peu sélectif des bénévoles et leur (in)formation sur le tas, ainsi qu'un turn-over important assurant le renouvellement continu des ressources humaines. Cette improvisation reposait sur un fonctionnement « à la carte » et « au clic », flexible et sans engagement, où les individus participaient selon leurs envies et disponibilités tandis que le travail de logistique passait par une mobilisation intensive des réseaux sociaux. L'action humanitaire diffère donc ici du fonctionnement des grandes ONG, plus institutionnalisé d'un point de vue organisationnel. En effet, bien qu'elles conservent une portée politique importante, la structuration interne des grandes organisations humanitaires s'est progressivement effectuée autour d'impératifs gestionnaires, de logiques de systématisation des pratiques et de professionnalisation des acteurs¹⁵. Les initiatives citoyennes illustrent en ce sens une mutation organisationnelle postmoderne de l'intervention humanitaire. Par ailleurs, au-delà de viser leur survie biologique, les actions entreprises au quotidien par les citoyens ordinaires accordaient une importance particulière à l'entretien de la survie sociale et de la dignité des migrants; les liens interpersonnels noués sur le terrain, l'écoute, le respect des choix, la reconnaissance des capacités d'agir, l'inclusion des migrants à tous les niveaux d'intervention étant au cœur de l'éthique de l'improvisation. Notons qu'en plus de répondre aux besoins de première nécessité, les citoyens ordinaires diffusaient par

"pay-as-you-go" approach that was both flexible and non-committal, where participants were engaged according to their desires and their availability and where logistical work involved intensive use of social networks. Humanitarian action here differs from the operations of large NGOs that are more institutionalised from an organisational point of view. Although they benefit from significant political leverage, large humanitarian organisations have gradually structured

« Les initiatives citoyennes illustrent en ce sens une mutation organisationnelle postmoderne de l'intervention humanitaire. »

"To this extent, citizen initiatives are an illustration of postmodern organisational changes in humanitarian intervention."

themselves internally around managerial imperatives, a logical systematisation of their practices and the professionalisation of actors¹⁵. To this extent, citizen initiatives are an illustration of postmodern organisational changes in humanitarian intervention. Moreover, going beyond the objective of assuring the biological survival of migrants, the day-to-day actions of ordinary citizens gave special value to maintaining their social survival and dignity. Forming interpersonal ties in the field, listening, respecting the choices made, recognising the capacity to act and integrating mi-

— 15. Pascal Dauvin et Johanna Siméant, *Le Travail humanitaire. Les acteurs des ONG du siège au terrain*, Presses de Sciences Po, 2002; Ludovic Joxe, « Médecins Sans Frontières: to be professional or not to be? », Journée d'étude « Ethnographie des professionnels de l'international », Lyon, mai 2017; Ludovic Joxe, « Les limites du sans-frontiérisme: entre pensée universaliste et action sur-mesure », Université d'été du RéDoc « Dépasser les frontières », Strasbourg, juin 2017; Peter Redfield, « Vital mobility and the humanitarian kit », in Andrew Lakoff et Stephen J. Collier, *Biosecurity Interventions. Global Health & Security in Question*, Columbia University Press, 2008, p. 147-171.

— 15. Pascal Dauvin et Johanna Siméant, *Le travail humanitaire: les acteurs des ONG du siège au terrain*, Presses de Sciences Po, 2002; Ludovic Joxe, « Médecins Sans Frontières: to be professional or not to be? », Study day "Ethnographie des professionnels de l'international", Lyon, May 2017; Ludovic Joxe, "Les limites du sans-frontiérisme: entre pensée universaliste et action sur-mesure", Université d'été du RéDoc "Dépasser les frontières", Strasbourg, June 2017; Peter Redfield, "Chapter Six: Vital Mobility and the Humanitarian Kit", in Andrew Lakoff and Stephen J. Collier, *Biosecurity Interventions. Global Health & Security in Question*, Columbia University Press, 2008, p.147-171.

différents vecteurs un ensemble d'informations au sein des camps. Par exemple, à Calais comme à Paris, l'improvisation de cours de français a non seulement permis aux migrants d'acquérir des bases linguistiques, mais ces cours se sont également posés comme des espaces privilégiés d'expression de soi, de confidences et d'accès à l'information¹⁶. Intervenant sur des terrains sur lesquels la multiplicité des urgences quotidiennes s'articule à un manque chronique de ressources humaines, les citoyens ordinaires ont cependant eu tendance à assumer des tâches pour lesquelles ils manquaient de compétences. Leurs interventions basées sur la théorie des petites mains¹⁷ ont alors parfois pu desservir l'objectif poursuivi et remettre en question les « bonnes pratiques » humanitaires. Par ailleurs, la mobilisation « sans engagement » s'est avérée illusoire. Les citoyens ordinaires ont plutôt eu tendance à s'investir corps et âme dans l'aide aux migrants, à surinvestir le terrain et à s'épuiser, parfois à remettre en question certaines dimensions (professionnelle, sociale, affective) de leur vie personnelle ; dans tous les cas, à redéfinir les frontières de leur vie ordinaire¹⁸. L'improvisation humanitaire comporte ainsi des limites qui interrogent le transfert de l'action publique sur des citoyens ordinaires. Au-delà d'une mobilisation humanitaire d'urgence, l'intervention de ceux-ci auprès de migrants s'est inévitablement confrontée au traitement politique qui leur est réservé en France.

grants at all levels of intervention were all at the heart of the ethics of improvisation. It should be noted that, in addition to meeting basic needs, ordinary citizens distributed a wealth of information through various means within the camps. For example, both in Calais and in Paris, improvised French classes not only taught migrants language basics, but became the prime opportunity for migrants to express themselves, confide in others and share information¹⁶. Volunteer citizens intervened in areas where everyday emergencies were combined with a chronic lack of human resources. They were therefore likely to assume tasks for which they were unqualified. Their interventions, resting on the notion of unskilled labour¹⁷, sometimes worked against their intended objective and called humanitarian "best practice" into question. Moreover, their "non-binding" involvement has proven to be illusory. Ordinary citizens have tended to throw themselves body and soul into helping migrants, to overinvest themselves to the point of exhaustion and, in doing so, sometimes to question certain aspects (professional, social, emotional) of their own personal lives. Either way, it has led them to redefine the boundaries of their daily existence¹⁸. The improvisation of humanitarian aid is limited to an extent that challenges the transfer of public action to ordinary citizens. Beyond the emergency humanitarian mobilisation, the intervention of ordinary citizens in favour of migrants has led to an unavoidable political clash with migrant policies in France.

— 16. Babels, *Entre accueil et rejet. Ce que les villes font aux migrants*, Éditions du Passager clandestin, 2018 ; Marjorie Gerbier-Aublanc, « L'improvisation humanitaire... », art. cit., p. 16-17.

— 17. Madeleine Trépanier, « Les Britanniques à Calais... », art. cit.

— 18. Marjorie Gerbier-Aublanc, « Un migrant chez soi », *Esprit*, vol. 7-8, n° 446, juillet-août 2018, p. 122-129.

— 16. Babels, *Entre accueil et rejet. Ce que les villes font aux migrants*, Éditions du Passager clandestin, 2018 ; Marjorie Gerbier-Aublanc, « L'improvisation humanitaire... », art. cit., p. 16-17.

— 17. Madeleine Trépanier, « Les Britanniques à Calais... », art. cit.

— 18. Marjorie Gerbier-Aublanc, « Un migrant chez soi », *Esprit*, vol. 7-8, n° 446, July-August 2018, p. 122-129.

Quand l'humanitaire se mêle au politique : des liaisons dangereuses

L'improvisation humanitaire s'est en ce sens avérée particulièrement propice à l'instrumentalisation étatique des ressources citoyennes. J'ai montré comment, lors de la destruction du camp de Calais, la légitimité des citoyens ordinaires auprès de migrants a été utilisée afin de garantir le déroulement « humanitaire » des opérations tout en permettant au gouvernement de maintenir secrètes les modalités du démantèlement¹⁹. Au sein des campements, les pouvoirs publics pouvaient par là même se contenter d'une intervention minimale sans craindre que les migrants ne meurent sur le territoire national, utilisant les ressources citoyennes comme « relais de terrain » sans pour autant répondre à leurs doléances comme le souligne avec amertume la coordinatrice d'un collectif citoyen. Ainsi, les soutiens parisiens ont reçu avec un mélange de frustration et de soulagement le communiqué de presse publié par MSF en janvier 2017, tandis qu'ils avaient réalisé « un boulot monstre pendant des mois » sans se sentir entendus par les instances gouvernementales, auxquelles ils adressaient les mêmes alertes que l'ONG autour des délogements nocturnes violents des migrants par les forces de police durant le mois de décembre 2016. L'action humanitaire à domicile apparaît ici comme une dimension fondamentale de l'action publique, permettant à l'État de poursuivre une politique hostile aux migrants, aux frontières du droit, en répondant au compte-gouttes aux alertes d'acteurs humanitaires perçus comme légitimes. L'intervention de MSF dans les médias, immédiatement suivie d'une extension préfectorale de la protection de la trêve hivernale aux personnes vivant en bidonville, dans des tentes et abris de fortune, souligne combien les grandes ONG humanitaires ont historiquement construit leurs « capaci-

When humanitarianism gets involved in politics: "liaisons dangereuses"

In this sense, the improvisation of humanitarianism has proved particularly conducive to the State's exploitation of citizen resources. When the Calais camp was torn down, I showed how the legitimacy of the ordinary citizens in the eyes of the migrants was used to ensure that the intervention was indeed "humanitarian" and how this aid allowed the government to do the dismantling under cover¹⁹. In this way, the public authorities were satisfied that they could provide only a minimal amount of relief without fearing that migrants would die in the camps, because they could use citizen resources as a stopgap without having to respond to their grievances. This was bitterly pointed out by the coordinator of a citizen collective group. Thus, with a blend of frustration and relief, supporters in Paris read in the press release published by MSF in January 2017 that they had done "a fantastic job for months". Yet they felt unheard by government authorities, despite giving the same warnings as the NGO when migrants were violently evicted by police forces one night in December 2016. Home-based humanitarian action appears here as a fundamental aspect of public action, allowing the State to apply borderline legal policies antagonistic to migrants while barely responding to warning calls from humanitarians it considers as legitimate. MSF's intervention in the media, immediately followed by the local government's extension of the "truce" preventing people from being evicted in winter to people living in slums, tents, and makeshift shelters, underscored the extent to which major humanitarian NGOs have historically built their capacity for "getting in the way" and, unlike ordinary citizens, have enjoyed the privilege of calling into question the action or inaction of States, including France²⁰.

— 19. Marjorie Gerbier-Aublanc, « L'humanitaire instrumentalisé à Calais », *Plein droit*, n° 112, mars 2017, p. 32-35.

— 19. Marjorie Gerbier-Aublanc, "L'humanitaire instrumentalisé à Calais", *Plein droit*, n°112, March 2017, p.32-35.

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

tés de nuisance » et jouissent à la différence des citoyens ordinaires d'une légitimité à mettre en cause l'(in)action des États²⁰, y compris de l'État français. Les recherches antérieures sur l'engagement dans la cause des migrants ont pointé les tensions, pour les militants historiques du droit des étrangers, du passage d'activités de plaidoyer à l'action humanitaire²¹. À Paris comme à Calais, certains collectifs citoyens se sont d'emblée placés dans une posture militante, érigeant le « beurrage de tartine » et la « distribution de couvertures » en actes politiques, via une communication massive sur les réseaux sociaux, des alertes lancées aux pouvoirs publics et l'occupation physique de la rue²². Les initiatives citoyennes auxquelles je m'intéresse ont connu un mouvement inverse : de l'intervention humanitaire d'urgence à la politisation. Faisant suite à la prise de conscience par les citoyens ordinaires de l'indécence²³ du traitement politique des migrants en France, ce processus ne s'est pas accompagné d'une reconnaissance de leur légitimité à prendre part au débat public.

« Ce positionnement aux interstices de l'humanitaire et du politique rend difficilement audible la voix des citoyens ordinaires. »

"In positioning themselves in the gaps left by humanitarian organizations and political policymakers, ordinary citizens find it difficult to make their voice heard."

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

— 21. Mathilde Pette, « Les associations dans l'impasse humanitaire ? », *Plein droit*, n° 104, mars 2015, p. 22-26.

— 22. Julie Sebahoun, « "Et maintenant, on s'installe où ?" Ethnographie de trois campements d'exilés, entre février et mai 2016, sous le métro de Stalingrad à Paris », Mémoire de master 2 d'Anthropologie, Université Paris Descartes, 2016.

— 23. Avishai Margalit, *La Société décente*, Flammarion, 2007.

Previous research into commitment to the migrant cause among traditional activists who fight for foreigners' rights points to the apparent tensions created in passing from advocacy to humanitarian action²¹. In Paris, as in Calais, some citizen collective groups first adopted an activist stance, claiming that making sandwiches and distributing blankets were political acts. This was done through broad-based communication on social networks, alerts issued to public authorities and high street presence²². The citizen initiatives I have examined have moved in the opposite direction, from emergency humanitarian intervention to politicisation. Resulting from ordinary citizens learning of the indecent political treatment of migrants in France²³, this process was not followed by any recognition of their legitimacy in contributing to the public debate. Ordinary citizens were tolerated by the public authorities as long as they stuck to their emergency humanitarian interventions. However, when denouncing political decisions and the resulting misapplication of security measures, they became just as unpalatable to the governmental authorities as the migrants. Thus, in positioning themselves in the gaps left by humanitarian organisations and political policymakers, ordinary citizens find it difficult to make their voice heard.

— 21. Mathilde Pette, « Les associations dans l'impasse humanitaire ? », *Plein droit*, n°104, March 2015, p.22-26.

— 22. Julie Sebahoun, « "Et maintenant, on s'installe où ?" Ethnographie de trois campements d'exilés, entre février et mai 2016, sous le métro de Stalingrad à Paris », Mémoire de Master 2 d'Anthropologie, Université Paris Descartes, 2016.

— 23. Avishai Margalit, *La société décente*, Flammarion, 2007.

Les citoyens ordinaires ont été tolérés par les pouvoirs publics tant qu'ils s'en tenaient à des interventions humanitaires d'urgence. Cependant, dénoncer les décisions politiques et leurs dérives sécuritaires les a menés à incarner pour les instances gouvernementales la même indésirabilité que celle attribuée aux migrants. Ainsi, ce positionnement aux interstices de l'humanitaire et du politique rend difficilement audible la voix des citoyens ordinaires, tantôt instrumentalisés, tantôt disqualifiés, tantôt rendus responsables, tantôt criminalisés²⁴. Ces réalités réactualisent dans le contexte français le « mythe de l'humanitaire d'État²⁵ », en montrant comment l'humanitaire est utilisé par l'État pour répondre aux contradictions inhérentes à sa propre politique tout en délégitimant, voire en criminalisant les citoyens ordinaires développant sur son territoire les réponses humanitaires nécessaires à la survie des migrants.

Continuités et mutations

Cet article apporte un éclairage particulier sur les continuités et mutations de l'humanitaire à domicile et notamment sur la porosité des frontières entre humanitaire et politique. D'une part, en mettant en lumière la redéfinition des contours, principes et valeurs fondamentales du monde humanitaire moderne ; la crise politique de l'accueil des migrants menant les citoyens ordinaires à innover l'intervention humanitaire à domicile. D'autre part, en renouvelant l'étude des mécanismes de l'instrumentalisation humanitaire au prisme de la politisation de ses acteurs. L'étude de ces initiatives

They are either exploited, disqualified, made accountable or criminalised²⁴. In the French context, this reality sheds new light on the "myth of public humanitarianism"²⁵. It shows how humanitarian aid is used by the State to respond to the contradictions in its own policies, while de-legitimising or even criminalising citizens who develop humanitarian responses for the survival of migrants.

Constancy and transformation

This article gives special attention to the constancy and the transformation of domestic humanitarianism and, more particularly, to the permeability of the fine line between the humanitarian and political spheres. It does so, on the one hand, by redefining the contours, principles, and fundamental values of the modern humanitarian world, since the political crisis arising from the reception of migrants has led ordinary citizens to innovate in home-grown humanitarian interventions. On the other hand, it reviews the mechanisms of humanitarian instrumentalisation in light of the politicisation of humanitarians. The study of these initiatives thus suggests a process of hybridisation of humanitarianism. This includes humanitarians themselves and the principles and ranges of their interventions, in which humanitarian responses are organised around everyday life; logistics and moral standards, associated with flexible "à la carte", "pay-as-you-go" management; principles of solidarity, urgency, social bonding and political demands that converge and are channelled together within both physical and virtual spaces. Humanitarianism

— 24. Voir, entre autres, l'assignation en justice très médiatisée de deux citoyens à Paris pour l'organisation d'un rassemblement à l'été 2016 : www.mediapart.fr/journal/france/081116/refugies-houssam-et-aubepine-poursuivis-pour-avoir-organise-un-rassemblement?onglet=full ; www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/08/23/migrants-qui-se-cache-vraiment-sous-le-benevole-parisien_4986671_1654200.html ; www.exilesparis.org/fr/2016/08/09/un-long-dimanche-de-garde-a-vue-par-aubepine/ ; www.philomag.com/lactu/passage-a-lacte/aubepine-dahan-ce-quaider-veut-dire-20377

— 25. Fabien Dubuet, « Le mythe de l'humanitaire d'État », *Humanitaire*, n° 7, 2003, p. 53-59.

— 24. See, among other things, the high-profile judicial summons of two citizens in Paris for the organisation of a rally in the summer of 2016 : www.mediapart.fr/journal/france/081116/refugies-houssam-et-aubepine-poursuivis-pour-avoir-organise-un-rassemblement?onglet=full ; www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/08/23/migrants-qui-se-cache-vraiment-sous-le-benevole-parisien_4986671_1654200.html ; www.exilesparis.org/fr/2016/08/09/un-long-dimanche-de-garde-a-vue-par-aubepine/ ; www.philomag.com/lactu/passage-a-lacte/aubepine-dahan-ce-quaider-veut-dire-20377

— 25. Fabien Dubuet, "Le mythe de l'humanitaire d'État", *Humanitaire*, n°7, 2003, p.53-59.

laisse ainsi entrevoir une dynamique d'hybridation du fait humanitaire : des acteurs, des principes et des répertoires d'action, qui articulent les réponses humanitaires aux temps de la vie ordinaire ; des règles logistiques et morales associées à une organisation flexible « à la carte » et « au clic » ; des principes de solidarité, d'urgence, de création de lien social, de revendication politique qui convergent et entrent en dialogue au sein d'espaces physiques et virtuels. L'humanitaire prend ici une autre dimension et s'insère progressivement dans le quotidien d'une pluralité d'acteurs non connectés auparavant à ce monde, ce qui n'est pas sans générer des limites et risques de dérives. Si un renouvellement des acteurs de l'aide humanitaire et une reconfiguration de leurs pratiques sont observables, leur politisation progressive réactualise, entre riposte²⁶ et instrumentalisation²⁷, les liaisons dangereuses qu'entretiennent depuis toujours l'humanitaire et le politique.

has taken on an added dimension and has gradually become part of the daily life of a large number of people who were previously unconnected to this humanitarian world. This can generate limitations and the risk of abuse. Even if there has been a visible turnover of people involved in humanitarian aid and a reconfiguration of their practices, their gradual politicisation, situated midway between response²⁶ and exploitation²⁷, has given new meaning to the liaisons dangereuses that have always existed between the humanitarian and political spheres.

Translated from the French by Alain Johnson

— 26. Thierry Brigaud, « Migrants : la riposte humanitaire », *Humanitaire. Enjeux, pratiques, débats*, n° 33, 2012.

— 27. Claire Arjun, « De l'humanitaire comme outil de dissuasion en Grèce », *Alternatives Humanitaires*, n° 5, juillet 2017, p. 14-29 ; Marjorie Gerbier-Aublang, « L'humanitaire instrumentalisé à Calais... », art. cit.

— 26. Thierry Brigaud, "Migrants : la riposte humanitaire", *Humanitaire. Enjeux, pratiques, débats*, n°33, 2012.

— 27. Claire Arjun, "De l'humanitaire comme outil de dissuasion en Grèce", *Alternatives Humanitaires*, n°5, juillet 2017, p.14-29 ; Marjorie Gerbier-Aublang, "L'humanitaire instrumentalisé à Calais...", art. cit.

Biographie | Biography



MARJORIE GERBIER-AUBLANC

Docteure en sociologie, Marjorie Gerbier-Aublanc s'intéresse aux trajectoires (administratives, sociales et de santé) des migrants et aux pratiques de solidarités associatives, humanitaires et citoyennes qui les façonnent en France. Sa thèse de doctorat, réalisée au CEPED grâce au soutien de Sidaction et des Fonds de dotation Pierre Bergé, a porté sur les mobilisations associatives de femmes migrantes d'Afrique subsaharienne dans la cause du VIH. Elle a ensuite conduit une recherche autour des enjeux de la pluralisation des acteurs de l'aide dans les camps de migrants à Calais et à Paris, grâce à une bourse postdoctorale de la Fondation Croix-Rouge française et du groupe Malakoff Médéric. Affiliée à l'EHESS, elle mène actuellement une recherche postdoctorale, cofinancée par la Mairie de Paris dans le cadre de l'ANR Babels, autour des logiques de l'hospitalité individuelle en direction des migrants en Île-de-France, à partir d'une étude des modalités de leur accueil chez l'habitant.

With a PhD in sociology, Marjorie Gerbier-Aublanc is interested in the administrative, social, and healthcare experiences of migrants in France and in the humanitarian and citizen solidarity practices that have shaped them. Her doctoral thesis, written at CEPED with the support of Sidaction and the Pierre Bergé Endowment Fund, focused on the voluntary mobilisation of migrant women from sub-Saharan Africa advocating the cause of HIV. She then conducted research on the issues arising from the growing number of aid providers in migrant camps in Calais and Paris, thanks to a postdoctoral grant from the French Red Cross Foundation and the Malakoff Médéric group. Affiliated with the EHESS, she is currently conducting postdoctoral research, co-funded by the Paris City Council as part of the ANR Babels programme, around the rationale behind individual hospitality for migrants in Île-de-France based on a study of how they are accommodated by local residents.



TRANSITIONS



TRANSITIONS

Le futur de l'humanitaire

The future of humanitarianism

Dr Randolph Kent • Director of the Futures Project,
Royal United Services Institute (London)



Revenir sur 50 ans d'histoire pour mieux envisager l'avenir de l'humanitaire. C'est à cette gageure que s'attaque Randolph Kent, pointant les défauts structurels d'un système afin qu'il puisse faire face aux sombres défis qui, selon l'auteur, s'annoncent.

Going back over 50 years of history in order to consider the future of humanitarianism. Randolph Kent takes up the challenge, pointing out the structural flaws of the system so that it can face up to the stark challenges that, according to the author, are on the horizon.





RANDOLPH
KENT

Les changements en profondeur surviennent souvent au bord du chaos. Les décideurs, stratégestes et responsables politiques prévoient les scénarios probables, mais anticipent rarement les facteurs connexes qui peuvent entraîner des transformations profondes défiant les évidences. Le secteur humanitaire, qui regroupe les institutions et les personnes qui doivent assurer la prévention, la préparation et la réponse aux urgences et catastrophes naturelles, semble se trouver à la croisée des chemins.

Nous posons cette hypothèse évidente alors que la nature, l'ampleur et la dynamique des facteurs de crises humanitaires évoluent, parfois de façon exponentielle. Dans cette optique, cet article décrira brièvement l'évolution des organisations humanitaires et de l'assistance depuis les années 1970 jusqu'à nos jours. Ce faisant, nous évaluerons la capacité d'adaptation du secteur humanitaire par le passé et dans quelle mesure cet historique d'intervention permet de répondre aux défis futurs.

Si cet historique suggère une incapacité d'anticipation et d'adaptation aux nouvelles menaces et aux méthodes de prévention, alors le futur n'augure rien de bon pour un grand nombre de personnes dans le monde entier. Mais si, au contraire, ceux qui sont concernés par l'action humanitaire anticipent et s'ajustent aux conséquences probables de ces défis, leurs conséquences pourront être atténuées de différentes façons. En conclusion de l'article, nous expliquerons cette nécessité d'adopter des méthodes axées sur l'anticipation et l'adaptation, dans le but d'endiguer des crises aux facteurs toujours plus complexes.

« Le chaos déchaîné »

Peu de temps après un cyclone qui, en 1970, fit des ravages dans le delta de ce qui était alors le Pakistan oriental, on demanda à un haut fonctionnaire

Transformative change all too often occurs at the brink of chaos. Decision-makers, strategists, policy planners adjust for the evident, but all too rarely choose to explore the *what might be's* – factors that have transformative consequences beyond the immediately obvious. This would seem to be the case for what is generally referred to as “the humanitarian sector” – those institutions and individuals who have roles and responsibilities for preventing, preparing for and responding to disasters and emergencies.

This all-too-evident proposition comes at a time when the types, dimensions and dynamics of humanitarian crisis drivers are increasing – in some instances exponentially. With this in mind, this article will briefly describe the evolution of humanitarian organisations and assistance from the early 1970s to the present; and, in so doing, see to what extent the humanitarian sector has been adequately adaptive in the past, and the extent to which the record of the past indicates ways that the sector may respond to the challenges of the future.

However, if that record suggests an inability to anticipate and adapt to new types of threats and ways to mitigate them, then the future bodes ill for vast numbers of people around the world. If, on the other hand, those concerned with humanitarian action anticipate and adjust to the plausible consequences of such challenges, then in so many ways their consequences may be mitigated. Reasons for promoting more anticipatory and adaptive approaches for dealing with ever more complex crisis drivers will underpin this article's conclusions.

“Pandemonium run riot”

Soon after a cyclone in 1970 tore into the delta of what was then East Pakistan, a senior US government official was asked to comment on the international community's response to the cyclone. “It was,” he said, “pandemonium

américain son opinion sur la réponse de la communauté internationale au cyclone. « C'était, répondit-il, le chaos déchaîné¹ ». L'élan de solidarité a été une déferlante. Des colis alimentaires, certains contenant du porc, furent expédiés aux survivants, dont la majorité était musulmane; des chaussures à talons hauts, peu adéquates pour marcher dans la boue, figuraient parmi les montagnes de vêtements livrés de l'étranger, tandis qu'une pléthore d'organisations gouvernementales, internationales et non gouvernementales s'étaient déployées de manière aléatoire près des zones affectées ainsi qu'à Dhaka, la capitale, toutes cherchant à trouver le meilleur moyen de venir en aide.

De diverses manières, la réponse était symptomatique des interventions humanitaires au cours des années 1970 et au début des années 1980. Les symptômes récurrents en étaient moins les colis et les vêtements inadéquats que les postures imprégnées d'un certain « catastrophisme », même si elles étaient bien intentionnées. Rares étaient ceux, par exemple, qui étaient prêts à admettre que les désastres et les urgences pouvaient faire partie de la « vie ordinaire », ou qu'ils soient l'inévitable résultat de la manière dont étaient structurées les sociétés ou dont ces dernières répartissaient les ressources. Les catastrophes et situations d'urgence étaient perçues comme des « phénomènes aberrants », des ruptures dans le cours normal de la vie et généralement – en particulier dans le cas des soi-disant « catastrophes naturelles » – imprévisibles. Cela n'incitait certainement pas le secteur humanitaire, alors balbutiant, à anticiper les risques de catastrophes et les situations d'urgence. Lors de situations de crises exceptionnelles, il intervenait plus de façon réactive que proactive, sans capacité d'anticipation.

run riot"¹. There was a well-intentioned rush to assist. Parcels of food, some containing pork, were sent to the survivors, the majority of whom were Muslim; high-heeled shoes, not particularly appropriate for the mud-soaked delta, were amongst the mountains of clothing delivered from overseas; and a plethora of well-intentioned governmental, international and non-governmental organisations randomly spread out near the affected areas as well as in Dhaka, the capital – all eager to see how best from their own individual perspectives they could help.

The response was in various ways symptomatic of humanitarian assistance throughout the 1970s and early 1980s. And yet it was not the inappropriate food or clothing that were the consistent features. Rather it was a set of assumptions that – whatever the well-intentioned rhetoric – became imbued in "disaster and emergency relief". Few, for example, were willing to accept that disasters and emergencies were in fact reflections of "normal life", or the inevitable results of how societies structured themselves and allocated their resources. Hence, disasters and emergencies were perceived as "aberrant phenomena", divorced from normal life, and certainly in the case of most so-called "natural disasters" – generally unpredictable. It was perhaps for this reason, too, that there was little effort by the emerging humanitarian sector to anticipate possible disasters and emergencies. In light of the aberrant nature of crises, the humanitarian sector was far more reactive than proactive, far more response-driven than anticipatory.

In a related vein, disasters and emergencies were seen to be limited in time and space. Or, in other words, humanitarian crises were not seen as triggers of other crises, nor did one assume that they spilled over into others. Rather they were assumed to reflect essentially lin-

— 1. Randolph C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Frances Pinter, Londres, 1987.

— 1. Randolph C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Frances Pinter, London, 1987.

« On ne considérait pas qu'une crise humanitaire pouvait en déclencher une autre, ni que les crises pouvaient s'alimenter entre elles. »

"Humanitarian crises were not seen as triggers of other crises, nor did one assume that they spilled over into others."

Dans le même ordre d'idées, les catastrophes et les situations d'urgence étaient vues comme des événements ponctuels et localisés. Autrement dit, on ne considérait pas qu'une crise humanitaire pouvait en déclencher une autre, ni que les crises pouvaient s'alimenter entre elles. On supposait plutôt qu'elles reflétaient des « défaillances du système », linéaires, et qu'elles avaient donc un début et une fin. Elles n'étaient certainement pas perçues comme des « désordres complexes² ».

Un autre facteur encore aggravant des crises humanitaires tenait au rôle des gouvernements des pays touchés, ainsi que leurs populations. Jusqu'au début des années 1970, on considérait que ces gouvernements avaient la responsabilité d'intervenir et, en général, qu'ils

— 2. Alpastan et Mitroff soutiennent que les problèmes « résistent à nos tentatives de les limiter et de les mettre au pas en les réduisant à une seule discipline ou un seul point de vue. Par exemple, différents acteurs ont rarement la même définition des problèmes individuels qui composent le désordre, et du désordre en lui-même. En effet, le fait que les différents acteurs ont des perceptions différentes du désordre est une des clés qui définit les attributs du désordre ! Par conséquent, "la négociation de problèmes" est un des aspects les plus importants de la gestion du désordre. Avant qu'on puisse "résoudre" un problème, on doit d'abord se mettre d'accord sur la nature de celui-ci. Et si l'on parvient à un accord, ça ne doit advenir qu'à l'issue d'un débat intense sur la "nature" du problème, plutôt qu'en cédant à la pression trop courante de trouver un consensus rapidement ». Can M. Alpastan et Ian I. Mitroff, *Swans, Swine and Swindlers: Coping with the growing threat of mega-crises and mega-messes*, Stanford University Press, Stanford, 2011.

ear "systems failures", and as such had finite beginnings and ends. They certainly were not regarded as "complex messes"².

Another assumption that increasingly underpinned humanitarian crises concerned the roles of the governments of the affected countries as well as the affected people themselves. Up to the beginning of the 1970s, it was assumed, except in the rarest circumstances, e.g. the 1967 Biafra crisis, that the governments of the affected countries had the principal responsibility to respond, and also generally speaking had the capacities to do so. The charity, pity and compassion flowing from Northern-based non-governmental organisations and governments were merely well-intentioned supplements to a state's obligatory response.

More and more, however, the "resilient North" – reflecting an array of institutions in the developed world – felt it necessary to guide and often by-pass the governing institutions of the South. There was an emerging sense that the provider had a greater capacity to determine what was needed and how it should be provided than the recipient. These emerging assumptions in various ways became inherent in a loose and often erratic humanitarian network, normally referred to as the humanitarian system, on occasion as the humanitarian sector... and by some observers as "the humanitarian enterprise"³.

— 2. Alpastan and Mitroff state that problems "resist our attempt to confine them and rein them in by reducing them to a single discipline or point of view. For example, different stakeholders rarely have the same definition of the individual problems that constitute a mess and of the entire mess itself. Indeed the fact that different stakeholders have different perceptions of a mess is itself one of the keys defining attributes of messes! As a result 'problem negotiation' is one of the most important aspects of managing messes. Before one can 'solve' a problem one first has to agree on the nature of the problem. And if agreement is arrived at all, it should be reached only at the end of an intense debate about the 'nature' of the problem instead of the all – too-common pressure to get a quick consensus." Can M. Alpastan and Ian I. Mitroff, *Swans, Swine and Swindlers: Coping with the growing threat of mega-crises and mega-messes*, Stanford University Press, Stanford, 2011.

— 3. Larry Minear, *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press, 2002.

disposaient des moyens pour le faire (sauf cas exceptionnels, ainsi la crise du Biafra en 1967). Les élans bien intentionnés de charité et de compassion des ONG et gouvernements occidentaux ne visaient qu'à compléter l'intervention due par l'État concerné.

Mais progressivement, le « Nord volontariste » – symbole d'un groupe d'institutions du « monde développé » – a ressenti la nécessité de guider et souvent de contourner les autorités gouvernementales des pays du Sud. Émergeait ce sentiment que les pourvoyeurs de l'aide étaient mieux à même de déterminer les besoins et les modes d'interventions que les pays bénéficiaires. Ces présupposés émergents se sont répandus de diverses façons dans un réseau informel et souvent erratique généralement appelé le système humanitaire, parfois le secteur humanitaire, ou désigné par certains observateurs comme « l'entreprise humanitaire³ ».

Des systèmes à l'arrêt

En 1984, avec les ravages de la famine en Éthiopie, les responsables du Programme alimentaire mondial et du Fonds des Nations unies pour l'enfance ont été contraints de solliciter le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, pour qu'il mobilise les agences opérationnelles de l'ONU afin d'endiguer la crise qui se propageait dans toute l'Afrique de l'Est. Les instances prenaient progressivement conscience que, dans une grande partie du monde occidental, le public était choqué par les souffrances relayées sans cesse par la télévision. Il devenait aussi évident que certaines organisations, notamment intergouvernementales, qui étaient peu enclines à agir, devaient voir leurs rôles et responsabilités élargis au champ d'intervention d'urgence, démontrant ainsi qu'elles pouvaient faire face aux changements planétaires en cours.

Systems and stasis

It was 1984, and with the intensification of the Ethiopian famine, the heads of the World Food Programme and the United Nations Children's Fund felt compelled to meet with the UN's Secretary-General, Javier Pérez de Cuéllar, to persuade him to mobilise the UN's operational agencies to respond to a crisis that was spreading across East Africa. There was a growing awareness that public expectations in large parts of the West were shocked by the suffering that emerged more and more on their television screens. There, too, was a growing recognition that the roles and responsibilities of previously reluctant organisations, particularly many in the inter-governmental sector, had to expand into the disaster and emergency vortex to be seen to be adequately sensitive to global change.

Though rarely stated and more often than not denied, behind the increasing focus on disaster and emergency assistance was a lurking geo-political element as well. The Cold War was an ever-present reality for a few major States – which also were major contributors to humanitarian causes. Even as far back as the aforementioned 1970 Bhola cyclone, US officials noted the importance of US assistance as one step towards spoiling any Soviet attempt to establish a foothold in South Asia. Now, moving from the 1980s through the 1990s, in more and more situations, the roles of UN peacekeepers, bilateral interventions and so-called "compliance measures" found themselves intersecting with humanitarian activities.

As the importance of developing disaster and emergency roles spread across a growing number of governmental, inter-governmental and non-governmental organisations, there were significant institutional developments across the burgeoning sector. Certainly since the 1960s, many organisations appeared that dealt with development issues, but clearly since the 1980s a significant portion added disaster and emergency

— 3. Larry Minear, *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press, 2002.

Un facteur géopolitique sous-jacent, rarement mentionné, parfois nié, a favorisé la prise de conscience humanitaire. La guerre froide était une réalité omniprésente dans certains grands pays, par ailleurs contributeurs majeurs des causes humanitaires. Dès 1970, à l'occasion du cyclone de Bhola déjà évoqué, les autorités américaines avaient déjà souligné l'importance de leur appui humanitaire pour empêcher les Soviétiques d'installer une base en Asie du Sud. Puis, au cours des années 1980 et 1990, l'action des Casques bleus de l'ONU, les interventions bilatérales et les dites « mesures de conformité » s'entrecroisèrent de plus en plus avec les activités humanitaires.

La nécessité de développer des services d'intervention d'urgence s'est répandue dans de nombreuses organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales, et les institutions ont dû s'adapter. Beaucoup d'organisations d'aide au développement étaient apparues dans les années 1960, mais ce n'est qu'au cours des années 1980 que la plupart d'entre elles intégrèrent la réponse humanitaire. En parallèle, de nouvelles organisations furent créées pour intervenir spécifiquement sur les crises humanitaires émergentes.

« Les hypothèses caractérisant le secteur humanitaire des années 1980 restent aujourd'hui encore prégnantes chez des acteurs trop frileux. »

"The underlying assumptions that underpinned so much of the sector through the formative 1980s continue to be the humanitarian 'comfort zones' of today."

response to their respective portfolios. In parallel a bevy of new organisations were created as direct responses to emerging humanitarian crises.

Their growth created many ripples throughout the sector. Humanitarian issues increasingly competed with development when it came to institutional priorities; the relationship between relief and development was an increasing source of discussion, as were the priorities to be given to prevention and preparedness as well as response. Innumerable efforts were made to introduce coordinating mechanisms that could guide, if not direct, key players, new types of relief products and approaches were added to "the relief package", competition for resources became core institutional objectives, debates intensified about the roles of the affected and the importance for humanitarian actors of adhering to humanitarian principles was a frequent leitmotif for innumerable conferences and workshops.

And yet, while there was indeed growth in the humanitarian sector, and despite all the changes that were being initiated, few ran contrary to what had become perceived wisdom. All too often, despite some potentially transformative innovations such as cash transfers or the use of food as market mechanisms, the underlying assumptions that underpinned so much of the sector through the formative 1980s continue to be the humanitarian "comfort zones" of today. In that sense, the sector appears to be in a state of institutional stasis.

The sector, despite a growing emphasis on the "local", still responds in ways that suggest that humanitarian action is ultimately dependent upon a resilient North determining the fate of an inherently vulnerable South. The sector, too, continues to ignore the "normal life" proposition about the sources of humanitarian crises, and the presumption that disasters and emergencies are aberrant phenomena all too often explains its re-

Leur croissance ne se fit pas sans heurts. Au sein des institutions, la question humanitaire prenait de plus en plus le pas sur le développement, la relation entre secours et développement faisait débat, tout comme la question de la priorité entre prévention, préparation et action. D'innombrables efforts ont été faits pour introduire des mécanismes de coordination qui pourraient guider, sinon diriger, les principaux acteurs; de nouveaux types de produits et de nouvelles approches de secours ont été ajoutés aux « programmes d'aide »; la compétition pour les ressources devenait un objectif institutionnel majeur; les débats s'intensifiaient concernant les rôles des personnes affectées, tandis que l'importance du respect des principes humanitaires par les acteurs du secteur était le leitmotiv récurrent d'innombrables ateliers et conférences. Malgré cette croissance du secteur et en dépit des changements amorcés, peu d'acteurs allaient à l'encontre des idées reçues. Trop souvent, en dépit des innovations susceptibles de transformer le secteur, comme les transferts d'argent ou l'utilisation de denrées alimentaires comme mécanismes de marché, les hypothèses caractérisant le secteur humanitaire des années 1980 restent aujourd'hui encore prégnantes chez des acteurs trop frileux. De ce point de vue, le secteur semble être dans une forme d'apathie institutionnelle.

Malgré la volonté d'impliquer les acteurs locaux, les mécanismes du secteur semblent toujours reposer sur l'intervention d'un Occident volontariste amené à décider du sort de pays du Sud intrinsèquement vulnérables. Le secteur refuse toujours l'idée que les sources des crises humanitaires peuvent relever de la « normalité », la conception des situations d'urgence comme des phénomènes exceptionnels expliquant trop souvent le manque d'anticipation. Ce défaut d'anticipation met en lumière un facteur critique, à savoir que le secteur représente, à bien des égards,

active responses to crises. In a related vein, the inclination to react to crises rather than anticipate them also reflects a critical driving force, namely, that the sector is in so many ways an industry that is faced with competing priorities and anxious not to antagonise potential funders⁴.

As one astute observer of the humanitarian sector noted: "What history also tells us is that, while the humanitarian system is highly adaptable to external changes, enduring tensions that have been present from the sector's origins perpetuate outdated assumptions, dynamics and practices – and the institutions that maintain them – that prevent it from implementing more fundamental change"⁵.

Towards a new humanitarian paradigm

In anticipation of the 2016 World Humanitarian Summit (WHS), the then UN Secretary General, Ban Ki-moon, stressed that a New Humanitarian Agenda was needed, one that resulted in meaningful change for the world's most vulnerable people. Yet while the WHS resulted in important initiatives such as the Grand Bargain⁶, it could also be argued that some of the most critical changes that were required to meet the

— 4. Richard Dobbs et al., *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends*, New York, NY: Public Affairs, 2015. See also, *Planning from the Future: Is the Humanitarian System fit for Purpose* Overseas Development Institute, King's College, London and Tufts University, November 2016, p.23, www.planningfromthefuture.org

— 5. *Planning from the Future...*, p.23.

— 6. *Agenda for Humanity: 5 Core Responsibilities; 24 Transformations*: "The Grand Bargain includes a series of changes in the working practices of donors and aid organisations that would deliver an extra billion dollars over five years for people in need of humanitarian aid. These changes include gearing up cash programming, greater funding for national and local responders and cutting bureaucracy through harmonised reporting requirements. The Grand Bargain commits donors and aid organisations to providing 25 per cent of global humanitarian funding to local and national responders by 2020, along with more un-earmarked money, and increased multi-year funding to ensure greater predictability and continuity in humanitarian response, among other commitments."

une industrie aux intérêts parfois contradictoires, soucieuse de ne pas contrarier les donateurs potentiels⁴.

Comme l'a noté un observateur avisé du secteur humanitaire, « l'histoire nous dit que, malgré sa grande adaptabilité aux changements externes, le système humanitaire souffre de tensions qui perdurent depuis ses origines, perpétuant des suppositions, dynamiques et pratiques dépassées, ainsi que les institutions qui les maintiennent, ce qui l'empêche de mettre en œuvre des changements en profondeur⁵ ».

Vers un nouveau paradigme humanitaire

En prévision du Sommet humanitaire mondial de 2016, le Secrétaire général de l'ONU de l'époque, Ban Ki-Moon, avait souligné la nécessité d'un Nouvel agenda humanitaire, qui apporterait des changements significatifs pour les populations les plus vulnérables. Mais si le Sommet a entraîné d'importantes initiatives telles que le « Grand Bargain⁶ », on pourrait également soutenir que certains des changements les plus essentiels attendus pour faire face aux défis futurs ont été laissés de côté. Peu d'acteurs ont sollicité l'évaluation des

challenges of the future were generally ignored. There were few if any calls for an appreciation of the types of crises for which the global community needed to prepare, and there was very little attention paid to the sorts of systems transformations that would be required to meet such challenges. Ultimately what the WHS failed to do was to generate an awareness that a new humanitarian paradigm was needed – one no longer embedded in the present, but one that was relevant to ever more complex and uncertain crisis drivers in the future.

Urging those with humanitarian roles and responsibilities to begin to prepare for a far more complex and uncertain future is not to say that today's plight of hundreds of millions of refugees, IDPs and other crisis-affected people can in any way be ignored. Rather it is to say that the perspectives, strategies and "tools" required to begin to prepare for the future will also have positive impact upon the ways that we address the present.

Predicting the future is at best a hazardous business, but preparing for the future is not predicting. Instead it is about acknowledging the importance of being sensitive to the "what might be's", or devoting individual and institutional time to considering the consequences of plausible longer-term change. In this context, those with humanitarian roles and responsibilities might wish to consider the consequences of the sorts of future-oriented threats noted below, and ask what sorts of humanitarian impacts could result and how might they respond:

- *bio-engineered pandemics and global catastrophes* – According to the US Central Intelligence Agency, the prospect of an artificially created pandemic substance becoming a global pandemic is very feasible, and its overall impact could be worse than a nuclear war⁷.

— 4. Richard Dobbs et al., *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends*, New York, NY: Public Affairs, 2015. Voir aussi, *Planning from the Future: Is the Humanitarian System fit for Purpose*, Overseas Development Institute, King's College, London and Tufts University, novembre 2016, p. 23, www.planningfromthefuture.org

— 5. *Planning from the Future...*, p. 23.

— 6. *L'agenda pour l'humanité: 5 responsabilités clés; 24 transformations*: « Le Grand Bargain comprend une série de changements dans les pratiques opérationnelles des bailleurs et des organisations qui fournirait un million de dollars supplémentaires sur cinq ans aux personnes nécessitant de l'aide humanitaire. Ces changements comprennent plus de programmes cash, davantage de financements pour les répondants nationaux et locaux, et une réduction de la bureaucratie par une harmonisation des exigences de reporting. Le Grand Bargain engage les bailleurs et les organisations à fournir 25 % des financements humanitaires mondiaux aux répondants locaux et nationaux à l'horizon 2020, ainsi que davantage de fond non-affectés, et plus de financements pluri-annuels pour assurer une plus grande prévisibilité et continuité dans la réponse humanitaire, entre autres engagements. »

— 7. Central Intelligence Agency, *The Darker Bio-weapons Future*, 2003, as referenced in Harvey Ruben, *Future Global Shocks: Pandemics*, OECD/IPF Project on "Future Global Shocks", IPF/WKP/FGS, 2011, 2, p.60.

types de crises auxquels la communauté internationale devait se préparer, et les transformations systémiques requises pour gérer ces défis ont suscité un faible intérêt. Finalement, le Sommet n'a pas réussi à sensibiliser la communauté mondiale à la nécessité de créer un nouveau paradigme humanitaire, un paradigme moins enraciné dans le présent et plus pertinent à l'aune de crises dont les sources sont toujours plus complexes et incertaines.

En exhortant les acteurs et responsables humanitaires à se préparer pour un futur complexe et incertain, nous n'ignorons en aucune manière la détresse actuelle de centaines de millions de réfugiés, personnes déplacées et autres victimes de crises. Au contraire, penser les perspectives, les stratégies et les outils requis pour préparer l'avenir aura un impact positif sur nos modes d'action présents.

Si prédire l'avenir est risqué, le préparer est un exercice différent. Cela implique d'être très attentif aux différents scénarios possibles, et de prendre le temps à l'échelle individuelle et institutionnelle d'évaluer les conséquences des changements potentiels à long terme. Dans ce contexte, les responsables et acteurs humanitaires devraient considérer les conséquences des menaces futures énumérées ci-dessous, se demander quels impacts humanitaires en découleront et comment ils pourraient y répondre :

- *pandémies de bio-ingénierie et catastrophes mondiales* – Selon l'Agence centrale de renseignement américaine (CIA), la perspective d'une pandémie globale résultant d'une substance pandémique artificielle est très faisable et son impact global pourrait être pire qu'une guerre nucléaire⁷. Cette problématique soulève des questions fondamentales : quelles sortes de connaissances et de capacités seraient nécessaires pour une réponse humani-

The issue raises these very fundamental questions: what sort of knowledge and capacities would be required to be an effective humanitarian responder?; how does one monitor what could become an existential threat, and in this sort of context what do prevention and preparedness imply?

- *global indebtedness and synchronous failures* – "Pulling the plug" is a dark but increasingly used expression in the world of finance, and suggests that given increasing global indebtedness, a demand by one country, e.g. China, to reclaim another country's debt, e.g. the United States, could lead to an unparalleled global systems collapse. The level and intensity of subsequent poverty could be catastrophic. In such circumstances, how would one define "need", and how would one prioritise response?

- *cybernetics and cyber catastrophes* – Increasingly cyber systems have become essential pillars of human activity, and it is likely that such systems will eventually be based in outer space. If meteors or man-made interventions destroy such space-based systems, what would it mean in terms of availability and access, for example, to fuels, food, water, communications and financial and health systems? Would those with humanitarian roles and responsibilities have any capacities at all to offset the impact of such catastrophes, and how would they even locate, let alone engage with the affected?

- *displacement as a violent continuum* – The ebbs and flows of people criss-crossing countries in vast numbers, and being forced to settle in new types of "no man's lands" offers a plausible longer-term perspective on displacement. State boundaries may become more uncertain, which in turn could trigger conflicts across disputed state boundaries and amongst displaced groups caught in the geo-political cross-fire. For humanitarian actors, meeting needs would require

— 7. Central Intelligence Agency, *The Darker Bioweapons Future*, 2003, cité dans Harvey Ruben, *Future Global Shocks: Pandemics*, OECD/IFP Project on « Future Global Shocks », IPF/WKP/FGS, 2011, 2, p. 60.

taire efficace ? Comment surveiller ce qui pourrait devenir une menace pour l'humanité, et dans ce contexte, quels rôles la prévention et la préparation doivent-elles jouer ?

- *endettement mondial et échecs synchrones* – « Débrancher la prise » est une sombre expression utilisée de plus en plus fréquemment dans la sphère financière, dans un contexte d'endettement global croissant. L'idée est que si un pays (par exemple la Chine) demande à un autre (par exemple les États-Unis) le recouvrement de sa dette, cela entraînerait un effondrement mondial sans précédent, avec une pauvreté endémique aux conséquences dramatiques. Dans de telles circonstances, comment définir « le besoin » et la priorité de la réponse ?

- *la cybernétique et les cyber-catastrophes* – De plus en plus, les cyber-systèmes deviennent des piliers essentiels de l'activité humaine, et il est probable que de tels systèmes finiront par être basés dans l'espace. Si ces systèmes sont détruits par des météorites ou des attaques d'origine humaine, quelles seraient les conséquences en termes de disponibilité et d'accès, par exemple pour les combustibles, la nourriture, l'eau, les communications, les systèmes financiers et sanitaires ? Est-ce que les acteurs et responsables humanitaires ont quelques capacités qui soient pour contrebalancer l'impact de telles catastrophes, et comment pourraient-ils localiser les populations affectées et parvenir jusqu'à elles ?

- *les déplacements comme catastrophe permanente* – Les flux et reflux de personnes qui sillonnent les pays en très grand nombre, contraintes de s'installer dans de nouveaux « no man's lands » permettent d'envisager à long terme ce que seront les déplacements dans le futur. Les frontières étatiques deviendront peut-être plus incertaines, ce qui pourrait déclencher des conflits dans des zones frontalières tendues

unparalleled levels of operational manoeuvrability and flexibility. It, too, would require unprecedented volumes of assistance, quite possibly measured in terms of decades. Under such circumstances, what sorts of flexibility and forms of engagement would humanitarians need, and how certain can they be when it comes, for example, to supply chains?

In various ways, the answers to the questions posed in each of these speculative scenarios suggest the need for a different way of looking at threats in the future. They call for a new paradigm, a consensus around emerging ideas that are inherently different from the present underpinnings of humanitarian action. From the motives that trigger humanitarian response to the very nature of who is a humanitarian and what is humanitarianism, different perspectives will have to emerge if attempts at prevention, preparedness and response will be fit for purpose.

Planning from the future: A new humanitarian paradigm

When asked why the US Africa Command was participating in a Southern Africa Development Community workshop on epidemics, the Colonel replied, "You see, Sir, an epidemic in West Africa is a direct threat to the United States."

And, while perhaps obvious in this instance, what is too often missed is that in the foreseeable future crisis drivers and their impacts will have direct and indirect consequences that go well beyond the initial source or site of any single crisis event. It needs to be recognised that disasters and emergencies are parts of systems that are in constant flux, driven by a "persistent need for energy"⁸. Like normal life, they are in a state of non-equilibrium, and reflect the ever-fluctuating boundaries of normal life – boundaries moving in myriad directions.

— 8. Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p.220.

et entre groupes de personnes déplacées pris entre deux feux géopolitiques. Pour les acteurs humanitaires, répondre aux besoins nécessiterait des niveaux de flexibilité et des marges de manœuvre opérationnelles sans précédent. Cela nécessiterait également des volumes d'assistance inégaux, potentiellement déployés sur plusieurs décennies. Dans ces conditions, quels seraient les besoins des acteurs humanitaires en termes d'engagement et de flexibilité, et quel niveau de certitude peuvent-ils espérer sur des questions comme les chaînes d'approvisionnement ?

De différentes façons, les réponses aux questions posées dans chacun de ces scénarios spéculatifs soulignent la nécessité de repenser les menaces futures. Ils appellent à un nouveau paradigme, un consensus autour d'idées émergentes qui sont intrinsèquement différentes des soubassements de l'action humanitaire actuelle. Depuis les raisons justifiant une réponse humanitaire jusqu'à la nature même des acteurs et des interventions, tout doit être remis à plat pour que les démarches de prévention, de préparation et d'intervention puissent être adaptées aux situations.

Planifier l'avenir : un nouveau paradigme humanitaire

Quand on lui demanda pourquoi le Commandement des États-Unis pour l'Afrique participait à un atelier sur les épidémies organisé par la Communauté de développement d'Afrique australe, le Colonel répondit : « Vous voyez, monsieur, une épidémie en Afrique de l'Ouest représenterait une menace directe pour les États-Unis. »

Si c'est peut-être évident dans ce contexte, on oublie trop souvent que dans un avenir proche, les facteurs de crises et leurs impacts auront des conséquences directes et indirectes qui s'étendront bien au-delà de la source ou de la zone initiale de la crise. Il faut prendre conscience que les catastrophes

« Tout doit être remis à plat pour que les démarches de prévention, de préparation et d'intervention puissent être adaptées aux situations. »

“Different perspectives will have to emerge if attempts at prevention, preparedness and response will be fit for purpose.”

One implication of this perspective is that when it comes to crisis drivers and impacts, conventional distinctions such as those between “developed” and “developing” countries will be conceptually less relevant; and, that a more appropriate focus will be on ways that any single event triggers multiple and complex reactions globally and without predictable timelines. A further implication is that disaster and emergency action will be perceived less and less as matters driven by compassion, pity or charity, and more and more by an awareness that “my interests will ultimately depend on protecting yours” and *vice versa*.

These paradigmatic shifts open the way for considering what may be meant by “humanitarian roles and responsibilities” in the future. As suggested by the scenarios above, the types, dimensions and dynamics of future crisis drivers will require expertise that goes well beyond even the most sophisticated humanitarian institution. In many instances, too, the volume and types of assistance required will depend upon organisations that have production and delivery capacities that hitherto have had little if any involvement in the world of humanitarianism.

et les urgences se produisent au sein de systèmes en constante mutation, poussés par un « besoin constant d'énergie⁸ ». À l'image de la vie quotidienne, leur équilibre est précaire, et ils reflètent la fluctuation constante des frontières, qui bougent dans toutes les directions.

En prenant en compte le caractère global des facteurs et impacts des crises, les distinctions traditionnelles entre « pays développés » et « pays en voie de développement » sont moins pertinentes. Il est préférable de considérer les conséquences complexes, multiples et mondiales déclenchées par un événement ponctuel, sans chronologie prévisible. Par ce changement de paradigme, les interventions d'urgence seront de moins en moins motivées par des élans de compassion ou de charité, mais davantage par la prise de conscience d'une convergence des intérêts entre pays.

Cette évolution ouvre la voie à une nouvelle définition des « rôles et responsabilités humanitaires » pour le futur. Comme le supposent les scénarios évoqués ci-dessus, les futures crises seront déclenchées par des facteurs dont la nature, l'ampleur et la dynamique nécessiteront un niveau d'expertise qu'aucune institution humanitaire, même parmi les plus avancées, ne possède à ce jour. En raison de la nature et de l'ampleur des crises futures, la réponse nécessitera souvent l'intervention d'organisations peu impliquées jusqu'ici dans le monde humanitaire, mais dont les capacités de production et de logistique seront indispensables.

La résolution des crises futures nécessitera la mise en œuvre de compétences multiples, comme la surveillance et la logistique spatiales, la télé médecine et l'impression 3 et 4D, la désalinisation instantanée ou la livraison par drones à grande échelle. Ainsi, les acteurs impliqués dans les futures interventions humanitaires seront issus d'orga-

The bevy of actors that will be involved in the future will include those with outer-space monitoring and delivery capacities, experts in telemedicine and 3 and 4 D printing, those that offer instant desalinisation processes and large-scale drone delivery systems. In other words, the types of actors that will need to be involved in humanitarian crises of the future will involve a wide range of organisations – virtual and real – and diverse expertise. They will represent the private sector, social networking systems, the military as well as a plethora of governmental, inter-governmental and non-governmental organisations. And their reason for involvement will increasingly be an appreciation of an interdependence reflected in the term, mutual self-interest.

In contemplating this paradigmatic shift, four things need to happen. The first is that far greater attention has to be given to anticipating crisis drivers and their potential impacts. Here, organisations that will be called upon to contribute to humanitarian action will need to be more adaptive; given the record of the traditional humanitarian sector to date, such capacities have never been particularly evident. A second requirement is that greater collaboration amongst different types of organisations will be essential. The history of coordination has been at best mixed. Growing awareness of interdependence and mutual self-interest may lead to effective collaboration and replace efforts at weak hierarchical approaches to coordination.

Innovation is a third requirement, and those who will be involved in humanitarian action will have to take more creative and proactive routes to be prepared for future threats and solutions. In no sense is this to suggest that the present humanitarian sector has not in various instances been creative. Cash transfers, the related use of M-pesas, Impact Bond Mechanisms and drought insurance all reflect the use of innovation when it comes to preparedness, prevention and response. And yet, given

— 8. Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 220.

nisations diverses (réelles et virtuelles) et de domaines d'expertise variés. Ils représenteront le secteur privé, les systèmes de réseaux sociaux, l'armée, ainsi qu'une pléthore d'organisations gouvernementales, intergouvernementales et non-gouvernementales. Leur implication sera de plus en plus motivée par des relations d'interdépendance, autrement dit par des intérêts mutuels.

Au regard de ce nouveau paradigme, quatre changements doivent être opérés. Premièrement, les facteurs de crise et leurs effets potentiels doivent être mieux anticipés : les organisations humanitaires appelées à contribuer devront montrer de bonnes capacités d'adaptation, des qualités qui, historiquement, ont fait défaut à notre secteur. L'autre changement essentiel sera une meilleure collaboration entre les différents types d'organisations : le bilan des efforts de coordination est aujourd'hui mitigé, dans le meilleur des cas. En prenant mieux conscience des interdépendances et des intérêts mutuels, la collaboration pourra gagner en efficacité et venir supplanter les habitudes hiérarchiques qui freinent la coordination.

L'innovation est le troisième impératif. Les acteurs humanitaires devront adopter des démarches plus créatives et proactives afin de prévenir les menaces futures et de proposer des solutions. Les transferts de liquidités, l'usage des M-pesas, les obligations à impact social et l'assurance contre les sécheresses sont des pratiques innovantes qui permettent de renforcer la prévention, la préparation et les interventions. Cependant, au vu de l'ampleur des défis futurs, les acteurs et responsables humanitaires ne peuvent se limiter à innover de façon proactive. Ils doivent encore s'entourer de personnes et d'organisations expertes avec lesquelles collaborer.

Enfin, avec la complexité émergente et les incertitudes qui marqueront les défis humanitaires futurs, il sera vital de pouvoir bien mieux contrôler les menaces potentielles et de dévelop-

the challenges which will be faced, those with humanitarian roles and responsibilities will have not only to look far more proactively for innovations, but also to actively look for expert individuals and organisations with which to collaborate.

Finally, with the emerging complexity and uncertainties that will mark future humanitarian challenges, it will be vitally important to have far greater capacity to monitor potential threats and innovative approaches for dealing with them on a global basis. There are myriad institutions that undertake related activities. However, there is one underutilised entity which has the capacity to take the lead in a paradigmatically different world – the United Nations. While recognising that today the UN faces its own challenges, a global role to monitor and assess potential threats, to use its convening power and related expertise to mobilise a broad range of experts and to assess the effectiveness of relevant initiatives and collaborative groupings may prove to be the vital cog in a *future-oriented humanitarian wheel*, in a construct that has to *plan from the future* – always alert to the “*what might be's*”.

per des approches innovantes pour y répondre à l'échelle mondiale. De nombreuses institutions entreprennent des activités connexes. L'une d'entre elles est sous-exploitée, alors qu'elle peut être le fer de lance de notre évolution au sein du nouveau paradigme humanitaire mondial : les Nations unies. Même si l'ONU doit faire face à ses propres défis dans la surveillance et l'évaluation des menaces mondiales, elle peut jouer un rôle clé par son expertise et son pouvoir de mobilisation. En rassemblant un large panel d'experts, elle peut évaluer la pertinence des initiatives et des groupes collaboratifs, dans le but de construire un humanitaire tourné vers l'avenir, structuré pour répondre aux défis futurs et ouvert à tous les scénarios possibles.

Translated from the French by Juliet Powys

Biographie | Biography



RANDOLPH KENT

Dr Randolph Kent dirige le Futures Project au Royal United Services Institute de Londres depuis 2017. Avant d'être nommé à ce poste, il a dirigé le Humanitarian Futures Programme au King's College de Londres, où lui et son équipe ont travaillé de 2004 à 2016 avec un large éventail d'organisations bilatérales, multilatérales et non gouvernementales pour renforcer leurs capacités stratégiques et de planification afin de faire face aux menaces humanitaires sur le long terme. Auparavant, il avait achevé sa mission comme coordinateur résident et humanitaire de l'ONU pour la Somalie en avril 2002. Il a servi comme coordinateur humanitaire de l'ONU au Kosovo (1999) et au Rwanda (1994-1995) et chef des services d'urgence de l'ONU au Soudan (1989-1991) et chef de prévention d'urgence et préparation pour l'ONU en Éthiopie (1987-1989).

Dr. Randolph Kent has directed the Futures Project at the Royal United Services Institute of London since 2017. Prior to that appointment, he directed the Humanitarian Futures Programme at Kings College, London, where he and his staff worked from 2004 to 2016 with a wide range of multilateral, bilateral and non-governmental organisations to strengthen their strategic and planning capacities for dealing with longer-term humanitarian threats. Before he completed his assignment as UN Resident and Humanitarian Coordinator for Somalia in April 2002. He served as UN Humanitarian Coordinator in Kosovo (1999), UN Humanitarian Coordinator in Rwanda (1994-1995), Chief of the UN Emergency Unit in Sudan (1989-1991) and Chief of Emergency Prevention and Preparedness in Ethiopia (1987-1989).



INNOVATIONS

L
A FO- APP BOOK
FO- APP BOOK
AOT DOO EIC
MNO
Y Y Y Y

INNOVATIONS

L'intégration socio-économique des réfugiés passe par la reconnaissance des savoir-faire, diplômes et compétences

The socio-economic integration of refugees involves recognising know-how, qualifications and skills

Alessia Lefébure • Directrice adjointe de l'École des hautes études en santé publique (EHESP)



Alors que les établissements d'enseignement supérieur sont sommés de recruter davantage d'étudiants, les réfugiés rencontrent de multiples obstacles lorsqu'il s'agit d'y accéder. Signe évident que les pays européens, là comme ailleurs, ne sont pas un paradoxe ni à un renoncement près. Pourtant des outils existent.

Although higher education institutions have been called upon to recruit more students, refugees face multiple obstacles when it comes to accessing them. This is a clear sign that European countries, on this matter as elsewhere, are not without paradoxes or renunciations. And yet, the tools do exist.



ALESSIA
LEFÉBURE

Partout dans le monde, le taux d'accès à l'université progresse¹. D'un niveau global moyen de 36 %, il s'élève jusqu'à 76 % dans des régions comme l'Europe et l'Amérique du Nord. Un mouvement dont les réfugiés² restent à l'écart. Sur les 25 millions de réfugiés recensés dans le monde en 2018, 61 % sont des jeunes³. Mais seul 1 % d'entre eux est inscrit dans l'enseignement supérieur. Au Royaume-Uni, le Higher Education Policy Institute (HEPI) a mis en évidence l'ampleur de cette différence entre les réfugiés et le reste de la population afin de formuler une série de recommandations pour un système universitaire plus ouvert, divers et inclusif⁴. Globalement, si l'on se réfère au rapport de l'Unesco de 2016, la condition de réfugié réduit par cinq les chances d'être scolarisé⁵.

Pourtant, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 dispose que « l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite » (article 26.1)⁶. Pour faciliter l'exercice par les réfugiés de

Across the world, the university enrolment rate is increasing¹. Its global average of 36% rises to 76% in regions such as Europe and North America. But this is a movement from which refugees are excluded². Of the 25 million refugees in the world in 2018, 61% are young people³. But only 1% of them have access to higher education. In the United Kingdom, the Higher Education Policy Institute (HEPI) has highlighted the scale of this difference between refugees and the rest of the population in order to formulate recommendations for a more open, diverse and inclusive university system⁴. Globally, according to a 2016 UNESCO report, refugees are five times more likely to be out of school⁵.

Yet the 1948 Universal Declaration of Human Rights states that "higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit" (Article 26.1)⁶. In 1997, to make it easier for refugees to exercise this fundamental right, the European countries ratified a joint convention by the Council of Europe and UNESCO called the Lisbon Recognition

— 1. Le taux brut de scolarisation indique ici le nombre d'étudiants inscrits dans le supérieur, exprimé en pourcentage du groupe d'âge pour ce niveau, <http://uis.unesco.org/fr>

— 2. En droit international, au sens de la Convention de Genève de 1951, le terme *réfugié* désigne une personne qui, en cas de retour dans son pays, craint « avec raison d'être persécuté[e] du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe ou de ses opinions politiques ». Le terme *demandeur d'asile* désigne une personne qui a déposé une demande d'asile individuelle auprès d'un État afin de bénéficier du statut de réfugié. Le terme *migrant* désigne, selon la définition de l'Unesco, une personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel il n'est pas né et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays.

— 3. « Nous connaissons actuellement des records historiquement élevés de déplacements. 68,5 millions de personnes dans le monde ont été forcées de fuir leur foyer, soit un chiffre sans précédent. On compte parmi elles presque 25,4 millions de réfugiés dont plus de la moitié a moins de 18 ans. » Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2018, www.unhcr.org/fr

— 4. Higher Education Policy Institute-HEPI, « Reaching the parts of society universities have missed », Report 106, 2018, www.hepi.ac.uk

— 5. Unesco, Rapport mondial de suivi sur l'éducation (Rapport GEM), 2016, <https://fr.unesco.org/gem-report/>

— 6. www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights

— 1. The gross enrolment rate indicates the number of students in higher education institutions, expressed as a percentage of the age group for this level of education, <http://uis.unesco.org/fr>

— 2. In international law, according to the 1951 Geneva Convention, a *refugee* is a person who, if they return to their country, "has a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership in a particular social group". An *asylum seeker* is a person who has filed an individual asylum application with a State in order to be granted the status of refugee. A *migrant* is, according to UNESCO's definition, "any person who lives temporarily or permanently in a country where he or she was not born, and has acquired some significant social ties to this country".

— 3. "We are now witnessing the highest levels of displacement on record. An unprecedented 68.5 million people around the world have been forced from home. Among them are nearly 25.4 million refugees, over half of whom are under the age of 18". United Nations High Commissioner for Refugees, 2018, www.unhcr.org/fr

— 4. Higher Education Policy Institute-HEPI, "Reaching the parts of society universities have missed", Report 106, 2018, www.hepi.ac.uk

— 5. UNESCO, Global Education Monitoring Report (GEM report), 2016, <https://fr.unesco.org/gem-report/>

— 6. www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights

ce droit fondamental, les pays européens ont ratifié en 1997 un texte conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Unesco, dit « Convention de Lisbonne », spécifiquement consacré à « la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la Région européenne », invitant les cinquante-trois pays qui l'ont ratifiée à prendre :

« toutes les mesures possibles et raisonnables [...], pour élaborer des procédures appropriées permettant d'évaluer équitablement et efficacement si les réfugiés, les personnes déplacées et les personnes assimilées aux réfugiés remplissent les conditions requises pour l'accès à l'enseignement supérieur, la poursuite de programmes d'enseignement supérieur complémentaires ou l'exercice d'une activité professionnelle et ce même lorsque les qualifications obtenues dans l'une des Parties ne peuvent être prouvées par des documents les attestant » (section VII, art. VII)⁷.

En dépit de ces déclarations communes et engagements, les dispositifs juridiques et réglementaires des différents pays échouent à garantir ce droit à la formation, ralentissant d'autant l'intégration au marché du travail des réfugiés et des demandeurs d'asile⁸.

Des obstacles matériels

De fait, les membres de l'Union européenne se trouvent dans une situation paradoxale. Sous l'injonction de leur gouvernement, des classements mondiaux⁹ et de l'hégémonie du modèle anglo-américain¹⁰, les établissements d'ensei-

« La condition de réfugié réduit par cinq les chances d'être scolarisé. »

"Refugees are five times more likely to be out of school."

Convention, dedicated specifically to the "recognition of qualifications concerning higher education in the European region", inviting the fifty-three countries that ratified it to take:

"all feasible and reasonable steps [...] to develop procedures designed to assess fairly and expeditiously whether refugees, displaced persons and persons in a refugee-like situation fulfil the relevant requirements for access to higher education, to further higher education programmes or to employment activities, even in cases in which the qualifications obtained in one of the Parties cannot be proven through documentary evidence" (Section VII, Art. VII)⁷.

Regardless of these shared declarations and commitments, the different countries' legal and regulatory frameworks fail to guarantee this right to education, thus slowing down refugees and asylum seekers' access to the labour market⁸.

Material hurdles

The members of the European Union are faced with a paradox. Under the influence of their governments, global rankings⁹ and the hegemony of the

— 7. Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, STE n° 165, Lisbonne, 11 avril 1997, https://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_FR.asp

— 8. Alastair Ager, Alison Strang, « Understanding integration: A conceptual framework », *Journal of Refugee Studies*, vol. 21-2, 2008, p. 166-191, <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>

— 9. Philip G. Altbach, « The past, present, and future of the research university », *Economic and Political Weekly*, vol. XLVI, n° 16, 16 avril 2011, p. 65-73.

— 10. Simon Marginson, « Vers une hégémonie de

— 7. Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, STE n°165, Lisbon, 11 avril 1997, www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_FR.asp

— 8. Alastair Ager, Alison Strang; "Understanding integration: A conceptual framework", *Journal of Refugee Studies*, Vol.21-2, 2008, p.166-191, <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>

— 9. Philip G. Altbach, "The past, present, and future of the research university", *Economic and Political Weekly*, vol.XLVI, n°16, 16 April 2011, p.65-73.

gnement supérieur multiplient les efforts pour recruter davantage d'étudiants internationaux, indicateurs de la qualité et de l'attractivité du pays¹¹. Pourtant, l'espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) continue de générer des barrières pour cette catégorie particulière d'étudiants internationaux potentiels que sont les réfugiés.

Alors que les études économiques concordent pour souligner l'impact positif des migrants sur la croissance et la création d'emplois dans les pays d'accueil et d'origine¹², ainsi que la forte corrélation entre niveau d'instruction et capacité contributive des migrants¹³, alors que la mobilité due aux migrations intra-européennes se révèle insuffisante pour combler les besoins du marché du travail, notamment dans les secteurs dits en tension¹⁴, il y aurait donc un intérêt significatif à lever ces obstacles¹⁵. D'autant que les lenteurs, notamment l'allongement du traitement de la demande d'asile, fragilisent la santé physique¹⁶, créent un découragement psychologique et freinent les possibilités d'intégration

Anglo-American model¹⁰, higher education institutions are increasing their efforts to enrol more international students – indicators of a country's quality and attractiveness¹¹. However, the European Higher Education Area (EHEA) keeps generating hurdles for this particular category of potential international students, namely refugees.

Economic studies agree on migrants' positive impact on growth and job creation in the host countries and in the countries of origin¹², but also on the strong correlation between the migrants' level of education and their capacity to contribute to the economy¹³, while intra-European mobility is insufficient to respond to the needs of the labour market, particularly in sectors under stress¹⁴. There is thus a strong incentive to suppress these¹⁵, especially as delays – namely the increasingly lengthy asylum processes – weaken physical health¹⁶, cause psychological despondency and slow down future socio-economic integration opportunities¹⁷.

l'université globale », *Critique internationale*, n° 2, 2008, p. 87-107.

— 11. Jane Knight, « Updated definition of internationalization », *International higher education*, n° 33, 2015.

— 12. Francine D. Blau et Christopher Mackie, « The economic and fiscal consequences of immigration report », Washington, DC, The National Academies Press, 2017.

— 13. Holger Bonin, « The Potential Economic Benefits of Education of Migrants in the EU », *EENEE Analytical Report*, 2017.

— 14. Martin Kahanec et Klaus F. Zimmermann (dir.), *Labor Migration, EU Enlargement, and the Great Recession*, Berlin, Springer, 2016.

— 15. National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, The National Academies Press, Washington, DC, 2017.

— 16. Laurent Chambaud et Fabienne Azzedine, « Santé des migrants : les préjugés ont la vie dure », *The Conversation*, décembre 2017.

— 10. Simon Marginson, « Vers une hégémonie de l'université globale », *Critique internationale*, no 2, 2008, p.87-107.

— 11. Jane Knight, « Updated definition of internationalization », *International Higher Education*, no 33, 2015.

— 12. Francine D. Blau and Christopher Mackie, « The economic and fiscal consequences of immigration report », Washington, DC, The National Academies Press, 2017.

— 13. Holger Bonin, « The Potential Economic Benefits of Education of Migrants in the EU », *EENEE Analytical Report*, 2017.

— 14. Martin Kahanec and Klaus F. Zimmermann (ed.), *Labor Migration, EU Enlargement, and the Great Recession*, Berlin, Springer, 2016.

— 15. National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, The National Academies Press, Washington, DC, 2017.

— 16. Laurent Chambaud and Fabienne Azzedine, « Santé des migrants : les préjugés ont la vie dure », *The Conversation*, décembre 2017.

— 17. Graham R. Davidson and Stuart C. Carr, « Forced migration, social exclusion and poverty: Introduction », *Journal of Pacific Rim Psychology*, vol.4, n°10, 1 May 2010; Jens Hainmueller, Dominik Hangartner, Duncan Lawrence, « When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees », *Science Advances*, 3 August 2016; Olena Havrylchuk, and Nadiya Ukrayinchuk, « Living in limbo: Economic and social costs for refugees », *SSRN*, 1 November. 2016.

socio-économique future¹⁷. La perspective d'entreprendre ou de poursuivre des études est vue, par les demandeurs d'asile, les réfugiés et les économistes, comme un facteur-clé de réussite et d'intégration, aussi important que les besoins de première nécessité et la sécurité¹⁸.

Pour autant, dans un paysage d'enseignement supérieur européen fragmenté et encore insuffisamment lisible quant aux critères et aux modalités d'accès, les réglementations et les pratiques nationales rendent actuellement l'expérience ardue pour les réfugiés¹⁹.

Parmi les obstacles les plus visibles figurent le niveau linguistique et les moyens financiers. Outre un bon niveau général de compréhension et d'expression, l'accès à l'enseignement supérieur suppose la maîtrise des codes administratif et académique, ainsi que la capacité à passer diverses épreuves d'évaluation. Les coûts liés à ces tests s'ajoutent aux frais de scolarité et d'inscription, variables selon le pays. Des organismes de coopération universitaire comme le DAAD allemand ou le Nuffic néerlandais²⁰, des fondations privées et diverses organisations à but non lucratif ont constitué des fonds de bourses dédiés. Cependant, beaucoup de réfugiés ne disposent pas du budget minimal nécessaire

The prospect of starting or continuing studies is seen by asylum seekers, refugees and economists as a key factor of success and integration – as important as basic needs and safety¹⁸.

But, in a fragmented European higher education landscape that is still insufficiently clear in terms of access criteria and procedures, national regulations and practices currently complicate the refugees' experience¹⁹.

Among the most visible obstacles are language level and financial resources. In addition to a good average level of understanding and expression, access to higher education involves mastering the administrative and academic codes and the capacity to undergo various assessment tests. The costs of these tests come on top of school fees and tuition, which vary depending on the country. Academic cooperation organisations such as Germany's DAAD or the Netherlands' Nuffic²⁰, private foundations and various non-profit organisations have created dedicated scholarship funds. However, many refugees do not have the necessary budget to cover their daily expenses during their studies.

The gaps in terms of information, guidance and counselling also constitute a hurdle. Understanding the host country's school system means gaining familiarity with its evaluation and grading criteria, transport assistance schemes and other aspects of student life²¹. Finally,

— 17. Graham R. Davidson et Stuart C. Carr, « Forced migration, social exclusion and poverty: Introduction », *Journal of Pacific Rim Psychology*, vol. 4, n° 1, 1er mai 2010; Jens Hainmueller, Dominik Hangartner et Duncan Lawrence, « When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees », *Science Advances*, 3 août 2016; Olena Havrylchuk et Nadiya Ukrainchuk, « Living in limbo: Economic and social costs for refugees », SSRN, 1^{er} novembre 2016.

— 18. Thomas M. Crea, « Refugee higher education: Contextual challenges and implications for program design, delivery, and accompaniment », *International Journal of Educational Development*, vol. 46, 2016, p. 12-22.

— 19. Eva Alisic et Rianne M. Letschert, « Fresh eyes on the European refugee crisis », *European Journal of Psychotraumatology*, 12 mai 2016.

— 20. Le DAAD est le Deutscher Akademischer Austauschdienst (Office allemand d'échanges universitaires), www.daad.de/en/; Nuffic est la Dutch organisation for internationalisation in education, www.nuffic.nl/en

— 18. Thomas M. Crea, "Refugee higher education: Contextual challenges and implications for program design, delivery, and accompaniment", *International Journal of Educational Development*, vol.46, 2016, p.12-22.

— 19. Eva Alisic and Rianne M. Letschert, "Fresh eyes on the European refugee crisis", *European Journal of Psychotraumatology*, 12 May 2016.

— 20. DAAD stands for Deutscher Akademischer Austauschdienst (German Academic Exchange Service), www.daad.de/en/; Nuffic stands for Netherlands Organization for International Cooperation in Higher Education, www.nuffic.nl/en

— 21. Lukas Eckhardt, Jens Jungblut und Karol Pietkiewicz, *Refugees welcome? Recognition of qualifications held by refugees and their access to higher education in Europe: country analyses*, 2017.

pour couvrir ne serait-ce que les frais de leur vie quotidienne pendant la durée des études.

Les lacunes liées aux dispositifs d'information, d'orientation et de conseil constituent également une entrave. Comprendre le système d'enseignement du pays d'accueil implique de se familiariser avec les critères d'évaluation et de notation, les dispositifs d'aide au transport et autres aspects de la vie étudiante²¹. Enfin, il faut compter avec les discriminations liées aux perceptions que les ressortissants du pays d'accueil ont du phénomène migratoire, comme l'indique le Réseau européen contre le racisme. Dans un rapport publié en 2017, cette organisation alerte sur les effets du discours politique anti-migrants et des politiques migratoires d'exclusion qui, s'ajoutant aux discriminations raciales et aux restrictions liées au statut migratoire, creusent l'écart entre les taux d'emploi des migrants et ceux des ressortissants nationaux, ouvrant ainsi la voie à l'exploitation²².

Des problèmes d'équivalences

Au cours de la dernière décennie, de nombreuses initiatives ont été prises pour tenter de lever ces obstacles. La Refugees Welcome Map²³, carte interactive créée par l'association des universités européennes (EUA), s'efforce de recenser, de documenter et d'actualiser l'ensemble des dispositifs de facilitation. Alimentée par les établissements, elle rassemble plus de 250 initiatives dans 31 pays et a servi de modèle pour de nombreuses autres cartes aujourd'hui proposées par des associations et collectivités locales.

Pour simplifier la transition des réfugiés vers le système universitaire du pays d'accueil, des plates-formes numériques

refugees have to deal with discrimination based on the perceptions of the host country's population regarding migrants, according to the European Network Against Racism. In a 2017 report, this organisation warned about the consequences of the anti-migrant political discourse and of exclusionary migration policies which, added to the racial discrimination and restrictions associated with the migrant status, widen the gap between migrants' employment rate and that of nationals – thus paving the way for exploitation²².

Equivalence problems

Throughout the past decade, many initiatives have tried to overcome these obstacles. The Refugees Welcome Map²³, created by the European University Association (EUA), aims to identify, document and update all of the facilitation mechanisms. Informed by education institutions, it gathers together more than 250 initiatives from thirty-one countries, and serves as a model for many other maps that associations and local authorities now offer.

To simplify refugees' transition toward their host country's university system, digital platforms and hybrid programmes – such as the University of Geneva's LearningLabs InZone²⁴, the Coursera for Refugees initiative²⁵ and the University of Gothenburg's Jamiya project²⁶ (all initially designed for African and Jordanian residents' refugee camps) – have been redeployed and adapted to include language training and individual support²⁷.

— 21. Lukas Eckhardt, Jens Jungblut et Karol Pietkiewicz, *Refugees welcome? Recognition of qualifications held by refugees and their access to higher education in Europe: country analyses*, 2017.

— 22. « Racism and discrimination in the context of migration in Europe », *ENAR Shadow Report 2015-16*. L'ENAR est le European Network Against Racism, www.enar-eu.org

— 23. <http://refugeeswelcomemap.eua.be/Editor/Visualizer/Index/48>

— 22. "Racism and discrimination in the context of migration in Europe", *ENAR Shadow Report 2015-16*. ENAR stands for European Network Against Racism, www.enar-eu.org

— 23. <http://refugeeswelcomemap.eua.be/Editor/Visualizer/Index/48>

— 24. www.unige.ch/inzone/resources/

— 25. <https://refugees.coursera.org/>

— 26. www.jamiya.org/

— 27. Demetrios G. Papademetriou, Meghan Benton and Natalia Banulescu-Bogdan, *Rebuilding after Crisis: embedding Refugee integration in migration management systems*, Washington DC, MPI, 2017.

et des programmes hybrides, comme les LearningLabs InZone de l'université de Genève²⁴, l'initiative Coursera for Refugees²⁵ ou le projet Jamiya de l'université de Göteborg²⁶ (initialement conçus pour les camps de réfugiés du continent africain et de Jordanie), ont été redéployées et adaptées, permettant d'offrir des formations linguistiques et un accompagnement individualisé²⁷.

Fondée à Berlin en mars 2015, la start-up associative Kiron Open Higher Education²⁸ contribue à une meilleure articulation entre ces formations de première instance et les formations diplômantes européennes, sa force venant d'un réseau de partenariats avec les établissements les plus prestigieux d'Europe, les ONG et les plus grands fournisseurs internationaux de MOOC²⁹.

Si ces organismes, maîtrisant la complexité juridique de la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés, sont essentiels pour assurer un accompagnement individuel, la difficulté principale réside aujourd'hui dans la reconnaissance inefficace et incomplète des qualifications, en particulier en l'absence de preuves officielles. Cette reconnaissance est pourtant prévue par la Convention de Lisbonne, mais elle se heurte à l'hétérogénéité des pratiques et des moyens à l'intérieur de la zone européenne³⁰, voire à l'intérieur de chaque pays, d'un établissement à l'autre.

Founded in Berlin in 2015, the social startup Kiron Open Higher Education²⁸ aims to improve the coordination between these primary training modules and European degree courses. Its strength comes from a partnership network with Europe's most prestigious institutions, NGOs and major international MOOC providers²⁹.

« La difficulté principale réside aujourd'hui dans la reconnaissance inefficace et incomplète des qualifications, en particulier en l'absence de preuves officielles. »

"The main difficulty today is the inefficient and incomplete recognition of qualifications, particularly in the absence of official documents."

While these organisations – which understand the situation of asylum seekers and refugees and its legal intricacy – are critical for ensuring individual support, the main difficulty today is the inefficient and incomplete recognition of qualifications, particularly in the absence of official documents. This recognition is included in the Lisbon Convention, but it is faced with the heterogeneity of practices and resources inside the European zone³⁰, or even between two different institutions within the same country.

A lack of coordination

The European Network of Information Centres in the European Region (ENIC) and the National Academic Recognition Information Centres in the European Un-

— 24. www.unige.ch/inzone/resources/

— 25. <https://refugees.coursera.org/>

— 26. www.jamiya.org/

— 27. Demetrios G. Papademetriou, Meghan Benton et Natalia Banulescu-Bogdan, *Rebuilding after crisis: embedding refugee integration in migration management systems*, Washington DC, MPI, 2017.

— 28. <https://kiron.ngo/>

— 29. Franziska Reinhardt, Olga Zlatkin-Troitschanskaia, Tobias Deribo, *et al.*, « Integrating refugees into higher education – the impact of a new online education program for policies and practices », *Policy Reviews in Higher Education*, vol. 2, n° 2, 2018.

— 30. Bernhard Streitwieser et Cynthia Miller-Idriss, « Higher education's response to the european refugee crisis: Challenges, strategies and opportunities », in *The Globalization of Internationalization*, Routledge, 2017, p. 53-63.

— 28. <https://kiron.ngo/>

— 29. Franziska Reinhardt, Olga Zlatkin-Troitschanskaia, Tobias Deribo *et al.*, « Integrating refugees into higher education – the impact of a new online education program for policies and practices », *Policy Reviews in Higher Education*, vol.2, n°2, 2018.

— 30. Bernhard Streitwieser et Cynthia Miller-Idriss, « Higher Education's Response to the European Refugee Crisis: Challenges, Strategies and Opportunities », in *The Globalization of Internationalization*, Routledge, 2017, p.53-63.

Un manque de coordination

Le réseau européen des centres nationaux d'information pour l'éducation (Enic-Naric) est chargé de coordonner la mise en place d'un passeport européen de qualifications, créé en 2017 à l'initiative du Conseil de l'Europe³¹. Spécialement développé pour les réfugiés qui n'ont pas de documents originaux prouvant leur diplôme, ce passeport devrait permettre d'obtenir une vérification certifiée des compétences linguistiques, professionnelles et académiques. Sa délivrance repose sur un processus d'entretiens et la prise en compte d'un large éventail de preuves et d'auto-évaluations. Dépourvu de valeur juridique ou administrative officielle, ce document interroge toutefois quant à son potentiel de reconnaissance par les universités et les employeurs. Si les centres de pays comme l'Allemagne (Anabin), le Royaume-Uni (Narin) et la Norvège (Nokut) ont réussi à définir des procédures claires pour cette évaluation certifiée, le dispositif demeure en large partie inopérant dans la plupart des autres pays.

Sur le terrain pourtant, une multiplicité d'acteurs s'est mobilisée. En France, ces interventions, souvent non coordonnées entre elles, ont été avant tout portées par les établissements d'enseignement supérieur, généralement à l'initiative de collectifs d'étudiants bénévoles. Si elles jouent un rôle majeur dans l'intégration des réfugiés au niveau local, aucune de ces actions n'a encore fait l'objet de véritable étude d'impact permettant le transfert de connaissances.

Plus qu'un objectif en soi, l'accès à l'enseignement supérieur est avant tout la première étape vers l'intégration socio-économique et l'autonomisation des migrants et des réfugiés en particulier. L'ampleur des enjeux économiques, politiques et de sécurité humaine actuels et à venir nécessite une plus forte participation des bénéficiaires dans l'évaluation comme dans le suivi des interventions et de leur impact, pour une adoption à large échelle.

ion (NARIC) are tasked with coordinating the implementation of a European qualification passport, launched in 2017 at the initiative of the Council of Europe³¹. Specifically developed for refugees with no original documents proving their qualifications, this document should allow a certified verification of language, professional and academic capacities. Its issuance relies on an interviewing process and the recognition of a wide range of proofs and self-assessment methods. However, with no official legal or administrative status, its potential recognition by universities and employers remains questionable. Although agencies in Germany (ANABIN), the UK (NARIC) and Norway (NOKUT) have succeeded in defining clear procedures for such certified assessment, the plan remains largely ineffective in many other countries.

In the field, however, a variety of actors have mobilised. In France, these interventions – often uncoordinated – have mainly been supported by higher education institutions, mostly through volunteers among student associations. While they play a leading role in integrating refugees locally, none of these actions have yet been studied in terms of their impact, which would allow a transfer of knowledge.

More than an objective in itself, access to higher education is above all the first step toward the socio-economic integration and empowerment of migrants, particularly refugees. The scale of the current and future economic, political and security challenges demands an increased involvement of beneficiaries in the evaluation and monitoring of both the actions taken and their impacts before they can be deployed on a wide scale.

Translated from the French by Benjamin Richardier

— 31. www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications

— 31. www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications

Biographie | Biography



ALESSIA LEFÉBURE

Directrice adjointe de l'École des hautes études en santé publique (EHESP), responsable des études. Alessia a auparavant dirigé et développé à l'Université de Columbia, à New York, le programme Alliance, incubateur multilatéral d'innovation dans la recherche et la formation. Elle enseigne les politiques publiques comparées à Sciences Po Rennes après avoir été professeur associé à l'Université de Columbia et à l'Université Tsinghua à Pékin. Diplômée de Sciences Po et de la LUISS, docteur en sociologie et experte internationalement reconnue dans le développement et l'éducation, elle est membre du Centre de sociologie des organisations (CSO) et de l'UMR Arènes, ainsi que de nombreux comités de lecture et conseils internationaux. Elle participe au comité scientifique « Migration et Asile » de la coopérative sociale italienne Lai Momo et représente l'EHESP au conseil d'administration de la Fondation Croix-Rouge française.

Deputy Director and Dean of Academic Affairs at the EHESP French School of Public Health. Alessia directed and developed the Alliance programme, a multilateral innovation incubator in research and training, at Columbia University in New York. She teaches comparative public policy at Sciences Po Rennes, having been Associate Professor at Columbia University and at the Beijing University of Tsinghua. A graduate from Sciences Po and LUISS, she has a PhD in sociology and is a world-renowned expert in development and education. She is a member of the Centre de Sociologie des Organisations (CSO) and UMR Arènes, as well as many international reading committees and boards. She participates in the "Migration and Asylum" scientific committee of the Italian social cooperative Lai Momo, and she represents the EHESP on the executive board of the Fondation Croix-Rouge française.





TRIBUNE

TRIBUNE

L'initiative *United Against Inhumanity*

The United Against Inhumanity initiative

Khaled Mansour, Jean-Baptiste Richardier and Antonio Donini • **Members of the emerging movement United Against Inhumanity**



Nous inaugurons une nouvelle rubrique « Tribune » qui permettra à différentes initiatives du secteur humanitaire de s'exprimer, à des points de vue originaux, iconoclastes, voire polémiques de se faire entendre. Et c'est l'initiative *United Against Inhumanity* qui l'étreint. Née d'attentes urgentes, déçues par le Sommet humanitaire mondial de 2016, murie au sein du Forum Espace Humanitaire et portée durant sa phase embryonnaire par l'association Alternatives Humanitaires, elle prend son envol officiel avec l'ambition de susciter un nécessaire sursaut de la société civile.

We are inaugurating a new "Tribune" section that will allow for the expression of various initiatives in the humanitarian sector, and original, iconoclastic and even polemical points of view. And it's the United Against Inhumanity initiative that features in its first edition. Born of urgent expectations, disappointed by the 2016 World Humanitarian Summit, matured within the *Forum Espace Humanitaire* and supported during its embryonic phase by the Humanitarian Alternatives association, it takes its official flight to call for a global mobilisation of civil society.



Nous devons défendre notre humanité commune en même temps que nous la reconstruisons!

We must defend our common humanity while rebuilding it!

Khaled Mansour • Member of the emerging movement United Against Inhumanity



KHALED
MANSOUR

Il y a quinze ans, j'ai survécu à une attaque terroriste qui visait le siège des Nations unies en Irak. Une gigantesque explosion a provoqué la mort de vingt-deux de mes collègues. En même temps que leur disparition, une barrière que j'avais érigée plusieurs années auparavant, en grande partie inconsciemment, s'est également effondrée. Cette barrière m'avait ostensiblement aidé à supporter le caractère interminable et permanent des scènes de pauvreté absolue, des morts violentes et des atrocités inexplicables, ainsi que la menace imminente à proximité de laquelle j'avais dû vivre pendant des années.

Pendant des mois, je suis resté au bord d'un gouffre de souvenirs sombres et sanglants. Ces souvenirs m'ont envahi: un camp de réfugiés de Jénine que les soldats israéliens avaient réduit à néant; les petites tombes d'enfants mal nourris que les talibans et les États à la tête de la guerre contre le terrorisme avaient abandonnés à leur triste sort à Hérat, dans l'ouest de l'Afghanistan; et les images racontant les tortures infligées

Fifteen years ago, I survived a terrorist attack against the UN headquarters in Iraq. The massive explosion killed 22 of my colleagues. With them, a barrier that I had erected, mostly unconsciously, several years before also crumbled. This barrier ostensibly helped me cope with the endless and continuous scenes of abject poverty; violent deaths and inexplicable atrocities; and the looming menace which I had to live close to for years.

For months, I stood at the brink of an abyss of dark and bloody memories. Scenes came flooding: a refugee camp in Jenin which was flattened by Israeli soldiers; small tombs of dead malnourished children in Hirat, Western Afghanistan, left to their horrific fate by the Taliban and the leader nations of the war on terror; and graphic stories of torture inflicted on political prisoners or suspects from Syria to Pakistan.

Such scenes have not disappeared. On the contrary, they have multiplied since then, but I no longer try to look

aux prisonniers ou aux suspects politiques, que ce soit en Syrie, au Pakistan ou ailleurs.

Ces souvenirs n'ont jamais disparu. Au contraire, ils se sont depuis multipliés, mais je n'essaye plus de les éviter ou de les oublier pour me protéger des atrocités qui régissent les conflits et les régions instables sur le plan politique. Comme beaucoup d'autres personnes qui s'engagent dans le secteur de l'aide humanitaire et de la défense des droits de l'Homme, je dois occasionnellement faire face à des épisodes dépressifs et à des vagues de tristesse; je les considère toutefois comme les signaux d'une humanité partagée et d'une vulnérabilité saine. Ils représentent également un appel à résister par le biais de l'écriture, de l'enseignement, du bénévolat et, plus important encore, des efforts collectifs visant à défendre la dignité et les droits des personnes vivant en zones de conflit. C'est un appel à agir dans le but de construire et de reconstruire le sens de notre appartenance commune à l'humanité, ainsi que la manière dont nous pouvons collaborer pour la protéger.

Les critiques du système d'aide humanitaire défendent le plus souvent la perspective selon laquelle l'ancien système s'est déjà désintégré, tandis que le nouveau n'a pas encore émergé, comme le disait Gramsci il y a presque un siècle. Force est également de constater une indifférence choquante, au niveau des centres de pouvoir mondiaux et régionaux, par rapport au destin de centaines de millions de personnes dont les vies et les activités de subsistance sont anéanties par les conflits. Au cours des dernières années, des millions de civils, désarmés et innocents, ont subi des sanctions horribles et permanentes au cours des opérations militaires de routine qui ont été menées en Syrie, dans la bande de Gaza, au Yémen, au Myanmar, et dans beaucoup d'autres lieux. Les forces de Bachar el-Assad ont utilisé de manière indiscriminée des bombes barils et des armes chimiques contre les civils, tandis que les forces israéliennes et saoudiennes (et les forces américaines avant elles) ont réellement méprisé le concept d'avantage militaire au moment

away or forget to protect myself from atrocities that dominate conflicts and areas of political instability. Like many people who engage in humanitarian aid and defence of human rights, I have to grapple with occasional attacks of depression and waves of sadness, but I see them as signs of a shared humanity and a healthy vulnerability. They are also a call for resistance through writing, teaching, volunteering and – most important – working with others to defend the dignity and rights of people in conflict. It is a call for action to build and rebuild what our common humanity means and how we can work together to protect it.

There is a prevalent sense among critics of the humanitarian aid system that the old has disintegrated while the new is not yet born, as Gramsci said almost a century ago. There is also a shocking indifference in global and regional centres of power as to the fate of hundreds of millions of people whose lives and livelihoods are decimated in conflicts. Over the past few years, millions of innocent unarmed civilians have been subjected to a continuous frightening punishment in routinised military operations in Syria, the Gaza Strip, Yemen, Myanmar and many other places. The Assad forces have used indiscriminate barrel bombs and chemical weapons against civilians, while the Israeli and Saudi forces (and the US forces before them) effectively disregard the concept of military advantage as they bomb densely populated areas or vital infrastructure installations such as schools and hospitals, killing and harming far more civilians than members of the Houthi or Hamas or Taliban militias. It became extremely difficult to coax combatants into compliance with the laws of war as stipulated in the four Geneva conventions, let alone hold violators accountable. Armed non-State actors, ISIS for example, have also committed their share of spectacular atrocities. Refugee law is not faring much better. The EU deterrence measures against

de bombarder des zones densément peuplées ou des infrastructures vitales, telles que des écoles et des hôpitaux, tuant et blessant ainsi bien plus de civils que les membres des milices des forces houthies, du Hamas ou des talibans. Il est devenu extrêmement difficile d'obliger les combattants à respecter le droit de la guerre tel qu'il est stipulé dans les quatre Conventions de Genève, sans parler de mettre les auteurs de violences face à leurs responsabilités. Les acteurs armés non étatiques, comme Daech, ont également commis un certain nombre d'atrocités effroyables. Le droit des réfugiés ne s'en tire pas beaucoup mieux. Les mesures de dissuasion de l'UE vis-à-vis des aspirants réfugiés constituent une abomination qui a provoqué la noyade en pleine mer de milliers de personnes demandeuses d'asile.

Tout cela entretient le cynisme – et parfois l'opportunisme et l'égoïsme – des travailleurs humanitaires, ainsi que des bénéficiaires. Les agences humanitaires s'apparentent souvent à des vautours qui se ruent sur les cadavres des morts ou sur les blessés. En 2018, par exemple, elles manœuvraient pour obtenir une somme de 930 millions de dollars (USD) promise par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis en vue de mettre en place une gigantesque opération humanitaire au Yémen. Ces deux pays ont mené une guerre impitoyable contre les milices houthies yéménites, tuant ainsi pas moins de 20 000 civils au cours des trois dernières années. Depuis 2012, la famine est régulièrement utilisée comme tactique de guerre en Syrie, principalement par le régime, tandis que les organisations humanitaires se contentent d'acquiescer quand les autorités rejettent toutes les demandes successives visant à accéder aux zones assiégées. Ces mêmes agences ont continué à travailler dans les territoires contrôlés par Bachar el-Assad. Et aujourd'hui, dans les pays occidentaux, nous sommes confrontés à la criminalisation des demandeurs d'asile aussi bien que des personnes qui tentent de les aider.

Ce sont des tendances préoccupantes qui portent atteinte aux principes et à l'esprit

possible refugees are an abomination that resulted in thousands of people – seeking asylum – drowning at sea.

This is fuelling cynicism, and sometimes opportunism and selfishness, among aid workers as well as recipients. Aid agencies often seem like vultures pouncing when people fall down dead or wounded. For example, they jockeyed in 2018 for a bigger slice of the USD930 million promised by Saudi Arabia and the UAE to a gigantic aid operation in Yemen. These two countries have led a merciless war against Yemeni Houthi militias, killing as many as 20,000 civilians over the past three years. Starvation as a war tactic has been regularly used in Syria since 2012, predominantly by the regime, while aid agencies simply acquiesced as the authorities rejected one request after another to access besieged areas. The same agencies continued to work in Assad-controlled territories. And now, we face the criminalisation of both asylum seekers and those who help them in western countries.

These are disturbing trends, which corrode the principles and spirit of humanitarian aid, and even undermine the claim of a commonality that should automatically trigger empathy among all human beings.

This erosion of human empathy is most disturbing, especially towards people who live across the borders and may seek refuge by crossing into one's own territory. With an unprecedented rise in populist demagoguery among politicians and hyper-chauvinism among citizenry, rights (legal and otherwise) are increasingly limited to citizens, and even then not to all of them. Such claims are not a matter of freedom of expression, as they have fomented sectarian and political violence that killed Rohingya Muslims in Myanmar and Shiite Muslims in Pakistan. Within societies from the US to India, more demagogue chauvinists advocate that all humans were not equal and that not all cultures

de l'aide humanitaire, voire qui ébranlent la revendication d'un dénominateur commun qui devrait automatiquement susciter l'empathie chez tous les êtres humains.

Une telle érosion de l'empathie humaine est tout à fait préoccupante, notamment envers les personnes qui vivent entre les frontières et qui pourraient avoir besoin de chercher refuge en traversant nos propres territoires. Au vu de l'augmentation sans précédent de la démagogie populiste des responsables politiques et de l'hyper-chauvinisme des populations, les droits (juridiques et autres) sont de plus en plus réservés aux seuls citoyens, sans même réussir à les atteindre tous. Ces revendications ne sont plus une question de liberté d'expression, car elles ont fomenté des violences politiques et sectaires qui ont provoqué la mort de Rohingyas musulmans au Myanmar et de musulmans chiites au Pakistan. Au sein des sociétés, que ce soit aux États-Unis ou en Inde, des chauvinistes plus démagogues défendent l'idée selon laquelle tous les humains ne sont pas égaux et toutes les cultures ne peuvent pas coexister pacifiquement. Ils ne représentent pas encore la majorité, mais leur influence est en pleine expansion.

L'humanisme est, dans un sens, un acte de foi qui repose sur certaines valeurs cosmopolites constituant autant de racines qui entretiennent la plupart des mouvements humanitaires et des droits de l'Homme. Ces valeurs sont pour le moins en difficulté. À cela s'ajoute – ou bien tout cela est peut-être entretenu par – l'absence de volonté politique internationale ou nationale pour s'attaquer à l'augmentation des atrocités commises pendant les conflits. Cette absence était tout à fait flagrante lorsque l'initiative du CICR visant à introduire un nouveau mécanisme de conformité avec les Conventions de Genève a échoué en 2015, ou bien lorsque les résultats du Sommet humanitaire mondial et du Sommet pour les réfugiés de 2016 se sont révélés infimes après des années de préparation, ne générant que peu de changements véritables face à la triste réalité.

can peacefully co-exist. They are not the majority yet, but their influence is mushrooming.

Humanism in a sense is an act of faith which rests on certain cosmopolitan values that form the roots that feed much of the humanitarian and human rights movements. These values, to say the least, are beleaguered. This is coupled, or maybe fuelled, by the absence of an international or national political will to tackle the increasing atrocities in conflicts. This absence was very evident in the ICRC's failure to introduce a new mechanism for compliance with the Geneva Conventions in 2015, or in the minuscule outcome of the World Humanitarian Summit and the Refugee Summit in 2016, after years of preparation, producing no real change to the grim reality.

So, to quote another Marxist, who was maybe luckier than Gramsci, what is to be done?

There is a large body of literature and policy studies that deconstruct the current aid system. There is a ton of policy papers and many think tanks which have ideas to reform/fix or change the humanitarian enterprise.

« Une telle érosion de l'empathie humaine est tout à fait préoccupante. »

"This erosion of human empathy is most disturbing."

But what seems to be missing is sustained popular pressure to force a genuine change or quicken the pace of reform. There is a clear need for a movement of people to struggle alongside those who are affected in conflicts in order to ensure their rights to protection and basic needs.

Alors, pour citer un énième marxiste, qui était peut-être plus chanceux que Gramsci, que faire ?

Il existe un vaste ensemble de publications et d'études relatives aux politiques générales qui déconstruisent le système d'aide humanitaire tel qu'il fonctionne actuellement. Une quantité considérable de documents d'orientation ont été publiés, et beaucoup de *think tanks* défendent des idées visant à réformer/ réparer ou changer le système d'aide humanitaire.

Cela dit, ce qui semble manquer, c'est une force de pression populaire soutenue capable de provoquer un véritable changement ou bien d'accélérer le rythme des réformes. Nous avons véritablement besoin d'un mouvement populaire pour lutter aux côtés de ceux qui sont affectés par les conflits, afin de garantir leurs droits à la protection et à la satisfaction de leurs besoins élémentaires.

C'est pour cette raison qu'un groupe de travailleurs humanitaires, chercheurs et activistes – anciennement ou actuellement en poste – issus de plusieurs pays, s'est formé l'an dernier et a commencé à travailler de manière énergique – sans pour autant entretenir de faux espoirs – dans le but de lancer un mouvement mondial de ce genre. Ils souhaitent prendre part à des actions sociales et à des plaidoyers politiques, au niveau national ou international, et organiser

This is why a group of former and current aid workers, researchers, and activists from several countries came together last year and started working energetically but without false hopes to build such a global movement. They want to engage in social action and political advocacy, nationally and internationally, and organise social forces publicly against the increasing mass atrocities around the world.

United Against Inhumanity is still emerging, propelled by the outcome of extensive consultations with diverse groups and potential stakeholders in Africa, Asia, the Americas, Australia and Europe since late 2017 to turn a common feeling of indignation into a repertoire of impactful actions.

The overall purpose of UAI is to initiate and facilitate joint action by civil society at global, regional and national levels to challenge warring parties, their sponsors, governments and relevant international organisations in order to reverse the normalisation of indiscriminate warfare and the erosion of the right to asylum.

This is a tall order and a very ambitious objective! But it is probably one of the very few ways left to us to stand against unbridled and murderous acts of inhumanity in conflicts. It is our alternative to building higher barriers, material and psychological, that we falsely think could protect us.

« L'objectif global d'UAI est de lancer et de faciliter une action conjointe menée par les acteurs de la société civile sur les plans international, régional et national. »

"The overall purpose of UAI is to initiate and facilitate joint action by civil society at global, regional and national levels."

publiquement les forces sociales pour faire face à l'augmentation des atrocités de masse dans le monde entier.

Depuis 2017, l'initiative United Against Inhumanity (UAI) – qui en est encore à ses débuts – est propulsée par l'objectif de mener de vastes consultations avec différents groupes et acteurs potentiels en Afrique, en Asie, aux Amériques, en Australie et en Europe, dans le but de transformer un sentiment d'indignation partagé en répertoire d'actions visant à produire un impact.

L'objectif global d'UAI est de lancer et de faciliter une action conjointe menée par les acteurs de la société civile sur les plans international, régional et national, dans le but d'interroger les parties en conflit, leurs bailleurs de fonds, les gouvernements et les organisations internationales concernées; l'idée est de renverser la tendance à la normalisation des pratiques de guerre inconsidérées et à l'érosion du droit d'asile.

Il s'agit certes d'un défi de taille et d'un objectif très ambitieux! Mais c'est aussi probablement l'un des rares moyens dont nous disposons encore pour lutter contre les actes inhumains débridés et meurtriers commis au cours des conflits. Ce sont ces alternatives que nous proposons, plutôt que de construire des barrières matérielles et psychologiques toujours plus hautes, dont nous pensons à tort qu'elles pourraient nous protéger.

Biographie Biography



KHALED MANSOUR

Khaled est membre du mouvement émergent United Against Inhumanity et collaborateur émérite du think tank « Arab Reform Initiative ». Après avoir été journaliste pendant dix ans, il a participé à de nombreuses opérations humanitaires et de maintien de la paix pendant treize ans. Il a également dirigé la première organisation de défense des droits de l'Homme égyptienne, avant de passer le relais pour mieux se dédier à l'écriture et à l'enseignement.

Ce texte s'inspire d'un discours inaugural qu'il a prononcé à La Haye en août 2018, lors de la conférence de l'Association internationale pour les études humanitaires (International Humanitarian Studies Association).

Khaled is a member of the emerging movement United against Inhumanity. He is a senior fellow at the Arab Reform Initiative. After ten years of journalism, he worked for 13 years in several aid and peacekeeping operations. He led Egypt's premier human rights organisation before stepping down to focus on writing and teaching. This text is based on a keynote speech he delivered at the International Humanitarian Studies Association conference in the Hague in August 2018.



United Against Inhumanity: **les débuts d'un réseau international**

United Against Inhumanity: the start of an international network

Jean-Baptiste Richardier • Member of the emerging movement United Against Inhumanity



**JEAN-BAPTISTE
RICHARDIER**

Il est impératif, aujourd'hui, de s'attaquer à l'inhumanité ! Il s'agit d'une responsabilité internationale, vis-à-vis de laquelle les citoyens peuvent également jouer un rôle important en agissant individuellement et collectivement. L'initiative *United Against Inhumanity* (UAI) saisira toutes les opportunités qui se présenteront à elle pour s'engager auprès d'un grand nombre d'acteurs qui opèrent au niveau local ou international. Elle agira dans le but d'identifier les partenariats possibles et de faire savoir que les voix d'une multitude de communautés et d'individus engagés peuvent constituer une force inébranlable dans la lutte contre l'inhumanité des pratiques de guerre contemporaines.

Comment l'initiative UAI est-elle née ?

À la suite du Sommet humanitaire mondial, un groupe international divers – composé de professionnels expérimentés du secteur humanitaire, de membres d'ONG

Tackling inhumanity is imperative now! It is a worldwide responsibility but it is also one in which citizens can play an important role through individual and collective action. United Against Inhumanity (UAI) will seize every opportunity to engage with a wide range of actors operating at the local or global level, to identify partnerships and to spread the word that the voices of a multitude of communities and committed individuals can prove an irresistible force against the inhumanity of contemporary warfare.

How did UAI come about?

In the aftermath of the World Humanitarian Summit a diverse international group of experienced humanitarian practitioners, members of NGOs and think tanks from a broad range of countries and backgrounds started discussing the need for a space for civil society to demand change: what could be done,

et de *think tanks* – représentant des pays et des horizons variés, a commencé à discuter du besoin de donner à la société civile l'espace nécessaire pour revendiquer le changement. Que pourrions-nous faire, concrètement, pour lutter contre le caractère inhumain des guerres et de leur cortège de conséquences? Quel est le futur des principes universalistes autour desquels l'action humanitaire s'articule? Que pouvons-nous faire pour améliorer la survie et la dignité des personnes qui vivent ou fuient un conflit armé lorsque le système international ne souhaite pas ou n'est pas capable de le faire? Quel genre de mécanisme international crédible pourrait être établi pour surveiller et rendre compte publiquement des atrocités et des crimes contre l'humanité commis par les acteurs étatiques ou non étatiques? Et quelle serait la valeur ajoutée de notre initiative?

Phase d'incubation (juillet 2017-juin 2018)

Grâce à des financements de démarrage attribués par quelques ONG et fondations, un groupe restreint à caractère provisoire a organisé un cycle de consultations informelles impliquant des ONG, des groupes issus de la société civile et des *think tanks* nationaux au sein de plusieurs plates-formes humanitaires. Ce faisant, l'objectif était de tester le concept d'UAI et de déterminer s'il existait bel et bien un intérêt suffisant pour lancer une campagne mondiale. L'an dernier, des sessions de réflexion ont été organisées à Bangkok, Beyrouth, Berlin, Dublin, Genève, Londres, Maputo, Nairobi, New York, Paris, Phnom Penh, Washington DC, Yangon et Rome – dans le respect des règles de confidentialité dites de Chatham House. Des sessions de briefing bilatérales ont également été tenues, avec la participation d'une sélection de personnes issues des institutions internationales. Les contributions rassemblées au cours de ces consultations ont permis d'affiner le concept d'UAI, son mode opératoire, ainsi que les actions potentielles qui pourraient être conduites.

practically, to counter the inhumanity of wars and their cortege of consequences? What is the future of the universalist principles around which humanitarian action is organised? What can be done to enhance the survival and dignity of people living in or fleeing from armed conflict when the international system is unwilling or unable to do so? What sort of credible global mechanism could be established to monitor and report publicly on State and non-State actors responsible for atrocities and crimes against humanity? What would be the added value of our initiative?

Incubation phase (July 2017 to June 2018)

Working with initial seed money provided by a handful of NGOs and foundations, a provisional core group organised a series of informal consultations with national NGOs, civil society groups and think tanks in several humanitarian hubs to test the concept of UAI and whether or not there was sufficient appetite for a global campaign. Brainstorming sessions were organised under the so-called Chatham House privacy rule in Bangkok, Beirut, Berlin, Dublin, Geneva, London, Maputo, Nairobi, New York, Paris, Phnom Penh, Washington DC, Yangon and Rome over the past year. Bilateral briefings with concerned individuals from international institutions were also held. The inputs gathered in these consultations contributed to the refining of the UAI concept, modus operandi and potential actions to be conducted.

Most participants in these consultations broadly concurred with the analysis that triggered UAI, namely the crisis of multilateralism and the erosion of the refugee/migration systems coupled with varying levels of indifference in the face of war-related atrocity.

Meanwhile the small group of initiators has expanded regularly to include approximately 450 like-minded prac-

La plupart des participants à ces consultations ont très largement validé les éléments d'analyse ayant mené au concept d'UAI : la crise du multilatéralisme et l'érosion des systèmes concernant les réfugiés et les migrations, ainsi que des degrés variés d'indifférence face aux atrocités commises en contexte de guerre.

Pendant ce temps, le petit groupe de fondateurs s'agrandissait progressivement pour inclure environ 450 professionnels, universitaires et groupes partageant les mêmes idées et représentant des horizons géographiques, culturels et politiques variés, à l'échelle planétaire. La plupart des personnes consultées se sont accordées à dire qu'il fallait agir urgemment, afin d'interroger les acteurs armés étatiques ou non qui violent les standards internationaux relatifs à l'humanitaire et aux réfugiés ; et que le fait de ne pas agir revenait à se rendre complice de telles violations.

Évaluation stratégique (juin 2018, Genève)

Au vu de la solidité de ce vaste soutien en faveur du concept d'UAI et de son potentiel de fédération des idées populaires, les fondateurs d'UAI ont organisé une réunion d'évaluation stratégique dans le but d'examiner les progrès réalisés. C'est alors qu'il a été décidé de poursuivre en créant la structure juridique du nouveau réseau international UAI sous la forme d'une ONG, et en initiant une phase de consolidation. Nous continuerons à évaluer l'intérêt suscité par UAI à plus grande échelle, ainsi qu'à élargir nos initiatives de mise en réseau et de plaidoyer, tout en poursuivant l'exploration de mécanismes ambitieux visant à interroger l'inhumanité des guerres qui pèsent de manière inacceptable sur les populations civiles, et l'impunité qui détruit des vies et déchire les sociétés.

UAI opérera de deux manières

En travaillant avec des institutions et des groupes partageant ses objectifs, l'ambition d'UAI est de collecter, d'analyser et de diffuser de manière indépendante

titioners, academics and groups from different geographical, cultural and political settings around the world. Most people consulted agreed that something had to be done urgently to challenge State and non-State armed actors who violate international humanitarian and refugee norms; and that not doing so was tantamount to being complicit to such violations.

Strategic review (June 2018, Geneva)

On the strength of this widespread support for the UAI concept and its potential to capture people's imagination, the initiators convened a Strategic Review meeting to take stock of progress made. It was decided then to move forward with the registration of the emerging UAI international network as an NGO and to launch a Consolidation phase. It will continue to test the appetite for UAI on a wider scale and widen networking and advocacy initiatives while further exploring ambitious mechanisms with the aim of challenging the inhumanity of wars that are taking an unacceptable toll on civilians and the impunity that destroys lives and tears apart societies.

UAI will operate in two ways

Working with institutions and groups that share its goals, UAI's ambition is to collect, analyse and disseminate independently verified documentation on the harm inflicted on civilians subjected to the inhumanity of warfare, and use the data to support the mobilisation of public opinion to confront perpetrators and encourage compliance with international law and respect for universal human values.

Producing knowledge

At present there is no credible and independent entity that systematically collects and analyses violations of humanitarian norms and standards and makes this information available to the general public. To fill this vacuum, UAI plans to engineer the establishment of an Independent Humanitarian Watch (IHW)

des informations vérifiées au sujet des préjudices infligés aux populations civiles victimes de l'inhumanité des pratiques de guerre. Il s'agit également d'utiliser ces données pour favoriser la mobilisation de l'opinion publique visant à mettre les auteurs d'atrocités face à leurs responsabilités, et encourager le respect du droit international et des valeurs humaines universelles.

Générer des connaissances

À ce jour, il n'existe pas d'entité crédible et indépendante qui se charge de collecter et d'analyser les violations des normes et standards humanitaires de manière systématique ni de diffuser ces informations auprès du grand public. Pour combler cette lacune, UAI prévoit de mettre au point un organe de veille humanitaire indépendant (Independent Humanitarian Watch, IHW) pour surveiller et documenter les actes à caractère inhumain. Par ailleurs, un Index de l'([In] Humanité ([In]humanity Index) pourrait encourager le respect du droit international et des valeurs humaines universelles.

Certaines activités essentielles à cette phase de consolidation impliqueront un cycle de consultations d'ordre technique pour étudier la faisabilité de ces mécanismes; elles rassembleront des experts universitaires et des professionnels spécialistes des éléments dont nous avons besoin. Nous prévoyons de collaborer avec des experts ayant déjà travaillé sur des thèmes similaires par le passé, et notamment avec les défenseurs de la proposition « IHL Watch » faite par la Suède en 2012. En outre, l'université d'Édimbourg a accepté d'accueillir une première réunion technique entre experts à l'automne 2018.

Promouvoir la notion de responsabilité collective des acteurs de la société civile issus des quatre coins du monde

En suscitant un engagement collectif mondial impliquant des individus et

to track and document inhumanity, and an (In)humanity Index could encourage compliance with international law and respect for universal human values.

Critical activities for the Consolidation phase will involve a series of technical consultations on the feasibility of these mechanisms, bringing together academic experts and practitioners in the elements needed. The plan is to collaborate with specialists who have worked on similar issues in the past, in particular the proponents of the "IHL Watch" proposal, which was put forward by Sweden in 2012. The University of Edinburgh has agreed to host a first technical meeting of experts in autumn 2018.

Promoting a sense of collective responsibility of civil society from all parts of the world

Mobilising a worldwide collective commitment of individuals and groups who refuse to be part of the silence that allows violence to be "normalised", UAI will challenge governments and relevant international and regional organisations to uphold their obligations and actively address war-related atrocities and mistreatment of people fleeing for their lives. It will work with others to advocate for changes in the policies and practices of governments and other warring parties.

The way forward

We envision UAI developing organically as a broad international citizen and civil society campaign in which NGOs and local groups conduct a range of activities in sync with the UAI Call to Action. The individuals and groups that champion UAI will be supported by a Secretariat reporting to an international Executive Committee (IEC). An Advisory Board will ensure representation of UAI national, regional or thematic groups or chapters that will provide substantive advice to the IEC while conducting their own activities in line with the agreed UAI objectives.

des groupes qui refusent de se rendre complices du silence qui autorise la « normalisation » des violences, UAI interrogera les gouvernements, ainsi que les organisations régionales et internationales concernées, afin qu'ils respectent leurs obligations et traitent activement la thématique des atrocités commises en contexte de guerre et des mauvais traitements infligés aux personnes qui fuient pour sauver leur vie. UAI collaborera avec d'autres acteurs pour mener un plaidoyer en faveur de la modification des politiques et des pratiques mises en œuvre par les gouvernements et les autres parties prenantes aux conflits.

Prochaines étapes

Nous envisageons le développement organique d'UAI sous la forme d'une vaste campagne internationale menée par les citoyens et les acteurs de la société civile, dans le cadre de laquelle les ONG et les groupes locaux mèneront de nombreuses activités, conformément à l'appel à l'action formulé par UAI. Les individus et groupes qui soutiennent UAI seront accompagnés par un secrétariat, qui sera lui-même chargé de rendre des comptes devant un comité directeur international (international executive committee, IEC). Un conseil consultatif garantira la représentation des groupes/chapitres nationaux, régionaux et thématiques constituant UAI, qui feront des recommandations de fond au comité directeur, tout en menant leurs propres activités dans le respect des objectifs définis par UAI.

L'assemblée générale fondatrice d'UAI s'est tenue le 2 octobre à Genève. De manière symbolique, les membres fondateurs (encadré ci-dessous) qui ont participé à l'événement se sont rassemblés sous la *Broken Chair* (« Chaise brisée ») située sur la place des Nations, pour marquer le lancement de cette nouvelle aventure collective.

The UAI founding General Assembly took place on 2 October in Geneva. Symbolically, the founding members (box below) who were present gathered under *Broken Chair*, place des Nations, to mark the beginning of this new collective adventure.

Biographie

Biography



JEAN-BAPTISTE RICHARDIER

Médecin, cofondateur de Handicap International en 1982 pour apporter une aide aux réfugiés cambodgiens handicapés, notamment les victimes de mines antipersonnel, il a accompagné le développement du réseau Handicap International aujourd'hui présent dans près de soixante-dix pays. En 2014, il se consacre à la mise en place de l'Institut HI pour l'action humanitaire, puis au lancement de la revue internationale *Alternatives Humanitaires* dont il est un des administrateurs. Il est l'un des cofondateurs de l'association *United Against Inhumanity* créée en octobre 2018.

A medical doctor and co-founder of Handicap International in 1982 to bring assistance to Cambodian refugees with disabilities, notably mutilations caused by anti-personnel mines, he has steered the development of the Handicap International network, present today in nearly 70 countries. In 2014, he worked to create the HI Institute on Humanitarian Action and to launch the *Humanitarian Alternatives* international review. He is one of the co-founders of the association *United Against Inhumanity*, established in October 2018.



© UNITED AGAINST INHUMANITY

À l'issue de l'assemblée générale constitutive, symboliquement, plusieurs membres fondateurs se sont réunis sous le monument « Broken Chair », place des Nations à Genève.

Following the constitutive general assembly, symbolically several founding members of UAI gathered under the "Broken Chair" monument, Place des Nations in Geneva.

De gauche à droite/ From left to right:

Jean-Baptiste Richardier, Nathalie Herlemont, Antonio Donini, Norah Niland, Tammam Aloudat, Martin Barber, Mark Bowden, Nicolas Borsinger, Audrey Sala.

Membres fondateurs de l'initiative UAI / UAI Founding members: Mimidoo Achakpa (Nigeria); Saba Al Mubaslat (Jordan); Tammam Aloudat (Syria); Laetitia Atlani-Duault (France); Martin Barber (UK); Nounou Booto (Democratic Republic of Congo); Nicolas Borsinger (Switzerland); Mark Bowden (UK); Francis Charhon (France); Pauline Chetcutti (France); Cristina Churrua (Spain); Deirdre Clancy (Ireland); Antonio Donini (Italy); Juliano Fiori (Brazil); Sarah Hammerl (Germany); Nathalie Herlemont (France); Anne Héry (France); Khaled Mansour (Egypt); Benoît Miribel (France); Kostas Moschochoritis (Greece); Norah Niland (Ireland); Jean-Baptiste Richardier (France); Stephane Rousseau (France/Thaïland); Audrey Sala (Peru); Jeevan Sharma (Nepal); Margot Tudor (UK); Ulrike Von Pilar (Germany).

Les piliers vacillants du temple des États... et la participation citoyenne

The crumbling pillars of the Temple of States... and citizen participation

*Antonio Donini • Member of the emerging
movement United Against Inhumanity*



ANTONIO
DONINI

Dans sa forme actuelle, l'Organisation des Nations unies ne rend pas service aux citoyens qu'elle promet de protéger. Est-il venu le temps de créer la « version ONU 2.0 » qui placerait ces derniers au cœur de son projet ? Cet article, qui repose sur un exposé présenté à la fin du mois d'août 2018 lors de la conférence de l'Association internationale des études humanitaires (International Humanitarian Studies Association), explique les raisons pour lesquelles le système international actuel est en train de perdre sa raison d'être. Une approche de citoyenneté mondiale doit être explorée de toute urgence. Il serait judicieux de commencer par mobiliser les citoyens autour du programme de l'initiative *United Against Inhumanity*.

Lorsque les pères fondateurs – et une seule mère fondatrice – ont défini les principales composantes du projet des Nations unies dans les mois qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, ils étaient mus par le sentiment – ou du moins par le discours – selon lequel tout cela ne devait plus jamais arriver. Ils abandonnèrent les grands

The UN in its current form does not serve the citizens it promises to protect. Is it time for a “UN 2.0” that puts citizens at the centre? This article, based on a presentation at the International Humanitarian Studies Association conference at the end of August 2018, explains why the current international system is becoming irrelevant. A world citizenship approach must urgently be explored. A good place to start is citizen mobilisation around the United Against Inhumanity agenda.

When the founding fathers – and the single founding mother – were assembling the building blocks of the United Nations in the waning months of WWII, they were spurred by the sentiment or, at least, the narrative of “never again”. Jettisoning the lofty Wilsonian ideals of the League of Nations, they expressed their vague notions of peace and security through a mix of functionalist ideas (strongly influenced by David Mitrany) and the victors' can-do capitalist spirit

idéaux wilsoniens de la Société des Nations et formulèrent de vagues notions de paix et de sécurité à travers un ensemble d'idées fonctionnalistes (fortement influencées par David Mitrany) et par l'esprit capitaliste et volontariste des vainqueurs. Il s'agissait d'une sorte de fordisme appliqué aux relations internationales: le bon dosage entre capital et expertise technique allait créer les conditions propices à la paix et au développement « dans une plus grande liberté ». Sans doute l'idée selon laquelle les problèmes d'action collective (autrement dit, d'ordre politique) pourraient être solutionnés – ou du moins atténués – en les dépolitisant par le biais de la technique est-elle l'une des grandes contributions des Nations unies au domaine de la coopération internationale. Cette approche a plus ou moins bien fonctionné, selon que l'on considère la décolonisation ou bien l'usage croisé de leurs droits de veto par les superpuissances. Pendant plus de cinquante ans, c'est cette approche qui a constitué le mode opératoire standard (*standard operating procedure*, SOP) du système international.

Puis il y a eu une cassure. Malgré un discours réconfortant commençant par « Nous, peuples des Nations unies », l'unité de mesure utilisée au sein du système international n'était autre que l'État. Selon l'expression patriotique « *my country, right or wrong* », c'est bien la souveraineté qui était vénérée au sein du temple des États. Les pères et mères fondateurs auraient-ils pu agir autrement? Les leçons de la Société des Nations avaient-elles été apprises? Probablement pas: il restait encore une guerre à gagner et des gains à distribuer. Les compromis qui ont mené à la Charte se fondaient sur le *statu quo*, et non pas sur une réflexion profonde au sujet de l'avenir. De fait, aujourd'hui, notre système archaïque est totalement perméable aux réformes.

Pendant que les États se préoccupaient d'honorer et de polir leur tabernacle, le monde continuait d'avancer. L'ordre mondial établi à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, qui reposait sur la souveraineté, le capitalisme triomphant, la rivalité entre

– a sort of Fordism applied to international relations: the right mix of money and technical expertise would set the scene for peace and development “in larger freedom”. Arguably, the notion that collective action problems (i.e. politics) could be solved or at least defused by de-politicising them through technique is one of the great contributions of the UN to international cooperation. This approach worked more (decolonisation) or less well (superpower crossed vetoes). For more than 50 years it was the dominant standard operating procedure – SOP – of the international system.

Then something broke. Despite the heart-warming rhetoric of “We, the peoples”, the unit of measure in the international system was definitely the State. “My country right or wrong” – sovereignty – was what was worshipped in the temple of States. Could the founding parents have done otherwise? Were the lessons of the League of Nations learned? Probably not: there was still a war to win and spoils to distribute. The compromises that led to the Charter were based on the *status quo*, not on any deep thinking about the future. And now we have an ossified system totally impervious to reform.

While States were busy honouring and polishing their tabernacle, the world had moved on. The post-WWII order built on sovereignty, triumphant capi-

« La prédiction de Rosa Luxembourg – qui affirmait que lorsque le système capitaliste n'aurait plus rien "d'extérieur" à occuper ou à exploiter, il atteindrait ses limites structurelles et s'effondrerait – s'est-elle réalisée ? »

“Perhaps Rosa Luxemburg’s prediction that when the capitalist system ran out of an ‘outside’, to occupy and exploit, it would reach its structural limits and collapse had come true?”

les superpuissances et les domaines d'intérêt, s'est effondré en même temps que le mur de Berlin ; mais les institutions créées pour « gérer » cet ordre mondial l'ont à peine remarqué. Petit à petit, il est devenu évident que le « système » était constitutionnellement inadapté à la gestion de la transnationalité, et que les États « souverains » du Nord (comme cela avait été le cas dans le Sud pendant des décennies) étaient incapables de reprendre en main un capitalisme transnational et une mondialisation sauvages, sans parler des groupes et des mouvements armés radicalisés sans ancrage géographique précis, des ravages provoqués par ceux-ci et la « guerre contre le terrorisme », des déplacements de populations (forcés ou volontaires) ou du changement climatique. Trump et la mort du multilatéralisme ne sont que des épiphénomènes de l'effondrement d'un ordre mondial supposément fondé sur des règles. Peut-être la prédiction de Rosa Luxemburg – qui affirmait que lorsque le système capitaliste n'aurait plus rien « d'extérieur » à occuper ou à exploiter, il atteindrait ses limites structurelles et s'effondrerait – s'est-elle réalisée ?

Il est évident que le capitalisme est encore vivant et qu'il se porte bien. C'est l'État souverain, tel que nous le connaissons depuis les traités de Westphalie, qui paie le prix du succès sans limites du capitalisme mondial. Cette « forme étatique » plus ou moins libérale s'est répandue en même temps que le mode de production capitaliste ; et aucune alternative viable ne semble émerger face à ces deux éléments. La relation entre les deux a tout de même connu un revirement intéressant, à la suite duquel Marx et Keynes ont dû se retourner dans leur tombe. Le concept d'État-providence est bel et bien devenu obsolète (même s'il en existe encore quelques vestiges dans certains endroits, comme en Scandinavie, et peut-être en France et en Irlande). Aucun État n'a la volonté ou la capacité de récupérer le contrôle du capital et de la finance transnationale. De fait, tandis que les États représentent encore des rouages importants au sein de la machine interétatique, cet affaiblissement de l'État favorise le développement du capitalisme.

talism, superpower rivalry and spheres of interest collapsed with the Wall, but the institutions established to "manage" this order hardly noticed. It became progressively clear that the "system" was constitutionally unfit to deal with transnationality and that "sovereign" States in the North (as had been the case in the South for decades) were unable to rein in unregulated transnational capitalism and globalisation, not to mention radicalised non-geographical armed groups and movements, the havoc they and the Global War on Terror wreaked, population flows (forced and voluntary) and climate change. Trump and the demise of multilateralism are but an epiphenomenon in the collapse of the so-called rule-based world order. Perhaps Rosa Luxemburg's prediction that when the capitalist system ran out of an "outside", to occupy and exploit, it would reach its structural limits and collapse had come true?

Capitalism is of course alive and well. It is the sovereign State as we know it since the Treaties of Westphalia that is paying the price of the unfettered success of globalised capitalism. This more or less liberal "State-form" has expanded in tandem with the capitalist mode of production and no viable alternatives seem to exist to either. But the relationship between the two has gone through an interesting reversal that has Marx and Keynes turning in their graves. The idea of the welfare State is truly gone (well, there are still some vestiges in places like Scandinavia and maybe France and Ireland). No State is willing or able to claw back control over transnational capital and finance. In fact, while States are still important cogs in the inter-State machine, this weakening of the State is functional to capitalist development.

The challenge to the capitalism-sovereign State dyad is thus not coming, as Mark Duffield would put it, from "barbarians" in the borderlands – as these borderlands effectively no longer exist – but from the "inside": from the

Le défi qui se présente à la dyade capitalisme-État souverain ne provient donc pas – comme dirait Mark Duffield – des « barbares » situés aux frontières (car, dans les faits, ces zones frontalières n'existent déjà plus), mais plutôt de « l'intérieur » : de la transnationalité du capitalisme mondial, des mouvements transnationaux millénaristes, etc.

Au final, qu'est-ce que les Nations unies ont vraiment fait pour nous ?

Un système qui s'appuie sur un ordre mondial reposant sur la notion idéalisée d'État souverain, ainsi que sur des schémas de répartition du pouvoir vieux de 70 ans, ne dispose pas des outils adéquats pour gérer les problèmes d'action collective dont le caractère est essentiellement transnational. De plus, les citoyens ne sont jamais invités à s'exprimer quant à la manière dont ces institutions sont gérées, et pour le compte de qui. Toutes les tentatives de réforme des Nations unies ont échoué. Et pourtant, l'ONU continue de s'activer, en mobilisant sa petite tête pensante et son énorme corps dysphorique, auquel de nouveaux appendices sont ajoutés dès qu'un « nouveau » problème fait la une des journaux. Il est souvent dit que seule une troisième guerre mondiale pourrait générer une motivation et une vision suffisantes pour préparer l'ONU à faire face à l'avenir. Mais n'allons pas dans cette direction. Essayons plutôt de penser différemment.

Si la réforme des Nations unies n'a aucun sens, alors la réponse est la suivante : ne réformez pas l'ONU, recommencez tout (en anglais : *don't reform the UN, start again*, DRUNSA¹). Construisez quelque chose d'autre en parallèle : si l'initiative fonctionne, elle se retrouvera sur le devant de la scène. En la matière, il existe un programme de recherche qui examine la manière dont la participation citoyenne transnationale pourrait devenir la pierre angulaire de toutes les réformes institutionnelles.

transnationality of globalised capitalism, transnational millenarist movements and the like.

What did the UN ever do for us?

A system of global order based on the idealised notion of sovereign States, and their power configurations as they stood seventy years ago, is poorly equipped to deal with collective action problems that are transnational at their core. Moreover, citizens have no say whatsoever in how these institutions are run and for whose benefit. All attempts to reform the UN have failed. Yet it rambles on with its tiny brain and huge dysphoric body to which additional appendages are added as soon as a "new" problem hits the headlines. Conventional wisdom has it that only a WWII might provide enough motivation and vision to equip the UN for the future. Let's not go there. Instead, let's think outside the box.

If UN reform is pointless, then DRUNSA is the answer: don't reform the UN, start again¹. Build something in parallel: if it works, it will move centre stage. There is a research agenda here on how to make transnational citizen participation the cornerstone of any institutional reform. The argument goes like this: the Temple of States was not conceived as a tool to deal with transnationality. It sacralises sovereignty and demonises the individual with or without cit-

« Si la réforme des Nations unies n'a aucun sens, alors la réponse est la suivante : ne réformez pas l'ONU, recommencez tout. »

"If UN reform is pointless, then DRUNSA is the answer: don't reform the UN, start again."

— 1. Félicitations à Martin Barber pour avoir créé cet acronyme et fondé l'organisation DRUNSA, dont il me semble que lui et moi sommes les uniques membres.

— 1. Kudos to Martin Barber for having coined the acronym and set up the DRUNSA organisation of which, as far as I know, he and I were the only two members.

L'idée est la suivante: le temple des États n'a pas été conçu comme un outil permettant de gérer la transnationalité. Il sacralise la souveraineté et diabolise l'individu, que celui-ci ait ou non une citoyenneté. Cela dit, à l'ère de la transnationalité, les États ne sont pas capables de gérer les crises, et les citoyens ne sont pas invités à s'exprimer au sujet des conséquences des forces transnationales qui les affectent directement. Pour le moment, la citoyenneté est intrinsèquement liée à l'État-nation. Cependant, si celui-ci n'est plus capable de satisfaire les besoins des citoyens et se montre purement et simplement hostile à ceux qui cherchent refuge ou n'ont pas de citoyenneté, peut-être le temps est-il venu de redéfinir la notion de citoyenneté en la détachant de tout concept de territoire. Les technologies peuvent être mises au service de la citoyenneté mondiale pour que les droits et les opportunités puissent être revendiqués par tous, et non pas seulement dans les limites des frontières nationales. En la matière, l'UE propose déjà des modèles minimalistes. Prenons un exemple extrême: « Si la démocratie est supposée donner aux votants un certain contrôle sur leurs propres conditions de vie..., les élections organisées aux États-Unis ne devraient-elles pas impliquer la plupart des gens qui vivent sur la planète? » Les citoyens afghans, par exemple – qui sont directement concernés par les résultats des élections américaines – ne devraient-ils pas avoir leur mot à dire, ou bien même avoir le droit de vote dans le cadre de ces élections? *Idem* pour les citoyens du Yémen qui se font bombarder avec le concours des fabricants d'armes de guerre occidentaux.

De fait, il ne s'agit pas d'une idée très révolutionnaire. Elle est exprimée depuis quelque temps déjà².

Pour le moment, ce n'est guère plus qu'une chimère. Mais la question de la participation des êtres humains aux débats qui les concernent de manière directe ne devrait-

izenship. Yet in transnational times States are unable to cope with crises and citizens have no say on the consequences of transnational forces that affect them directly. Citizenship, for now, is inherently linked to the nation-State. But if the nation-State is no longer able to respond to citizens' needs and is downright hostile to those seeking refuge or lacking citizenship, perhaps the time has come to redefine citizenship by de-linking it from territory. Technology can be pressed in the service of global citizenship so that rights and opportunities could be claimed by all and not just within the confines of national borders. The EU provides some minimalist models of this already. In an extreme example, "if democracy is supposed to give voters some control over their own conditions... should a US election not involve most people on earth?"² Should the citizens of, say, Afghanistan who are directly affected by the results of US elections not have a say or even vote in these elections? Ditto the citizens of Yemen who are being bombed courtesy of Western weapon-of-war factories.

This is, actually, not such a revolutionary idea. It has been around for a while.³

For now, this is little more than a pipe dream. But shouldn't the question of the participation of human beings on matters that affect them directly be put on the agenda? And if this agenda cannot be handled by the UN because it goes against the grain of the outdated power dynamics of a sclerotic organisation, shouldn't citizens and civil society start thinking of a UN 2.0 – or better still a UCO (United Citizens Organisation)? This UCO would be based on the principle that "as a citizen of the world, I should have a say on anything that affects me". From climate change

— 2. Voir Rana Dasgupta, « The demise of the nation state », *The Guardian*, 5 avril 2018.

— 3. R. Dasgupta, ainsi qu'un ouvrage antérieur écrit par Goodin, Arzideh et al.

— 2. See Rana Dasgupta, *The Demise of the Nation-State*, *The Guardian*, 5 April 2018.

— 3. R. Dasgupta; but also earlier work by Goodin, Arzideh and others.

elle pas être inscrite à l'ordre du jour? Et si celui-ci ne peut pas être géré par les Nations unies, car il va à l'encontre des dynamiques de pouvoir obsolètes d'une organisation sclérosée, les citoyens et la société civile ne devraient-ils pas commencer à envisager une version 2.0 des Nations unies – ou, mieux encore, une Organisation des citoyens unis? Elle se fonderait sur le principe selon lequel « en qualité de citoyen du monde, je devrais avoir un mot à dire sur tous les sujets qui me concernent », qu'il s'agisse du changement climatique ou de l'usage des pesticides, en passant par la résolution des conflits et les migrations.

En la matière, l'idée est que les principales institutions internationales sont de moins en moins pertinentes vis-à-vis de la nature et de l'ampleur des conflits et des crises du début du XXI^e siècle. Le tribut à payer est particulièrement lourd pour les populations civiles qui sont prises en étau par des guerres vicieuses, ou bien qui essayent de les fuir. La nature des conflits armés est elle-même en mutation, de même que le cortège de ses conséquences humanitaires. Nous vivons une époque semblable à celle qui a précédé Solférino: les anciennes lois ne servent plus, tandis que de nouvelles, plus adaptées au contexte actuel, doivent encore émerger.

L'Internationale humanitaire souffre de maux semblables à ceux du « système » international fondé sur les États. Sa structure de base est consubstantielle au système des États, dans la mesure où elle est fondée sur une triade de bailleurs de fonds occidentaux, d'agences onusiennes et d'ONG majoritairement occidentales (en termes d'éthique, si ce n'est en termes de nationalité). Il se peut qu'elle ait atteint ses limites structurelles. Les principes humanitaires ont résisté à l'épreuve du temps, mais il est peu probable qu'ils ressortent indemnes de la vague actuelle de crises et de conflits transnationaux. Les Conventions de Genève sont mal outillées pour gérer des guerres sans ancrage géographique précis, sans parler des formes de violence armée urbaine ou à caractère mafieux qui font parfois plus de morts parmi les civils que les « guerres » traditionnelles. Tout comme les

to the use of pesticides to conflict resolution to people on the move.

The point here is that mainstream international institutions are increasingly less relevant to the nature and scale of the conflicts and crises of the early 21st century. The toll on civilians caught up in or trying to flee vicious wars is particularly high. Armed conflict itself is changing and so is its cortège of humanitarian consequences. We are in a pre-Solférino moment where the old laws no longer work and new ones adapted to the current dispensation have yet to emerge.

The humanitarian *internationale* suffers from similar ills as the State-based international "system". Its very make up is consubstantial with the State system as it is based on a triad of western donors, UN agencies and prevalently western NGOs (in ethos if not in terms of nationality). It may have reached its structural limits. Humanitarian principles have stood the test of time but it is unlikely that they will survive unscathed the current wave of transnational crises and conflicts. The Geneva Conventions are ill equipped to deal with non-geographical wars, not to mention forms of armed urban or mafia-style violence that sometimes kill more civilians than traditional "wars". Like areas controlled by "terrorist" groups, shantytowns in Latin America and elsewhere are becoming "no-go" areas where a governance of sorts is provided by non-State armed actors.

A good place to start DRUNSA is by bringing the citizen into the decision making around humanitarian action. Rhetoric around participation and accountability to affected communities abounds, but the stubborn reality is that the humanitarian enterprise is anything but accountable or participatory. It continues to be an establishment – some say a club – in which the rules have been set, so to speak, by absentee feudal landlords who have no clue about how the land is tilled. Citizen action needs to re-emerge

zones contrôlées par les groupes « terroristes », les bidonvilles d'Amérique latine et d'ailleurs sont en passe de devenir des zones de « non-droit », au sein desquelles toute forme de gouvernance est organisée par des acteurs armés non étatiques.

Il serait judicieux de lancer DRUNSA en impliquant les citoyens dans les processus de prise de décisions relatives à l'action humanitaire. Il existe de multiples discours concernant la participation et la responsabilité vis-à-vis des communautés affectées, mais la réalité factuelle est que l'action humanitaire est tout sauf transparente et participative. Elle continue de représenter une institution – certains parlent même d'un club – au sein duquel les règles ont été définies, pour ainsi dire, par des propriétaires terriens féodaux et absents qui n'ont aucune idée de la manière dont les champs sont labourés. Les initiatives citoyennes doivent réémerger sous la forme d'une force à même de mettre les pouvoirs en place face à leurs responsabilités. Plus important encore, la mobilisation citoyenne transnationale – un phénomène que nous avons beaucoup observé dans les années 1920 et 1930 (avec les Brigades internationales en Espagne, la Troisième Internationale, les IWW/Wobblies, Sacco et Vanzetti, le Mouvement fédéraliste, le mouvement anticolonial, etc.) – peut parfois générer des résultats.

En résumé, on peut douter de l'idée selon laquelle les États-nations peuvent connaître un succès durable dans la lutte contre les forces transnationales (du capital, de la finance, du millénarisme ethno-religieux, etc.). Ces mouvements seraient mieux contrôlés au niveau transnational par le biais d'une Organisation des citoyens unis ou de coalitions formées par des groupes de la société civile ou par des initiatives semblables menées par les citoyens.

***United Against Inhumanity* place les citoyens au cœur de son projet**

Cela nous ramène à l'initiative *United Against Inhumanity* (UAI), qui est un mouvement mondial émergent formé par des citoyens et acteurs de la société civile

as a force to hold the powers-that-be to account. More importantly, transnational citizen mobilisation – something we saw a lot of in the 1920s and 1930s (International Brigades in Spain, the Third International, the IWW/Wobblies, Sacco and Vanzetti, the Federalist Movement, the anti-colonial movement, etc.) – can sometimes achieve results.

To sum up, it is dubious that nation States can have durable success in combating transnational forces (of capital, finance, ethno-religious millenarism and the like). These movements would be better countered transnationally through a UCO or coalitions of civil society groups or similar citizen-driven initiatives.

United Against Inhumanity: citizens at the centre

And this brings us to *United Against Inhumanity* (UAI) – an emerging global movement of citizens and civil society who are outraged by the inability and unwillingness of the formal international system to address the causes and consequences of armed conflict. As explained in more detail in the article by Jean-Baptiste Richardier (see above), the goal of UAI is to provide a channel for the indignation of the growing number of citizens and civil society organisations who refuse to sit back and accept the appalling suffering of civilians caught up in war, or the policies and practices that stop children, women and men fleeing today's armed conflicts from reaching safety. UAI works with citizen and civil society organisations and puts the citizen at the centre of efforts to combat the inhumanity of warfare and the abomination of measures that deny those in need of refuge the right to seek asylum. It aims to increase the political and reputational damage to perpetrators and to support civil society actions on the inhumanity of war and the erosion of asylum.

This, of course, is a tall order. But so was the abolition of slavery, or the struggle for decolonisation or for human rights. Difficulty is not an excuse for veiling our

indignés face à l'incapacité et à l'absence de volonté du système international officiel au moment de s'attaquer aux causes et aux conséquences des conflits armés. Comme l'article de Jean-Baptiste Richardier (voir plus haut) l'explique plus en détail, l'objectif d'UAI est de proposer un moyen d'exprimer l'indignation d'un nombre croissant de citoyens et d'organisations de la société civile qui refusent de rester assis tranquillement et d'accepter les effroyables souffrances des populations civiles prises en étau par les guerres, ou encore les politiques et les pratiques qui empêchent les enfants, les femmes et les hommes qui fuient les conflits armés contemporains de se mettre en lieu sûr. UAI collabore avec les citoyens et les organisations de la société civile en plaçant les premiers au cœur de ses efforts visant à lutter contre l'inhumanité des pratiques de guerre et contre les mesures abominables qui empêchent les personnes qui cherchent refuge de bénéficier du droit d'asile. L'initiative a pour objectif d'augmenter l'impact des sanctions contre les auteurs de violences, en termes politiques et réputationnels, ainsi que de soutenir les actions de la société civile contre l'inhumanité de la guerre et l'érosion de l'asile.

Il est évident que cela représente un défi de taille. Tout comme c'était le cas pour l'abolition de l'esclavage, ou pour la lutte en faveur de la décolonisation ou des droits de l'Homme. La complexité de la tâche n'est pas une excuse pour se voiler la face et rester assis sans bouger le petit doigt. Comme le disait Sénèque, ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas; c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles. Dans un monde interconnecté où nous sommes tous en réseau, notre appartenance commune à l'humanité nous force à agir. Sinon, nous devenons « complices de ce qui nous laisse indifférents⁴ ».

Tous les textes de cette rubrique ont été traduits de l'anglais par Méline Bernard.

« L'initiative a pour objectif d'augmenter l'impact des sanctions contre les auteurs de violences, en termes politiques et réputationnels. »

"The initiative aims to increase the political and reputational damage to perpetrators."

face or sitting on our hands. As Seneca used to say: it is not because things are difficult that we don't do them; it's because we don't do them that they become difficult. In an interconnected and networked world, our common humanity compels us to act. If not, we become "accomplices to that which leaves us indifferent"⁴.

All the texts of this section have been translated from the English by Méline Bernard.

Biographie

Biography



ANTONIO DONINI

Chercheur dans le domaine de l'humanitaire. Il est également l'un des fondateurs de l'initiative émergente *United Against Inhumanity*. Il peut être contacté à l'adresse suivante : antonio.donini@tufts.edu
A humanitarian researcher and one of the initiators of the emerging *United Against Inhumanity* initiative. He can be reached at: antonio.donini@tufts.edu

— 4. George Steiner, *Langage et silence*, 10-18, 1999, p. 150 (dans l'édition américaine).

— 4. George Steiner, *Language and Silence. Essays on Language, Literature and the Inhuman*, New York, Atheneum, 1967, p.150.

CULTURE

COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

À l'ouest, rien de nouveau
All quiet on the western front

157

LIVRES | BOOKS

*Bruno-Georges
David*

ONG, compassion à tous les rayons ?
NGOs, compassion in all departments ?

158

Une vie dans l'attente: la santé mentale des personnes réfugiées et les récits de souffrance sociale après la fermeture des frontières de l'Union européenne en mars 2016

A life in waiting: Refugees' mental health and narratives of social suffering after European Union border closures in March 2016

Réfugiés syriens en Grèce: expérience de la violence, état de santé mentale et accès à l'information pendant le trajet et le séjour en Grèce

Syrian refugees in Greece: experience with violence, mental health status, and access to information during the journey and while in Greece

Collectif

161

Mémoire collective. Une histoire plurielle des violences politiques en Guinée

Collective memory. A collaborative history of political violence in Guinea

Collectif

163

*Philippe
Chabasse*

Humanitaire. Une vie d'actions
Humanitarian. A life of action

165

Matthieu Rey

Histoire de la Syrie. XIX^e-XXI^e siècle
The history of Syria. 19th-21st centuries

167

Hélène Sallon

L'État islamique de Mossoul. Histoire d'une entreprise totalitaire
The Islamic State of Mosul. The story of a totalitarian enterprise

169

Francis Charhon

L'Engagement social pour les nuls
Social commitment for dummies

171

Pierre Micheletti

Une mémoire d'Indiens. Récit d'un médecin du monde
Memories of Indians. The story of a doctor of the world

173





All quiet on the western front

Without borders!

Right to interfere!

Responsibility to protect!

Call for donations



Com'passion



ONG, compassion à tous les rayons ?

Bruno-Georges David

VA Press, coll. « Antidoxa », 2018

NGOs, compassion in all departments ?

Bruno-Georges David

VA Press, coll. "Antidoxa", 2018

(published in French)

Le mot de l'éditeur

Du « Tsunami » au tremblement de terre au Népal, en passant par Haïti, les Rohingyas, la crise syrienne ou celle des migrants, les ONG sont-elles devenues des grandes surfaces de la solidarité vendant de la compassion à tous les rayons à une clientèle désormais captive en mal d'émotions ? L'ouvrage raconte de l'intérieur la réalité contemporaine des ONG et interroge, sans concession et pour la bonne cause, la fabrique de la communication humanitaire. Derrière les façades compassionnelles et images des catastrophes, Bruno-Georges David livre une information et une analyse innovantes des stratégies de marketing et d'appels aux dons des ONG. L'auteur s'interroge légitimement en professionnel et citoyen éclairé sur les dérives de la communication associative, phénomène inquiétant qui pourrait générer une rupture mortelle entre les ONG et la société civile et l'opinion publique. Mis à l'épreuve par plus de dix ans de recherches immersives, d'enseignements et de conférences sur le traitement médiatique des crises humanitaires et de la communication des ONG, cet ouvrage interroge leur rapport à l'argent, aux pouvoirs médiatique et politique. Quelle est la part de confusion entre autopromotion et information ? La manipulation et la propagande sévissent-elles aussi dans ce milieu ? Il s'agit là d'un vaste tour d'horizon des véritables questions que soulève aujourd'hui l'action humanitaire industrialisée face au grand public et aux médias. Sujets qui restent encore tabous dans un milieu hermétique et opaque. Véritable manifeste, il convoque les origines de l'action humanitaire moderne,

pour que les générations qui viennent s'engagent en conscience et sans illusion dans l'action humanitaire qui ne doit pas devenir un mirage ou un souvenir du xx^e siècle.

Bruno-Georges David est consultant et responsable de la filière Communication de l'économie sociale et solidaire de l'École des métiers de l'information (EMI). Préalablement directeur de la communication et du développement du Secours Islamique France, il occupa la même fonction au sein d'Action contre la Faim. Président fondateur de l'association Communication Sans Frontières, créateur et organisateur du Grand prix de la communication solidaire et de l'observatoire de la communication solidaire, il est également membre du conseil d'orientation d'Alternatives Humanitaires. Il fut précédemment directeur général de BDC M&A, directeur associé chez TBWA/Corporate, directeur général de ABDC.EU et exerça différentes responsabilités chez Publicis: International Director, Deputy Worldwide Account Director, CEO et Chairman de « Publicis Russia » et CEO de « Publicis Poland ». Il enseigne actuellement à Paris 1 Sorbonne (CELSA) et Paris XII (UPEC).

Com'passion



Publisher's comments

From the Tsunami to the earthquakes in Nepal or Haiti, from the plight of the Rohingya to the Syrian war or the migrant crisis, have NGOs become supermarkets of solidarity, selling compassion in all departments to today's captive sensation-hungry consumers? This work tells the inside story of current reality in NGOs and, for the greater good, uncompromisingly questions the way communication is manufactured in the humanitarian sector. Behind the compassionate facades and images of disaster, Bruno-Georges David provides an innovative and informative analysis of NGO marketing and fundraising appeal strategies. The author poses the legitimate questions of a professional and well-informed citizen concerning aberrations in organizational communication, a worrying phenomenon which could lead

to a fatal breach between the NGOs and civil society and public opinion. Tested by over ten years of immersive research, teaching and lecturing on the media coverage of humanitarian crises and NGO communication, this work questions their relationships with money, the media and political authority. To what extent is there a blurring of self-promotion and information? Are manipulation and propaganda also prevalent in this sphere? We are given a broad overview of the real issues raised by the industrialisation of humanitarian action as regards the general public and the media, still taboo subjects in a tightly closed, secretive milieu. Taking on the role of a manifesto, this work recalls the origins of modern humanitarian action so that the generations to come may make a conscious and illusion-free commitment to humanitarian action, preventing it from becoming a mirage or a memory of the 20th century.

Bruno-Georges David is a consultant and Head of the Communications Department of the Social and Solidarity Economy of the School of Information and Communication Skills (EMI). He was previously Director of Communication and Development of Secours Islamique France and held the same position at Action Against Hunger. He is the founding President of the association Communication Sans Frontières, creator and founder of the Grand Prix of Communication Solidaire and of Observatoire de la Communication Solidaire. He is also a member of the steering council of Humanitarian Alternatives. He was previously Managing Director of BDC M & A, Managing Partner at TBWA/Corporate, CEO of ABDC.EU and he held various positions at Publicis: International Director, Deputy Worldwide Account Director, CEO and Chairman at Publicis Russia and CEO of Publicis Poland. He currently teaches at Paris I Sorbonne (CELSA) and Paris XII (UPEC).

Des vies en attente



« Une vie dans l'attente : la santé mentale des personnes réfugiées et les récits de souffrance sociale après la fermeture des frontières de l'Union européenne en mars 2016 »

"A life in waiting: Refugees' mental health and narratives of social suffering after European Union border closures in March 2016"

Pia Juul Bjertrup, Malika Bouhenia, Philippe Mayaud, Clément Perrin, Jihane Ben Farhat et Karl Blanchet
Social Science & Medicine, vol. 215, octobre 2018, p. 53-60

« Réfugiés syriens en Grèce : expérience de la violence, état de santé mentale et accès à l'information pendant le trajet et le séjour en Grèce »

"Syrian refugees in Greece: experience with violence, mental health status, and access to information during the journey and while in Greece"

Jihane Ben Farhat, Karl Blanchet, Pia Juul Bjertrup, Apostolos Veizis, Clément Perrin, Rebecca M. Coulborn, Philippe Mayaud et Sandra Cohuet
BMC Medicine, 2018, 16:40

Depuis 2015, l'Europe est confrontée à une arrivée sans précédent de réfugiés et migrants : plus d'un million de personnes sont entrées par des voies terrestres et maritimes. Tout au long de ce périple, elles doivent souvent faire face à des conditions très difficiles, des détentions forcées et des expériences violentes dans les pays de transit. La frontière de l'ancienne République yougoslave de Macédoine a fermé ses frontières en mars 2016, entravant un passage à travers l'Europe très fréquenté par les réfugiés et laissant ainsi environ 60 000 personnes bloquées en Grèce. En 2016 et 2017, MSF Epicentre et la London School of Hygiene and Tropical Medicine ont décidé de mener une étude conjointe aux méthodes combinées. Selon les sites étudiés, l'étude épidémiologique a montré qu'entre 31 et 77,5 % des personnes interrogées ont déclaré avoir subi au moins un événement violent en Syrie – 24,8-57,5 % pendant le trajet jusqu'en Grèce, et 5-8 % depuis qu'elles y sont installées. Plus de 75 % (et jusqu'à 92 %) des personnes interrogées de plus de 15 ans ont été diagnostiquées avec des troubles anxieux. Pour étudier les facteurs qui influent sur ce sentiment d'anxiété, l'étude qualitative explicative a montré que les réfugiés éprouvent une profonde incertitude et un manque de contrôle sur leur vie présente et future, causant une détresse et des souffrances psychosociales.

La passivité de la vie dans les camps de réfugiés a aggravé les sentiments d'impuissance et d'insignifiance. La perturbation des principaux réseaux sociaux et l'absence d'interactions avec la société grecque ont entraîné un sentiment d'isolement et d'hostilité à leur égard. Des procédures pour le droit d'asile plus rapides et plus transparentes, le développement d'activités constructives, valorisantes et autonomisantes, ainsi que des interactions sociales plus étroites avec la société d'accueil pourraient contribuer à atténuer leurs souffrances psychosociales.

Karl Blanchet

Auteur et membre du comité de rédaction

Les articles (en libre accès) peuvent être consultés sur:

<https://bmcmecine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-018-1028-4>

et www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953618304726?via%3Dihub



Lives in waiting

Since 2015, Europe has been facing an unprecedented arrival of refugees and migrants: more than one million people entered via land and sea routes. During their travels, they often face harsh conditions, forced detention, and violence in transit countries. The border of the Former Yugoslav Republic of Macedonia closed in March 2016, blocking a popular route for refugees through Europe, and left around 60,000 people stranded in Greece. MSF Epicentre and the London School of Hygiene and Tropical Medicine decided to conduct a joint mixed method study in 2016 and 2017.

The epidemiological survey showed that depending on study sites between 31% and 77,5% reported having experienced at least one violent event in Syria – 24,8-57,5% during the journey to Greece, and 5-8% in their Greek settlement. Over 75% (up to 92%) of respondents ≥ 15 years old screened positive for anxiety disorder. To investigate the factors affecting this anxiety, the explanatory qualitative study showed that the refugees reported experiencing uncertainty and lack of control over their current life and future, which caused psychosocial distress and suffering.

The passivity of life in refugee camps aggravated feelings of meaninglessness and powerlessness. The disruption of key social networks and absence of interactions with the surrounding Greek society led to feelings of isolation and being unwelcome. Faster and transparent asylum procedures, the development of meaningful and empowering activities, and fostered social interactions with the surrounding society would contribute to alleviating their psychosocial suffering.

Karl Blanchet

Author and member of the editorial board

The articles (open access) can be read on:

<https://bmcmecine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-018-1028-4>
and *www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953618304726?via%3Dihub*



Puzzle guinéen



Mémoire collective. Une histoire plurielle des violences politiques en Guinée

Collectif

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, 2018

Collective memory. A collaborative history of political violence in Guinea
Collective

International Federation for Human Rights, 2018
(published in French)

Le mot de l'éditeur

Parler d'histoire en Guinée continue à susciter une gêne. Parfois même à installer un malaise. Comme si les intérêts de puissants personnages allaient être bousculés ou d'anciens secrets de famille révélés après avoir été protégés pendant des décennies. Les archives guinéennes sont fragmentées. Certaines sommeillent chez des particuliers, au fond de tiroirs d'où on hésite à les sortir. L'existence même de traces de ce passé fait l'objet de rumeurs: untel (dit-on) a des photos, tel autre a de vieilles lettres ou des procès-verbaux d'interrogatoire. La mémoire guinéenne semble fragmentée, faite de pièces isolées qui, faute d'être intégrées dans leur puzzle d'origine, commencent à disparaître. Ce livre est une contribution à l'assemblage du puzzle historique guinéen. Un travail collectif qui invite à aller au-delà des lignes de fractures du XX^e siècle. Des auteurs guinéen, français, américain ont combiné leurs efforts pour rassembler des éléments de l'histoire des violences politiques en Guinée. Ils viennent d'horizons divers: universitaires, défenseurs des droits humains (FIDH, OGDH), journalistes (RFI) et apportent à cette recherche des regards complémentaires. Leurs textes sont accompagnés par le travail du photographe indien Mahesh Shantaram de l'agence VU et les illustrations du dessinateur congolais KHP. Un récit pluriel qui prouve au moins une chose: quand le silence se brise, que les souvenirs cessent d'être enfermés et que la mémoire devient collective, l'écriture de l'histoire devient envisageable.

« Mémoire collective » est un travail qui a associé Mouctar Bah, Maladho Siddy Baldé, Aliou Barry, Mohamed Saliou Camara, Anne Cantener, Laurent Correau,

Safiatou Diallo, Vincent Foucher, Florent Geel, Florence Morice, Martin Mourre, Coralie Pierret, Antonin Rabecq, Olivier Rogez, Elizabeth Schmidt, Romain Tiquet, Carol Valade.

L'ouvrage est consultable et librement téléchargeable à l'adresse : www.memoire-collective-guinee.org

A Guinean jigsaw puzzle



Editor's note

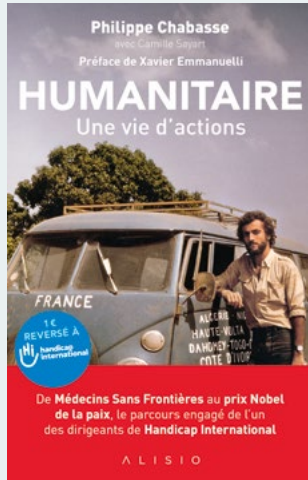
Talking about history in Guinea is still awkward; it sometimes even creates a sense of unease. It is as if the interests of the powerful would be disrupted, or old family secrets revealed after being kept protected for decades. Guinean archives are fragmentary. Some are in the possession of private individuals, lying neglected at the bottom of drawers from which there is a reluctance to bring them out. The very existence of traces of the past is the stuff of rumour: someone says so-and-so has some photos, someone else has some old letters or the transcripts of interrogations. Guinean memories themselves seem fragmented, made up of separate pieces which are beginning to disappear since they have not been fitted back into the original jigsaw. This book is a contribution to the assembly of the jigsaw puzzle of Guinean history, a joint effort which encourages us to probe further than the fault lines of the 20th century. Guinean, French and American authors have collaborated to piece together elements of the history of political violence in Guinea. These authors come from a wide range of backgrounds: they are academics, human rights activists (FIDH - International Federation for Human Rights, OGDH - Guinean Organization for the Defence of Human Rights), journalists (Radio France International - RFI), and they bring complementary points of view to this research. Their texts are illustrated by the works of the Indian photographer Mahesh Shantarem of Agence VU and the graphics of the Congolese cartoonist KHP. It is plural account which proves one thing at least: that when the silence is broken and memories are no longer shut away but shared, it becomes possible to write this history down.

The contributors to "Collective Memory" are Mouctar Bah, Maladho Siddy Baldé, Aliou Barry, Mohamed Saliou Camara, Anne Cantener, Laurent Correau, Safiatou Diallo, Vincent Foucher, Florent Geel, Florence Morice, Martin Mourre, Coralie Pierret, Antonin Rabecq, Olivier Rogez, Elizabeth Schmidt, Romain Tiquet, Carol Valade.

This work can be consulted and downloaded free of charge at : <https://www.memoire-collective-guinee.org>



Une vie d'humanitaire



Humanitaire. Une vie d'actions

Philippe Chabasse, avec Camille Sayart

Préface de Xavier Emmanuelli

Alisio, 2018

Humanitarian. A life of action

Philippe Chabasse, with Camille Sayart

Foreword by Xavier Emmanuelli

Alisio, 2018

(published in French)

Le mot de l'éditeur

Étudiant en 5^e année de médecine et passionné de voyages, Philippe Chabasse rencontre Bernard Kouchner un soir de novembre 1978. C'est le début d'un engagement dans l'action humanitaire qui le mènera vingt ans plus tard à recevoir, avec ses comparses de Handicap International, le Prix Nobel de la paix pour leur combat contre les mines antipersonnel. Fourmillant d'anecdotes, ce livre alterne récit et analyses sur l'évolution de ce milieu, de l'aide humanitaire et sa place dans le monde de la coopération et de la diplomatie internationale. Philippe Chabasse partage avec nous les moments forts de sa vie professionnelle et dresse les portraits de quelques personnalités qu'il a croisées et qui, comme lui, contribuent à faire exister un minimum la solidarité internationale. Un ouvrage qui passionnera certainement tous ceux qui s'intéressent à ces questions, mais aussi celles et ceux qui, jeunes ou moins jeunes, rêvent de s'y engager.

Philippe Chabasse a mené la quasi-totalité de sa carrière dans l'action humanitaire internationale – avec Médecins Sans Frontières d'abord, comme médecin, puis comme directeur de programme. À partir de 1983, il rejoint l'aventure de Handicap International dont il sera l'un des trois codirecteurs durant vingt ans. En 1992, il participe à la création de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines (Prix Nobel de la paix en 1997). Il est aujourd'hui secrétaire général de la fédération Handicap International et collabore avec l'association Habitat et Humanisme.

A humanitarian life



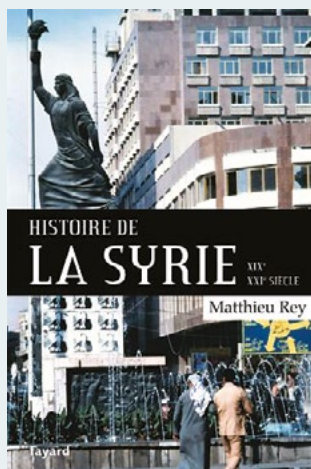
Publisher's note

A 5th year medical student and keen traveller, Philippe Chabasse met Bernard Kouchner one evening in November 1978. This would mark the beginning of his commitment to humanitarian work and would lead twenty years later to his award, with his associates in Handicap International, of the Nobel Peace Prize for their campaign against anti-personnel mines. Brimming with anecdotes, this book alternates between stories and analyses of the trends in the humanitarian aid sector and its place in the world of international diplomacy and cooperation. Philippe Chabasse shares with us the high points of his working life and paints pictures of some of the characters he has come across and who, like him, help to ensure the existence of a minimum of international solidarity. This is a fascinating book for anyone interested in these issues, but also for those, young or old, who dream of becoming involved.

Philippe Chabasse has spent practically the whole of his career in the international aid sector – first with Médecins Sans Frontières, as a doctor and then a programme manager. In 1983, he joined Handicap International of which he was to be one of the three co-directors for 20 years. In 1992, he helped to set up the International Campaign to Ban Landmines (Nobel Peace Prize 1997). He is currently secretary general of the Handicap International Federation and also works with the non-profit organisation Habitat et Humanisme.



La Syrie par Rey



Histoire de la Syrie. XIX^e-XXI^e siècle

Matthieu Rey

Fayard, 2018

The history of Syria. 19th-21st centuries

Matthieu Rey

Fayard, 2018

(published in French)

Le mot de l'éditeur

En croisant mémoires, presse et documents déclassifiés, Matthieu Rey éclaire les fondements de la Syrie contemporaine et son histoire tumultueuse.

Il nous invite à suivre le devenir toujours incertain d'une communauté politique réunissant des populations variées, des hommes et des femmes qui s'installent et s'organisent sur un territoire.

Récit de la renaissance des campagnes environnant les villes au détriment des mondes nomades, histoire des migrations des Druzes du Liban vers la Syrie, des Montagnards vers les plaines, des campagnes vers les villes, c'est aussi une narration politique ponctuée par des révolutions et des guerres qui donnent naissance à un État dont le cours de l'histoire se révèle dans la crise révolutionnaire. Depuis 2011, la Syrie, chasse gardée de la famille Assad, se trouve au cœur d'une dramatique actualité internationale, déchirée par la guerre civile.

Son histoire n'est-elle pas finalement celle d'espairs, de heurts, d'essais, d'attentes, de luttes, de violences et de projets partagés entre groupes humains qui tentent de créer les conditions d'un vivre-ensemble dans lequel chacun ait sa place ?

Chargé de recherche au CNRS et chercheur associé au Collège de France, Matthieu Rey consacre ses recherches à la question de la construction de l'État dans l'Orient arabe et persan.

Syria by Rey



Editor's note



By cross-referencing press records, dissertations and declassified material, Matthieu Rey explains the foundations of contemporary Syria and its turbulent history. He encourages us to follow the still uncertain future development of a political community grouping diverse populations, men and women settling and organising their existence within a certain territory. He tells of the revival of the countryside around the towns and cities to the detriment of the nomads, of the migrations of the Druze from Lebanon to Syria, of the mountain people to the plains and of those from the countryside to the towns, but he also gives a political account, interspersed with the revolutions and wars destined to give rise to a State whose history was revealed through the revolutionary crisis. Since 2011, Syria, the private preserve of the Assad family, has been at the heart of dramatic international events, torn apart by civil war.

Is its history not in the end that of hopes, clashes, trials, expectations, struggles and violence, and of projects shared by groups of people trying to create conditions in which to live together, in which everyone has a place?

Matthieu Rey is head of research at the CNRS and a research fellow at the Collège de France, studying the question of the construction of the State in the Arab and Persian Orient.



Mossoul au temps de l'État islamique



*L'État islamique de Mossoul.
Histoire d'une entreprise totalitaire*
Hélène Sallon
La Découverte, 2018

*The Islamic State of Mosul.
The story of a totalitarian enterprise*
Hélène Sallon
La Découverte, 2018
(published in French)

Le mot de l'éditeur

Litanie d'attaques terroristes en Europe, défaites militaires à répétition en Syrie et en Irak, parcours de djihadistes décortiqués sans fin par la police et les journaux: l'Organisation de l'État islamique ne quitte jamais longtemps les feux de la rampe, sans que l'on connaisse pourtant la véritable nature du califat que Daech prétendait imposer au monde entier. La libération de Mossoul permet enfin de lever le voile sur la réalité du projet politique et social de l'État islamique, unique par son ampleur et ses objectifs.

Les témoignages inédits recueillis par Hélène Sallon auprès des habitants de Mossoul dessinent une réalité terrible dont ne nous sont parvenus que très peu de récits et quasiment aucune image. Cet ouvrage exceptionnel raconte ce qu'a tenté d'imposer l'État islamique à toute la société, suivant le « nouvel ordre social djihadiste », qui apprend aux écoliers à compter en multipliant les tonnes d'explosifs, ou punit les femmes trop découvertes de morsures administrées par les brigades féminines armées de pinces terminées par des dents de fer. Dans ce récit qui se tient autant à distance des témoignages à sensation de djihadistes ou de leurs victimes que des analyses froides et désincarnées des chercheurs, Hélène Sallon donne corps et matière à ce califat, devenu l'objet de toutes les inquiétudes et de tous les fantasmes.

Hélène Sallon est journaliste au Monde depuis 2010, à la rubrique Moyen-Orient du service International depuis 2014. Arabisante, elle a couvert, entre mi-octobre 2016 et mi-juillet 2017, la bataille de Mossoul, en Irak, et a passé plus de quatre mois sur le terrain à suivre l'offensive des forces irakiennes contre le groupe djihadiste et à enquêter sur son règne à Mossoul.

Mosul in the time of the Islamic State



Editor's note

With the series of terrorist attacks in Europe, repeated military defeats in Syria and in Iraq, the police and newspapers endlessly on the trail of Jihadist groups, the Islamic State group is never long out of the spotlight, although the true nature of the caliphate that Daesh sought to impose worldwide remains unclear. The liberation of Mosul has finally made it possible to reveal the facts about the Islamic State's political and social plan, a project unparalleled in terms of scope and objectives.

The hitherto unpublished testimonies collected by Hélène Sallon from the inhabitants of Mosul portray its terrifying reality, very few accounts of which – and practically no pictures – have reached us. This exceptional book describes the “new, Jihadist social order” which the Islamic State tried to impose on the whole of society, and under which schoolchildren are taught to count by multiplying tonnes of explosives, and women considered insufficiently covered have their flesh clipped by brigades of women armed with iron-toothed pliers.

In this account which is as far from the sensationalist testimonies of Jihadists and their victims as it is from the dry, disembodied analyses of researchers, Hélène Sallon gives body and substance to the caliphate, a major cause of concern and speculation.

Hélène Sallon has been a journalist at Le Monde since 2010, and on the Middle East desk since 2014. An Arabic-speaker, she covered the battle of Mosul in Iraq from mid October 2016 to mid July 2017, spending more than four months in the field, following the Iraqi forces' offensive against the Jihadists and investigating their reign in Mosul.



L'engagement social pour les nuls



L'Engagement social pour les nuls
Francis Charhon,
avec Marjolaine Koch
First, 2018

Social commitment for dummies
Francis Charhon,
with Marjolaine Koch
First, 2018
(published in French)

Le mot de l'éditeur

Le terme « engagement » connaît à notre époque une grande résonance : l'humain a besoin, parfois de façon vitale, de se sentir utile. Dans une société en quête de sens où les envies d'agir des jeunes générations Y, Z et *Millenials* pour l'intérêt général se multiplient, où les questions pour y parvenir s'additionnent, il fallait aborder ce sujet de façon méthodique.

Médecin anesthésiste-réanimateur, Francis Charhon a été président de Médecins Sans Frontières en 1980 avant d'en être le directeur général. Il crée en 1986 le Centre de recherche en épidémiologie et santé internationale. Par la suite directeur général de la Fondation de France, il a rencontré toutes les facettes de l'engagement. Il est également membre du conseil d'orientation d'Alternatives Humanitaires.

Social commitment for dummies



Editor's note

The term “commitment” strikes a particular chord nowadays: there is a human need, sometimes a vital one, to feel needed. In a society in search of meaning where young people, generations Y and Z, the “millennials”, feel more and more they want to act for the common good, but increasingly question how best to do this, this is a subject that called for methodical treatment.

Francis Charhon is an intensive-care anaesthetist, and was appointed president of Médecins Sans Frontières in 1980 before becoming its executive director. In 1986 he set up the Centre for Research in Epidemiology and International Health and later became executive director of the Fondation de France, thereby encountering all aspects of commitment. He is also a member of the steering council of Humanitarian Alternatives.



Mémoire d'un sans frontières



*Une mémoire d'Indiens.
Récit d'un médecin du monde*

Pierre Micheletti

Préface de Jean Furtos

Éditions Parole, 2018

*Memories of Indians.
The story of a doctor of the world*

Pierre Micheletti

Foreword by Jean Furtos

Éditions Parole, 2018

(published in French)

Le mot de l'éditeur

La longue route de notre propre vie ne se dessine que lorsque nous nous retournons sur notre passé. Le jeune migrant pied-noir qui quitte l'Algérie en 1962 pour atterrir dans une ZUP de Blois ne sait alors rien de son devenir. Quelle main invisible va guider la construction de sa vie? Quelles influences auront, dans son cheminement, la confiance de sa grand-mère, la mystérieuse injonction de son père « Peigne-toi, tu ressembles à un Indien! », les copains du quartier de sa jeunesse, ses professeurs? Du jeune garçon à l'homme d'aujourd'hui, Pierre Micheletti nous fait suivre son parcours familial et mondial. Tantôt médecin de campagne, tantôt médecin humanitaire, il donne une réalité à son désir d'ailleurs et de rencontres. Ce faisant, il nous fait le cadeau de nous entraîner sur les chemins qu'il a suivis. Avec lui, nous côtoyons, comme si nous y étions, les peuples et les personnalités qui ont marqué l'histoire de son monde et du monde. De Danielle Mitterrand à Fidel Castro, du Tibet à la Guyane, des paysans de Colombie aux Palestiniens de Gaza, de sa grand-mère à son père, c'est le passionnant roman d'une vie qu'il nous offre, avec ses découvertes, ses questionnements et le sentiment profond que la seule grande valeur de la mondialisation reste la fraternité.

Pierre Micheletti rejoint Médecins du Monde dès 1987, il sera président de l'organisation de 2006 à 2009. Il enseigne depuis 2009 à l'Institut d'études politiques de Grenoble où il codirige le master « Politiques et pratiques des organisations internationales » et à la faculté de médecine où il dirige le diplôme « Santé-solidarité-précarité ». Depuis 2015, il est vice-président d'Action contre la Faim.

Memory of a without borders



Publisher's note

The shape our life has taken over the years only becomes clear when we look back on our past. The young French migrant leaving Algeria, the land of his birth, in 1962 and landing up in a tough neighbourhood in Blois, France, knew nothing then of what the future would hold. What invisible hand would guide him to build a life for himself? What would be the influence on his journey through life of the belief his grandmother had in him, or the mysterious order from his father "Comb your hair, you look like an Indian! or his friends in the neighbourhood in which he grew up, or his teachers?

From young boy to the man he is today, Pierre Micheletti takes us with him on his path from family to the world. From country practitioner to humanitarian doctor, he makes a reality of his eagerness to see new places, meet new people. In so doing, he allows us to accompany him along the routes he followed. We feel as if we are actually rubbing shoulders with the peoples and the notable characters that marked his personal story and that of the world. From Danielle Mitterrand to Fidel Castro, from Tibet to Guiana, from the campesinos of Colombia to the Palestinians of Gaza, from his grandmother to his father, he tells the tale of a life as fascinating as a novel, with all its discoveries and questionings, and with a strong sense that globalisation's only true value is a spirit of fraternity.

Pierre Micheletti joined Médecins du Monde in 1987, and was president of the organization from 2006 to 2009. He has taught in Grenoble at the Institute for Political Studies since 2009, where he co-directs the Masters course in "The policies and practices of international organisations", and at the faculty of medicine where he leads the diploma course in "Health, solidarity and deprivation". He has been vice-president of the charity Action against Hunger since 2015.

Tous les textes de cette rubrique ont été traduits (du français) par Fay Guerry, sauf « Des vies en attente » traduit de l'anglais par Gauthier Lesturgie.

All the texts of this section have been translated (from the French) by Fay Guerry, except "Lives in waiting" translated from the English by Gauthier Lesturgie.



Cycle de conférences : 50 ans d'aide humanitaire

L'humanitaire de 1968 à 2018 : ruptures et continuités

7 novembre de 18 heures à 20 heures

Organisée en partenariat avec l'Institut HI pour l'Action Humanitaire

INTERVENANTS

Alain Boinet • Fondateur – Solidarités International
Jean-Hervé Bradol • Médecin, directeur d'études – MSF Crash
Anne Le Naëlou • Sociologue, Maître de conférences –
Université Paris 1
Nathalie Herlemont • Directrice – Institut HI pour l'Action
Humanitaire



L'Antenne,
10 rue la Vacquerie,
75011 Paris

Conférence modérée
par Virginie Troit,
Directrice de la
Fondation Croix-Rouge
française

1968-2018: Humanitarian concepts across time and space

November 20th 2018, 18h30

Co-organised with the CERAH-Genève with the participation
of two authors of Humanitarian Alternatives ninth issue.

This conference aims at creating a space for debate between
young humanitarian researchers and practitioners on
perspectives for research in humanitarian action. It will also be
the opportunity to present the new issue of the review.

Plus d'informations à venir.



Campus Biothech
Chemin des Mines
9, 1202 Genève,
Switzerland
(Auditorium H8-01)

Du Biafra à nos jours : l'évolution de l'iconographie humanitaire

Jeudi 22 novembre, 18 heures

En partenariat avec la Bibliothèque Universitaire Henri de Lubac
et avec le soutien de l'Institut des droits de l'Homme Lyon

INTERVENANTS

Bruno David, Président-Fondateur de Communication sans frontières
Frédéric Joli, Porte-parole du CICR en France
Pierre Micheletti, vice-président d'Action contre la faim
Véronique de Viguerie*, photographe, lauréate du prix Visa d'Or
humanitaire du CICR (*En attente de confirmation)

La conférence sera suivie du vernissage de l'exposition photo :
« **Rétrospective: 8 ans du prix Visa d'Or Humanitaire du CICR** »,
en présence de la dernière Lauréate du Prix, Véronique de Viguerie.
Du 22/11 au 20/12 — Pour plus d'informations, visitez notre site
internet: <http://alternatives-humanitaires.org/event/conference-vernissage-du-biafra-nos-jours-levolution-de-liconographie-humanitaire/>



UCLy
Campus saint Paul,
10 place des archives
69002 Lyon
(Salle Aristote)

Table ronde modérée
par Boris Martin,
rédacteur en chef de
la revue Alternatives
Humanitaires.

Pour toute information relative à ce cycle de conférence :

<http://alternatives-humanitaires.org> — contact@alternatives-humanitaires.org

CRÉDITS PHOTOS

1 – Couverture

| Cover

© ICRC/FINCK, H.D/10-1968/
V-P-NG-N-00023-32

- Guerre du Biafra. Centre d'alimentation Umuosu. Distribution de gari, légumes, oranges et bois de chauffage.
- Biafra conflict. Umuosu, feeding center. Gari, vegetables, oranges and firewood distribution.

© Sylvain Cherkaoui/
COSMOS for MSF

- Des personnes déplacées remplissent leurs réservoirs d'eau dans un camp à Ngala, où les équipes de MSF ont fourni de la nourriture, des articles de secours et des soins médicaux en novembre 2016.

- Displaced people fill their water buckets at a camp in Ngala, where MSF teams provided food, relief items and medical care in November 2016.

2 – Éditorial

| Editorial

© ICRC/FINCK, H.D/10-1968/
V-P-NG-N-00028-27A

- Guerre du Biafra. Centre d'alimentation Umuosu. Les enfants attendent la distribution.
- Biafra conflict. Umuosu, feeding center. Children are waiting for distribution.

3 – Perspectives

© ICRC/FINCK, H.D/10-1968/
V-P-NG-N-00021-05

- Guerre du Biafra. Dans un centre de nutrition. Distribution de lait et de bons de poisson séché.
- Biafra conflict. In a nutrition center. Distributing milk and stockfish voucher.

4 – Ouverture de dossier

| Focus opening

© ICRC/SERRANO REDONDO,
JESUS ANDRES/06-05-2015/
V-P-NG-E-00601

- Borno State, Maiduguri. La situation des personnes déplacées par la violence dans le nord-est du Nigéria, en particulier les femmes et les filles, est extrêmement difficile.

- Borno State, Maiduguri. The situation of people displaced by the violence in north-east Nigeria, especially women and girls, is extremely difficult.

5 – Transitions

© ICRC/SERRANO REDONDO,
JESUS ANDRES/06-05-2015/
V-P-NG-E-00610

- État du Borno, Maiduguri. Le CICR distribue de la nourriture aux familles touchées par le conflit.

- Borno State, Maiduguri. The ICRC distributes food to families affected by the conflict.

6 – Innovations

© Xavier Bourgois/Handicap
International

- Enfant à l'école primaire Horseed du camp de réfugiés de Kakuma (Kenya) où HI mène des actions auprès des personnes les plus vulnérables. Cette école accueille 2 929 enfants, et 28 enseignants.

- Child in Horseed Primary School of Kakuma refugees camp (Kenya) where HI works with the more vulnerable people. There are 2,929 children and 28 teachers in this primary school.

7 – Tribune

© ICRC/GARCIA VILANOVA,
RICARDO/31-07-2012/V-P-
SY-E-00223

- Alep, Syrie. Des hommes portent un corps.
- Aleppo, Syria. Men carry a body.



1



2



3



4



5



6



7

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 • l'Institut HI pour l'Action Humanitaire*
- la Fondation Mérieux • la Fondation Roi Baudouin • la Fondation OVE • le Gouvernement princier de Monaco/ Direction de la Coopération Internationale.

En collaboration avec un réseau d'universités et d'institutions partenaires qui s'enrichit régulièrement.

À ce jour:

In collaboration with a developing network of partner universities and institutes:

- École Supérieure de Commerce et Développement 3A • Institut Bioforce • Université Aix-Marseille/Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC) • Université de Liège • Université de Lyon/ Université Lumière Lyon II • Université Félix Houphouët Boigny/Chaire Unesco pour la culture de la paix Abidjan
- Université Laval (Québec) • Université Saint Joseph/École Libanaise de Formation Sociale (ELFS), Beyrouth
- UQAM (Montréal)/Chaire Raoul Dandurand

La création de la revue répond aux ambitions suivantes:

- Encourager et participer à la réflexion globale du secteur humanitaire sur ses pratiques et son évolution grâce à une publication imprimée sur abonnement et une diffusion numérique en accès libre.
- Établir un espace de rencontre et de dialogue, une proximité et une dynamique d'échange entre chercheurs en sciences humaines (sociologie, histoire, économie, anthropologie...) et praticiens de l'action humanitaire sur les défis auxquels ce secteur est confronté.
- Faire mieux entendre sur la scène internationale les approches humanitaires puisant leurs racines dans le courant « sans-frontières » grâce à une mise en commun de moyens, de pensée et de projets.
- Favoriser le dialogue et les échanges dans ces domaines entre chercheurs et praticiens des pays du Nord et du Sud.

The creation of the review pursues the following ambitions:

- Encourage and participate in the global reflection concerning the humanitarian sector, its practices and its evolution, with a digital open access distribution and a printed edition available by subscription.
- To create a meeting place and a space for dialogue, proximity and a dynamic exchange between researchers in humanities (sociology, history, economy, anthropology...) and practitioners of humanitarian action concerning the challenges that this sector is confronted with.
- To give a broader international audience to a specific approach of humanitarian action rooted in the "without borders" movement, through the pooling of resources, thinking and projects.
- Stimulate the dialogue and exchanges in these fields between researchers and practitioners from the countries of the North and the South.

* Dans la continuité du réseau mondial, la Fondation Handicap International a changé de nom pour devenir l'Institut HI pour l'Action Humanitaire le 15 juin 2018, date à laquelle le Conseil de Fondation, notre conseil d'administration, l'a adopté.

As part of HI's new brand identity, the Handicap International Foundation changed its denomination to become the HI Institute on Humanitarian Action. The new name was adopted by the Board's Foundation on June 15, 2018.

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

C. Egger

Des conjonctures critiques dans l'histoire humanitaire
— About the critical junctures in humanitarian history

1

PERSPECTIVES

M.-L.
Desgrandchamps

Le Biafra, au cœur des ambiguïtés de l'humanitaire postcolonial
— Biafra: at the heart of postcolonial humanitarian ambiguities

8

Entretien avec /
Interview with
P. Micheletti
et B.-G. David

« C'est peu dire que l'iconographie humanitaire a changé de façon extrêmement sensible en cinquante ans »
— "The portrayal of humanitarianism has, to say the least, dramatically changed in 50 years"

20

FOCUS

1968-2018: ruptures et continuités
— 1968-2018: breakdown and continuity

36

D. Mclean

Les conséquences humanitaires d'une réaffirmation de la souveraineté de l'État — Humanitarian implications of a re-assertion of State sovereignty

38

P. Laissus-Benoist

La restructuration sans fin du monde humanitaire: une recherche inadaptée de la performance ? — The endless restructuring of the humanitarian sector: an inappropriate search for performance?

52

F. Grünewald

Humanitaires et peuples en errance: chronique d'une évolution en parallèle — Aid workers and the uprooted: chronic of a parallel evolution

63

O. Gómez

Souveraineté responsable dans la réponse aux crises en Asie de l'Est — Sovereignty as responsibility in East Asia's response to crises

78

M. Gerbier-
Aubanc

L'hybridation de l'humanitaire: des citoyens ordinaires dans les camps de migrants en France — The "hybridisation of humanitarianism": ordinary citizens in French migrant camps

90

TRANSITIONS

R. Kent

Le futur de l'humanitaire — The future of humanitarianism

104

INNOVATIONS

A. Lefébure

L'intégration socio-économique des réfugiés passe par la reconnaissance des savoir-faire, diplômes et compétences — The socio-economic integration of refugees involves recognising know-how, qualifications and skills

122

K. Mansour,
J.-B. Richardier
et A. Donini

TRIBUNE

L'initiative United Against Inhumanity
— The United Against Inhumanity initiative

134

CULTURE

Complètement Brax — *Totally Brax*
Livres — Books

157

Com'passion – Des vies en attente – Puzzle guinéen – Une vie d'humanitaire – La Syrie par Rey – Mossoul au temps de l'État islamique – L'engagement social pour les nuls – Mémoire d'un sans frontières
— Com'passion – Lives in waiting – A Guinean jigsaw puzzle – A humanitarian life – Syria by Rey – Mosul in the time of the Islamic State – Social commitment for dummies – Memory of a without borders

158

November 2018
Numéro 9 —

ALTERNATIVES HUMANITAIRES HUMANITARIAN ALTERNATIVES

November 2018
— Issue 9

18 €



9 782377 044092