

MESSAGES CLÉS / SYNTHÈSE RAPPORT DE RECHERCHE

NOVEMBRE 2021 / JOHANNA BACHÉ

CRISE(S) ET URGENCES EN TEMPS DE COVID-19 : QUELLE PLUS-VALUE DES ACTEURS HUMANITAIRES EN FRANCE ?

« Avec le COVID, on a vu des vraies situations d'urgence humanitaire telles qu'on les connaît dans nos pays d'actions classiques : il y a de l'éloignement d'accès aux services comme on peut le voir au Bangladesh et au Soudan. »

(Chef de mission France d'une ONG internationale)

INTRODUCTION

La pandémie et les confinements successifs ont exposé les plus vulnérables à des conditions de vie encore plus dures, et fait plonger une nouvelle partie de la population dans la précarité. Les plus fragiles ont été, bien sûr, les premiers touchés, avec en première ligne les exilés à la rue. Lourdemment affectée par la perte de ressources informelles induite par le confinement, incapable de bénéficier du filet de sécurité des aides de l'État et sans solution durable d'hébergement, c'est toute une partie « invisible » de la population qui s'est retrouvée, plus que jamais, projetée dans l'extrême vulnérabilité. Face à cette situation, les acteurs de la solidarité se sont engagés : associations du médico-social, collectifs citoyens, simples riverains... et ONG humanitaires internationales. Celles-ci furent en effet nombreuses à mener des actions d'urgence auprès des plus vulnérables (distribution alimentaire, maraude, aide médicale etc.)

Au-delà de la crise sanitaire, quels ont été les choix et/ou les renoncements politiques qui ont fait de la sixième puissance économique mondiale un terrain d'intervention de l'aide humanitaire ?

Face à l'augmentation du nombre d'ONG internationales ouvrant des « missions France », doit-on désormais envisager le territoire national comme une « zone d'opération » comme une autre ?

Comment les ONG se positionnent-elles ? Comment interagissent-elles avec les acteurs associatifs et citoyens existants ? Quelle plus-value ? Quels risques ?

À partir de l'exemple particulier des mécanismes de réponses déployés à Paris auprès des migrants à la rue durant la pandémie, cette étude a cherché à mieux comprendre le rôle joué par les ONG humanitaires en France aujourd'hui, leurs positionnements, plus-values et stratégies d'action. Les résultats de cette recherche sont issus d'un travail de terrain conduit durant le deuxième confinement à Paris et dans sa proche banlieue, entre novembre et décembre 2020¹.

MESSAGES CLÉS

DES ANNÉES 1970 À LA CRISE COVID-19 : UN GLISSEMENT PROGRESSIF DES PRATIQUES DU SOCIAL VERS DE L'HUMANITAIRE EN FRANCE

Si la question de l'intervention d'urgence en France est relativement nouvelle pour la plupart des ONG humanitaires, elle est pour les acteurs du travail social au cœur de leurs réflexions depuis des décennies. Dès le début des années 1970, la montée en puissance du chômage et de la précarité a progressivement fait émerger un secteur de l'urgence sociale, bousculant les pratiques et les relations d'aide. Le prisme des besoins a peu à peu changé (passant de besoins normatifs en matière de politiques publiques à des besoins primaires) en même temps que les modalités de prise en charge se sont mises à évoluer (l'explosion du nombre d'usagers rendant l'approche individualisée de plus en plus difficile.) Deux temps forts ont marqué cette « mutation forcée » des pratiques vers de la gestion de l'urgence: la création des Restos du Cœur en 1985 (début de « l'avènement de l'ère associative ») et celle du Samu Social en 1993.

« Pour moi, la première ONG qui a d'une certaine manière contribué à dégrader l'exigence des politiques publiques autour de l'aide aux vulnérables, ce sont les Restos du Cœur ! (...). Peut-être aurait-il fallu mettre fin à une entreprise qui, à la base, était aussi une entreprise d'interpellation et de provocation politique, et qui n'avait pas vocation à durer ? (...) D'une certaine manière, les Restos du Cœur ont signifié à l'État et aux associations qu'un équilibre avait été trouvé. Que l'État pouvait continuer de se laver les mains de procurer des salaires décents et du travail à tout le monde. D'une certaine manière, cela a cautionné un immobilisme politique sur la question des revenus décents et d'une quête de l'égalité en France ».

Cadre de l'action sociale

« Qu'elle soit humanitaire ou sociale, cette urgence est une approche détériorée du métier (...). Est-ce que la réponse la plus adéquate en 93 c'était la création du Samu Social ? Moi, je ne le crois pas. Je pense qu'à partir de ce moment-là, il y a une rupture décidée au niveau du politique avec les traditions du travail social. Et cette rupture va institutionnaliser, banaliser, professionnaliser l'idée qu'au bout du compte, on a perdu l'ambition de loger dignement les gens à la rue et de leur trouver du boulot. L'ambition qui reste, c'est alors le provisoire qui dure. »

Cadre de l'action sociale

¹ Une trentaine d'entretiens ont été menés auprès de cadres de l'action sociale institutionnelle, d'acteurs associatifs du médico-social, de bénévoles et salariés de mouvements citoyens, de représentants des ONG humanitaires, etc.

LA CRISE DE L'ACCUEIL DES MIGRANTS DE 2015: DES FRONTIÈRES QUI SE BROUILLENT TOUJOURS PLUS ENTRE « SOCIAL » ET « HUMANITAIRE »

Cette crise a participé, encore plus, au brouillage des frontières entre action sociale et aide humanitaire, et a précipité l'engagement des ONG internationales en France et en Europe. Tandis que l'arrivée sans précédent de publics issus de migrations diverses a confronté les institutions du travail social à une recomposition massive de leurs catégories d'usagers et que celles-ci se mettaient toujours plus à « faire de l'humanitaire », les ONG internationales, elles aussi, se sont mobilisées². Si certaines avaient déjà une « mission France » et ont pu agir d'autant plus rapidement qu'elles étaient légitimées par leur histoire et leur mandat, toutes ont connu de vifs échanges au sein de leur organisation afin de définir leurs lignes stratégiques et leur devoir, ou non, d'intervenir. Les approches à cette époque ont été variées, allant d'engagements que l'on pourrait qualifier de ponctuels et d'opportunistes (en fonction des financements obtenus alors) à une implication de plus long terme dans la lignée de la mission sociale France de certaines organisations. L'une des images les plus marquantes d'alors restera sans doute celle des équipes de Médecins sans frontières aménageant, en collaboration avec la municipalité de Grande-Synthe, le camp de La Linière. Et si cette action a suscité de nombreux débats, elle a - tout comme celles des autres acteurs humanitaires - indéniablement marqué un tournant dans l'engagement des ONG en France.

La crise du COVID-19 s'inscrit donc dans un contexte « d'urgences durables ». Elle est venue exacerber des failles déjà existantes, heurter des pratiques professionnelles déjà changeantes et, finalement, précipiter l'engagement d'organisations internationales qui avaient déjà activé - au moins une fois - une réponse d'urgence ponctuelle sur le territoire. Il faut donc envisager la crise comme un révélateur de dysfonctionnements mais aussi de formes multiples de solidarité.

ASSOCIATIONS DU MÉDICO-SOCIAL ET COLLECTIFS CITOYENS EN PREMIÈRE LIGNE DE LA « RÉPONSE COVID-19 »

À l'annonce du premier confinement, les associations se sont retrouvées au cœur de l'urgence sanitaire et sociale. Avec un public déjà traumatisé par les routes migratoires et la dureté de l'accueil, et des travailleurs sociaux déjà éprouvés par la dégradation de leurs conditions de travail, le défi était colossal. Extrêmement mobilisés, les associatifs³ - tout comme la protection civile et les travailleurs sociaux institutionnels - ont fait face et tenté d'assurer leurs missions malgré les difficultés, le flou des directives, les carences de ressources et le manque certain de reconnaissance. Les travailleurs sociaux ont continué d'intervenir auprès des « usagers » en adaptant leur approche par du suivi à distance, en redéployant des équipes sur des maraudes ou des « permanences nomades » dans des hôtels et des structures d'hébergement d'urgence, etc. Beaucoup se sont retrouvés à mettre en œuvre des actions qui sortaient de leur domaine de compétence. À cette exigence d'adaptation dans l'urgence s'est ajoutée une autre contrainte. L'annonce du confinement a en effet provoqué dans les premiers jours un ralentissement majeur du dispositif associatif, beaucoup de bénévoles, notamment âgés, restant chez eux et ne venant donc plus aider. Pour s'adapter, les associations sur le terrain ont pu compter sur la collaboration avec les collectifs citoyens (avec lesquels des liens s'étaient déjà tissés depuis 2015-2016). Ceux-ci ont joué un rôle important dans la réponse, et ont su être, en partie, une des solutions à la crise de bénévoles que connaissaient alors les associations « classiques ». Plus globalement, on retiendra que la crise a provoqué un élan de solidarité majeur sur le territoire, révélant de puissantes dynamiques d'engagement citoyen et d'entraide de proximité. Par ailleurs, si l'utilité et la force de frappe de ces collectifs sont indéniables et reconnus de tous (au-delà bien sûr de la crise COVID-19), ces initiatives ne comportent pas moins des risques, dont d'abord et avant tout celui de l'épuisement de leurs bénévoles. Ultra-

² Même si, à l'époque, certaines voix s'élevaient pour dénoncer la lenteur de la mobilisation des ONG internationales, en Europe et dans le nord de la France en particulier.

³ Sans dresser une liste exhaustive, on citera parmi les acteurs largement impliqués dans la réponse alimentaire d'urgence et médico-sociale le CEDRE (Secours Catholique) ; la Fondation Armée du Salut ; Aurore ; le Samu Social ; la Chorba ; la Croix Rouge Française ; le Secours populaire etc.

volontaires et mobilisés sur des actions difficiles (maraudes et distributions de nuit ; hébergement à domicile d'exilés à la rue ; écoute de récits particulièrement éprouvants, etc.), les bénévoles sont confrontés de façon quotidienne à la violence et à la dureté de l'accueil. Et l'ont été, évidemment, encore plus en période de COVID-19.

LÉGITIMITÉ DES ACTEURS HUMANITAIRES À INTERVENIR : DES POSITIONNEMENTS VARIÉS

Pour certaines ONG humanitaires déjà actives sur le territoire depuis des années, il s'est avant tout agi d'adapter leurs interventions au contexte de crise inédit en réactivant des cellules d'urgence en veille depuis la crise de 2015, en détachant des équipes mobiles au plus près des exilés à la rue, en mettant en place des activités inédites de soutien médical dans les structures hospitalières etc. (Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, Première Urgence Internationale). Pour d'autres, la pandémie a précipité un engagement relativement nouveau, voire abouti à la structuration et à l'ouverture d'une « mission France » (Solidarités International, Action Contre La Faim). Pour toutes, la survenue de la crise aura été un temps fort de leur réflexion stratégique : comment fonder la légitimité d'une action humanitaire en France pendant la crise ? Quels modes opératoires adopter ? Comment éviter l'écueil de la substitution aux politiques publiques ? Plusieurs lignes et positionnements se sont dessinés en réponse à la crise, chaque organisation tentant de trouver « son » juste équilibre entre réponse opérationnelle, stratégie d'influence et confrontation avec les pouvoirs publics.

ALLER DANS LA FAILLE, FAIRE ET DÉNONCER

Pour ce type d'ONG, spécialistes des « dysfonctionnements », c'est d'abord et avant tout la notion de vulnérabilité qui a été au cœur de la décision d'agir. Que ce soit auprès des migrants ou d'autres personnes fragilisées par l'épidémie de COVID (dans les Ehpad notamment), c'est bien l'interprétation d'une situation à l'aune des critères de vulnérabilité, associée à un défaut de réponse institutionnelle, qui est venue acter la nécessité d'intervenir. L'action ici ne se dissocie pas ici d'une volonté d'influence et de plaider, au contraire. La capacité de dénonciation et la prise de parole publique, permises par une totale indépendance financière, est au centre de l'équilibre trouvé pour ce type d'ONG.

« La définition de l'action humanitaire, pour moi, elle est simple et elle est exactement dans ce qu'on fait en France en ce moment pendant le COVID (...) on intervient dès lors qu'on a un groupe de population qui vit un moment de rupture par rapport à un état antérieur. Cette rupture, elle peut être liée à une catastrophe naturelle, à une guerre. Elle peut aussi être liée à une incapacité de réponse à des besoins vitaux à cause de politiques stigmatisantes. Pour les migrants par exemple, il y a une volonté délibérée des autorités françaises et européennes d'accentuer la dégradation de leurs conditions de vie, avec des morbidités qui n'ont pas lieu d'être dans nos pays. Dès lors, ça cautionne sans aucun doute la possibilité pour une organisation médicale d'intervenir. »

Salarié d'une ONG internationale

SOUTIEN AU SYSTÈME ASSOCIATIF EXISTANT

À partir d'une lecture contextuelle relativement similaire (précarisation grandissante ; barrières à l'accès aux services de base pour une catégorie de population en lien avec des décisions politiques stigmatisantes ; secteur social « à bout de souffle », etc.), d'autres organisations humanitaires ont privilégié une approche fondée sur le soutien au système associatif existant et aux organisations citoyennes (plutôt que de mettre directement en œuvre de nouvelles actions). Partant du constat que le tissu associatif et militant est déjà riche et mobilisé (et qu'il ne faudrait surtout pas venir concurrencer ces acteurs), l'intervention en France se fonde dès lors sur une logique partenariale. Dans ce cas, la légitimité vient donc de l'expertise (sécurité alimentaire, santé mentale etc.) que l'ONG peut apporter aux acteurs déjà présents, qu'il s'agisse de travailleurs sociaux du secteur associatif ou de bénévoles dans des collectifs citoyens militants. Le diagnostic posé porte donc autant sur la vulnérabilité d'un groupe de population (qui va justifier l'engagement) que sur les capacités des acteurs de la réponse déjà présents (qui va

justifier les modalités d'action). En outre, dans un contexte où une grande partie des associations d'aide aux migrants disposent d'une marge d'initiative réduite pour « penser » leur action (le rôle se limitant souvent à celui de prestataire des pouvoirs publics), l'ONG vient ici offrir soutien, recul et capacité de réflexion pour améliorer la façon dont les structures du médico-social répondent déjà aux besoins des populations.

L'APPROCHE TECHNIQUE

Pour d'autres organisations, la légitimité a avant tout résidé dans le savoir-faire technique et dans l'accompagnement proposé aux collectivités pour mettre en place des infrastructures de base permettant aux personnes vivant dans les campements notamment l'accès à un minimum de dispositifs pour assurer les gestes barrières. L'objectif est simple : améliorer les conditions de vie des migrants en mettant en avant auprès des collectivités des arguments techniques et rationnels démontrant des plus-values d'efficacité pour les territoires. À ce positionnement technique s'ajoute ainsi une dimension presque « pédagogique » à destination des institutions, la finalité étant de démontrer, pour le cas des campements de migrants en l'occurrence, qu'il est possible techniquement de créer des conditions dignes sans pour autant que cela ne contribue à un phénomène d'appel d'air. Il s'agit donc de « faire avec » les institutions et de les accompagner pour qu'elles intègrent la faisabilité des réponses, et pour qu'il n'y ait pas de « retour en arrière possible ».

PLUS VALUE ET LIMITES DE L'ACTION DES ONG INTERNATIONALES

EN TERMES DE COORDINATION

Tandis que le trio Préfecture/ARS/Conseil départemental, a priori légitime pour cadrer l'action, faisait défaut au début du confinement, les structures actives sur le terrain se sont organisées entre elles. La réactivité des organisations face à l'urgence a souvent devancé les directives nationales. Et si les associations et les collectifs citoyens ont su s'adapter « spontanément » à la crise, il en va de même pour les ONG humanitaires qui se sont globalement insérées dans la dynamique collaborative existante et qui ont également contribué, parfois, à la renforcer. On notera par ailleurs que si l'apport des ONG internationales en termes de coordination pendant la crise a été à de nombreuses reprises salué pendant les entretiens, il n'en comporte pas moins des risques sur le plus long terme. En effet, certains acteurs interrogés ont souligné le danger que pouvait représenter une réponse trop coordonnée, trop « bonne » en quelque sorte, et donc potentiellement trop récupérable par les autorités : « *on est dans un contexte si politique qu'au final, on se dit parfois qu'on a intérêt à ne pas être si efficace, parce qu'on ne veut pas que l'État se repose trop sur nous. On ne veut pas prendre sa place. On ne veut pas avoir une super coordination interassociative. Juste quelque chose de souple et qui fonctionne. Sinon, tout ça va être récupéré par la politique.* » (Salariée d'une association du médico-social).

EN TERMES D'APPUI TECHNIQUE

Sur le champ technique, il apparaît que le statut d'ONG humanitaire a pu constituer une véritable plus-value pour agir. En effet, au-delà des capacités techniques à disposition, l'image renvoyée par les acteurs humanitaires semble « rassurante » pour les collectivités, conférant ainsi aux ONG un accès et un périmètre d'action plus important pendant la pandémie. « *Ce qui est très apprécié des pouvoirs publics locaux, c'est qu'on est perçus comme non militants. Ils ont très peur du militantisme. Ce qu'ils ne voient pas en revanche, c'est que notre plaidoyer réside dans l'accompagnement : en leur faisant faire et en faisant en sorte qu'il n'y ait jamais de retour en arrière sur ces questions* » (Chef de mission France d'une ONG internationale). Cette « aura » positive dont jouissent les organisations humanitaires a donc permis de faire ce que d'autre ne font pas et d'assurer, même sur du court terme dans un premier temps, une aide de taille aux migrants alors dépourvus de toutes infrastructures de base pour assurer le minimum de gestes barrières. Pour autant, cette capacité d'action propre aux humanitaires, là encore, ne fait pas consensus. D'abord, parce que pour certains, c'est une instrumentalisation de l'image des ONG pour servir la

communication des collectivités sur des sujets très politiques (« *Ça fait toujours bien pour une mairie de s'afficher et de travailler avec des humanitaires, et puis en termes d'affichage, c'est beaucoup plus sexy de dire que telle ONG nous a aidé à installer l'eau dans un campement plutôt que la plaine commune ou Véolia* »). Ensuite, et c'est sans doute plus important, parce qu'une réponse technique et rapide à un problème politique structurel contribuerait à affaiblir les messages de changements politiques portés par les militants. Ce qui interroge ici, ce n'est donc pas tant la question de la substitution que celle de la professionnalisation à outrance d'une réponse et de sa technicisation, au détriment du sens de l'engagement politique et citoyen.

EN TERMES D'ALLIANCE STRATÉGIQUE ET DE PLAIDOYER

« On est complémentaires. Les ONG nous apportent la possibilité d'avoir de la médiation, d'être écouté par les politiques.

Parce que les ministres, ils invitent Médecins sans frontières, Médecins du Monde ou le Secours catholique, mais pour nous, les portes sont closes (...) »

Fondateur d'un collectif citoyen d'aide aux migrants

Les ONG humanitaires en France restent pour beaucoup perçues comme neutres, à la fois éloignées du « marasme » associatifs et militants et détachées, pour la plupart, du lien souvent contraignant avec la commande publique. L'ONG se pose en quelque sorte comme « l'acteur du milieu », lequel - grâce à son nom et sa stature - peut s'adresser aux politiques et dans le même temps être sur le terrain et accompagner les acteurs en première ligne, associatifs comme militants. Fondées ou non, cette image et cette capacité à être écouté des humanitaires constituent une opportunité potentielle pour des actions conjointes d'influence. Elle permet aux ONG humanitaires qui le souhaitent de se faire le relais politique d'actions entreprises sur le terrain, notamment par les collectifs citoyens. Ce fut le cas pendant le deuxième confinement où plusieurs ONG humanitaires ont aidé à la coordination et à la compilation de témoignages pour étayer et documenter des violences dénoncées à la suite d'un évènement « coup de poing » initié par des collectifs citoyens.

QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION EN GUISE DE CONCLUSION

L'AIDE HUMANITAIRE EN FRANCE : UN CHOIX POLITIQUE EN CONSTANTE CONSTRUCTION ?

L'intervention des humanitaires pendant la crise Covid-19 (et même avant) n'aura pas été perçue par tous les acteurs, associatifs et militants, de la même manière. Pour certains, elle a avant tout été vécue comme une force, un soutien. Elle est venue légitimer, justifier l'impérieuse nécessité de leur engagement, bien souvent vécu d'ailleurs comme un combat. Pour d'autres acteurs, au contraire, loin d'alerter par leur présence sur le caractère inhumain de certaines situations, les ONG humanitaires ont contribué, malgré elles, à légitimer les discours démissionnaires des politiques publiques.

- Loin donc d'être consensuelles, les visions s'entrechoquent et il est fort probable de penser qu'à l'avenir, ces « dilemmes éthiques » vont continuer d'agiter les débats au sein des organisations, au gré de la survenue de nouvelles « urgences humanitaires » sur le territoire.
- Face à la multiplication probable de ces situations d'urgence, des temps de dialogue entre ONG humanitaires, travailleurs sociaux et collectifs citoyens seront sans doute régulièrement nécessaires pour définir des positionnements, des stratégies d'alliance, voire pour co-construire une décision d'intervention sur une urgence bien précise.

DES COMPLÉMENTARITÉS TROUVÉES AVEC LES ACTEURS DU MÉDICO-SOCIAL ET LES MOUVEMENTS CITOYENS À RENFORCER...

Après le choc et le chaos des premières semaines de confinement, la période qui a suivi a offert de nombreux exemples de dynamiques partenariales innovantes entre les acteurs. Des zones de collaboration hybrides ont émergé, qu'il serait sans doute pertinent de renforcer, notamment en termes de :

- **Soutien à la gestion/ingénierie de projet** : dans un contexte où l'urgence devient de plus en plus la norme et où les pratiques des travailleurs sociaux sont en constante évolution, les ONG humanitaires ont une certaine plus-value dans le soutien aux associations, notamment en termes de conduite de diagnostic (contexte, connaissance des publics et des besoins), d'aide à l'intégration de la « dimension urgence/gestion de crise » dans les pratiques, etc.
- **Sensibilisation/formation** : auprès des bénévoles des collectifs citoyens notamment, sur des thématiques spécifiques (droit/« bonnes pratiques de distribution d'aide alimentaire », etc.) ou plus globalement sur des enjeux de posture (écoute, sécurité des bénévoles, compréhension des différentes cultures, etc.)
- **Plaidoyer** : en documentant certaines violations du droit et en créant des ponts avec le droit européen et le droit international humanitaire (DIH). Plus globalement, les acteurs humanitaires peuvent apporter un regard « international », dont les collectifs et les associations du médico-social ne disposent pas toujours.
- **Alliance stratégique** : malgré des positionnements organisationnels différents et des capacités de prise de parole publique variées, l'expérience de la réponse COVID-19 auprès des migrants a montré que des stratégies d'alliance efficaces peuvent être trouvées entre humanitaires, associatifs et collectifs militants. Il pourrait donc être intéressant de creuser à l'avenir cette complémentarité entre des acteurs qui disposent d'une réserve citoyenne importante capable d'organiser des « actions coup de poing » médiatisées et d'autres qui disposent d'une capacité de relais et d'influence politique plus importante. Sans doute que la confiance existante (et renforcée avec la crise COVID-19) permettra d'accroître ce type d'alliance pour interpeller l'État sur les carences du système et obtenir des avancées durables.

... TOUT EN VEILLANT À NE PAS TRANSFORMER L'ACTION SOCIALE EN UNE SIMPLE « PRESTATION HUMANITAIRE »

Bien que l'expertise des ONG internationales puissent représenter une plus-value pour les acteurs associatifs dans certains contextes de crise, il ne faudrait pas pour autant que la venue des humanitaires contribue à une sorte d'avènement du « mode urgence », au détriment de l'action sociale. Beaucoup de craintes ont été exprimées à ce sujet, rappelant que « *si l'aide internationale pouvait parfois constituer une porte de sortie, il ne fallait pas oublier que celle-ci était loin d'être la plus belle* ». En d'autres termes, l'aide humanitaire ne devrait venir ni se « confronter » au travail des acteurs sociaux, ni participer de la mutation, toujours plus grande, de leurs pratiques professionnelles. L'urgence humanitaire ne se substitue pas au travail social, mais vient cohabiter et s'y ajouter au gré de nouvelles situations d'aide. Dès lors, des réflexions sont sans doute à approfondir au sein des ONG pour mieux identifier comment leur action peut soutenir et/ou s'inscrire dans les dynamiques d'accompagnement de long terme du travail social (au-delà donc de l'apport d'expertise pour de la « gestion d'urgence »).

SOUTENIR SANS DÉNATURER LES DYNAMIQUES D'ENTRAIDE SPONTANÉES

La crise du COVID-19 a offert une illustration puissante du rôle central joué dans la réponse par les dynamiques d'entraide spontanées. Qu'il s'agisse de citoyens engagés ponctuellement pendant la pandémie (auprès d'associations « classiques » ou de collectifs plus informels), d'initiatives de coopération inédites entre acteurs ou d'autres types d'action, les exemples ont été nombreux prouvant la force de la créativité et de l'innovation solidaire en temps de crise. Quelques enseignements sont donc à tirer de cette crise pour tenter de mieux comprendre comment le secteur humanitaire peut soutenir ces dynamiques « instinctives » d'engagement et d'organisation

collective, sans justement entraver ces formes « libres » de solidarité.

Certains leviers semblent ici avoir favorisé l'interaction des humanitaires avec ces processus :

- La connaissance préalable des acteurs « endogènes » - associations, institutions, mais aussi mouvements citoyens plus informels, ainsi qu'un certain degré de confiance déjà existant.
- Le partage d'un même sens de l'engagement et de valeurs similaires, malgré des divergences institutionnelles.
- Un certain degré de prise de risque « en temps réel », qui a permis dans l'urgence de nouer des partenariats inédits avec des collectifs citoyens, ou plus globalement de s'insérer dans une dynamique commune de « bricolage » de la réponse.

À l'avenir, certains écueils doivent sans doute être évités pour favoriser le soutien à ces dynamiques spontanées :

- Éviter de contribuer à l'empilement des dispositifs en en créant de nouveaux.
- Éviter de mettre en place des dispositifs de coordination trop rigides (types cluster),
- Éviter de rendre « trop professionnelle » la réponse au risque d'affaiblir les forces citoyennes et militantes.

UN RÔLE CROISSANT DES ONG HUMANITAIRES AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS ?

Dans un contexte de multiplication des crises à venir, les ONG humanitaires pourraient avoir un rôle croissant à jouer sur le territoire, afin d'apporter à la fois réponses opérationnelles à des situations d'urgence et expertise en termes de préparation et de gestion de crises, notamment auprès des municipalités et des collectivités. Si des corps étatiques existent évidemment (protection civile, etc.), des expériences et des pratiques de gestion de crise et de prévention sont sans doute à partager et des espaces de collaboration à inventer avec les pouvoirs publics locaux. Une piste possible (et évidemment non consensuelle) pourrait donc passer par l'établissement de cadres de dialogue sécurisés avec les autorités locales, afin de les accompagner dans la gestion des risques futurs.

- Les ONG humanitaires devraient, dans une telle perspective, penser à un renouveau de leurs positionnements et tenter de trouver des complémentarités avec les pouvoirs publics.
- En ce sens, il s'agirait de travailler à redéfinir le « point d'équilibre » : ne pas trahir le mandat des ONG humanitaires, ne pas se substituer au service public, tout en se coordonnant toujours davantage avec les autorités publiques pour répondre aux besoins croissants à venir. Sans aucun doute, il s'agit là d'une transition importante vers une logique de co-construction avec les pouvoirs publics (vs. dénonciation) que toutes les organisations humanitaires ne feront probablement pas, mais à laquelle elles seront peut-être confrontées.

QUELQUES LEÇONS À TIRER POUR REPENSER LES INTERVENTIONS HUMANITAIRES « LÀ-BAS »

Par un effet miroir intéressant, on s'aperçoit enfin que les stratégies d'intervention déployées en France pendant la crise sont également riches d'enseignements pour le secteur humanitaire en général. En effet, elles viennent en quelque sorte souligner les propres failles d'un système qui, à l'heure d'intervenir « là-bas », semble parfois oublier certaines bonnes pratiques appliquées « ici ». C'est en tout cas ce que nous a confié une salariée d'une ONG internationale : « *Notre manière d'agir en France met en avant des démarches d'implantation, qu'on a pu avoir ou qu'on a encore dans d'autres pays, et qui sont parfois critiquables. Elle met en avant l'importance, la valeur, la nécessité de soutenir l'aide de proximité. En France mais aussi là-bas. L'expérience COVID en particulier, moi qui gère dans le même temps la mission France et d'autres programmes à l'international, me fait voir différemment, par exemple, la question des expatriés qui coûtent cher et qui ne répondent pas aux problématiques de filets que peut apporter la solidarité de proximité* ». Et d'ajouter : « *Aujourd'hui, les référents techniques au sein du siège sont mobilisés aussi bien sur le Bangladesh que sur le Mali et la France. Notre « protection adviser » travaille aussi bien sur des terrains comme la Libye*

que sur la France sur la question de la protection des demandeurs d'asile et des migrants. On est vraiment en train de transcender la polarité nord-sud. On se rend compte qu'on est confronté aux mêmes problématiques dans des contextes simplement différents. »

Revaloriser les solidarités de proximité. Soutenir les actions locales (y compris les mobilisations citoyennes) plutôt qu'envoyer des expatriés humanitaires. Repenser la géographie de l'aide dans son ensemble et sortir des dichotomies traditionnelles local/international, Nord/Sud. Plus globalement, remettre au centre des logiques partenariales les notions de confiance, de « temps long » et d'horizontalité dans les relations... Depuis 2016 et les engagements du Grand Bargain⁴, les enjeux de la localisation de l'aide⁵ sont à l'agenda du secteur humanitaire et les prises de conscience pour une amélioration des logiques partenariales sont réelles. Néanmoins, le chemin à parcourir reste long et l'intervention des humanitaires en France mériterait sans doute d'être envisagée, non pas comme un modèle, mais comme une forme de laboratoire : un laboratoire de la localisation de l'aide où s'expérimentent les mutations sans doute nécessaires d'un secteur qui, bientôt dépassé par la multiplicité des crises à venir, est pressé de repenser ses modalités d'action, ici comme là-bas.

Auteur : Johanna Baché, Chargée de recherche et d'évaluation au Groupe URD

Contact : jbache@urd.org

Version intégrale du rapport disponible sur le site du Groupe URD : www.urd.org



URGENCE . REHABILITATION . DÉVELOPPEMENT
La Fontaine des Marins
26170 Plaisians – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

SUIVEZ-NOUS SUR



urd@urd.org
www.urd.org

⁴ Le « Grand Bargain », lancé lors du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul en mai 2016, est un accord unique entre les principaux bailleurs de fonds et agences humanitaires, qui se sont engagés à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action humanitaire.

⁵ La localisation de l'aide est un processus collectif visant à ramener les « acteurs locaux » (organisations de la société civile, institutions publiques locales, etc.) au centre du système et de la réponse humanitaire. Pour plus d'informations sur la localisation de l'aide, voir les travaux du Groupe URD : <https://www.urd.org/fr/thematique/localisation-de-laide/>