CNRS EDITIONS

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

LES ONG ET LA VULNÉRABILITÉ EN TEMPS DE CRISE, ENTRE CONTINUITÉ ET INNOVATION

Daniela Irrera, Traduit de l'anglais par Marie Greget

CNRS Éditions | « Hermès, La Revue »

2022/1 n° 89 | pages 135 à 140

ISSN 0767-9513
ISBN 9782271141910

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2022-1-page-135.htm

Distribution électronique Cairn.info pour CNRS Éditions.
© CNRS Éditions. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© CNRS Éditions | Téléchargé le 26/06/2022 sur www.cairn.info par Daniela Irrera (IP: 93.45.52.62)

Daniela Irrera
Anne-Marie Chartier
Éric Sautedé
Sebastian Devaraj
Joshua Rosenzweig
Cilene Victor et Roberto Chiachiri
Théophile Sobngwi
Guillaume Martin
Iani Hoff
Leif Dahlberg
Sabrina Ghallal

III. Société civile mondiale et mondialisation des ONG

© CNRS Éditions | Téléchargé le 26/06/2022 sur www.cairn.info par Daniela Irrera (IP: 93.45.52.62)

Daniela Irrera
Université de Catane

Les ONG et la vulnérabilité en temps de crise, entre continuité et innovation

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle croissant dans l'aide apportée aux catégories vulnérables, pour faire face aux effets de l'épidémie de Covid-19 en Europe, en réaction au manque de moyens et de coordination des politiques d'État. En se concentrant sur les conséquences majeures de la pandémie dans un domaine très spécifique, à savoir les politiques de migration et d'accueil de réfugiés, les organisations de la société civile ont suppléé les réponses gouvernementales à cette crise, en amortissant leurs incohérences et leur manque d'humanité. En plus de fournir une assistance continue aux personnes vulnérables, les ONG expérimentent de nouveaux espaces publics ouverts par la pandémie pour promouvoir le débat et l'appel à des réformes politiques.

Après avoir donné un aperçu des principaux effets de la pandémie sur les crises humanitaires et sur la condition des migrants et des réfugiés, les rôles traditionnels et nouveaux des ONG dans la gestion de ces effets seront approfondis ; la poursuite des controversées opérations non gouvernementales de recherche et de sauvetage (SAR) en Méditerranée centrale sera étudiée en détail. Enfin, nous examinerons comment les ONG influencent les espaces publics pour repenser les politiques et les pratiques en matière de migration et d'accueil de réfugiés.

Les effets du Covid-19 sur la vulnérabilité et les catégories vulnérables

La pandémie de Covid-19 a eu une multitude d'impacts dans plusieurs domaines politiques, bien au-delà de la seule dimension sanitaire. La nécessité de contenir la propagation de la maladie a imposé à tous les gouvernements l'adoption de politiques d'urgence, notamment des mesures sociales et économiques. Leurs conséquences ont été subies par les personnes les plus vulnérables à cause de leur accès limité aux mesures de prévention sanitaire et à l'aide sociale.

Dans les régions déchirées par les conflits, la pauvreté et l'instabilité, alors que l'attention et les ressources des principaux acteurs politiques sont détournées vers l'urgence sanitaire, les civils se retrouvent dans une situation

© CNRS Éditions | Téléchargé le 26/06/2022 sur www.cairn.info par Daniela Irrera (IP: 93.45.52.62)

incertaine, exposés à la violence et aux carences, tandis que le soutien humanitaire reste limité. En Syrie, au Yémen et au Mali, par exemple, la pandémie a aggravé les conditions existantes déjà difficiles, alors que les donateurs extérieurs et les agences internationales choisissaient de rediriger les fonds, déjà limités, vers la crise sanitaire. Dans les pays à faible revenu, en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud-Est, les restrictions à la mobilité se sont ajoutées à l'absence d'institutions démocratiques, la rareté des ressources et les faibles niveaux de protection sociale. La pandémie a également facilité les attitudes typiques du pouvoir autocratique. L'imposition de confinements et couvre-feux ainsi que la distanciation sociale ont été comparées à des pratiques autoritaires, car provoquant la réduction de l'activisme social et l'interruption de toute protestation civile, crainte partagée par de nombreux défenseurs de la démocratie.

Les conséquences des mesures sanitaires sont encore plus visibles sur les réfugiés contraints de vivre une vie invisible dans des camps, à Lesbos ou d'autres, survivant tant bien que mal à des conditions de vie difficiles, à des pratiques de maintien de l'ordre brutales et au manque de voies de reconnaissance. Les politiques gouvernementales, l'application des lois et les actions de la police sont devenues de plus en plus sévères. Les migrants vivant dans les pays européens se sont retrouvés dans une situation encore plus indéfinie, sans droits ni assistance, sans accès aux tests et aux installations sanitaires et sociales, de même que les masses de réfugiés sans papiers qui ont décidé de tenter leur chance en Europe malgré l'environnement hostile, et qui sont restés bloqués à cause de la pandémie (Guadagno, 2020 ; Rajan, 2020). Cette dernière a renforcé les mesures de sécurité, orientant les défis quotidiens auxquels sont confrontés les individus et les communautés (Newman, 2021), confirmant que le système humanitaire mondial n'a guère été en mesure de protéger efficacement les personnes vulnérables des effets de la guerre, du sous-développement et des pratiques non démocratiques.

Les politiques et stratégies de gestions des populations vulnérables ont été conçues par les États et les organisations intergouvernementales (Napier, 2020). Les définitions de cette catégorie de population diffèrent selon les facteurs internes et externes pris en compte. En particulier, l'Organisation des Nations unies (ONU) pointe « les conditions déterminées par des facteurs ou processus physiques, sociaux, économiques et environnementaux qui augmentent la susceptibilité d'un individu, d'une communauté, d'actifs ou de systèmes aux impacts des dangers » (Assemblée générale de l'ONU, 2016), tandis que l'Union européenne (UE) préfère déterminer des catégories, incluant « les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés avec des enfants mineurs et les personnes qui ont été soumises à la torture, au viol ou à d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, les victimes de la traite » (Conseil de l'UE, 2013).

Les civils vivant dans des zones de conflit ou de pauvreté, les migrants économiques, les réfugiés et les demandeurs d'asile représentent les catégories qui ont le plus souffert des effets des crises de ces dernières décennies. Un changement de paradigme est nécessaire pour mieux définir les priorités en matière de protection des individus, mais aussi la façon dont les mesures prises doivent être modifiées et adaptées en conséquence. Les évolutions et les limites de la politique migratoire de l'UE ont été largement étudiées par les chercheurs, dépeignant une stratégie efficace et cohérente, mais uniquement sur le papier. Dans la pratique, celle-ci prend un parcours erratique, fait d'une succession de propositions de réformes attendues (Kraler, 2019 ; Ambrosini *et al.*, 2020 ; Attinà, 2018).

Dans une démarche de résolution des problèmes basée sur l'analyse de cause racine, les États membres de l'UE ont choisi d'inciter les pays tiers à empêcher les migrants de partir pour rejoindre l'Europe. Les négociations avec le Mali, le Niger ou la Libye ont inévitablement des conséquences

© CNRS Éditions | Téléchargé le 26/06/2022 sur www.cairn.info par Daniela Irrera (IP: 93.45.52.62)

secondaires néfastes, comme le détournement de fonds de développement, la légitimation des régimes autoritaires et des pratiques intolérantes envers les personnes vulnérables. Selon les théories de la « sécuritisation » (Waever, 1993), la migration est inscrite dans l'agenda de la sécurité comme une menace politique, économique et sociale, souvent liée au terrorisme, et désormais à la propagation du Covid-19. En outre, le programme de retour volontaire mis en place par l'UE est un échec. La réintégration des migrants, une fois rentrés chez eux, n'est pas prise en charge par l'UE mais par les autorités nationales. Le principe de non-refoulement, selon lequel un individu ne peut être renvoyé dans un pays où il risque de subir des tortures ou tout autre traitement cruel, n'est pas toujours respecté. De récents rapports de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont démontré que des personnes ont été renvoyées, dans le cadre de ce programme, vers des pays qualifiés comme dangereux, tels l'Afghanistan, la Somalie et le Sud-Soudan.

Ces évènements sont la représentation de l'incapacité des États à faire face à la crise de manière humaine, choisissant la fermeture des frontières aux nouveaux arrivants, une assistance minimale, l'arrêt de la réception des demandes d'asile et la fermeture des centres d'accueil sur le sol européen. Le vide laissé par les États (et par les agences internationales et régionales), dans ce domaine politique très sensible, a déjà été partiellement comblé par les acteurs non étatiques, notamment les ONG.

Le rôle essentiel des acteurs non étatiques

L'aide aux personnes vulnérables, notamment les migrants et les réfugiés, a toujours fait partie des activités des ONG (Irrera, 2019 ; Reggiardo, 2019). Les chercheurs ont principalement étudié le rôle de l'intermédiation, rôle qui peut être joué par une variété d'acteurs, mais généralement assuré par la société civile. Dans les environnements conflictuels comme non conflictuels, les intermédiaires complètent, voire remplacent l'État en fournissant des biens et des services. Plus important encore, ils favorisent l'inclusion des citoyens pauvres et ignorés par les programmes et politiques gouvernementaux (International Development Studies, 2020).

L'intermédiation est devenue extrêmement importante pendant l'épidémie de Covid-19. Dans plusieurs pays européens, les ONG ont été les seules structures à aider les personnes à survivre avec le confinement et à continuer à fournir abris, colis alimentaires et autres biens essentiels. Dans certains cas, les volontaires dressent des listes de bénéficiaires, afin de s'assurer qu'aucune personne éligible n'est exclue, et coopèrent avec les autorités locales pour assurer les tests sanitaires et autres services médicaux. Les ONG ont continué à dénoncer les effets les plus brutaux de la discrimination et à solliciter les États sur la nécessité de protéger la santé des migrants et des réfugiés en tant que personnes vulnérables. En même temps, elles ont renforcé leurs actions pour combler le vide laissé par les gouvernements. La pandémie a gravement détérioré les conditions auxquelles les ONG étaient déjà soumises. Les fonds publics et privés précédemment destinés à l'aide aux migrants et aux réfugiés ont été redirigés vers l'aide sanitaire. Assurer les dispositions existantes avec moins de ressources, moins de soutien et de coordination de la part des autorités locales est une épreuve terrible, mais la principale préoccupation est causée par la réduction de l'espace public en tant que lieu d'expression libre.

Malgré les conséquences des restrictions sanitaires sur l'activisme social, dans des pays autocratiques comme ceux dits « libres », la pandémie a permis aux ONG de réinventer leur rôle concernant l'accueil des migrants et des réfugiés et leur a offert des opportunités inattendues de lobbying, par exemple en créant de nouvelles associations ou mouvements pour convaincre les autorités locales s'occuper de

© CNRS Éditions | Téléchargé le 26/06/2022 sur www.cairn.info par Daniela Irrera (IP: 93.45.52.62)

personnes vulnérables en Brésil ou Tunisie. L'urgence a poussé les ONG humanitaires à repenser leurs rôles traditionnels et à en ouvrir de nouveaux en matière de plaidoyer (Brechenmacher, Carothers, et Youngs, 2020). La même chose peut être observée pour les ONG travaillant dans le domaine de la protection des migrants. Les organisations, tant au niveau international que national, ont modifié leur façon habituelle de travailler, privilégiant les secours d'urgence à leurs projets à plus long terme. Les prestations de services et d'aide sont également utilisées pour surveiller les abus de pouvoir, dénoncer les réponses inefficaces ou non démocratiques aux crises et s'élever contre les cas de traitements médicaux inégaux, de rejet illégal de demande d'asile ou de retour forcé.

Ces nouvelles stratégies sont plus visibles encore dans la lutte contre la désinformation et l'exigence de transparence et de données fiables (Bredenkamp, 2020). Les rapports de diverses ONG soutiennent que le langage officiel pour communiquer sur la pandémie devrait affirmer que chaque individu mérite d'être protégé de la propagation du virus et d'avoir accès aux tests et aux traitements médicaux. Mais dans de nombreux pays, dont les pays européens, la communication sur le sujet a été accaparée par la frange populiste (Bertero et Seddone, 2021). De même que dans l'après immédiat des attaques terroristes, la circulation des migrants a été accusée de permettre la pénétration de criminels sur le sol européen, les réfugiés sont aujourd'hui dépeints comme un vecteur de propagation du Covid-19. La nécessité d'adopter de nouvelles stratégies en ayant moins de possibilités économiques a été le changement le plus important auquel les ONG ont été confrontées en raison de la pandémie.

Le plus grand défi concerne la poursuite des opérations non gouvernementales de recherche et de sauvetage. Depuis l'automne 2014, des ONG comme Sea-Watch ou SOS Méditerranée ont commencé à diriger leurs propres navires pour suppléer les opérations SAR existantes de l'UE et de ses États. Selon les garde-côtes italiens, de 2014 à 2019, les ONG ont secouru plus de 122 000 personnes (Irrera, 2019). Il est évident que les actions des ONG sont plus limitées en termes de budget et d'équipement, mais leur contribution est efficace quand on la compare aux moyens des États et des missions de l'UE. Ces différents acteurs opèrent dans le même environnement sans coordination, mais aussi sans frictions significatives. L'UE s'est avérée comme étant le plus faible de ces acteurs, les préférences et les besoins des États membres ayant dominé l'action, loin de toute approche solidaire (Irrera, 2020). Les opérations SAR non gouvernementales ont certes substitué partiellement celles des États mais, en même temps, ont été qualifiées comme étant non légitimes (Cuttitta, 2018). Il est tristement connu que les événements récents en Europe ont entraîné une criminalisation des opérations SAR non gouvernementales, les ONG étant assimilées à des passeurs et leurs bateaux interdits d'accoster dans certains ports (Irrera, 2019).

En raison de la pandémie, plusieurs pays européens, dont l'Italie, ont renforcé les mesures d'accès aux ports et les navires des secouristes ont été retenus à quai. La peur et la méfiance générales ont poussé l'opinion publique à se prononcer fortement en faveur d'une telle décision. La persistance de cette fermeture et cette hostilité croissante démontrent que le partage de la tâche de sauver des vies en mer avec les ONG est un problème qui n'est pas destiné à prendre fin avec l'endiguement du virus. Les opérations de sauvetage sont criminalisées mais celles-ci sont pourtant, avant tout, un devoir en vertu du droit international. La coopération avec les ONG pourrait être une pratique efficace et professionnalisée qui peut se consolider et être employée dans tout contexte où des personnes ont besoin de secours.

© CNRS Éditions | Téléchargé le 26/06/2022 sur www.cairn.info par Daniela Irrera (IP: 93.45.52.62)

Plus de place pour la discussion et l'adaptation

Le manque de moyens ou la réticence à intervenir des États a contraint les acteurs de la société civile à se substituer à eux. Malgré les difficultés, la pandémie de Covid-19 a soudainement ouvert davantage d'espaces de légitimité et offert des lieux de débat public entre les acteurs étatiques et non étatiques.

Les procédures d'asile et les services de protection varient selon les États membres, mais l'UE maintient une politique migratoire largement considérée comme inadéquate. Les acteurs gouvernementaux peuvent tirer de nombreux enseignements de la pandémie actuelle, pouvant se traduire en une série de dispositions adoptables immédiatement et sur le long terme. Plutôt que de faire concurrence aux ONG ou de criminaliser leurs activités, un dialogue équitable entre ces acteurs rendrait l'action commune plus efficace et plus responsable.

La poursuite du soutien aux opérations de sauvetage en mer doit rester une priorité pour les États, mais en coordination avec les ONG, qui ont prouvé qu'elles suppléaient, même en temps de crise, à des manquements évidents. Selon le droit international et les principes humanitaires, les personnes en détresse doivent être secourues et protégées, ceci même dans un contexte de pandémie. Si elles sont correctement coordonnées par les autorités compétentes et au niveau de l'UE, les opérations non gouvernementales de recherche et de sauvetage peuvent devenir une pratique reconnue par le système. Au lieu de remplacer les services gouvernementaux, ces opérations pourraient compléter la politique migratoire et devenir une pratique professionnelle.

Dans de nombreux pays, à côté des ONG internationales les plus importantes, les organisations locales et les groupes civiques ont joué un rôle important en identifiant les personnes dans le besoin et en leur apportant un soutien. Plusieurs initiatives citoyennes se sont spontanément organisées pour faire face aux effets les plus drastiques de la pandémie. Bien qu'il soit impossible de prédire si l'activisme local saura se pérenniser dans des formes plus structurées après la crise, il serait certainement incohérent de la part des États d'ignorer de telles forces de solidarités.

Comme l'ont soutenu des ONG historiques comme Médecins sans frontières, toutes les conditions sont réunies pour lancer des réformes ambitieuses et un plaidoyer à grande échelle. Il est évident que l'UE et ses États membres doivent commencer à réfléchir à un renforcement de la sécurité sociale, à des investissements massifs dans le système de santé et à fonder leur stratégie migratoire sur des mesures et procédures humaines et qui peuvent être effectivement mises en œuvre. La principale préoccupation démocratique n'est pas seulement de savoir comment les décisions sont prises, mais aussi si elles sont prises dans l'intérêt collectif social et partagé. La pandémie sera contenue en temps voulu mais la mobilité humaine ne s'arrêtera jamais. Cette tragédie pourrait être transformée en une occasion de refuser ce qui était acceptable il y a quelques mois.

Traduit de l'anglais
par Daniela Irrera et Marie Greget

Cet article s'inscrit dans le cadre de PROTECT The Right to International Protection (ww.protect-project.eu), un projet de recherche financé par le programme-cadre Horizon 2020 de l'Union européenne et coordonné par l'université de Bergen, Norvège (convention de subvention n° 870761). Son contenu ne reflète que le point de vue de l'auteur, et l'Agence exécutive pour la recherche européenne n'est pas responsable de l'usage qui est fait des informations qu'il contient. Daniela Irrera est également reconnaissante au Centre Jean-Monnet de l'université de Montréal pour l'organisation du webinaire du 14 avril 2020.

© CNRS Éditions | Téléchargé le 26/06/2022 sur www.cairn.info par Daniela Irrera (IP: 93.45.52.62)

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ambrosini M., Cinalli M. et Jacobson D., « Research on Migration, Borders and Citizenship: The Way Ahead », *in Migration, Borders and Citizenship*, Londres, Palgrave Macmillan, 2020, p. 295-305.

Assemblée générale des Nations unies, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, A/71/644, 2016, en ligne sur <www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf>.

Attinà F., « Forced, irregular migrants and the EU performance in trans boundary crisis management », *Comillas Journal of International Relations*, nº 11, 2018, p. 37-50.

Bertero A. et Seddone A., « Italy: Populist in the mirror. (De) politicizing the COVID-19 from government and opposition », *Populism and the Politicization of the COVID-19 Crisis in Europe*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021.

Bredenkamp A., « COVID-19 calls for disrupting the way we communicate in a crisis », *DEVEX*, 2020, en ligne sur <www.devex.com/news/opinion-covid-19-calls-for-disrupting-the-way-we-communicate-in-a-crisis-97641>, page consultée le 3 août 2020.

Cuttitta P., *Pushing Migrants Back to Libya, Persecuting Rescue NGOs: The End of the Humanitarian Turn* (Part II), 2018, en ligne sur <www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2018/04/pushing-migrants>.

Conseil et Parlement européens (2013), directive 2013/33/EU établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), OJEU L 180/96, 29 juin 2013.

Guadagno L., « Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis », *International Organization for Migration: Migration Research Series*, nº 60, 2020.

Kraler A., « Regularization of irregular migrants and social policies: Comparative perspectives », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 17, nº 1, 2019, p. 94-113.

International Development Studies (2020), *Mediating between the state and its poor and marginalised during COVID-19*, 2020, en ligne sur <www.ids.ac.uk/opinions/mediating-between-the-state-and-its-poor-and-marginalised-during-covid-19>, page consultée le 3 août 2020.

Irrera D., « Humanitarianism and the migration crisis », *in* Gerd-Giesen K. (dir.), *Ideologies in World Politics*, Springer, 2020, p. 33-50.

Irrera D., « Non-governmental Search and Rescue Operations in the Mediterranean: Challenge or Opportunity for the EU? », *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, nº 3, 2019, p. 265-286.

Napier A. D., « Rethinking vulnerability through COVID-19 », *Anthropology Today*, vol. 36, nº 3, 2020, p. 1-2.

Newman E., « COVID-19: A Human Security Analysis », *Global Society*, 2021, p. 1-24.

Rajan S. I., « Migrants at a crossroads: COVID-19 and challenges to migration », *Migration and Development*, vol. 9, nº 3, 2020, p. 323-330.

Reggiardo A., « Distrust and Stigmatization of NGOS and Volunteers at the Time of the European Migrant "Crisis". Conflict and implications on social solidarity », *Partecipazione e conflitto*, vol. 12, nº 2, 2019, p. 460-486.

Waever O., « Securitization and desecuritization », *in* Lipschutz R. D. (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.

© CNRS Éditions | Téléchargé le 26/06/2022 sur www.cairn.info par Daniela Irrera (IP: 93.45.52.62)