

FONDS  
croix-rouge française



**La « transition humanitaire » au Laos :  
une cartographie des acteurs,  
des dynamiques et des modes  
de gouvernance**

**Danielle TAN**

Chercheure associée à l'Institut d'Asie Orientale, IAO-ENS Lyon



Institut d'Asie Orientale  
Lyon Institute of East Asian Studies

**Les Papiers du Fonds n°2**  
**Janvier 2016**

Cette recherche a été réalisée dans le cadre de l'appel à bourses postdoctorales et à projets lancé par le Fonds Croix-Rouge française.

Le Fonds Croix-Rouge française, créé sur l'initiative de la société nationale de la Croix-Rouge française, a pour vocation d'initier, de soutenir et de récompenser les projets de recherche qui mettent en perspective les principes, pratiques et finalités d'une action humanitaire en transition.

A travers des appels à projets et à bourses postdoctorales, l'attribution de prix de recherche et l'organisation d'événements scientifiques, le Fonds Croix-Rouge française vise à définir les enjeux de l'action humanitaire de demain, accompagner les acteurs et les personnes, parties prenantes de la solidarité internationale, diffuser les savoirs issus de regards croisés et stimuler le débat.

Les propos et opinions exprimés dans cet article n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du Fonds Croix-Rouge française.

Le contenu de cet article relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'auteur.

Il est interdit pour un usage autre que privé, scientifique ou pédagogique de reproduire, diffuser, vendre et publier intégralement ou partiellement sous quelque forme que ce soit cet article sans autorisation écrite particulière et préalable, dont la demande doit être adressée au Fonds Croix-Rouge française.

© Tous droits réservés.

**Pour citer cet article :**

TAN Danielle, « La 'transition humanitaire' au Laos : une cartographie des acteurs, des dynamiques et des modes de gouvernance », Fonds Croix-Rouge française, *Les Papiers du Fonds*, n°2, janvier 2016, 33 p.

## Résumé

---

Cette recherche interroge le sens et la portée de la « transition humanitaire » au Laos, un pays qui n'est pas considéré comme prioritaire car il ne subit pas de catastrophes naturelles de grande ampleur ou de conflits armés. Pourtant, les besoins humanitaires existent : le Laos reste un des pays les plus pauvres du monde. En couplant une démarche de socio-anthropologie du développement avec une analyse spatiale à travers l'utilisation des SIG (systèmes d'information géographique), ce projet de recherche avait pour objectif de faire un état des lieux de l'action humanitaire au Laos et de décrire les transformations de son champ d'intervention en nous intéressant notamment au renouvellement des pratiques, au positionnement éthique, et à la définition d'une stratégie au sein d'un environnement politique et économique complexe. À partir d'enquêtes réalisées au Laos entre juillet 2014 et août 2015, cet article propose une cartographie du paysage humanitaire et une analyse à la fois qualitative, quantitative et spatiale de ses acteurs, des activités, des dynamiques et des modes de gouvernance. Nous avons questionné la place du dispositif humanitaire dans un contexte où la priorité est donnée au développement. Le cas du Laos est riche d'enseignements car il fait clairement apparaître la grande porosité des frontières entre humanitaire et développement, à la fois pour les populations concernées, les acteurs de terrain, les bailleurs de fonds, et les gouvernants. Nous avons tenté de décrire les difficultés et les dilemmes rencontrés par les acteurs. Comment travailler dans un contexte autoritaire ? Comment se positionner ? Les acteurs humanitaires doivent-ils se retirer pour laisser la place aux acteurs du développement ou doivent-ils évoluer et adapter leurs interventions au regard du contexte politique, de l'évolution des besoins et des modes de financements ? Enfin, la dichotomie classique humanitaire/développement est-elle pertinente au Laos ?

**Mots-clés** : Laos, cartographie, transition humanitaire, développement, transformations, régime autoritaire

## Summary

---

This research examines the meaning and the scope of the "humanitarian transition" in Laos, which is not considered a priority country because it does not undergo large-scale natural disasters or armed conflicts. However, considerable humanitarian needs still exist: Laos remains one of the poorest countries in the world. By coupling an approach to anthropology of development with spatial analysis through the use of GIS (geographic information systems), this research project aimed to make an inventory of humanitarian action in Laos and to describe the transformations of its field of intervention by focusing particularly on the renewal of practices, the ethical positioning, and the definition of a strategy in a complex political and economic environment. Based on field surveys conducted in Laos between July 2014 and August 2015, this paper proposes a mapping of the humanitarian landscape as well as a qualitative, quantitative and spatial analysis of its actors, activities, dynamics and modes of governance. We questioned the position of the humanitarian aid system in a context where priority is given to development. The case of Laos is instructive as it clearly shows the porous borders between humanitarian and development activities, both for the populations concerned, aid workers, donors, and rulers. We tried to describe the difficulties and dilemmas faced by humanitarian actors. How to work in an authoritarian context? How to position themselves? Should they withdraw to make way for development players or do they have to change and adapt their interventions given the political context, the changing of needs and funding mechanisms? Finally, is the classic dichotomy between humanitarian and development aid relevant in Laos?

**Keywords**: Laos, mapping, humanitarian transition, development, transformations, authoritarian regime

# La « transition humanitaire » au Laos : Une cartographie des acteurs, des dynamiques et des modes de gouvernance

Cette recherche interroge le sens et la portée de la « transition humanitaire » au Laos, un pays qui n'est pas considéré comme prioritaire car il ne subit pas de catastrophes naturelles de grande ampleur ou de conflits armés, et parce que la priorité est clairement donnée au processus de développement. Pourtant, les besoins humanitaires existent : le Laos reste un des pays les plus pauvres du monde. Selon l'Index du Développement humain du PNUD, le Laos est classé à la 133<sup>ème</sup> position sur 179. Mais pour sortir du groupe des « pays les moins avancés » (PMA) d'ici à 2020, le gouvernement communiste a décidé de promouvoir les investissements directs étrangers (IDE) orientés vers l'exploitation des ressources naturelles. Depuis le lancement du Nouveau Mécanisme Economique (NEM) en 1986, ce pays est en train de sortir d'une longue période d'isolement, passant très rapidement d'une économie d'auto-subsistance à une économie de marché tournée vers les exportations au sein d'un ensemble régional dynamique stimulé par la forte croissance chinoise (Tan 2011, 2012, 2014 ; Pholsena 2011). Le Laos exploite à outrance son seul avantage comparatif, c'est-à-dire l'abondance de ses terres et de ses réserves forestières et minières pour fournir ses voisins en matières premières. Il possède également le plus grand potentiel hydro-électrique qui ferait de lui la « batterie de l'Asie du Sud-Est »<sup>1</sup>.

Les effets générés par ces méga-projets sont particulièrement dévastateurs pour une population majoritairement rurale et composée de nombreuses minorités ethniques qui sont les principales victimes de l'accaparement des terres et des programmes de relocalisation (*resettlement*) menés par l'État laotien au nom du développement. Malgré les mises en garde exprimées par les ONG internationales, le gouvernement n'a pas l'intention de changer sa stratégie « *Turning land into capital* » (Dwyer 2007) car elle permet de maintenir des taux de croissance élevés—en moyenne 8% par an ces dernières années—et d'engranger des revenus conséquents pour l'État.

Si le Laos reste encore fortement dépendant de l'aide internationale, ses acteurs se retrouvent en compétition, voire en porte-à-faux avec les intérêts des investisseurs étrangers. Alors qu'en 2002 l'APD représentait 23,4% du PIB, celle-ci a drastiquement diminué pour atteindre 4,4% du PIB en 2011 (soit 363,1 millions de dollars). Sur la même période, selon la Banque mondiale, les IDE net représentaient 0,3% du PIB en 2002, contre 3,6% en 2011, représentant l'équivalent de 300,7 millions de dollars (Mana Southichack 2013). Les ONG internationales se retrouvent utilisées pour atténuer les effets négatifs de ces projets qui entraînent des déplacements forcés de population, accroissent la migration, le trafic humain et la prostitution. Les problèmes liés à la coordination de l'aide et de ses acteurs généralement constatés dans les pays en développement se retrouvent également au Laos. Cependant, ces difficultés y sont accrues du fait du contexte autoritaire dans lequel les ONG internationales ont une marge de manœuvre étroite.

En couplant une démarche de socio-anthropologie du développement (Olivier de Sardan 1995) avec une analyse spatiale à travers l'utilisation des SIG (systèmes d'information géographique), ce

---

<sup>1</sup> En février 2014, 17 barrages étaient opérationnels et 17 autres en cours de construction ; 23 barrages sont déjà programmés, dont 3 sur le cours principal du Mékong, et 58 projets sont en cours d'étude (Tan 2014).

projet de recherche avait pour objectif de faire un état des lieux de l'action humanitaire au Laos et de décrire les transformations de son champ d'intervention en nous intéressant notamment au renouvellement des pratiques, au positionnement éthique, et à la définition d'une stratégie au sein d'un environnement politique et économique complexe. Ce projet vise à contribuer au débat sur l'efficacité de l'aide par la production de nouveaux outils pratiques. Nous pensons que l'amélioration de l'efficacité de l'aide repose sur un ciblage géographique et thématique pertinent, et une meilleure compréhension du contexte dans lequel elle est mise en œuvre.

À partir d'enquêtes réalisées au Laos (cinq mois de terrain entre juillet 2014 et août 2015), cet article propose une cartographie du paysage humanitaire et une analyse à la fois qualitative, quantitative et spatiale de ses acteurs, des activités, des dynamiques et des modes de gouvernance<sup>2</sup>. Nous avons questionné la place du dispositif humanitaire dans un contexte où la priorité est donnée au développement. Le cas du Laos est riche d'enseignements car il fait clairement apparaître la grande porosité des frontières entre humanitaire et développement, à la fois pour les populations concernées, les acteurs de terrain, les bailleurs de fonds, et les gouvernants. Nous avons tenté de décrire les difficultés et les dilemmes rencontrés par les acteurs. Comment travailler dans un contexte autoritaire ? Comment se positionner ? Les acteurs humanitaires doivent-ils se retirer pour laisser la place aux acteurs du développement ou doivent-ils évoluer et adapter leurs interventions au regard du contexte politique, de l'évolution des besoins et des modes de financements ? Enfin, la dichotomie classique humanitaire/développement est-elle pertinente au Laos ?

## **Le dilemme des ONG humanitaires : rester ou partir ?**

Entre 1975—date de la création de la République démocratique populaire lao—et 1986, seulement trois ONG internationales avaient le droit d'opérer au Laos : American Friends Service Committee, Mennonite Central Committee, et Save the Children UK (ADB 1999, 2011)<sup>3</sup>. Ces organisations fournissaient une assistance humanitaire dans certaines régions autorisées et sous contrôle administratif étroit. Depuis 1986, d'autres ONG ont progressivement obtenu l'autorisation de s'établir au Laos, principalement dans le champ du développement communautaire.

### ***Une société civile sous contrôle***

En 2014, plus de 170 ONG originaires de 21 pays différents avaient des projets au Laos. 78 de ces organisations étaient formellement enregistrées auprès du ministère des Affaires étrangères et avaient leur bureau ou un représentant dans le pays. Selon ce ministère, plus de 340 millions de dollars ont été engagés par ces ONG au cours des cinq dernières années<sup>4</sup>. Une très grande majorité

---

<sup>2</sup> Notre enquête qualitative repose sur une cinquantaine d'entretiens approfondis réalisés avec des professionnels expatriés et laotiens travaillant au sein d'ONG internationales, des ministères, pour des bailleurs de fonds et des organisations internationales. Nous avons également mené une observation participante auprès de iNGO Network, le collectif de coordination des ONG internationales au Laos. Ce collectif rassemble la grande majorité des ONG internationales enregistrées au Laos. Nous avons suivi le groupe de travail DRRM (Disaster Risk Reduction and Management), en particulier le consortium d'ONG coordonné par la Croix-Rouge française autour du projet « Scaling-up Community Based Disaster Risk Reduction » financé par ECHO. Notre analyse quantitative repose, quant à elle, sur la base de données collectée par iNGO Network en novembre 2014.

<sup>3</sup> Certaines organisations telles que la Croix-Rouge française ou Norwegian Church Aid (NCA) étaient déjà présentes avant l'Indépendance du Laos en 1953, mais elles ne sont revenues que plus tard, respectivement en 1993 et 2001.

<sup>4</sup> « INGOs important contributors to development », Vientiane Times, 29 octobre 2014.

des ONG enregistrées sont membres de iNGO Network<sup>5</sup>, le collectif de coordination des ONG internationales que nous avons suivi durant notre enquête au Laos. En novembre 2014, iNGO Network a recensé 67 organisations et 222 projets<sup>6</sup>, représentant un volume financier total de 289 276 854,37 dollars. Si cette base de données offre une bonne image du paysage des ONG au Laos dans la mesure où la très grande majorité des membres ont répondu, il est toutefois important de souligner qu'elle ne reflète pas l'ensemble des projets en cours au Laos, mais uniquement ceux dont le MoU (*Memorandum of Understanding*) a été signé au moment de la collecte de données par iNGO Network. Il faut donc garder en tête que l'engagement financier réel des ONG est bien plus important.

On peut observer que le nombre d'ONG n'a pas sensiblement augmenté au Laos puisqu'environ 80 ONG étaient enregistrées à la fin des années 1990 (Riska 1999). Leur présence et leur poids sont faibles par rapport aux pays voisins. Au Vietnam, qui est également un pays communiste, 950 ONG internationales et 400 ONG locales étaient actives en 2013<sup>7</sup>. Quant au Cambodge, environ 3 500 ONG étaient enregistrées en 2012 (2 982 ONG locales et 511 ONG internationales), mais en réalité, quelques 1 350 ONG seraient réellement actives<sup>8</sup>.

La situation de la société civile au Laos est particulièrement critique. Les NPA (*Non-Profit Associations*) ont une existence légale seulement depuis le décret du 29 avril 2009, entérinée par la loi de mai 2011. Cette ouverture reste relative car le processus d'enregistrement auprès du ministère de l'Intérieur est long et n'aboutit pas systématiquement. En novembre 2012, le ministère de l'Intérieur a reçu 100 candidatures ; seulement 35 NPA ont pu être enregistrées, et 15 NPA ont reçu une licence temporaire. Les NPA enregistrées au niveau national sont libres d'opérer dans toutes les provinces du Laos, tandis que les NPA enregistrées au niveau provincial ne peuvent intervenir que dans leur province. 70 NPA ont été enregistrées en province. Compte tenu de la difficulté d'obtenir une reconnaissance officielle, une vingtaine d'organisations sont enregistrées en tant qu'entreprise sociale ou sont organisées en réseaux informels (Kepa 2005). Ces CSO (*Civil Society Organizations*) restent embryonnaires et manquent cruellement de ressources humaines et financières.

Ces dernières années, les bailleurs de fonds et les ONG internationales ont renforcé leur soutien à la société civile laotienne. En août 2010, Helvetas, CORD, Oxfam, et l'Ambassade de France ont financé la création de la Learning House for Development (LDH), un lieu destiné au renforcement des capacités des CSO. Le processus d'ouverture semblait sur la bonne voie jusqu'aux événements

---

<sup>5</sup> Impulsé d'abord dans les années 1990 pour mettre en réseau les ONG travaillant au Laos, iNGO Network n'a pas véritablement réussi à fonctionner. Le réseau a été relancé en 2005 grâce à un financement de la Banque mondiale. Aujourd'hui, iNGO Network n'a toujours pas de statut officiel mais fonctionne grâce au financement de ses membres. En 2014, iNGO Network comptait 75 membres dont 6 en cours d'enregistrement, cf. <http://www.directoryofngos.org/ingo2/static/12>

<sup>6</sup> Les projets recensés sont en cours ou terminés, certains projets pouvant démarrer en 2008 et d'autres se terminer en 2020. Selon cette base de données, à la fin de l'année 2014, 91 projets d'un montant total de 75 032 941,7 dollars étaient terminés. Au 1er janvier 2015, 131 projets étaient actifs, mobilisant 214 243 912,67 dollars.

<sup>7</sup> « Vietnam-Foreign NGOs cooperation under review », VOA, 28 novembre 2013, cf. <http://english.vov.vn/Society/VietnamForeign-NGOs-cooperation-under-review/268645.vov>. Les 28 000 projets mis en œuvres par les ONG internationales sur la période 2003–2013 totalisaient un décaissement d'environ 2,4 milliards de dollars.

<sup>8</sup> Cf. The Cooperation Committee for Cambodia. CSO Contributions to the Development of Cambodia 2011, March 2012. En 2010, 200 millions de dollars auraient été décaissés mais le rapport indique que ce montant serait largement inférieur à la réalité.

tragiques de 2012. En effet, en novembre 2012, le 9<sup>ème</sup> sommet de l'ASEM (Asia-Europe Meeting) s'est tenu à Vientiane. Pour la première fois dans son histoire, le gouvernement laotien permettait aux ONG et aux CSO de débattre publiquement sur des sujets sensibles tels que la justice environnementale. L'optimisme suscité par ce rassemblement fut rapidement éteint par l'éviction le 7 décembre 2012 d'un de ses organisateurs, Anne-Sophie Gindroz, la directrice de l'ONG suisse Helvetas, pour avoir critiqué le gouvernement dans une lettre qu'elle avait adressée à un petit cercle de partenaires. Une semaine plus tard, ce sera le tour de Sombath Somphone, proche collaborateur de cette dernière et leader respecté de la société civile laotienne, d'être enlevé. À ce jour, il est toujours porté disparu<sup>9</sup>.

Ces événements ont eu un impact dramatique sur l'engagement de la société civile laotienne et les ONG internationales. Les CSO les plus actives ont fermées ou ont sensiblement modéré leurs critiques, tandis que les ONG internationales se sentent de plus en plus contrôlées et censurées dans leur travail et leur expression. Le gouvernement laotien est en train de préparer un nouveau décret visant à restreindre la marge de manœuvre des ONG internationales qui est déjà extrêmement mince. En effet, les ONG doivent se plier aux demandes des autorités laotiennes pour obtenir la signature de leur MoU, document indispensable pour pouvoir opérer au Laos. Ce MoU doit être signé avec le ministère compétent puis être validé par le ministère des Affaires étrangères. Il n'est pas rare que les ONG doivent d'abord signer un MoU au niveau du district et de la province avant de pouvoir signer au niveau national. Ce processus est par conséquent extrêmement long et peut prendre plus d'une année<sup>10</sup>, ce qui a pour conséquence de retarder considérablement le démarrage des projets, les ONG ne pouvant pas recruter ou acheter du matériel sans ce MoU, et peuvent éventuellement perdre leur financement. Cette lourdeur administrative a de fortes répercussions sur la qualité des activités puisque les ONG ont moins de temps pour atteindre leurs objectifs et doivent se presser pour « décaisser » leurs financements—même si les bailleurs de fonds sont au courant de la situation et peuvent accorder un avenant. Les ONG sont étroitement contrôlées et dirigées par les autorités locales et nationales dans le déroulement de leurs activités, et elles dépendent du bon vouloir de ces dernières pour le maintien et le renouvellement de leurs missions. Les agences des Nations Unies et les organisations internationales n'échappent pas à ce processus de contrôle. Ainsi, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) a signé le MoU de son projet « *Strengthening the Capacity of the Government of Lao PDR to Manage and Provide Assistance in Response to Humanitarian Emergencies* » la veille sa fin programmée. L'OIM a obtenu un avenant par son financeur (USAID/ Office of Foreign Disaster Assistance) mais l'agence n'a plus que six mois pour mettre en place des activités qui étaient prévues sur 14 mois (entretien avec la chargée de projet, 10 juillet 2015).

Sur le terrain, les ONG doivent obligatoirement travailler avec les autorités locales et nationales (principalement les ministères de la Santé, de l'Agriculture et des Forêts, de l'Éducation, du Travail et des Affaires sociales, et celui de l'Environnement), mais également avec les organisations de masse telles que l'Union des femmes lao, l'Union de la jeunesse ou la Croix-Rouge lao.

Dans le nouveau projet de régulation en préparation, le ministère des Affaires étrangères devra non seulement approuver tous les projets, mais également donner son accord pour le recrutement du personnel et la création d'un bureau au Laos. Les ONG internationales devront soumettre un rapport financier annuel faisant le point sur l'état d'avancement du projet. Ceux qui ne s'y

<sup>9</sup> « Civil Society in Laos: Gone Missing », The Economist, 8 janvier 2013.

<sup>10</sup> Les projets financés par la Commission Européenne ont en moyenne 14-15 mois de retard, entretien avec le chargé d'Affaires, 22 mai 2015.

soumettraient pas pourraient voir leurs projets suspendus. Les ONG devront informer et obtenir l'accord du ministère des Finances pour recevoir d'importants financements. À l'avenir, leurs interventions seraient limitées à l'agriculture, l'éducation, la santé publique, les sciences ou le sport, et les ONG ne seraient pas autorisées à traiter des sujets sensibles tels que la construction de la société civile. Quant aux NPA, elles devront informer le ministère des Finances lorsqu'elles reçoivent plus de 50 millions de kip (6 215 dollars) et devront recevoir l'autorisation du ministère des Finances, de l'Intérieur et des Affaires étrangères pour pouvoir recevoir un financement supérieur à 100 millions de kip (12 430 dollars).

Ces restrictions auront certainement pour effet de réduire le volume de l'aide internationale au Laos mais selon une militante associative, « le gouvernement n'est pas inquiet dans la mesure où les investisseurs étrangers se bousculent à la porte pour investir dans le secteur des ressources naturelles » (entretien, 22 juin 2015). Les ONG reprochent aux Nations Unies, et en particulier au PNUD de plus soutenir le gouvernement que la société civile<sup>11</sup>.

Si le renforcement des capacités de la société civile est devenu une priorité pour les bailleurs de fonds, les ONG ont du mal à trouver des partenaires. Par exemple, la Commission Européenne a mis à disposition un fonds important de 2 millions d'euros destiné aux « *non-state actors* », mais il reste largement inaccessible aux CSO car le processus de sélection est trop complexe et inadapté au contexte laotien (entretien avec le chargé d'Affaires, 22 mai 2015). La Learning House devait permettre de renforcer les capacités des CSO mais en 2015, les membres se sont scindés en deux entités différentes—Learning for Development Association (LDA) et Lao CSO Network (LCN)—entraînant une confusion et des divisions au sein d'une société civile balbutiante. LCN s'occupe de partager l'information au sein des CSO, tandis que LDA coordonne les activités des NPA et fournit des formations pour ses membres<sup>12</sup>. Pour certaines ONG, les NPA sont, en grande partie, composées d'anciens fonctionnaires chargés d'espionner les ONG internationales et de capter les fonds croissants de l'aide destinés à la société civile. Afin de poursuivre le travail commencé par la Learning House, un consortium d'ONG accompagné par iNGO Network et le PADETC<sup>13</sup> s'est monté en mai 2012 grâce au soutien financier de la SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation).

### ***Partir ou s'adapter***

Le cas du Laos illustre parfaitement la complexité du paysage humanitaire ainsi que les défis de la recomposition de ce champ soulevés par Jean-François Mattei dans *L'urgence humanitaire, et après. De l'urgence à l'action durable* (2005). L'humanitaire doit-il être cantonné à l'urgence ? Les positionnements diffèrent selon les organisations humanitaires. Alors que pour MSF la reconstruction ne relève pas de l'humanitaire mais de la responsabilité des États, la Croix-Rouge française diverge sur ce point. Celle-ci considère que la « reconstruction des personnes passe aussi par la reconstruction de leur environnement nécessaire pour reprendre pied dans la vie ». Ainsi, la reconstruction entre pleinement dans le champ de l'humanitaire. « Mieux, l'action humanitaire prend tout son sens dans la recherche d'effets durables à son intervention » (Mattei 2005, 52), faisant ainsi le plaidoyer d'un « humanitaire durable ».

---

<sup>11</sup> « UNDP Wants NGOs to be Closely Involved in Laos Policy Debate », RFA, 17 novembre 2014.

<sup>12</sup> Cf. Learning for Development Association: <http://www.lida4dev.org/index.php/en/aboutus/background>.

<sup>13</sup> Participatory Development Training Centre, CSO fondée par Sombath Somphone.

Le Laos constitue un véritable dilemme pour les ONG humanitaires : faut-il partir ou rester ? En effet, le Laos ne fait pas partie des pays prioritaires car il ne subit pas de crises humanitaires majeures mais ses besoins sont pourtant importants si l'on considère le niveau critique des indicateurs de base : 28% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté (1,25 dollar/jour) ; le Laos possède le taux le plus élevé de mortalité maternelle et infantile dans la région ; 44% des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition, ce chiffre atteint 58% dans le nord du pays selon le PAM (Programme Alimentaire Mondial) : c'est le second taux le plus important en Asie du Sud-Est après le Timor-Oriental ; International Food Policy Research Institute (IFPRI) considère « alarmante » la situation au Laos : le pays se situe à la 61<sup>ème</sup> place sur 76 dans son Global Hunger Index. Compte tenu de la faible démographie du Laos (6,7 millions d'habitants), certains responsables reconnaissent que « le volume d'activités humanitaires n'est pas suffisant pour que les ONG puissent 'vivre' uniquement de cela sans faire du développement ».

Certaines ONG dont l'identité est plus axée sur l'urgence ont donc fait le choix de fermer leurs programmes au Laos ou de les transférer à une autre ONG qui possède le double mandat, humanitaire et développement (*dual mandate*). Ce fut le cas entre ZOA Refugee Care et World Renew (anciennement Christian Reformed World Relief Committee—CRWRC), deux organisations confessionnelles. ZOA, basée aux Pays-Bas, s'occupait depuis 1991 du rapatriement et de la réintégration des réfugiés laotiens<sup>14</sup> au Laos. L'ONG fit le constat que les villages du Nord-Laos qui accueillaient les nouveaux réfugiés étaient autant dans le besoin. À partir de 1994, ZOA a commencé à réfléchir à une stratégie de sortie car le programme de rapatriement sous l'égide de l'UNHCR devait prendre fin en 1995. En 1997, l'ONG humanitaire se rapprocha de World Renew. Les deux ONG ont travaillé ensemble sur des projets de développement communautaire intégré (combinant santé, éducation, agriculture) dans les villages les plus isolés de Xiengkhuang et de Phongsaly jusqu'en 2003, date à laquelle World Renew a obtenu son enregistrement officiel auprès des autorités laotiennes, tandis que ZOA s'est recentrée en Asie sur des pays plus affectés par les crises humanitaires tels que les Philippines, la Birmanie et le Sri Lanka (entretien avec le directeur de World Renew, 17 juillet 2015).

Le cas de Médecins sans frontières (MSF) bien illustre bien la difficulté pour les ONG urgentistes de ne faire que de l'urgence au Laos et de rester dans un contexte où le développement est devenu un leitmotiv, aussi bien pour le gouvernement laotien que les bailleurs de fonds. MSF est la première ONG d'aide d'urgence médicale internationale française, tant historiquement qu'en termes financiers et de déploiement opérationnel. Soucieuse de préserver son autonomie financière, 96% des ressources de l'organisation sont d'origine privée<sup>15</sup>. Aucun fonds n'est accepté du gouvernement français. L'ONG a toujours revendiqué une préférence institutionnelle accordée à l'urgence sur le développement (Siméant 2001), une « éthique de l'intérim », devant la garder d'un humanitaire de prescription, teinté de « néocolonialisme », selon Rony Brauman, président de MSF entre 1982 et 1994 (Rambaud 2009, 727). Sur son site Internet, MSF rappelle que la fermeture d'un programme reflète le mandat spécifique de l'ONG qui est consacré à fournir une aide médicale humanitaire<sup>16</sup>.

Au Laos, MSF intervient depuis 1989, mais en pointillé. MSF a débuté en introduisant les traitements antiviraux pour les personnes atteintes du VIH/SIDA, alors que la maladie n'était pas

<sup>14</sup> Ces réfugiés étaient constitués de minorités ethniques du Nord (notamment Hmong) qui avaient fui principalement vers la Chine et la Thaïlande pendant la Guerre du Vietnam.

<sup>15</sup> Cf. <http://www.msf.fr/comptes>

<sup>16</sup> Cf.: <http://www.msf.org/closing-programme>.

reconnue ni traitée par les autorités. L'objectif était de transférer la prise en charge des activités VIH aux autorités laotiennes et d'impliquer d'autres ONG et bailleurs de fonds, tels que Global Fund. Cet objectif a été réalisé en 2008, et MSF a fermé son programme.

En parallèle, MSF a fourni une aide humanitaire aux réfugiés Hmong qui fuyaient les persécutions au Laos. En 2004, quelques 5 000 Hmong ont traversé le Mékong pour trouver refuge en Thaïlande. Détenus dans un camp à Huai Nam Khao, au nord de la Thaïlande, ils étaient également victimes des exactions des militaires thaïlandais qui les poussaient à retourner au Laos et les empêchaient d'accéder au centre médical de MSF. Dans ces conditions, MSF a dû arrêter son programme en mai 2009<sup>17</sup>. À la suite d'un accord entre la Thaïlande et le Laos, les réfugiés Hmong de Huai Nam Khao ont tous été rapatriés de force au Laos à la fin de l'année 2009. MSF n'a pas pu leur venir en aide au Laos car le gouvernement laotien interdit à toute ONG et organisation internationale d'intervenir dans les zones où des réfugiés Hmong ont été rapatriés.

MSF est revenu au Laos en 2011 avec un programme de santé obstétrique et néonatale en direction des enfants de moins de 5 ans, dans cinq districts reculés de Huaphanh. Les équipes de MSF ont travaillé avec les hôpitaux et les centres de santé des districts pour mettre en place des cliniques médicales mobiles afin d'atteindre les communautés les plus éloignées et les plus défavorisées de la province. Mais MSF a quitté le Laos le 31 décembre 2013, avant même la fin de son programme<sup>18</sup>. L'équipe MSF a rapidement fait le constat que le faible taux de fréquentation des patients, la dispersion des établissements de santé dans la province, mais aussi la difficulté de recruter du personnel laotien qualifié et d'importer les médicaments nécessaires indiquaient que les objectifs de formation du personnel et de traitement des patients ne pourraient pas être atteints. La décision a été prise de ne pas poursuivre le programme au-delà de la fin de l'année 2013.

Les ONG humanitaires sont plus que jamais contraintes de repenser leur stratégie, leurs missions et leur identité, non seulement à cause des restrictions budgétaires qui réduisent leurs moyens d'action, mais aussi pour donner du sens et une finalité à leur action. Les ONG humanitaires se retrouvent devant un choix à faire entre partir—et donc ne plus avoir un pied dans le pays pour pouvoir intervenir rapidement en cas de crise à cause de la lenteur administrative—ou s'adapter au contexte et aux besoins, au risque de déborder leurs missions traditionnelles. L'objectif de cette recherche est précisément de décrire les stratégies d'adaptation des ONG humanitaires que nous verrons en détail dans la seconde partie.

### ***Le sujet tabou du déplacement forcé des populations***

La faible présence des ONG humanitaires s'explique avant tout par le contrôle étroit de l'aide internationale par les autorités laotiennes. Les ONG ne peuvent pas intervenir où elles veulent—mais cela est valable également pour les organisations internationales—et les thématiques sensibles comme les droits de l'homme sont clairement impossibles à traiter. Pourtant, le paradoxe du cas laotien est qu'il existe bel et bien des situations qui relèveraient de l'urgence humanitaire liées aux déplacements de populations (*resettlement*) provoqués par la multiplication des grands projets

---

<sup>17</sup> Cf. MSF. *Hidden Behind Barbed Wire. Share Plight of Hmong Refugees Held in Detention Camp in Northern Thailand Ignored Amid Ongoing Deportations to Laos*, 20 May 2009. Disponible sur : [http://www.msf.org/sites/msf.org/files/old-cms/fms/article-images/2009-00/MSF\\_Thailand\\_Hmong\\_Hidden\\_Behind\\_Barbed\\_Wires.pdf](http://www.msf.org/sites/msf.org/files/old-cms/fms/article-images/2009-00/MSF_Thailand_Hmong_Hidden_Behind_Barbed_Wires.pdf).

<sup>18</sup> MSF a signé son MoU le 18 juillet 2012. Le programme, d'un montant de 3 847 782 dollars, devait se terminer le 17 janvier 2016 et employait 46 personnes, dont 6 expatriés.

financés par les IDE (barrages, larges plantations, mines, etc.)<sup>19</sup> et par la politique gouvernementale de développement rural et de réduction de la pauvreté (*National Growth and Poverty Eradication Strategy* – NGPES).

Or, ce sujet est désormais tabou. Les problèmes liés à la relocalisation ne sont plus couverts par les agences d'aide et les ONG en raison d'une instrumentalisation gouvernementale forte par le passé. Les chercheurs<sup>20</sup> ont montré par exemple comment dans les années 1990-2000, les agences occidentales ont en réalité apporté une caution morale et financière à la politique de déplacement des populations menée par l'État laotien dans le cadre de sa lutte pour l'éradication de l'opium et de l'agriculture d'abbatis-brûlis pratiquée par les minorités ethniques montagnardes et identifiée comme la principale cause de pauvreté et de dégradation de l'environnement. L'ambition de l'État laotien était de « développer » et de « civiliser » ces minorités montagnardes jugées « arriérées » en les sédentarisant dans les plaines, en les intégrant dans l'économie globale et en les assimilant à la culture lao (Ducourtieux 2009). Celui-ci n'aurait jamais eu les moyens de mettre en place cette politique d'assimilation et de surveillance à si grande échelle sans l'intervention et le financement des agences de développement et des coopérations bilatérales. Le gouvernement espérait sédentariser quelques 180 000 familles (soit environ 1,5 million de personnes), dont 60% avant 2000. Si ce chiffre n'a pas été atteint<sup>21</sup>, les grandes réformes agraires menées par l'État ont eu néanmoins un impact important dans toutes les provinces du pays.

La relocalisation, qui s'est matérialisée par un rapprochement des villages isolés vers les axes routiers, a conduit à des situations dramatiques pour les populations, notamment parce que les nouveaux lieux d'accueil manquaient d'infrastructures et de terres cultivables. Du fait du changement d'environnement, les communautés déplacées ont dû faire face, dans les premières années, à des taux de mortalité élevés—certains villages du Nord perdant parfois jusqu'à 30 % de leurs population, en grande partie dû à la malaria<sup>22</sup>. De plus, les relocalisations n'ont pas réduit la consommation d'opium et ont même parfois encouragé le développement de nouvelles addictions, notamment à la méthamphétamine (Cohen and Lyttleton 2005 ; Cohen 2009).

Action contre la faim (ACF), présente au Laos depuis 1991, a longtemps travaillé dans les districts les plus pauvres et les plus isolés de la province de Luang Namtha particulièrement concernées par les programmes de relocalisation. La province se trouvait également en plein cœur de la nouvelle stratégie du gouvernement visant à attirer les investissements étrangers, notamment chinois, afin de transformer l'agriculture traditionnelle de subsistance vers une agriculture commerciale. Cette politique incitative a eu, et continue d'avoir des impacts considérables sur le paysage, l'environnement, l'économie et surtout le mode de vie des populations. En effet, les cultures

---

<sup>19</sup> Actuellement, près de 5 millions d'hectares auraient été octroyés sous forme de concessions (comprenant les projets en cours et à venir), ce qui représente environ 21% de la surface totale du Laos (Wellmann 2012). Pour mettre ces chiffres en perspective, le riz constitue la première production agricole du Laos, et pourtant les rizières occupent seulement une surface totale de 0,97 million d'hectares (cf. Schönweger et al. 2012). La Banque mondiale (World Bank 2011a) estime que le nombre de personnes déplacées pour promouvoir l'hydroélectricité se situerait entre 100 000 et 280 000. Ces personnes font parties des foyers les plus pauvres du pays et sont plus susceptibles d'appartenir à un groupe ethnique minoritaire.

<sup>20</sup> Cf. entre autres Goudineau (1997) ; Goudineau and Evrard (2004) ; Chamberlain (2001, 2006) ; Baird and Schoemaker (2005) ; High (2008) ; Baird et al. (2009).

<sup>21</sup> Faute de données nationales consistantes, il est impossible de chiffrer avec exactitude le nombre de personnes concernées par la relocalisation.

<sup>22</sup> Cf. Goudineau (1997) mais aussi les rapports d'ACF, notamment, Daviau (2001, 2006) ; Romagny and Daviau (2003).

commerciales exercent une pression foncière considérable et prennent peu à peu la place des cultures de subsistance, générant à terme des problèmes de sécurité alimentaire.

L'approche d'ACF était double : d'une part, maintenir les populations montagnardes dans leur environnement en développant les infrastructures et en améliorant leurs moyens de subsistance (en travaillant notamment sur le développement rural), démontrant ainsi qu'une alternative à la relocalisation était possible<sup>23</sup> ; d'autre part, intervenir auprès des populations déplacées et isolées en améliorant leurs conditions de vie (travail contre nourriture, distribution d'outils, irrigation, construction/réhabilitation de réseaux d'eau, promotion à l'hygiène). Le raisonnement était que pour lutter contre la malnutrition—la mission et l'identité première de l'ONG—« il fallait traiter les causes de ce problème car cela ne servait à rien de mettre un pansement » (entretien avec le dernier chef de projet ACF à Long, 11 juin 2015). Malgré un travail reconnu et apprécié aussi bien par les autorités laotiennes que les bailleurs de fonds, l'ONG humanitaire a décidé de ne pas renouveler son projet en 2008, à la fin du financement accordé par la Commission Européenne. Pourtant, ACF aurait pu continuer à bénéficier de financements. Une réflexion a été engagée au sein d'ACF sur la stratégie à poursuivre. Comme le rappelle le dernier chef de mission ACF (entretien à Bangkok, 27 août 2015) :

*« Le siège a décidé que la mission effectuée dans le Nord ne relevait plus du cœur de métier de l'ONG, le développement prenait le pas sur l'urgence, et qu'il était préférable de renforcer l'action dans d'autres pays jugés plus prioritaires, tels que la Birmanie. Les évaluations avaient montré que la malnutrition aiguë n'était pas assez alarmante pour continuer à déployer les ressources au Laos. Pourtant, la malnutrition chronique au Laos est extrêmement importante, il y aurait eu du travail à faire, mais le siège a décidé de rester sur une identité et une démarche plus centrées sur l'humanitaire ».*

Le départ d'ACF a incontestablement marqué un basculement dans le positionnement des agences d'aide par rapport à la relocalisation. Ainsi, dans les années 1990-2000 les bailleurs de fonds et les ONG ont adopté une approche pragmatique concernant la relocalisation. Le discours récurrent était que « la relocalisation est inévitable » et que « si vous ne le soutenez pas cette politique, vous ne pouvez pas travailler au Laos » (Baird and Shoemaker 2005, 878-879). Certains avançaient que leur mandat humanitaire, c'est-à-dire l'obligation de venir en aide aux personnes qui souffrent—quels que soient les facteurs conduisant à leur situation désespérée—justifiait l'aide accordée à cette politique de relocalisation, et ce, malgré ses impacts négatifs.

Les études et rapports produits par ACF et d'autres chercheurs ont contribué à changer cette posture<sup>24</sup>. Les bailleurs de fonds ont décidé de ne plus intervenir sur cette problématique très sensible. Aujourd'hui, aucun projet couvrant des villages récemment relocalisés n'est financé. La Commission Européenne est toutefois en train de revoir sa position car la relocalisation est un phénomène complexe, varié (entre la relocalisation « forcée », « volontaire » ou « induite ») et peu renseigné, notamment en ce qui concerne les impacts (Petit 2009). « Étant donné que cette question continuera d'occuper une place importante dans la stratégie de développement rural au Laos, il est important que les agences occidentales aient une position cohérente afin de pouvoir construire avec le gouvernement une politique plus respectueuse des populations » (entretien avec le chargé d'affaires de la Commission Européenne, 22 mai 2015). Enfin, même si la Commission Européenne ne finance plus de projets dans des villages récemment relocalisés, cette politique gouvernementale a

<sup>23</sup> La loi laotienne veut qu'en dessous de 200 habitants, un village doit être déplacé et regroupé.

<sup>24</sup> Notamment le rapport « Lao PDR. Is Resettlement a Solution for Human Development? » (Septembre 2005) distribué—sous la table—aux partenaires et aux bailleurs de fonds.

un impact direct sur la mise en œuvre des projets qu'elle finance : conflits entre les personnes réinstallées et les locaux ; pression sur les ressources naturelles et financières disponibles ; réticence des villageois à entreprendre des activités à cause d'une possible relocalisation (SOGES 2011). Le Luxembourg est en charge de réaliser une étude sur cette question afin de définir une position européenne commune.

En ce qui concerne les ONG, elles ne peuvent *de facto* pas mettre en place de projets traitant cette question car elles ne trouveraient pas de financement. Les avis des acteurs sont partagés sur le positionnement à adopter car de fait, sur le terrain, les ONG interviennent dans des districts où les villageois ont été anciennement relocalisés. Certaines ONG se fixent la règle par exemple de ne pas intervenir dans des villages déplacés depuis moins de 3 ans. D'autres évitent d'intervenir dans des villages à côté des barrages à cause du très fort risque de relocalisation. Mais ces critères ont une portée toute relative dans un contexte où la décision des autorités laotiennes reste opaque. Les ONG apprennent parfois dans les journaux que les villages dans lesquels ils ont construit des infrastructures et des équipements vont être inondés pour faire place à un barrage. Le dernier chef de projet ACF à Long est revenu plusieurs années plus tard dans certains villages où l'ONG était intervenue: il ne restait plus que les fontaines d'eau construites par ACF dans des villages fantômes car les villageois avaient finalement été relocalisés.

De nombreuses questions se posent aux acteurs : Comment apporter de l'aide à ceux qui en ont le plus besoin sans être instrumentalisé ? Est-ce soutenir la politique gouvernementale si l'on intervient auprès des populations relocalisées ou est-on simplement dans une mission de service aux populations ? Or, la question du déplacement des populations au Laos est un sujet crucial dont l'importance va être de plus en plus dramatique dans les années à venir à cause de l'impact des grands projets sur l'environnement. « Le Laos aura très bientôt ses 'réfugiés environnementaux' mais ce problème n'est pas anticipé par les acteurs de l'aide internationale et encore moins par le gouvernement laotien » (entretien avec un directeur d'ONG humanitaire, 27 juillet 2014).

## **La porosité des frontières entre humanitaire et développement**

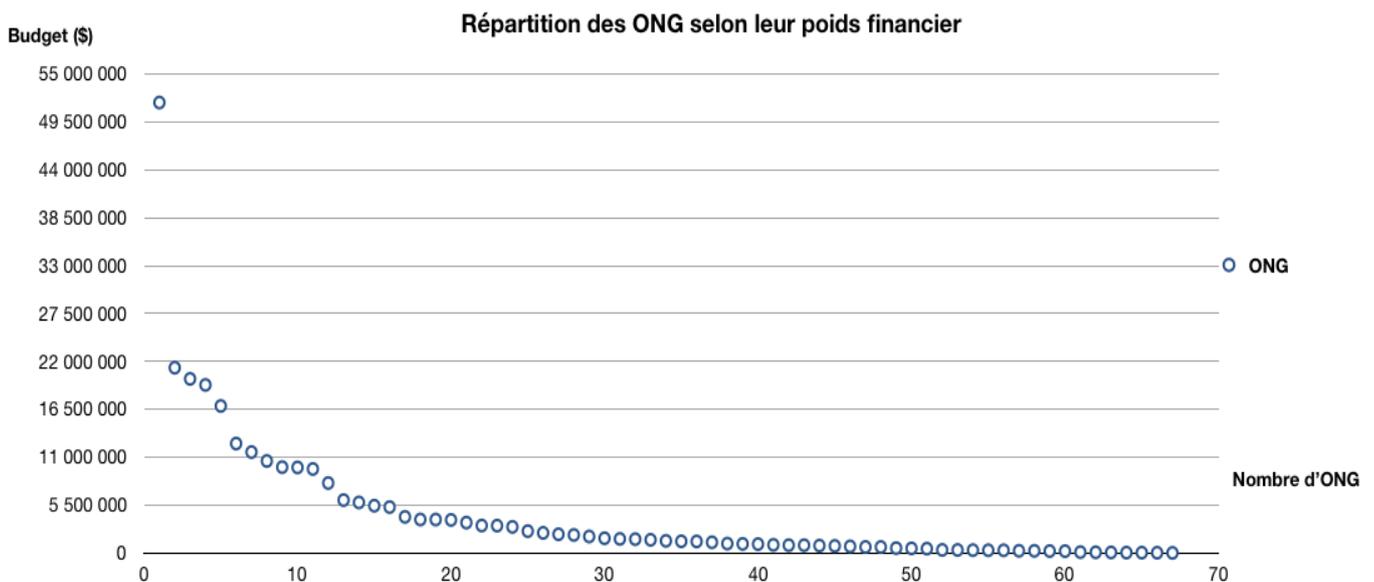
### ***Le Profil des ONG au Laos***

La base de données collectée par iNGO Network révèle la place importante des organisations confessionnelles (12 ONG sur 66). Celles-ci apportent 27,5% des contributions totales (soit 79 606 888 dollars), World Vision étant de loin l'ONG la plus importante au Laos. Elle a commencé à travailler au Laos en 1968 en apportant une assistance aux personnes déplacées par la Guerre d'Indochine. World Vision est partie en 1975 et elle est revenue en 1991. Avec presque 52 millions de dollars engagés depuis 2010 (jusqu'à la fin 2015), elle représente à elle seule 17,89% des contributions totales des ONG. Le personnel de World Vision est composé de 450 personnes, dont seulement 6 expatriés. Les ONG confessionnelles ont une marge de manœuvre plus grande dans l'orientation de leurs activités car elles reposent en grande partie sur des dons privés obtenus grâce à un mécanisme de levée de fonds (*fundraising*) performant. Par exemple, World Vision au Laos reçoit des fonds collectés par 8 antennes de World Vision basées à travers le monde (Canada, Australie, Singapour, Malaise, Japon, Taiwan, Corée du Sud, et Hong Kong). Ces ONG confessionnelles cherchent également des financements auprès des bailleurs de fonds internationaux. Ainsi, CRS (Catholic Relief Services) est financée en grande partie par le Département américain de l'Agriculture, tandis que World Renew reçoit des financements privés et publics aussi bien d'Australie, du Canada,

de la Suisse et de la Suède. Ces ONG sont unanimes, le fait d'avoir une identité chrétienne ne constitue pas un obstacle particulier ou discriminant, la preuve étant faite avec la présence prédominante de World Vision. Selon cette ONG, « nous nous interdisons de mettre en place des activités religieuses et cela ne pose pas problème au gouvernement que nous soyons chrétiens » (entretien avec le chargé de programme, 18 juin 2015).

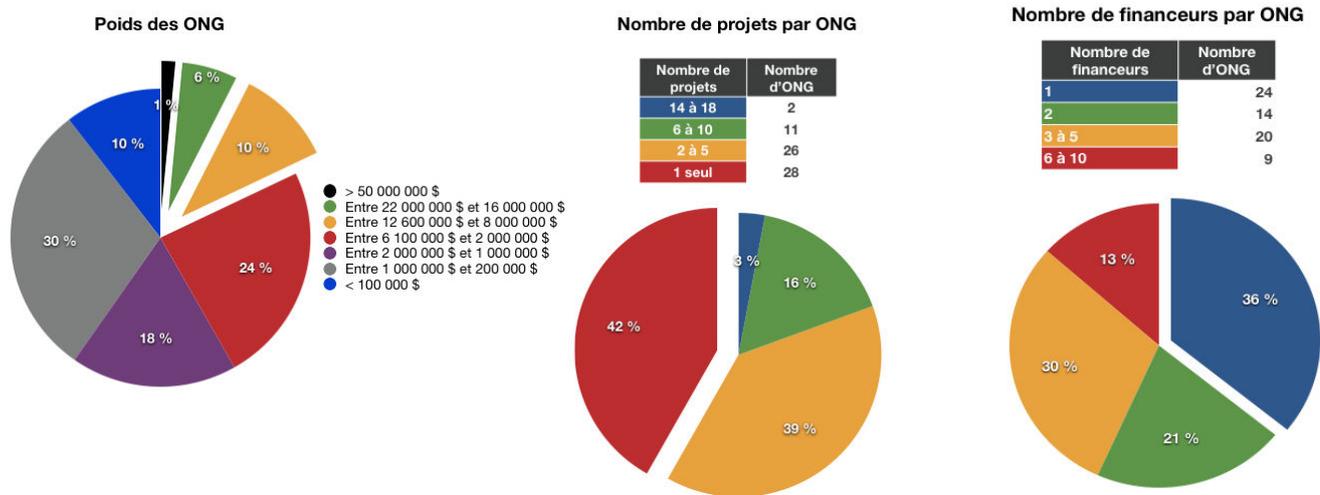
La majorité des ONG au Laos sont de petite et moyenne taille : 58% (39 ONG) ont engagé des contributions inférieures à 2 000 000 dollars, dont 40% en dessous d'un million de dollars. Celles-ci se concentrent généralement sur un ou deux projets. Une petite proportion de grandes, voire très grandes ONG (12 ONG – 17%) apportent presque 2/3 du financement total des projets (66,2%), les 5 premières ONG alimentant quasiment la moitié du budget total (44,7%). Globalement, la très grande majorité des ONG (81%) mène moins de 5 projets, et la moitié d'entre elles ont seulement un projet. Seules les grandes ONG sont en capacité de mener de nombreux projets. Oxfam et World Vision se démarquent avec respectivement 18 et 14 projets à leur actif.

Figure 1 - Répartition des ONG selon leur poids financier



Source 1 : données collectées par INGO Network, Novembre 2014, et informatisées par Danielle Tan

Figure 2 – Répartition des ONG selon leur poids financier et le nombre de financeurs



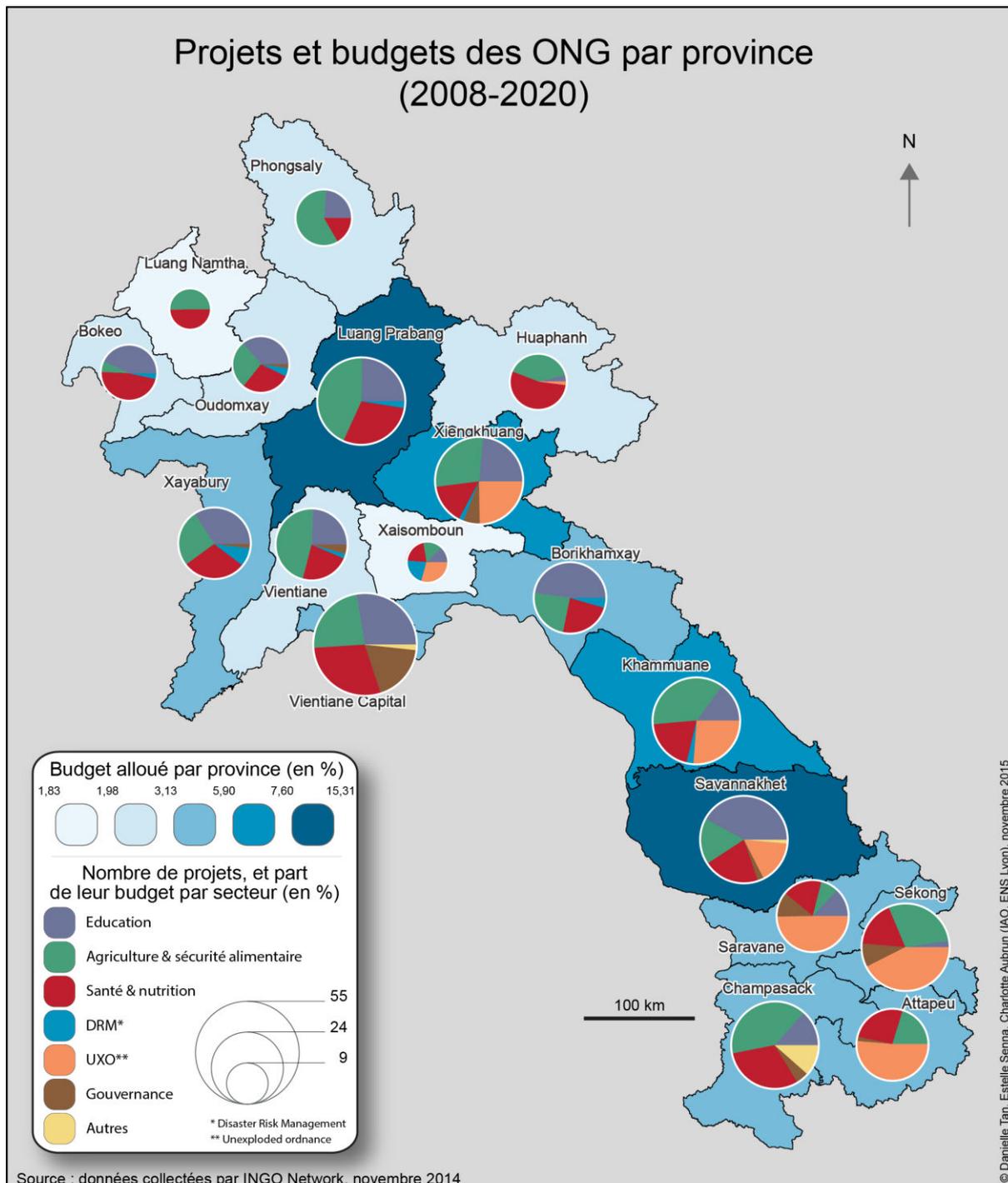
Source 2 : données collectées par INGO Network, Novembre 2014, et informatisées par Danielle Tan

Les petites ONG sont en majorité financées par un seul bailleur ou par leurs fonds propres, tandis que les ONG les plus importantes sollicitent de nombreux bailleurs (jusqu'à 10 pour SNV, 9 pour Handicap International, 8 pour Save the Children et 7 pour Helvetas), à l'exception de World Vision et RTR qui possèdent leurs fonds propres ; d'Oxfam qui ne sollicite que la Commission Européenne en dehors de ses fonds propres ; et de Norwegian People's Aid qui dépend exclusivement de la coopération bilatérale norvégienne. À noter que les différentes fédérations d'une même ONG présentes au Laos se sont regroupées ou travaillent conjointement, à l'instar d'Handicap International, Oxfam, Care International, Save the Children ou MDM.

Seules les ONG les plus importantes sont en capacité d'intervenir sur l'ensemble du territoire mais ce ne sont pas forcément les plus grosses qui couvrent le plus de provinces. Par exemple, Oxfam qui se situe à la 11<sup>ème</sup> place en terme de contributions, intervient dans l'ensemble du pays, excepté Phongsaly, tandis que SNV (à la 5<sup>ème</sup> place) couvre 12 provinces, alors que World Vision intervient dans 6 provinces. Les ONG moyennes vont privilégier un ancrage régional ou uniquement provincial pour les plus petites. Peu d'ONG (seulement PSI, Helvetas, et APHEDA) mènent des programmes à l'échelle nationale.

Les ONG sont le plus présentes dans la capitale, le Sud et le Centre du pays. Le Nord est très peu couvert et doté en comparaison (cf. carte 1). Par exemple, Luang Namtha est la province qui reçoit le moins de contributions des ONG (1,8% du budget total) et accueille peu de projets (10) et d'ONG (9). Xaisombon bénéficie d'un faible budget également (2%) mais il faut noter que cette province vient tout juste d'être créée en 2013. La capitale Vientiane concentre le plus grand nombre d'ONG (27) et de projets (55) mais leur volume financier est moindre (4,7%) par rapport à Luang Prabang (14,7%) et Savannakhet (15,3%) qui reçoivent les contributions les plus importantes. Champassak et Sekong accueillent presque autant de projets que ces deux provinces les mieux dotées, mais ils sont de moindre importance en terme financier (respectivement 33 projets représentant 5,3% du budget total alloué par les ONG et 32 projets pour 5,9%).

Carte 1 - Projets et budgets des ONG par province (2008-2020)



L'état actuel de la base de données de iNGO Network ne nous a pas permis de pousser l'analyse jusqu'au niveau district et villageois<sup>25</sup>. Nous aurions pu voir dans quelles proportions les ONG interviennent dans les districts les plus pauvres ; si des « hotspots » de développement émergent (concentration d'ONG et de projets dans un même village ou district). L'outil SIG permettrait aux ONG de mieux définir leur stratégie d'intervention, en termes de ciblage et de contenu: Faut-il intervenir en priorité dans les districts les plus pauvres, les moins couverts par les ONG, ou les plus

<sup>25</sup> Nous avons complété autant que nous avons pu à partir des documents de projets et des sites web, mais il reste 3 projets à renseigner pour aboutir à l'analyse spatiale au niveau du district.

isolés ? Quel est l'environnement économique des villages identifiés (en termes de concessions, projets de barrages, projet de relocalisation, etc.) ? Faut-il étendre l'action au niveau de la province, dans d'autres provinces, dans une autre région ? Comment établir une complémentarité avec d'autres ONG ? Quels besoins couvrir en priorité ?

Les ONG se posent toutes ces questions lors de la phase d'identification et d'écriture du projet ou de réorientation de la stratégie de l'ONG. Pour cela, les ONG utilisent les données disponibles : les statistiques des ministères, du Poverty Reduction Fund ; les études effectuées par les chercheurs ; les rapports d'ONG, des agences des Nations Unies (VAM—Vulnerability Assessment Mapping du PAM, rapports du PNUD), de la Banque mondiale et de ADB; les nouvelles plateformes d'information telles que Lao Decide<sup>26</sup> ou TABI (The Agrobiodiversity Initiative)<sup>27</sup>. Toutefois, les données manquent, sont inégales et dispersées. Les ONG constatent qu'il faut souvent connaître quelqu'un qui travaille dans la zone identifiée pour obtenir des informations.

En réalité, les ONG ne sont pas libres d'intervenir où elles voudraient. Elles sont doublement contraintes par la logique de concentration des autorités laotiennes et de rentabilité de la part des bailleurs. Si leur priorité est d'intervenir dans les districts les plus pauvres et souvent les plus isolés, leur intervention est orientée vers les villages pilotes identifiés par le gouvernement dans le cadre de sa politique de regroupement villageois (*Sam Sang—Three Builds*) dans le but de créer des « hubs » ou des unités cohérentes de prestation de services au niveau du district et de la province. Ces villages ne sont pas forcément les plus pauvres ou le plus dans le besoin. Généralement, les ONG proposent une sélection de districts et de villages qui est négociée avec les autorités avant la signature du MoU. Quant aux bailleurs, ils préfèrent financer des projets où les ONG interviennent déjà car il est plus difficile de démarrer dans une nouvelle province. La question du rapport coût/nombre de personnes touchées se pose également. Par exemple, pour la Commission Européenne, le Laos est un cas difficile car le coût de l'intervention est très élevé, environ 350 dollars par personne à Sekong par exemple, alors que la moyenne dans d'autres pays est autour de 30-40 dollars (entretien avec le chargé d'Affaires, 22 mai 2015) :

*« On apporte beaucoup d'aide mais pour peu de personnes. Faut-il privilégier l'autre option qui serait de toucher plus de personnes avec le même montant ? Dans ce cas, on intervient dans des zones plus faciles, mais qui sont moins dans le besoin. Au Laos, on a décidé de ne pas privilégier le chiffre, mais d'aller là où l'on ne va pas, dans les coins reculés, là où les problèmes sont graves ».*

Les trois secteurs d'intervention les plus importants sont dans l'ordre, l'agriculture (30%), la santé (25%) et l'éducation (24%), ils représentant plus du ¾ des contributions totales des ONG<sup>28</sup>. Vient ensuite le secteur UXO (*Unexploded ordnance*) avec 14%.

---

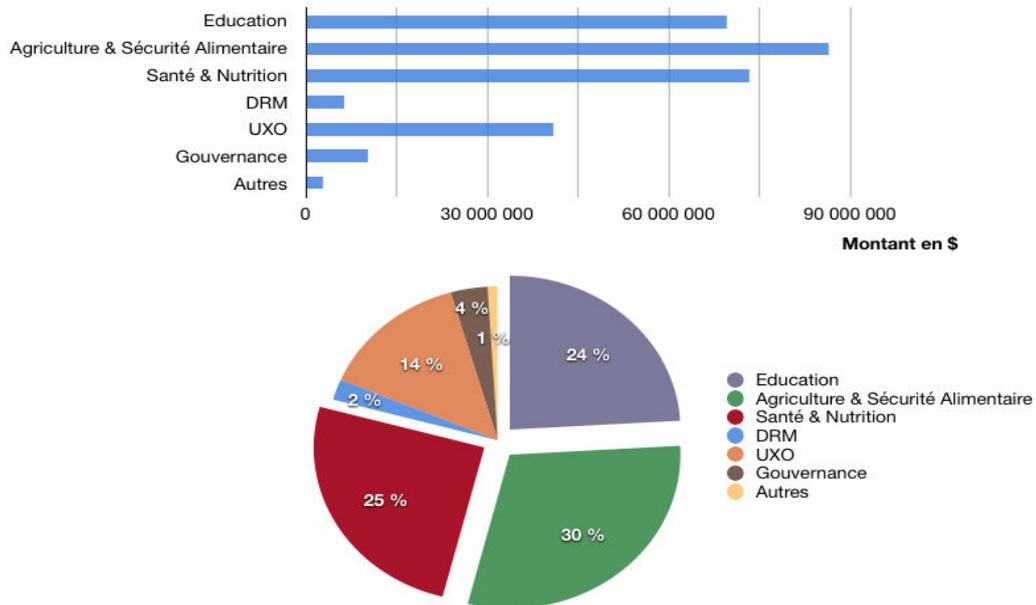
<sup>26</sup> Cf. <http://www.decide.la/en/>

<sup>27</sup> Cf. <http://www.tabi.la/>

<sup>28</sup> Toute aide confondue, les principaux secteurs financés en 2013 étaient les infrastructures (23%), l'éducation (19%), l'agriculture et le développement rural (18%), la santé (13%) et les ressources naturelles et l'environnement (9%), cf. Phanthanousone Khennavong (2014).

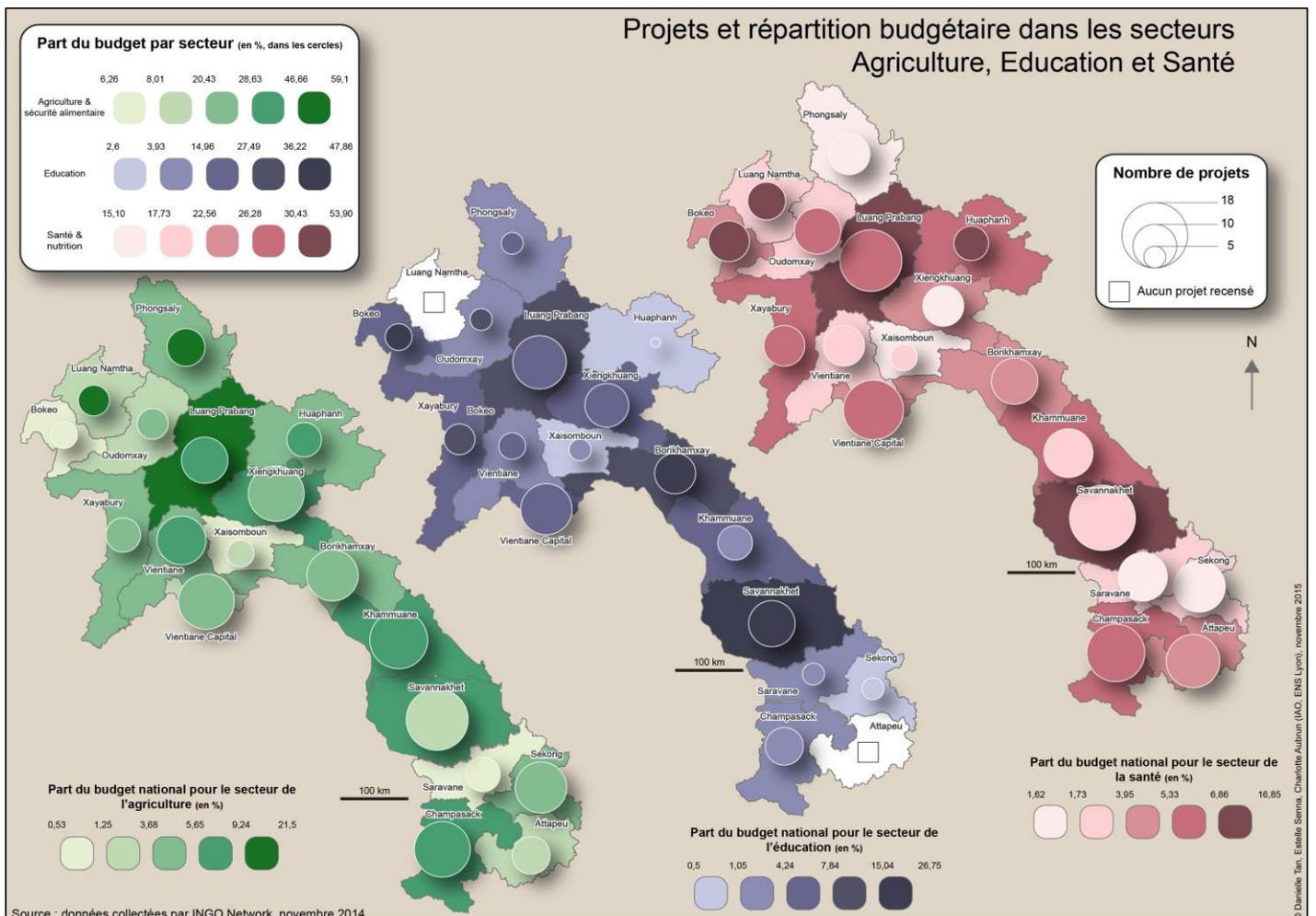
Figure 3 - Contribution des ONG par secteur en % et en \$ (2008-2020)

Contribution des ONG par secteur en % et en \$ (2008-2020)



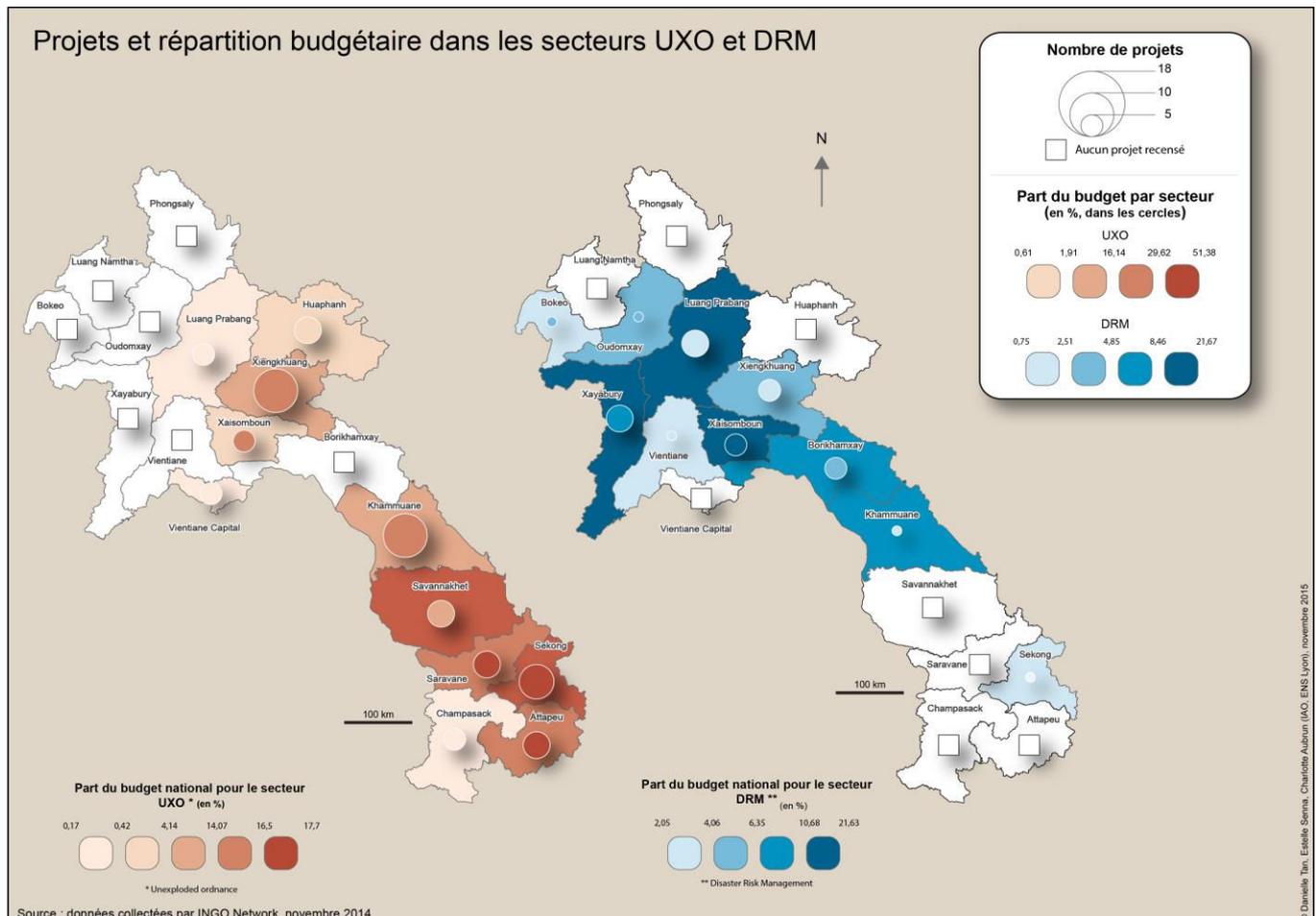
Source 3 : données collectées par INGO Network, Novembre 2014, et informatisées par Danielle Tan

Carte 2 - Projets et répartition budgétaire dans les secteurs Agriculture, Education et Santé



La prédominance de ces trois secteurs se retrouve dans la plupart des provinces, mis à part pour Luang Namtha, où il n'y a pas du tout de projets d'éducation ; dans les provinces de Xaisomboun, Xiengkhuang, Khammuane, Sekong Attapeu, et Saravane, où le secteur UXO occupe une part importante des contributions reçues, et surtout dans les provinces du Sud (entre 42% et 51%), cf. carte 3.

Carte 3 - Projets et répartitions budgétaire dans les secteurs UXO et DRM

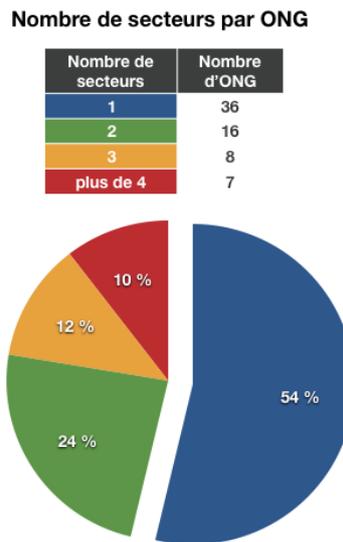


Le secteur DRM est un nouveau secteur (cf. carte 3). Xaisomboun est la seule province où ce secteur occupe le troisième poste des contributions (21,7%) au dépend de l'agriculture. Bien que le secteur DRM soit un champ d'intervention récent et représente une faible part des contributions (seulement 2%), il existe une réelle prise de conscience de son importance, surtout par rapport à l'enjeu d'intégrer cette problématique de manière transversale dans les projets d'éducation, de santé, ou d'agriculture. Peu de projets traitent de la gouvernance ; ils sont alors plus localisés à Vientiane ou à une échelle nationale. Les projets sur l'artisanat ou la génération de revenus non agricoles restent marginaux (catégorie « Autres »).

Plus de la moitié des ONG (54%) sont spécialisées, c'est à dire qu'elles se concentrent sur un seul secteur ; ¼ d'entre elles travaillent sur deux secteurs ; 22% des ONG couvrent 3 à 6 secteurs, et une toute petite proportion (7 ONG) couvre plus de 4 secteurs. Aucune ONG ne couvre les 7 secteurs identifiés par iNGO Network. Ce sont les ONG les plus importantes qui sont en capacité de couvrir plusieurs secteurs. Ces ONG mènent généralement des projets intégrés couvrant les trois principaux

secteurs au Laos. Toutefois, ce sont Oxfam et Child Fund qui ne font pas partie des 10 premières ONG qui en couvrent le plus : respectivement 6 et 5 secteurs.

Figure 4 - Nombre de secteurs par ONG



Source 4 - données collectées par INGO Network, Novembre 2014, et informatisées par Danielle Tan

### **La difficulté d'identifier le champ humanitaire au Laos**

Il est particulièrement difficile d'identifier et de chiffrer l'aide humanitaire au Laos car les données n'existent pas. Il reste à faire un travail de collecte et d'analyse de données auprès des différents acteurs pour représenter correctement la complexité de l'aide humanitaire dans ce pays. Le département de la Coopération internationale du ministère du Plan et de l'Investissement (MPI) est en train de mettre en place une plateforme d'harmonisation des données de l'aide (AMP—Aid Management Platform) mais celle-ci n'est pas encore opérationnelle et ne comptabilise que l'aide au développement.

Du côté de INGO Network, leur site Internet indique que 19 ONG et 23 projets sont enregistrés dans la catégorie « *Emergency and Humanitarian Relief* »<sup>29</sup>. Toutefois, cette catégorie ne regroupe pas l'ensemble des ONG humanitaires car celles-ci peuvent intervenir dans d'autres secteurs tels que la santé, la nutrition ou la sécurité alimentaire. Par ailleurs, on ne retrouve pas la même catégorisation dans leur base de données. Les 7 catégories recensées dans cette base<sup>30</sup> ne permettent pas de distinguer les projets humanitaires des projets de développement car si les secteurs UXO et DRM peuvent être identifiés comme des catégories évidentes de l'action humanitaire, la majorité des ONG humanitaires se retrouvent recensées dans les catégories « agriculture et sécurité alimentaire », « santé et nutrition » ou « éducation ». En fait, ce problème méthodologique a fait émerger le cœur de la problématique de la « transition humanitaire » au Laos qui est cette porosité entre humanitaire et développement.

L'imbrication des projets humanitaires et de développement se caractérise par deux tendances : d'une part, contraintes de s'adapter au contexte politique et socio-économique mais aussi aux logiques de financements, les ONG humanitaires ont dû élargir leur base d'interventions

<sup>29</sup> Cf. <http://www.directoryofngos.org/ingo2/sectorssummary/10>

<sup>30</sup> Agriculture et sécurité alimentaire ; Santé et nutrition ; DRM ; Gouvernance ; Autres (activités non-agricoles de génération de revenus, artisanat, etc.).

humanitaires traditionnelles et ont adopté une approche sur le long terme en mettant en place des projets intégrés ; d'autre part, les projets relevant du champ humanitaire classique—UXO et DRM—procèdent aujourd'hui plus d'une démarche de développement que de réponse à l'urgence ou à la réhabilitation. Il en ressort que la manière de qualifier les actions et les projets constitue un sujet extrêmement sensible car il se joue derrière un véritable enjeu financier.

### *1. De l'assistance humanitaire au développement rural intégré*

Comme nous l'avons vu avec ACF, cette ONG est rapidement passée de l'assistance humanitaire à la mise en place de programmes sur le plus long terme visant une amélioration pérenne de la sécurité alimentaire à travers des projets de développement rural intégré. C'est aussi le cas pour Triangle Génération Humanitaire (TGH) qui est présente au Laos depuis 2005 grâce au financement de la Région Rhône-Alpes. Fondée en 1994, cette ONG est née de la volonté de mettre en œuvre une expertise transversale et pérenne en intégrant dans ses programmes urgence, réhabilitation et développement. Dans la province de Khammuane, TGH met en place des programmes de soutien à la production et à l'irrigation agricole dans le but de parvenir à l'autosuffisance en riz et de favoriser la diversification des cultures dans une région qui est régulièrement affectée par les inondations et les catastrophes naturelles. Pourtant, mis à part le soutien de la coopération décentralisée avec la Région Rhône-Alpes, il est difficile pour l'ONG de trouver des financements classiques et pérennes pour consolider l'intervention car la province n'est pas considérée comme prioritaire par les bailleurs de fonds internationaux depuis la construction du barrage de Nam Theun II<sup>31</sup>. TGH a pu recevoir des financements ponctuels d'ECHO lorsque la province a été touchée par le typhon Haima en 2011. Le problème du financement se pose donc pour les ONG de petites tailles qui dépendent essentiellement des pouvoirs publics et qui sont à cheval entre l'urgence, la réhabilitation et le développement car les mécanismes de financements de l'urgence et du développement sont distincts et ne répondent pas à la même temporalité.

### *2. Le long terme et la coordination des acteurs privilégiés dans le champ de la santé*

L'exemple des sociétés nationales du Mouvement Croix-Rouge illustre bien l'intégration d'une approche sur le long terme et dans le champ de l'action sociale par les acteurs de l'humanitaire. Ces organisations ont une position privilégiée au Laos<sup>32</sup> en raison de leur statut (ce sont ne sont pas des ONG mais des auxiliaires des pouvoirs publics), de leur positionnement (la neutralité) et de leur longue histoire avec le Laos (la Croix-Rouge française, par exemple, était déjà présente avant l'Indépendance du pays en 1953). Les sociétés nationales travaillent étroitement avec la Croix-Rouge lao, ce qui facilite leurs relations avec les autorités et les interventions sur le terrain. Elles obtiennent plus rapidement leur MoU que les autres ONG et jouent un rôle de liaison important. Elles sont chacune spécialisées dans un champ différent mais surtout, elles se distinguent sur tous les plans : elles ont un mode de financement différent et possèdent leur propre histoire, identité et philosophie de l'action humanitaire.

La Croix-Rouge suisse est présente au Laos depuis 1988. Contrairement à de nombreuses ONG, la Croix-Rouge suisse n'a pas de problème de financement, c'est-à-dire qu'elle n'a pas besoin d'aller chercher constamment de nouveaux financements. Elle tire ses revenus du soutien privé (dons et

<sup>31</sup> Cf. [http://www.trianglegh.org/AssociationHumanitaire/Francais/html/Informations/Newsletter\\_Juil2012/TriangleGH-Laos.html](http://www.trianglegh.org/AssociationHumanitaire/Francais/html/Informations/Newsletter_Juil2012/TriangleGH-Laos.html)

<sup>32</sup> Les Croix-Rouge australienne, allemande, danoise, suisse et française sont situées dans les mêmes bâtiments que la Croix-Rouge lao.

sponsoring), des mandats de prestations des pouvoirs publics, de ses propres recettes ainsi que des contributions d'autres organisations. Au Laos, elle a commencé sur des activités classiques de santé, secours d'urgence, WASH (Water, Sanitation, and Hygiene) et nutrition. Elle a décidé d'ajouter une approche de développement autour de la construction de systèmes communautaires relatifs à la santé (*community-based health systems*). Depuis 2004, elle met en place un fonds de santé gratuit pour les plus pauvres (une sorte de Couverture Maladie Universelle—CMU) qui touche environ 400 000 personnes. En partenariat avec d'autres organisations, elle intervient également sur le lancement de dispositifs de micro-assurance santé (entretien avec le directeur, 27 juillet 2014) :

*« On a décidé de focaliser sur la santé car c'est notre savoir-faire. On travaille là où on a une plus-value claire. On a initié ces dispositifs au Laos et au Cambodge mais on ne le fait pas ailleurs. [...] Au début, nous faisons nous-mêmes, puis en partenariat avec le ministère de la Santé, et maintenant, ce système de couverture médicale est intégré dans la politique gouvernementale. L'État co-finance et co-gère avec nous. Nous regardons de près la manière d'identifier les pauvres afin qu'ils soient pris en charge car l'État veut réduire le nombre de ses pauvres. [...] Nous travaillons clairement dans une logique technique et pro-active et non de 'voicing' [débat ou critiques]. Il faut gagner la confiance des autorités et travailler de manière scientifique. Aujourd'hui, notre contribution dans la santé est aussi importante que celle de la Banque asiatique de développement (ADB) ou de la Banque mondiale ».*

En ce qui concerne la Croix-Rouge française (CRF), celle-ci se trouve dans un moment charnière quant à la définition de sa stratégie au Laos. Contrairement à la Croix-Rouge suisse, la CRF est contrainte par la recherche constante de financements mais elle est également soumise à une pression budgétaire de la part de son siège qui veut réorienter son action au niveau national au détriment de l'international, et effectuer un recentrage sur la santé. La réduction croissante de ses moyens humains et financiers la limite dans ses capacités à innover et explorer d'autres projets, posant à terme la question de sa présence au Laos mais également dans la région. En effet, l'AFD préfère par exemple financer des projets à portée régionale ou transfrontalière. De fait, la fermeture des projets en Birmanie et plus récemment au Cambodge a un impact considérable sur la pérennité des projets au Laos. Pour son directeur, qui se bat pour maintenir les activités de la Croix-Rouge dans la région (entretien, 20 janvier 2015) :

*« L'humanitaire, cela doit avoir une approche macro ; c'est avant tout une façon d'être et cela pose la question de la finalité de l'action. [...] Le quotidien, ce qui nous fait vivre, ce n'est pas l'urgence. La seule manière d'exister est d'innover, être créatif. Il faut investir dans des niches, explorer de nouveaux champs, défricher de nouveaux besoins ; être indispensable là où il n'y a que nous, où il n'y a pas de compétition. Si on n'a pas de spécificité, on va disparaître. On sait que les bailleurs veulent réduire le nombre d'ONG à financer et à gérer, et ils recherchent des spécificités ».*

Le directeur de la CRF a suivi cette ligne d'innovation au Laos et a signé en juin 2015 un accord portant sur le renforcement des capacités et la coordination des acteurs du Mécanisme de coordination du Fonds Mondial (CCM) et de la société civile, pour une meilleure gouvernance et planification des programmes de lutte contre le VIH, le paludisme et la tuberculose au Laos. Financé par la France via l'Initiative 5% et France Expertise Internationale, ce projet d'un montant de 690 000 € sur 36 mois (mai 2015 à mai 2018) vise à renforcer la représentation et la participation des populations affectées par ces trois maladies au sein du processus de consultation et de décision du CCM ; à améliorer la qualité et l'accès à l'information des personnes vivant avec le VIH au Laos ; et, en collaboration avec l'Assemblée nationale, à renforcer la mise en œuvre et le suivi des lois et politiques locales relatives au VIH/SIDA.

### 3. La nutrition : un champ d'intervention humanitaire ou de développement ?

Le champ de la nutrition illustre bien à quel point la catégorisation est une question sensible et constitue un enjeu financier. Pour le gouvernement laotien, la sécurité alimentaire est associée au développement de l'agriculture (ce qui sous-entend une amélioration de la production de riz) et non à la nutrition, et celui-ci a longtemps refusé de prendre en considération cette question. Cette position a récemment changé face à la contrainte d'atteindre les Objectif du Millénaire pour le développement, la malnutrition faisant partie de l'objectif n°1. Du côté des bailleurs de fonds—et notamment de la Commission Européenne—la nutrition est devenue leur priorité principale en raison de l'aggravation de la situation. Les inondations et les sécheresses à répétition ces dernières années ont aggravé la sécurité alimentaire des plus vulnérables, c'est-à-dire les populations rurales et les minorités ethniques en particulier. La situation est inquiétante au point où les acteurs se demandent s'il ne faut pas qualifier le problème de la malnutrition sous le registre de la crise humanitaire. Par exemple, en ce qui concerne la Commission Européenne, les projets de développement sont financés par la direction générale Développement et Coopération/EuropeAid (DevCo/EuropeAid) basée à Vientiane, tandis que les interventions humanitaires sont financées par ECHO qui est basée à Bangkok. Pour l'instant, les projets autour de la nutrition rentrent dans le cadre du financement DevCo/EuropeAid mais la Commission Européenne est en train de réfléchir à renforcer l'engagement financier pour la nutrition dans le cadre d'ECHO (entretiens avec différentes personnes au sein de la Commission Européenne à Vientiane et Bangkok, juin-août 2015).

Les ONG se sont également mobilisées autour de cette question. En 2014, la coordination SUN CSA (*Scaling Up Nutrition-Civil Society Alliance in Lao PDR*)<sup>33</sup>, hébergée chez Plan International, a pour objectif de mieux coordonner les actions dans le champ de la nutrition et d'intégrer cette problématique dans les autres secteurs tels que l'agriculture, la santé et l'éducation (22 interventions prioritaires ont été identifiés dans ces trois secteurs). Les ONG, mais surtout les bailleurs de fonds reconnaissent que le recours à la cartographie serait très utile car cela permettrait de mieux planifier et identifier les zones prioritaires ainsi que le type d'intervention. SUN CSA est en train de préparer avec l'aide de la Commission Européenne et de l'UNICEF une cartographie représentant les projets liés directement et indirectement à la nutrition (entretiens avec la coordinatrice de SUN CSA et le responsable « nutrition » au sein de la Commission Européenne, 2 juin 2015).

Toutefois, même si la nutrition est devenue la priorité des bailleurs de fonds, le manque de flexibilité des mécanismes de financements peut engendrer des situations absurdes pour les ONG de petites et moyennes tailles qui sont « obligées de partir à la chasse aux financements pour survivre ». C'est notamment le cas de Health Poverty Action (HPA) qui a largement contribué à sensibiliser la Commission Européenne sur la gravité de la situation (entretien avec le directeur de HPA, 30 juin 2015). HPA est venu au Laos lorsqu'une épidémie de dengue a frappé le Sud dans les années 1990. Cette ONG continue de travailler sur l'assistance et la prévention des épidémies (malaria, dengue, choléra) dans le sud du Laos et dans les régions transfrontalières avec le Cambodge, financée principalement par ECHO et le Global Fund. HPA a élargi son intervention avec des projets de développement pour lutter contre la malnutrition, dans une région où l'extension de la culture de

<sup>33</sup> Cf. <http://www.suncsalaos.org/en/>

l'hévéa a fortement réduit les moyens de subsistance des plus pauvres. Les projets autour de la malnutrition vont arriver à leur terme cette année et risquent de s'arrêter. En effet, d'après le directeur de HPA, l'ONG a du mal à trouver des financements pour poursuivre son intervention dans le champ de la nutrition dans le Sud et sur le long terme car la priorité de la Commission Européenne pour cette prochaine année est de se concentrer dans le nord du pays. Pourtant, HPA ne veut pas ouvrir un autre projet dans le Nord—une région qu'elle ne connaît pas—car elle est présente dans le Sud depuis plus de 20 ans et veut continuer à capitaliser son expérience et son savoir-faire dans cette région.

#### 4. *La gestion des catastrophes naturelles : un plaidoyer pour une approche sur le long terme*

La réponse aux catastrophes naturelles est un champ classique de l'action humanitaire. Face à la multiplication des crises, il est désormais acquis que la préparation aux crises ainsi que le renforcement de la résilience permettent de réduire les effets négatifs pour les populations les plus vulnérables et de faire des économies en termes de financement. Le Laos ne subit pas des catastrophes naturelles de grande ampleur mais plutôt de faible intensité et de façon régulière et fréquente causées par le changement climatique et l'exploitation intensive des ressources naturelles. Entre 1970 et 2010, 33 catastrophes naturelles ont été enregistrées (en majorité des inondations et des sécheresses), affectant 9 millions de personnes, et causant des dommages économiques de plus de 400 millions de dollars (World Bank 2011b).

Les agences internationales (PAM, PNUD, OIM) et la Banque mondiale ont pris en compte ce nouveau risque dans leur programme en apportant notamment une aide à la gestion et à la réduction des risques (DRM et DRR) en direction du gouvernement dans le but de définir une stratégie nationale et de mieux coordonner les acteurs. En effet, *the National Disaster Management Office* (NDMO) est sous la tutelle du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles qui est un nouveau ministère possédant de faibles ressources humaines et financières.

Ces dernières années, les ONG ont commencé à s'impliquer de plus en plus dans le champ du DRM et DRR car les catastrophes naturelles ont un impact sévère sur la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau potable et à l'irrigation, sur la santé, l'environnement et les conditions de vie d'une grande majorité de la population au Laos dans la mesure où plus de 70% des habitants sont dépendants de l'agriculture et des ressources naturelles. Les ONG sont unanimes à considérer que le problème des catastrophes naturelles au Laos ne relève pas d'une approche humanitaire mais de développement économique et social, avec une meilleure gestion de l'environnement (système de veille, planification des terres, protection de la forêt, éducation dans les écoles, etc.). Elles cherchent à intégrer la dimension DRR et DRM de manière transversale dans leurs programmes (entretiens avec Save the Children, Oxfam, World Vision, ADRA, FCL, HPA, Child Fund et la Croix-Rouge française, juillet 2014-août 2015). Par exemple, la Fondation Caritas Luxembourg (FCL) qui a repris les activités de Concern Worldwide en 2010, cherche désormais à combiner la préparation aux catastrophes (*disaster preparedness*) avec un travail sur la résilience (*livelihood security*), le changement climatique, l'éducation, et le WASH. Pour la responsable de FCL, « si nous faisons du développement mais que nous ne prenons pas en compte la question de la préparation aux désastres, les écoles que nous construisons ne serviront à rien » (entretien, 29 juillet 2014). Pour World Vision, « les inondations ne relèvent pas de l'urgence car on sait que cela va se passer régulièrement. Il faut donc mettre en place des actions de développement sur le long terme » (entretien avec le chargé de programme, 18 juin 2015). Face à la gravité de la situation, Oxfam a commencé à mettre en place un

programme humanitaire après le passage du typhon Ketsana en 2009 à côté d'une intervention DRR sur le long terme pour renforcer la résilience. Oxfam cherche ainsi à renforcer aussi bien les autorités nationales et locales que les communautés en soutenant les NPA (entretiens, juillet 2015).

Les ONG sont incitées par les bailleurs de fonds à travailler ensemble et dans la complémentarité à travers la création de consortiums. La coopération australienne AusAID a financé le programme LANCOGA (*Lao Australia NGO Cooperation Agreement*) sur 7 ans (2007-2014) combinant UXO, DRR, activités économiques, WASH, santé publique, renforcement des capacités et plaidoyer, en appuyant le consortium composé de CARE, Oxfam, World Vision et Save the Children.

À la suite de LANGOCA, la CRF a initié un autre consortium avec Save the Children, Care, et Oxfam autour du projet « *Scaling-up Community Based Disaster Risk Reduction (CBDRR)* » financé par le dispositif DIPECHO (*Disaster Preparedness ECHO programme*) de la Commission Européenne. La CRF est en charge de coordonner le projet pour le consortium. L'objectif de ce projet est de créer une plate-forme nationale de coordination et de renforcement des capacités en matière de DRM et DRR. Save the Children apporte son savoir-faire dans l'éducation, Care dans le genre, et Oxfam dans la préparation aux catastrophes. Compte tenu de la réduction des financements et de la compétition accrue pour les obtenir, de plus en plus de consortiums se montent. L'idée à l'origine de ces consortiums est que si l'on se met ensemble pour monter un projet en mettant en commun les spécialités de chacun des partenaires, cela permettra plus facilement d'obtenir des financements pour tous. On peut se demander dans quelle mesure ce regroupement constitue un processus naturel et intelligent de coopération, ou s'il est d'une certaine manière imposé par les bailleurs de fonds. Le mode opératoire du consortium produit-il de la coopération et un partage des savoir-faire ? Contribue-t-il à améliorer l'efficacité de l'aide ? Dans le cadre de ce projet DIPECHO, on peut constater que le mode de financement DIPECHO sur 18 mois est inadapté au contexte laotien à cause de la lenteur administrative. Des tensions peuvent apparaître au sein du consortium lorsque les ONG ne se retrouvent pas au même niveau d'action à cause du retard pris par la signature des MoU. Un important travail de coordination est demandé. De plus, la mise en place de projets DRR et DRM sur un financement court constitue un véritable défi en raison d'un contexte politique complexe dans lequel il s'agit de renforcer des acteurs institutionnels émergents et faibles (DDMCC – *Departement of Disaster Management and Climate Change*) et où les autorités laotiennes traitent de manière séparée avec les ONG et les organisations internationales (le PNUD notamment). Au final, on peut dire que l'aspect positif de ces consortiums est qu'il a amélioré la coordination des actions et le partage de l'information au sein du groupe de travail DRRM monté par les ONG en associant les organisations internationales et les bureaux d'études.

##### 5. *De l'humanitaire au développement : évolution des mécanismes de financements dans le secteur UXO*

Il faut rappeler que le Laos est le pays le plus bombardé de l'histoire (par habitant). Depuis 2010, le Laos s'est engagé sur un 9<sup>ème</sup> objectif du millénaire avec la réduction des UXO. En quelques chiffres, plus de 2 millions de tonnes de munitions ont été larguées sur tout le pays entre 1964 et 1973 mais 30% de ces mines anti-personnel ou « bombies » (comme on les appelle localement) n'ont pas explosé, soit environ 80 millions d'UXO. Près de 25% des villages sont contaminés par les UXO et 41 sur les 47 districts les plus pauvres du Laos ont des UXO. Plus de 50 000 personnes ont été victimes d'accidents d'UXO entre 1964 et 2008. Plus de 41% d'entre eux ont survécu mais ont été handicapés et au cours de la dernière décennie, 40% des victimes étaient des enfants (NRA 2010).

Au départ, c'est l'ONG Mennonite Central Committee (MCC) qui a commencé à travailler sur la problématique des UXO. Etablie au Laos depuis 1975, elle s'est d'abord occupée des populations déplacées par la guerre. D'autres ONG, telles que MAG, NPA, World Education, Handicap International l'ont ensuite rejointe sur ce problème. Le gouvernement a également demandé à l'armée de développer une compétence dans le déminage. Depuis 1996, le principal acteur dans ce secteur est UXO Lao. Cette institution publique a été créée par le PNUD et l'UNICEF et elle est financée par les bailleurs de fonds internationaux à travers un fonds commun piloté par le PNUD (*International Trust Fund for Humanitarian Mine Action*). En 2013, UXO Lao est passé de la tutelle du ministère du Travail et des Affaires sociales au National Committee for Rural Development and Poverty Eradication, attaché au bureau du Premier ministre. Depuis 2004, ce secteur est strictement réglementé par la NRA (*National Regulatory Authority for UXO/Mine Action in Lao PDR*), une institution publique créée par le gouvernement laotien. C'est elle qui donne les orientations, coordonne et accrédite les opérateurs internationaux. Seulement 4 ONG ont obtenues cette accréditation : MAG, HI, NPA et Halo trust. Dan Church Aid (DCA) est en attente d'accréditation. D'autres ONG peuvent intervenir dans ce secteur à travers la formation, la sensibilisation ou la prise en charge des victimes (par exemple, AAR, CRS ou World Vision). Des opérateurs privés liés aux compagnies minières et hydroélectriques ont commencé à investir ce champ et peuvent également être accrédités (par exemple AUSLAO UXO ou Milsearch).

Une consultante chargée de faire l'évaluation de ce secteur pour la SCD nous a décrit comment on est passé du discours humanitaire à celui du développement pour pérenniser le financement et élargir le champ de l'action (entretien, 26 juin 2015). En effet, avant 1996 le secteur UXO bénéficiait de financements ponctuels et irréguliers liés à une assistance humanitaire. La création d'UXO Lao et son financement par les agences internationales ont permis une planification pluri-annuelle et surtout, une augmentation des financements<sup>34</sup>. Les acteurs ont lié le problème UXO avec des objectifs de développement, et notamment celui de réduire la pauvreté. Pour UXO Lao<sup>35</sup> :

*« Dans les communautés rurales, les niveaux élevés de pauvreté sont clairement liés aux niveaux élevés de contamination des UXO. Les villageois vivant dans de très pauvres conditions constatent souvent qu'ils sont confrontés à une 'prise de risque forcée' : soit ils continuent de vivre dans une pauvreté aiguë et, dans de nombreux cas, dans une malnutrition chronique, soit ils prennent le risque de se blesser et de mourir en travaillant dans des champs contaminés par les UXO ».*

Si la réduction des UXO est désormais inscrite dans une démarche de développement, les acteurs savent que le déminage total prendra du temps : « une bonne centaine d'années », selon les acteurs (entretiens, juin 2015). Certains bailleurs se posent aujourd'hui la question de la priorité de financer cette action et demandent des résultats par rapport au lien établi entre déminage et réduction de la pauvreté. Or, il est difficile de prouver ce lien de manière chiffrée et les UXO ne sont plus aussi meurtriers qu'avant. Les enquêtes menées par Handicap International ont montré que le nombre d'accidents a sensiblement baissé. Entre 1973 et 1976, il y avait en moyenne 1 100 accidents par an ; ce chiffre est tombé à 360 entre 1977 et 1986, puis à 240 entre 1987 et 1996. En 2012, on ne comptait plus que 56 victimes. « Cette année, il y a eu 22 accidents et 16 morts liés aux UXO, soit

<sup>34</sup> D'après la NRA, entre 1996 et 2008, le secteur UXO a reçu presque 90 millions de dollars. Depuis, ce secteur reçoit chaque année autour d'une vingtaine de millions de dollars (plus de 23 millions de dollars en 2013). Au total, 191 335 514 de dollars ont été engagés par les bailleurs de fonds internationaux pour réduire les UXO. Les principaux donateurs sont les Etats-Unis, l'Australie, la Norvège, le Japon et le PNUD via le fonds commun.

<sup>35</sup> Cf. <http://www.jmu.edu/cisr/journal/9.2/focus/sisavath/sisavath.shtml>, notre traduction.

largement moins que le nombre de morts et de blessés sur la route par mois à Vientiane », confirme cette consultante. Certains bailleurs songent à se désengager de ce champ d'action qui semble de moins en moins prioritaire. « Pourtant, le déminage reste un problème important. Peut-être qu'il faudrait revenir vers un discours et une motivation plus humanitaires, et une justification de l'action centrée sur la question de la morale : il faut déminer, tout simplement », suggère la consultante.

### ***Humanitaire versus développement : un clivage dépassé ?***

Il ressort de nos entretiens que les ONG humanitaires se sont adaptées au contexte politique et socio-économique du Laos en élargissant leur champ d'intervention au développement afin « d'avoir un pied au Laos et de pouvoir intervenir rapidement en cas de crise ». Il serait en effet très difficile pour une ONG qui n'est pas déjà présente au Laos de répondre à l'urgence à cause des freins administratifs mis en place par l'Etat laotien. Concrètement, ce sont les ONG les plus importantes qui sont en capacité de répondre aux situations de crises, qu'elles soient humanitaires ou de développement. Toutefois, la dichotomie classique entre humanitaire et développement semble encore moins pertinente dans le contexte laotien (Duffield 1997). En effet, il apparaît que la « transition humanitaire » s'est déjà opérée sur le terrain et au sein des organisations. En ce qui concerne les ONG dont l'ADN était centrée sur le développement, celles-ci consacrent une partie de leur budget en cas de crises. C'est le cas par exemple de Helvetas qui a décidé d'apporter une aide d'urgence en cas d'inondations dans les villages où elle intervient, mais aussi de Child Fund. Cette ONG travaille sur une approche de développement communautaire intégré autour de l'enfant (éducation, santé et nutrition, agriculture et sécurité alimentaire, activité économique). La fédération, Child Fund Alliance, a mis en place un Fonds d'urgence (*Emergency Action Fund*) et une équipe spéciale pour répondre aux crises humanitaires (conflits armés, sécheresse, catastrophes naturelles). Lorsqu'il y a eu des inondations à Bokeo l'année dernière, Child Fund a pu envoyer une équipe alors que cette province ne fait pas partie de sa zone d'intervention. Quant à Save the Children, cette ONG de développement s'est repositionnée ces dernières années face à l'augmentation des situations de crise. Elle se considère désormais comme une « *full-spectrum organization* », c'est-à-dire qu'elle combine approches humanitaire et de développement (entretien avec le directeur, 29 juillet 2014).

Les grandes ONG revendiquent désormais un double mandat (*dual mandate*) d'intervention. Si les intervenants reconnaissent que l'urgence et le développement constituent deux domaines d'intervention bien distincts avec des compétences spécifiques, la réorganisation s'est faite au niveau des sièges ou des fédérations. Par exemple, CRS a été initialement fondée pour venir en aide aux réfugiés en Europe pendant la Seconde Guerre mondiale. Elle fait partie des plus grandes ONG humanitaires. CRS apporte aujourd'hui une assistance humanitaire en intégrant une démarche de développement durable pour renforcer la résilience des populations vulnérables. Le Laos est considéré comme un pays à faible intensité en termes de crise, les interventions s'inscrivent par conséquent dans une logique de développement mais en cas de catastrophes, une équipe spéciale est envoyée par le siège pour répondre à l'urgence. Une expérience humanitaire est exigée par CRS pour travailler dans des pays où l'intervention dominante est le développement pour pouvoir gérer les situations de crises potentielles (entretien avec le directeur, 7 juillet 2015).

Cette réorganisation ne s'applique pas uniquement pour les ONG occidentales et anglo-saxonnes en particulier. AAR Japan (Association for Aid and Relief) a été fondée en 1979 pour venir en aide aux réfugiés indochinois. Cette ONG japonaise se nommait auparavant Association for Aid and Refugees

mais elle a dû changer son nom car le gouvernement laotien ne voulait pas voir apparaître le mot « réfugiés »—en revanche, son nom japonais n'a pas changé et a gardé cette mention. L'ONG propose une intervention différente en fonction de la situation du pays. AAR est présente au Laos depuis 2000. Elle s'est d'abord spécialisée dans la fabrication de fauteuils roulant adaptés pour les personnes handicapées, puis dans l'assistance aux victimes d'UXO et aux enfants handicapés en général. Comme de nombreuses ONG occidentales, AAR est également en recherche constante de financements. L'ONG a été contrainte de réorienter son action car la coopération japonaise ne voulait plus soutenir des projets UXO, « à cause des faibles résultats et un engagement dans la trop longue durée et préférait privilégier des projets courts (sur 2-3 ans) avec des résultats visibles rapidement » (entretien avec le directeur et le chargé de projet, 26 juin 2015). Ainsi, depuis 2012, AAR développe des projets dans la génération de revenus (élevage de poissons et culture de champignons) pour soutenir les personnes handicapées. En revanche, au Népal ou aux Philippines, AAR intervient comme ONG humanitaire, répondant à une situation d'urgence.

La plupart des acteurs interrogés ont manifesté une certaine perplexité lorsque nous évoquons le sujet de la « transition humanitaire » car la question d'établir une continuité entre l'humanitaire et le développement (les concepts de « continuum » et de « contiguum »<sup>36</sup>) et de préparer les populations aux crises (le concept de résilience) semblait être un débat ancien et déjà acté sur le terrain. « Est-ce que la transition humanitaire est un nouveau concept ? Qu'est-ce qu'il apporte par rapport aux précédents ? », nous demandaient les professionnels. Pour eux, la question du clivage et de la dichotomie classique entre humanitaire et développement est un débat dépassé car sur le terrain, les ONG ont dû s'adapter et être flexibles. Face à la complexification des crises, on ne parle plus d'un passage harmonieux entre l'urgence et le développement mais de croisement de savoir-faire entre différentes pratiques, dans des dynamiques spatiales et temporelles mouvantes. Comme le rappelle de nombreux professionnels qui ont également travaillé au Sri Lanka, les organisations humanitaires avaient engagé une transition vers le développement après le tsunami de 2004 mais elles ont dû rapidement revenir sur une intervention d'urgence car la fin de la guerre civile en 2009 avait provoqué d'importants déplacements de populations.

On peut se demander si cette dichotomie entre humanitaire et développement n'est pas un débat français. Johanna Siméant (2001, 2004) qui a retracé l'histoire et la trajectoire des militants au sein des ONG d'urgence et de développement françaises montre à quel point ces notions sont complexes et chargées de représentations. Tout d'abord, l'urgence est la vocation première de l'humanitaire à la française tel qu'il fut inventé par MSF à la suite de la guerre du Biafra en 1968. La médecine d'urgence est devenue une spécialité française et l'humanitaire français s'est fondé en réaction au développement qui était considéré comme une pratique importée du colonialisme. Pourtant, dans la réalité, les missions des humanitaires, même ceux dont l'image publique est la plus orientée vers l'urgence (Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières...), ne sont pas en majorité des missions sur le court terme ou ne répondent pas à des « crises » (guerres, catastrophes naturelles, famines...). Ces missions révèlent la porosité qui existe souvent entre l'urgence et le développement, entre le long et le court terme. Malgré tout, le rappel de cette porosité peut être vécu comme choquant par

---

<sup>36</sup> L'approche du « continuum » voit le concept « *linking relief, rehabilitation and development* » (LRRD) comme une succession chronologique de ces trois phases, tandis que l'approche du « contiguum » considère ces trois phases d'assistance de manière simultanée (cf. Pirotte et Husson 1997). Le Groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement) défend depuis des années l'approche du « contiguum » qui reflète mieux la complexité des situations impliquant le chevauchement entre les actions de court et de long terme, et des dynamiques spatiales différentes, cf. <http://www.urd.org/Lien-Urgence-Developpement>.

les membres d'associations tiers-mondistes et développeuses ayant le sentiment que tout les oppose aux humanitaires « urgenciers », tandis que les ONG humanitaires ne veulent pas devenir semblables aux grandes agences anglo-saxonnes car elles sont considérées comme moins militantes et plus gestionnaires. Johanna Siméant souligne que si les humanitaires conviennent parfois du peu de pertinence ou d'intérêt intellectuel qui agite ce débat, ils sont les premiers à reconnaître la triple réalité pratique, identitaire et financière de cette opposition.

En effet, les lignes budgétaires et les organismes des grands bailleurs de fonds sont distinctes (par exemple ECHO et DevCo/EuropeAid—de la Commission européenne pour l'Europe) ; la durée des financements et des procédures elle aussi est distincte, les possibilités de collecte de fonds auprès de donateurs privés sont aujourd'hui clairement plus liées à l'urgence qu'au développement. C'est pourquoi, les ONG humanitaires françaises ne peuvent se passer de l'urgence.

Nous avons interrogé Médecins du Monde (MDM) qui se distingue de la position strictement urgentiste de MSF (entretien avec la coordinatrice, 6 juillet 2015) :

*« Pour MDM, l'urgence reste une dimension importante mais nos interventions s'inscrivent également dans le long terme. Pourtant, on ne va pas parler de développement. On n'a pas les mêmes capacités que MSF dans l'urgence, on ne peut pas construire un hôpital en deux jours par exemple, mais on intervient aussi en France, contrairement à MSF ; c'est dans l'ADN de MDM d'être ici et ailleurs. Les trois piliers de l'organisation sont le soin, le témoignage et le changement social. [...] Le Laos n'a jamais été considéré comme un pays relevant de l'urgence. On était présent au Laos, à Savannakhet, jusqu'en 1997 et ça a été difficile de revenir. Depuis 2011, on conduit un programme de santé mère/enfant avec MDM Japon dans la province de Champasack. MDM France gère le volet obstétrique tandis que MDM Japon s'occupe de la partie pédiatrique. C'est leur premier projet international et ils veulent se développer en Asie, c'est pourquoi le Laos était un projet important pour eux. On appuie également un système gratuit de soins en partenariat avec la Croix-Rouge suisse. [...] Jusqu'en mars 2014, MDM France bénéficiait d'un financement de l'AFD mais nous n'avons pas réussi à trouver d'autres financements car la Commission Européenne n'a pas d'approche santé. Le volet obstétrique tourne grâce à nos fonds propres. »*

A la fin du projet, MDM Japon veut capitaliser sur le volet pédiatrique dans d'autres provinces tandis que MDM France veut explorer d'autres approches telles que les grossesses non désirées en direction des jeunes et dans des zones plus urbaines, ce qui pourrait constituer une porte d'entrée pour appuyer la société civile. « Mais tout dépendra des financements que l'on arrivera à trouver car c'est une nouvelle approche qui ne rentre pas dans les critères classiques », souligne la coordinatrice de MDM.

## Conclusion

Le cas d'étude du Laos révèle la grande porosité des frontières en l'humanitaire et le développement. La dichotomie classique entre ces deux champs d'intervention semble être un débat rhétorique dépassé pour les acteurs de terrain car la « transition humanitaire » a déjà été engagée. Les ONG ont été contraintes de se réorganiser et de s'adapter au contexte politique et socio-économique en débordant leurs missions traditionnelles et en explorant de nouvelles approches. Au final, pour ces acteurs, que l'on parle de « transition » ou de « contiguum », cet enjeu interroge les modes d'action, notre lecture des crises et notre approche de l'aide à un niveau global afin de trouver des mécanismes de coordination, de concertation et de financement appropriés pour mieux travailler ensemble. L'harmonisation et l'efficacité de l'aide constituent un véritable défi pour l'ensemble des acteurs de l'aide internationale car si l'imbrication de l'humanitaire et du

développement est évidente sur le terrain, sur le plan institutionnel, les modes de financements et les mécanismes de gouvernance des programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement restent bien cloisonnés.

Alors que le Laos ne donne pas les signes d'une bonne gouvernance et renforce son appareil de contrôle sur la société civile, le pays a vu augmenter de presque 300% la dotation de la Commission Européenne en raison de la réorientation de ses priorités vers les pays les plus pauvres (200 millions d'euros pour 2014-2020 alors la dotation était de 70 millions sur la période précédente). La « rente du développement » et « la rente de l'humanitaire qui apparaît comme une de ses variantes » (Olivier de Sardan 2011) sont donc à prendre au sérieux si l'on veut réfléchir à une ré-orientation de l'aide internationale. Cette question se pose de manière aiguë dans le cas du Laos où l'aide internationale renforce trop souvent des élites au pouvoir qui instrumentalisent l'aide pour panser les plaies d'un développement non durable (Phraxayavong 2009) : comment faire pour que l'argent aille effectivement aux plus pauvres et à ceux qui en ont besoin ?

Ce projet de recherche avait l'ambition de construire un outil cartographique qui permettrait aux différents acteurs de l'aide internationale de mieux comprendre l'environnement dans lequel ils opèrent et, à terme, de les aider à mieux redéfinir leur stratégie. Toutefois, cette démarche rencontre ses limites si l'outil n'est pas adopté par l'ensemble des acteurs dans un souci de partage de l'information et de transparence et si les données ne sont pas collectées et analysées de manière homogène. Dans ce cas-là, la cartographie peut induire en erreur et montrer une image fautive de la situation, pouvant conduire à des politiques inadéquates. Nous espérons que ce travail se poursuivra par les membres de iNGO Network et le CDE (Center for Development and Environment, Université de Berne<sup>37</sup>), comme il était initialement prévu.

---

<sup>37</sup> Notamment à travers la plateforme d'information Lao DECIDE info, [www.decide.la](http://www.decide.la), mise en place par le CDE.

## Bibliographie

---

- ADB. *A Study on NGOs in the Lao PDR*. Vientiane: ADB, 1999.
- ABD. *Civil Society Briefs. Lao People's Democratic Republic*. Vientiane: ADB, Septembre 2011
- BAIRD, Ian G., SHOEMAKER, Bruce. *Aiding or Abetting? Internal Resettlement and International Aid Agencies in the Lao PDR*. Toronto, Canada: Probe International, 2005.
- BAIRD, Ian G., BARNEY, Keith, VANDERGEEST, Peter, et al. Internal Resettlement in Laos. *Critical Asian Studies*, 2009, vol. 41, n° 4, p. 605-620.
- CHAMBERLAIN, James. *Participatory Poverty Assessment, Lao PDR*. Vientiane: ADB, SPC, NSC, 2001.
- \_. *Poverty Participatory Assessment II 2006*. Vientiane: ADB-NSC, October 2007.
- COHEN, Paul T., LYTTLETON, Chris. « The Akha of Northwest Laos: modernity and social suffering. » In LEEPREECHA, Prasit, MCCASKILL, Don N., eds. *Challenging the Limits: Indigenous People of the Mekong Region*. Chiang Mai: Mekong Press, 2005. p. 117-142.
- COHEN, Paul T. The post-opium scenario and rubber in northern Laos: Alternative Western and Chinese models of development. *International Journal of Drug Policy*, September 2009, vol. 20, n° 5, p. 424-430.
- DAVIAU, Steeve. *Resettlement in Long District, Louang Namtha Province*. Vientiane: ACF, 2001.
- \_. *Follow-up on Relocation of Khamu and Rmeet Communities in Nalae Districts, Luang Namtha Province*. Vientiane: GTZ, 2006
- DUCOURTIEUX, Olivier. *Du riz et des arbres. L'interdiction de l'agriculture d'abattis-brûlis, une constante politique au Laos*. Paris: édition Karthala/IRD, 2009.
- DYWER, Mike. *Turning Land into Capital. A Review of Recent research on land concessions for investments in Lao PDR, Part 1 & 2*. Vientiane: Working Group on Land Issues, 2007.
- GONZALES, Gil, DIAZ-BOREAL, Esteban, Paul COTTAVOZ. *Lao PDR. Is Resettlement a Solution for Human Development?* Vientiane: ACF, September 2005
- GOUDINEAU, Yves, ed. *Resettlement and Social Characteristics of New Villages: Basic Needs for Resettled Communities in the Lao PDR*. Vientiane: UNESCO-UNDP-ORSTOM, 1997. 2 vols.
- GOUDINEAU, Yves, Olivier, EVRARD. Planned resettlement, unexpected migrations and cultural trauma. The political management of rural mobility and interethnic relationships in Laos. *Development and Change*, 2004, vol. 35, n° 5, p. 937-964.
- HIGH, Holly. The Implications of Aspirations: Reconsidering Resettlement in Laos. *Critical Asian Studies*, December 2008, vol. 40, n° 4, p. 531-550.
- KEPA. *Reflections on Lao Civil Society*, March 2015
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Karthala, 1995.
- \_. Aide humanitaire ou aide au développement ? La « famine » de 2005 au Niger. *Ethnologie française*, 2011, vol. 41, n°3, p. 415-429.
- PHANTHANOUSONE Khennavong. *Aid to Laos in the Twenty-First Century: Engagement and Change*. Thèse de doctorat. Canberra: Crawford School of Public Policy, Australian National University, August 2014
- MANA Southichack. *ODA in CLMV countries. A Comparative Trend Analysis of ODA, FDI and Government Investment*. Vientiane: Swiss Agency For Development and Cooperation, March 21, 2013. Disponible sur : <http://www.sdcmekong.org/2013/04/an-analysis-of-the-declining-importance-of-official-development-assistance-in-cambodia-lao-pdr-myanmar-and-vietnam/>

- MATTEI, Jean-François. *L'urgence humanitaire, et après. De l'urgence à l'action durable*. Paris : Hachette, 2005.
- MESSERLI, Peter, MINOT, Nicholas, EPPRECHT, Michael, et al. *Socio-economic Atlas of the Lao PDR. An analysis Based on the 2005 Population and Housing Census*. Bangkok: Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, Switzerland and Geographica Bernensia, 2008. Disponible sur: <http://www.laoatlas.net/>.
- MINOT, Nicholas, EPPRECHT, Michael, DEWINA, Reno, et al. *The Geography of Poverty and Inequality in the Lao PDR*. Berne, Wasghington: NCCR, University of Bern, IFPRI, 2008. Disponible sur: [www.laoatlas.net](http://www.laoatlas.net).
- NATIONAL REGULATORY AUTHORITY for UXO/Mine Action Sector in Lao PDR (NRA)/UNDP. *National Survey of UXO Victims and Accidents. PHASE 1*. Vientiane: NRA, 2010.
- PETIT, Pierre. Rethinking Internal Migration in Lao PDR: The Resettlement Process under Micro-Analysis. *Anthropological Forum*, 2008, vol. 18, n° 2, p. 117-138.
- PHOLSENA, Vatthana. Laos. *Un pays en mutation*. Paris : Editions Belin/La documentation française, collection Asie Plurielle, 2011.
- PHRAXAYAVONG, Viliam. *History of Aid to Laos: Motivations and Impacts*. Chiang Mai, Thailand: Mekong Press, 2009
- PIROTTE, Claire, HUSSON Bernard (dir.). *Entre urgence et développement. Pratiques humanitaires en questions*. Paris : Karthala, 1997.
- RAMBAUD, Elsa. « L'organisation sociale de la critique à Médecins sans frontières. » *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n°4, p. 723-756.
- RISKA, Gunilla. 1999. *NGOs in the GMS: Involvement Related to Poverty Alleviation and Watershed Management, Lao PDR*. Project Technical Report. Poverty Reduction & Environmental Management in Remote Greater Mekong Subregion (GMS) Watersheds Project (Phase I). Asian Development Bank RETA 5771. Helsinki Consulting Group Oy Ltd.
- ROMAGNY, Laurent, DAVIAU, Steeve. *Synthesis of Reports on Resettlement in Long District, Luang Namtha province, Lao PDR*. Vientiane: ACF, 2003.
- SCHÖNWEGER, Oliver, HEINIMANN, Andreas, EPPRECHT, Michael, LU, Juliet, Palikone Thalongsengchanh. *Concessions and Leases in the Lao PDR: Taking Stock of Land Investments*. Bern and Vientiane: Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern, Geographica Bernensia, 2012. Disponible sur : [http://www.cde.unibe.ch/v1/CDE/pdf/Concessions-Leases-LaoPDR\\_2012.pdf](http://www.cde.unibe.ch/v1/CDE/pdf/Concessions-Leases-LaoPDR_2012.pdf)
- SIMEANT, Johanna. Urgence et développement, professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire. *Mots*, mars 2001, n°65, p. 28-50.
- SOGES. *Resettlement in Laos*. Final Report. 6 August 2011, funded by the European Commission.
- TAN, Danielle. *Du communisme au néolibéralisme: le rôle des réseaux chinois dans la transformation de l'Etat au Laos*. Thèse de doctorat en science politique. Paris : Sciences Po/CERI, 2011. Disponible sur : [https://www.academia.edu/1510369/These\\_-\\_Volume\\_1](https://www.academia.edu/1510369/These_-_Volume_1).
- .. « Le rôle des nouveaux réseaux chinois dans la transition néolibérale du Laos ». In BOUTÉ, Vanina, PHOLSENA, Vatthana, dir. *Sociétés et Pouvoirs au Laos contemporain*. Paris: IRASEC/Les Indes savantes, 2012, p. 165-188.
- .. China in Laos: Is There Cause For Worry? *ISEAS Perspective*, n°31, 2014. Disponible sur: [http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202014\\_31%20-%20China%20in%20Laos%20-%20Is%20There%20Cause%20for%20Worry.pdf](http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202014_31%20-%20China%20in%20Laos%20-%20Is%20There%20Cause%20for%20Worry.pdf)

- THOMAS, Frédéric. *L'échec humanitaire. Le cas haïtien*. Louvain : Coédition CETRI, Couleurs livres, 2012.
- WELLMANN, Dominik. *Discussion paper on the legal framework of state land leases and concessions in the Lao PDR*. Vientiane: Integrated Rural Development in Poverty Regions of Laos (IRDP) under the Northern Upland Development Programme (NUDP), under IIZ NU-IRDP, 2012.
- WORLD BANK. *The socio-geography of mining and hydro in Lao PDR*. Technical note. Vientiane: World Bank, 2011b.
- \_. *Climate Risk and Adaptation Country Profile. Lao PDR*. Washington DC : World Bank, April 2011.