

Glocalizing humanitarian interventions in Lebanon: A reflexive look into innovative practices in times of crises. A compilation of papers

Politics of Care and Social Responses in the July 2006 War: a Special Focus on Local Faith-Based Organisations / Humanitarian Assistance in Lebanon Overview, Challenges and Recommendations / Les ONG locales libanaises comme facteur de stabilité: théorie(s) et application à Ersal / Penser au-delà de l'urgence, être partie prenante de son changement. L'action du Mouvement Social dans le développement au Liban / Volunteerism as a key to improved resilience and a strengthened local response to crises within Lebanon



These papers have been published in the framework of Lebanon Support and Amel Association's joint call for publications "Globalizing humanitarian interventions in Lebanon: a reflexive look into innovative practices in times of crises", and are available online on the Humanitarian Knowledge Base project, part of the Civil Society Knowledge Centre: civilsociety-centre.org/hum

The views expressed in this publication are solely those of the author(s), and do not necessarily reflect the views of Lebanon Support nor its partners.

Lebanon Support © January 2017 all rights reserved.

TABLE OF CONTENTS

***Politics of Care and Social Responses in the July 2006 War:
a Special Focus on Local Faith-Based Organisations***

Estella Carpi

P. 05

***Humanitarian Assistance in Lebanon Overview, Challenges
and Recommendations***

Revisiting the Humanitarian System: The Call for Country Ownership in the Case of Lebanon

Ziad Abdel Samad, Bihter Moschini

P. 29

***Les ONG locales libanaises comme facteur de stabilité: théorie(s)
et application à Ersal***

Déborah Prati

P. 50

***Penser au-delà de l'urgence, être partie prenante de son
changement. L'action du Mouvement Social dans le
développement au Liban***

Feyrouz Salameh, Isabelle Mestre

P. 78

***Volunteerism as a key to improved resilience and a strengthened
local response to crises within Lebanon***

Madeleine Maxwell Hart

P. 94

POLITICS OF CARE AND SOCIAL RESPONSES IN THE JULY 2006 WAR: A SPECIAL FOCUS ON LOCAL FAITH-BASED ORGANISATIONS

Research paper

Estella Carpi

Beirut, August 2016

TABLE OF CONTENTS

01. Introduction	P. 08
02. The controversial relationship between local and international aid providers in the aftermath of the July 2006 war	P. 09
03. Differentiating the “Shi’a humanitarian ethics” in postwar Dahiye	P. 13
04. Heterogeneous local aid provision: beyond the secular-religious binary	P. 21
05. Conclusion	P. 23

Abstract

This paper examines the politics of care of international and local humanitarian actors, as well as the social responses to their intervention in the southern suburbs of Beirut (Dahiye) during the Israeli shelling in the summer of 2006. Several faith-based and secular international NGOs and UN agencies rushed to assist individuals displaced by the Israeli air force's heavy shelling; once the large-scale violence ended, some of the international organisations that had operated in Dahiye during the war gradually turned ad hoc short-term relief into long-term development programs. This paper, through in-depth interviews and ethnographic participant observation methods (2011-2013), will illustrate how short-term foreign provision of aid differs from the continuous efforts of some local providers to support their communities on a daily basis, unearth different approaches to states of emergency and responses to crisis and demonstrate how the international-local dyad plays out in a very complex way on the ground.

01. INTRODUCTION

The present paper will examine the politics of care of international and local humanitarian actors, as well as the social responses to their intervention in the southern suburbs of Beirut (Dahiye) during the Israeli shelling in the summer of 2006.

Several faith-based and secular international NGOs and UN agencies rushed to assist individuals displaced by the Israeli air force's heavy shelling in areas known for having a strong Hezbollah presence. Once the large-scale violence ended, some of the international organisations who had operated in Dahiye at the time of the war gradually turned ad hoc short-term relief into long-term development programs: some of them funded new municipality services by training local staff to employ them in new education programs and health care, while others conducted their own programmes.

This paper, through in-depth interviews and ethnographic participant observation methods (2011-2013), will illustrate how, on the one hand, short-term foreign provision of aid differs from the continuous efforts of some local providers to support their communities on a daily basis. This contrast will unearth different approaches to states of emergency and responses to crisis. On the other hand, it will demonstrate how the international-local dyad plays out in a very complex way on the ground. The interviewed (secular and faith-based) local NGOs claim primacy in addressing domestic needs and tend to largely perceive international humanitarians as "emergency tourists". Nonetheless, people's responses, in an overall climate of disaffection towards domestic politics, reveal popular mistrust and resentment towards all aid actors indiscriminately.

In order to provide further grounds for the discussion of international and domestic programmes and Dahiye's social responses to them, this paper will assess the different politics of care, which I personally classify as Geneva-born humanitarianism⁰¹ on the one hand, and manifold

01 Emergency humanitarianism is considered to have burgeoned in Geneva, which is the city that Henry Dunant, founder of the Red Cross in the 19th century, came from. By Geneva-born humanitarianism I therefore refer to *ad hoc* assistance of crisis-stricken and displaced people in times of emergency crisis, and in compliance with the principles of neutrality and impartiality.

Shi'a humanitarianisms on the other. The latter falls under a diversified local humanitarianism more connected to a longstanding civilian resistance.

This paper will particularly focus on local faith-based organisations (FBOs), in relation to international and local secular aid providers. I personally interpret their service and aid provision as new forms of humanitarianism, underpinned by different philanthropic ideologies and politics of care.

Although contemporary researchers contribute to examining humanitarianism and development as increasingly interconnected and overlapping⁰², there is still a line between development and humanitarian assistance, no matter how blurred. Development – occasionally called long-term humanitarianism⁰³ in literature – tends to eradicate deep-seated problems such as inequality and poverty, and tends to cooperate with governments. Conversely, humanitarianism aims to intervene, rescue lives, and alleviate suffering. The Lebanese case proves the inappropriateness of such a distinction, not only pointing to chronic cycles of resources alternatively allocated to development and humanitarian assistance in times of emergency crisis, but also to development and humanitarian aid happening simultaneously.

02. THE CONTROVERSIAL RELATIONSHIP BETWEEN LOCAL AND INTERNATIONAL AID PROVIDERS IN THE AFTERMATH OF THE JULY 2006 WAR

The aid providers who worked during and after the 2006 war are international (Save the Children, CARE, Oxfam, UNICEF, Caritas, Christian Aid, Islamic Relief, USAID, Norwegian Refugee Council, Danish Refugee Council, among many others) and local NGOs (such as the secular Amel Association, Najdeh, and Samidoun Association, Hezbollah's NGOs⁰⁴, and many other local and regional FBOs).

02 Nell Gabiam, "When 'Humanitarianism' Becomes 'Development': The Politics of International Aid in Syria's Palestinian Refugee Camps", *American Anthropologist* No. 114, Vol. 1, 95–107, 2012; Estella Carpi, *Adhocratic Humanitarianisms and Ageing Emergencies in Lebanon: from the July 2006 War in Beirut's Southern Suburbs to the Syrian Refugee Influx in Akkar's Villages*, PhD Thesis, University of Sydney (Australia), 2015.

03 Anthropologist Ilana Feldman engages with this concept in all of her work.

04 Specifically, al-Jarih for the war wounded; ash-Shahid for the families of the war victims; al-Imdad for local development and social welfare; al-Qard al-Hasan for provision of microcredit to local families; al- Ha'iya as-Sahhiya al-Islamiyya for health assistance and protection.

I primarily conducted interviews with the NGOs that worked during the July War (*harb tammuz*) and maintained a branch or headquarter in Dahiye in the aftermath of the war. These aid providers were all intervening in the war-stricken Beqaa Valley and in the South to a similar extent, managing shelter spaces and providing medical kits, food, mattresses, blankets, and drinkable water. The provision of aid was described by war-affected individuals as visibly sponsored with logos, posters, and signs hung outside of their structures. Programmes were communicated by word of mouth among the local residents. The local and international practitioners described the aid recipients' selection in 2006 as "haphazard" but "never discriminatory".

As international practitioners specified in the interviews, the previous presence of international NGOs in Lebanon was mainly due to past states of emergency. A UNDP technical advisor called NGOs operating in Lebanon "anti-governmental" organisms rather than "non-governmental", considering their minimal effort in rehabilitating the central state⁰⁵ and rather focusing on extending their own programmes and rebuilding their own structures after emergency crises.

During this ethnographic study, it was extremely difficult to collect valuable information from the several NGOs interviewed. Their staff, mostly new, seemed to be unprepared with regard to funding sources and past projects. In other cases, the interviewees working for larger NGOs used to fear that their comments would be published to the detriment of their reputation. The fact that some NGOs deemed the topic irrelevant also pointed to a lack of interest in discussing a past emergency. Moreover, some NGO workers interpreted the research questions as an aprioristic form of judgment⁰⁶.

The old development industry's strategy of implementing standardised projects, often regardless of local specificities, has nuanced characteristics. On the one hand, international development and humanitarian agencies increasingly rely on local providers to ensure in-depth knowledge of the addressed areas, and adopt inner perspectives to properly manage a territory of intervention. On the other, local NGOs are said to trade their own local knowledge and the access to it for financial resources and generally greater public visibility⁰⁷. In particular, for small

05 Interview conducted by the author with the coordination officer of UNDP, Beirut Downtown, October 25, 2011. This shows the particular task that humanitarianism seems to have in Lebanon: maintaining order and alleviating war plagues, certainly not reforming the state.

06 Also, some NGO workers tended to adopt a critical perspective just when we used to meet outside of their office. The information I was able to collect was much more substantial in those circumstances.

07 Leila Zakharia and Sonya Knox, "The International Aid Community and Local Actors: Experiences and Testimonies from the Ground", *Civil Society Knowledge Centre*, 2014, Lebanon Support, available at: <http://cskc.daleel-madani.org/paper/international-aid-community-and-local-actors> [Last accessed: June 16 2014].

NGOs with restricted resources, large funding allows for project evaluation – a stage that is often ruled out due to financial shortfalls⁰⁸.

In compliance with the humanitarian cornerstone of immediate alleviation of suffering, international agencies tend to prioritise emergency relief provision, which they then often transform into post-conflict development programmes. However, these longer-term projects are quickly abandoned whenever new emergencies call for urgent action and also attract funds⁰⁹. In the Middle Eastern region, it is crucial to recall the cyclic humanitarian crises that followed the several Israeli invasions of Lebanon, most notably 1978, 1982, 1996, the 2003 American invasion of Iraq, the 2006 Israeli War on Lebanon here discussed, the 2008-2009 Israeli “Cast Lead Operation”, the Syrian crisis from 2011 onwards, and the August 2014 “Operation Protective Edge” in the Gaza Strip. Needless to say that additionally, the re-occurrence of armed conflict and humanitarian need in the region has not allowed for NGOs to focus on one crisis for too long, consequently harming sustainable development.

This emergency-driven logic prompted local people to think of international aid providers – mainly from Western countries – as the sole humanitarian actors in *harb tammuz*. Many local residents interviewed attributed this sentiment to their perception of international aid providers as groups that capitalise on emergencies to raise funds, and that monitor Hezbollah’s political movements, while not leaving any lasting impact on their beneficiaries. International humanitarian intervention has, however, been able to strengthen pre-existing channels of services for the local population, and has given rise to a new philanthropic labour market for foreign workers in Dahiye.

The international aid industry’s increased reliance on local actors was easily observable in Dahiye, and already associated with a recent tendency of “reifying and romanticising the grassroots”¹⁰. While the international development expertise is believed to enhance local

08 The head of an Italian NGO confirmed that the stage of project evaluation is often ruled out in small international NGOs. Interview conducted in Beirut, October 25, 2011.

09 It is worth specifying that the differentiation of experiences contributes to the upgrading of the NGO workers’ career. Indeed, emergency complexes tend to create further spheres of professionalisation in Lebanon and elsewhere for internationals and local middle and upper classes (Adam Hanieh, “Shifting Priorities or Business as Usual? Continuity and Change in the post-2011 IMF and World Bank Engagement with Tunisia, Morocco and Egypt”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 42, No. 1, 2015, pp. 119-134).

10 Arun Agrawal and Kalyanakrishnan Sivaramakrishnan (eds), *Agrarian environments. In Social Nature: Resources, Representations, and Rule in India*, New Delhi, India, Oxford University Press, 2001, p. 12.

expertise, local NGOs can still utilise their networks to negotiate the implementation of projects and serve as an accessible channel for people's complaints¹¹.

In the interviews conducted, local NGOs emphasised that their partnerships with international NGOs often expose them to the risk of being blamed for failing projects, while international actors tend to specify that their mandate is restricted in Lebanon and that their action is not meant to change the societal structure. This sort of political vulnerability for local actors has yet to be considered in the old contested model of prefixed standards of development, extending beyond the relinquishment of their autonomy and the compliance with foreign financiers and "Western" elitist agendas. The endemic resistance to such risks seeks to counter the marginalisation in one's own territory¹², sugarcoated with an increasing number of "glocal" partnerships in Lebanon.

The informality of small local NGOs in dealing with their beneficiaries often results in their low visibility within the international humanitarian sphere, as the Palestinian Association Najdeh¹³ affirmed. Such small NGOs are aware of their low visibility, and international partnerships allow local actors to gain major visibility and, consequently, funds to survive.

The increasing international reliance on local partners generally seeks to localise international organisations' projects and services, aiming to catalyse development through the already existing social forces and structures¹⁴. In the official discourse of international NGOs, the alliance with local NGOs is called an "exchange of ideas, skills and information" even though local partners generally described it as a unilateral process, in which the local counterpart is simply expected to adopt the "Global North's" language of development¹⁵. A UN agency and an international NGO representative¹⁶, for instance, pointed out how local counterparts would totally ignore the need for coordination without international assistance¹⁷. The head of a Lebanese Shi'a

11 For instance, the UNDP approach proposed the institution of working groups with different competences, and certainly not the consideration of individual needs, "...As this would be populism, which is deleterious". Interview with the UNDP technical advisor, Beirut Downtown, October 25, 2011.

12 Duncan McDuire-Ra and John A. Rees, "Religious Actors, Civil Society and the Development Agenda: the Dynamics of Inclusion and Exclusion", *Journal of International Development*, No. 22, 2010, p. 25.

13 Interview conducted in Borj al-Barajneh, November 13, 2011.

14 This is a common argument that emerged in the interviews and was voiced in the interviews with Amel Association, Oxfam Italia, and CTM-Lecce (Wata al-Mossaitbeh, Beirut, October 11, 2011; Forn ash-Shebbak, October 18, 2011; al-Jemaiyze, Beirut, October 25, 2011). Indeed, humanitarianism, from Amel Association's perspective, was defined as a construction of civil society networks. "The motto should be: national unity and humanitarian solidarity", said Mr Kamel Mohanna, October 11, 2011. Also, the humanitarian was specified as transcending the political and the confessional.

15 Leila Zakharia and Sonya Knox, "The International Aid Community and Local Actors: Experiences and Testimonies from the Ground", *the Civil Society Knowledge Centre*, 2014, Lebanon Support, available at: <http://cskc.daleel-madani.org/paper/international-aid-community-and-local-actors>. [Last accessed June 16 2014].

16 Beirut, October 2011.

17 For some of the interviewees, high levels of coordination are impossible. "Overlaps are kind of

NGO¹⁸ questioned the domestic impact of the international aid industry:

"Is the humanitarian aid coming from the UN, international, and local NGOs able to catalyse social change, dialogue, and democracy, or do they reinforce the existent relations of power?"

He also stressed how the so-called international community failed in understanding that the July War was only one of the violent events in a long line of historical continuity. Resistance against destruction and humiliation supports the moral basis of the mainstream Shi'a view in which human suffering is seen as an opportunity for knowledge enhancement. As a result, the international aid industry, which mostly tackled local displacement in Dahiye, the Beqaa Valley, and South Lebanon, homogeneously victimised the war-stricken. Moreover, such a simplification is logistically necessary for the international humanitarian effort to uphold their summum bonum – as described by Plato in *The Republic* – which is an external and generalised perception of collective needs and a standardised "goodness" of protection and assistance¹⁹.

03. DIFFERENTIATING THE "SHI'A HUMANITARIAN ETHICS" IN POSTWAR DAHIYE

*In order for the suffering to end,
you can contribute to construction and giving.
(Writing on a charity alms box in a Dahiye pastry shop)²⁰*

unavoidable when you work in a very small country", Head of an Italian NGO, Beirut, October 25, 2011. In other cases, coordination is instead seen as unadvisable: "We never coordinate with other NGOs, particularly the international, because we don't want to adapt our projects to foreign aims, and we don't want to be conditioned from outside" (Interview with a Lebanese humanitarian agency, Spears, Beirut, February 1, 2012).

18 Tyre, October 8, 2012.

19 Didier Fassin and Richard Rechtman, *The Empire of Trauma. An Inquiry into the Condition of Victimhood*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009.

20 Translation from Classical Arabic conducted by the author.

Shi'a charity organisations²¹ knowingly represent the official ethos of Dahiye. Faith-based organisations (FBOs) played a major role in the 2006 humanitarian assistance because of their proximity to local people and their needs. According to the interviews conducted, FBOs in Lebanon are believed to be able to mobilise resources and funds with greater ease than their secular counterparts.

In particular, I interviewed the Musa as-Sadr Foundation headquartered in Tyre²²; al-Mabarrat Association²³ founded by as-Saiyyd Mohammed Hussein Fadlallah – often described as the “Spiritual guide of Hezbollah” – and its sub-branch al-Hadi in the Beirut southern suburbs; and, finally, Jihad al-Binaa, one of Hezbollah’s largest NGOs, which is the internationally acclaimed pioneer of the Dahiye postwar reconstruction.

The charity model in Shi'a Islam has changed throughout time²⁴, although this is often overlooked because religious actors, unlike the secular, tend to be viewed homogeneously and separately from other civil society actors working in the communities in which they are embedded²⁵. Humanitarianism and charity are both connected to people’s ideologies, reflecting theological tenets as much as social values in times of crisis and change.

In the interviews conducted with local FBOs, Islamic organisations in Lebanon represent themselves as acting on the basis of cultural and moral unity of the Muslim community – ummah – and as enhancing their autonomy by reducing dependence on Western countries’ support.

21 I will use the definition of “faith-based” to refer to NGOs inspired by specific confessional principles in laying out their implementation strategies, although faith is only one facet of a broader religious identity, which eventually belongs to a social order. Jawad decides to classify these NGOs as “religious welfare” (Rana Jawad, “Religion and Social Welfare in the Lebanon: treating the Causes or Symptoms of Poverty?”, *Journal of Social Policy*, No. 38, 2009, pp. 141-156). Nandy instead differentiates between religion as “ideology”, a (sub)national identifier of populations protecting socio-economic or political interests, and religion as “faith, a way of life, a tradition that is definitely non-monolithic and operationally plural” (Ashis Nandy, *Time Warps: The Insistent Politics of Silent and Evasive Pasts*, London, UK, Hurst and Company, 2002, pp. 61-62). Indeed, states prefer to deal with religions as faiths rather than ideologies.

22 The Musa as-Sadr Foundation in fact had just built a new branch in Dahiye.

23 Fadlallah founded al-Mabarrat Association in 1978 to provide a library, education services for orphans, a hospital mosque, and a dispensary. Not all of these facilities were funded by Iran as often believed (Mona Harb, *Le Hezbollah à Beirut (1985-2005): de la Banlieue à la Ville*, Paris, France, IFPO-Karthala, 2010, pp. 45-46); they had been set up with the purpose of enabling people to engage in social activities and actions, on the conceptual basis of employing *al-multazimun* (“committed people”). Fadlallah, known for having issued quite modernistic fatwas at al-Hassaneiyyn Mosque in Haret Hreik, also used to hold a phone line where anonymous people could call and ask for consultancy about daily Muslim practices.

24 Rana Jawad, “Religion and Social Welfare in the Lebanon: treating the Causes or Symptoms of Poverty?”, *Journal of Social Policy*, No. 38, 2009, pp. 141-156.

25 Duncan McDuie-Ra and John A. Rees, “Religious Actors, Civil Society and the Development Agenda: the Dynamics of Inclusion and Exclusion”, *Journal of International Development*, No. 22, 2010, p. 21.

In general, the Shi'a local residents said they prefer referring to community services because their actions are compatible with Muslim values²⁶.

Nonetheless, although local people expressed their emotional proximity to domestic community providers, the latter were simultaneously perceived as compromised by corruption and opportunism. Politicians were majorly portrayed as acting out of self-interest and political gain as much as the international humanitarian apparatus. Each actor, however, ran its campaigns on its exclusiveness in undertaking genuine humanitarian efforts. Thereby, Dahiye's public discourse, commonly known to be influenced by the political narratives of some parties, negatively portrays international humanitarian action, while paradoxically dealing with local mistrust of domestic political and humanitarian agencies.

According to the NGO classification system proposed by Clarke²⁷, Dahiye's FBOs are commonly seen as socio-political because of the predominantly Shi'a population of the suburbs, allegedly reflecting the interests of a particular community. However, these FBOs promote an action agenda according to which being inclusive of non-Shi'a is a local value. The problem does not lie in their agenda being defined as confessional tout court, but rather as political. Rather, such organisations end up excluding specific local categories²⁸ – the chronic poor and also Lebanese Shi'a who do not feel represented in the hegemonic civitas. This disregard has increasingly engendered disaffection towards both secular and faith-based actors.

In order to better understand local humanitarian actors, it is necessary to differentiate the ethical approach to humanitarianism at a local level. A number of Dahiye's residents contest Hezbollah's services and classify them as increasingly politicised and corrupt; these people, more specifically, were instead expressing melancholy when speaking of as-Saiyyid Fadlallah and his FBOs. Residents, therefore, identify themselves with the ideological principles and the politics of care of different local service providers. The variegated "Shiite way" of managing charity associations, thus, points to Fadlallah and Hezbollah as being two different spiritual and political key forces in Beirut's southern suburbs.

26 This paves the way for reflection altogether with the words of the director of Waqf Taiba, a Saudi NGO in Akkar: "It is important to protect the village from Western ideologies". Interview conducted in Halba, Akkar. December 14, 2012.

27 Gerard Clarke and Michael Jennings, *Development, Civil Society and Faith-Based Organisations. Bridging the Sacred and the Secular*, London, UK, Palgrave Macmillan, 2008.

28 Mona Fawaz, "Agency and ideology in Community Services: Islamic NGOs in the Southern Suburbs of Beirut", in (eds.) Sarah Ben-Nefissa, Nabil 'Abd al-Fattah, Sari Hanafi, and Carlos Milani, *NGOs and Governance in the Arab World*, Cairo, Egypt, AUC Press, 2005, pp. 229-256.

Both Fadlallah – following the *marja'iyya*²⁹ doctrine – and Hezbollah have acquired increasing legitimacy from the 1980s onwards, although the two sides were initially in great disagreement with each other³⁰. Nonetheless, social change and struggle against “Western imperialism”³¹ have been the cornerstones of both Hezbollah’s and Fadlallah’s thinking.

What an FBO worker³² named “Shi’a humanitarianism” is still shaped by the Shi’a cosmology of martyrdom and the struggle against injustice, symbolised by the battle at Kerbala (680 AD). Charity is in fact correlated with social justice in Dahiye and is the response to immediate needs driven by benevolent action. Justice ideals, more specifically, call for the transformation of structures that foment social injustice and indignity. For the Shi’a, Kerbala is a historically recurrent event³³: “In every era there is an oppressor and an oppressed. And this history always repeats itself, throughout all eras [...] People should always have the spirit of revolution against oppression”. This principle constitutes the bedrock of the Shi’a mobilisation in Lebanon (*taba’iya*)³⁴.

As such, Shi’a humanitarianism has not merely served as a political strategy to turn public compassion into political consent³⁵, as Islamic philanthropy has often been reduced to “machievellism”. Rather, it has come to form a constitutive part of social assistance. Humanitarianism does not necessarily need to be implemented only in response to the Israeli occupation, but rather in response to any injustice, including poverty and lack of education. The chronic uncertainty according to which the Shi’a religious community has developed its own conceptions of life is inherent to the existential approach underlying Shi’a humanitarianism, both in wartime and in peacetime³⁶.

29 A *marja'iyya* is a religious Shia institution: Hezbollah independently follows the Khomeini doctrine under the *Wilayat al-Faqih*, which represents the fusion between the religious and the political, and leads the Twelver Shi’a community till the end of all eras, when the 12th hidden *Mahdi – sahib az-zaman*, the “Patron of Time” – will come back to liberate the Shi’a from oppression once and for all.

30 Vandalistic acts against Fadlallah’s properties, in fact, occurred in the southern suburbs of Beirut, prior to the Shi’a cleric’s good relationship with the Party of God. The latter was accused of having committed the wrongdoing. Fadlallah was considered an ideologue and the spiritual guide of Hezbollah towards the end of his life after dissolving past frictions (Mona Harb, *Le Hezbollah à Beirut (1985-2005): de la Banlieue à la Ville*, Paris, France, IFPO-Karthala, 2010, p. 44).

31 Such political orientations caused an attempt of assassination of the Shi’a cleric on March 8, 1985 in Bi’r al-’Abed (Dahiye), conducted by the C.I.A in the framework of the American “preemption” counter-terror program. The exploded car bomb caused 80 casualties and 200 wounded.

32 Interview conducted by the author in Bi’r Hasan, Beirut, 19 November 2013.

33 Lara Deeb, “Emulating and/or embodying the ideal. The gendering of temporal frameworks and Islamic role models in Shi’a Lebanon”, *American Ethnologist*, Vol. 36, No.2, 2009, p. 247.

34 Amal Saad, *An Analysis of the Factors conducive to the Group Cohesion and Political Mobilization of the Lebanese Shi’a*, MA Thesis, Beirut, Lebanon, American University of Beirut, 1996.

35 Ananya Roy, “Civic Governmentality: the Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai”, *Antipode*, Berkeley, CA: University of California, 2008, pp. 7-10.

36 Anthropologist Lara Deeb (Lara Deeb, “Emulating and/or embodying the ideal. The gendering of temporal frameworks and Islamic role models in Shi’a Lebanon”, *American Ethnologist*, Vol. 36, No.2, 2009, pp. 242-257) pointed out how Iranian *mahdism* implies a greater eschatological logic than in Lebanon. The Last Day belief is less mentioned by Lebanese Shi’a and, as a consequence, less representative of local mentality, given that, in the case of Lebanon, this theology is not a hegemonic

Likewise, public activism and social engagement are the way religious people strive to continue to live the 'Ashura ceremony on a daily basis.

Similarly, volunteerism and employment are seen as contributions to the development of the whole Shi'a community. Working for a welfare organisation means to bring Zeinab³⁷, a holy figure in Shi'a theology, into the present³⁸. Thus, the common ethical judgment easily identifiable in academic literature³⁹ on Islamic organisations completely overlooks the fact that these NGOs do not merely use Islamic values and charity for political interests, but that they simply are Islamic. In fact, humanitarian intervention is locally perceived as less opportunistic when concerning local providers that have long since provided assistance to the victims of cyclic displacement in Dahiye. The aforementioned emergency-driven logic of the international aid industry has evidently not been adopted by their Shi'a counterparts in harb tammuz or in its aftermath. Indeed, when Syrian refugees began pouring into Dahiye during the current Syrian crisis, the political agenda of these Shi'a organisations – reflecting Iran's ideology in Lebanon only to a certain extent – certainly does not deal with Syrians as refugees, or, in other words, as victims of political repression deserving assistance. The interviewed Shi'a organisations in Dahiye emphasised that they would rather guarantee assistance both in wartime and in peacetime, boasting technical and infrastructural self-confidence, despite highlighting that Christian services are more developed for historical reasons⁴⁰.

Nonetheless, the local perception of local FBOs was ambivalent. On the one hand, they were seen as rarely addressing chronic poverty and local injustice, just like international organisations: "They often end up feeding the accountability of the political party that supports them

state plan, but rather a political party's strategy or culture. Only one among others.

37 It is worth getting deeper into the Zeinab figure as a source for inspiration: women activists, however, cannot equate her. The way Lebanese Shi'a women look at this figure is therefore induced by social circumstances, which are different from Iran. This leads to a theoretical dissent about the Weberian conviction that religion is a key factor in influencing reality. Furthermore, the preaching of Imam Mohammed Fadlallah – called *marji' at-taqlid* (the "point of reference for tradition") – widely contributed to the empowerment of women in terms of religious roles: he used to say that women can attain the highest level of jurisprudential training and interpret religious tenets, despite the absence of such a norm in Shi'a jurisprudence (Lara Deeb, "Emulating and/or embodying the ideal. The gendering of temporal frameworks and Islamic role models in Shi'a Lebanon", *American Ethnologist*, Vol. 36, No.2, p. 251). Even so, the normative moral womanhood was majorly represented by Fatima, a model of calm, maternalism and patience, in opposition to the westernised women in Iran in 1971, as specified by Iranian scholar 'Ali Shari'ati. In that frame, women were called to actively participate in political life only during moments of crisis, and this implied a changing gender role for women in daily life, with respect to the more static figure of Hussein, who epitomises the inspirational model for Shi'a manhood.

38 Lara Deeb, "Emulating and/or embodying the ideal. The gendering of temporal frameworks and Islamic role models in Shi'a Lebanon", *American Ethnologist*, Vol. 36, No.2, 2009, p. 250.

39 Fouad Ajami, *The Vanished Imam. Musa al-Sadr and the Shia of Lebanon*, New York, Cornell University Press, 2012.

40 Interview with Mr Faruq Rizq, al-Mabarrat headquarter, al-Ghobeiry, Beirut, October 18, 2012.

and promotes them”, recounted Mohammed, a local resident of Dahiye⁴¹. On the other hand, while international humanitarian NGOs tend to view beneficiaries as victims of man-made crises – and therefore as morally deserving individuals and rights bearers that need to be protected – Fadlallah’s and Hezbollah’s services have been able to make people feel like political agents⁴², i.e. resistant, and, although usually laden with antipathy towards the central state, still *de facto* citizens rather than objects of charity. Social mindfulness and independence are seen as the key qualities needed to become complete individuals, thus demonstrating the proactive function of human life from the Shi’a humanitarian perspective⁴³.

The organisations created by Fadlallah that were interviewed contended that their Shi’a ideology is closer than other Shi’a counterparts to the secular conception of humanitarianism, as it is conceived as a homogeneous force aimed at alleviating and comforting human suffering. These FBOs have, however, a specific project to pursue, which implies the idea of a civilian – rather than merely Islamic – resistance. For example, in the fundraising campaigns of Fadlallah’s associations, Israel is mentioned as the agent of destruction in expressions such as, “Our organisation was destroyed by Israel. We will continue, more committed to doing good”. The very reason behind human life is identified with the moral commitment to be doing good.

Moreover, in al-Mabarrat Association’s ideology, “doing good” explicitly means to guide individuals⁴⁴, and constitutes the only possible form of humanitarianism. Such explicitness is banned in the Geneva-born international aid provision, which does not officially aim to provide guidance. Similar to Fadlallah’s approach, the philanthropic heirs of Imam as-Sadr contribute to a local humanitarian language, which is close to charity. Even though some scholars⁴⁵ mention the divergences between these two key Shiite figures, Fadlallah and Sadr both represented the

41 Interview with Mohammed, a local shop owner, Haret Hreik, February 2, 2012.

42 This also occurs as the provider-recipient relationship is based on a social contract or reciprocity in Dahiye. The politicisation of services, therefore, merely expresses the already existing moral and social relationships between the two parts. In particular, during Lebanon’s civil war, Fadlallah used to speak up for the necessity of creating a “human state” - *dawlat al-insan* - that would provide the resources for people to help themselves and one another. He was known for considering public funds as ownership of the people and for capturing this ethics when he said that he was not looking for “followers” but “partners” (Ken Silverstein, *Hezbollah’s Strength derives from the Strong Social Fabric that they have woven over the years*, 2007, available at: <http://newsgroups.derkeiler.com/Archive/Soc/soc.culture.iranian/2007-03/msg01663.html> [Last accessed October 3 2011]). It is this specific political logic which allowed the Hezbollah party to foster its politics of inclusion.

43 Interview with Mr Faruq Rizq, al-Mabarrat headquarter, al-Ghobeiry, Beirut, October 18, 2012.

44 Interview with al-Hadi Association (al-Mabarrat’s branch), Tariq al-Matar, Beirut, October 29, 2012.

45 Fouad Ajami, *The Vanished Imam: Musa al-Sadr and the Shi’a in Lebanon*, New York, Cornell University Press, 2012.

"emerging breed of Shiite revivalists in Lebanon"⁴⁶, the former being a good connection to the transnationalism with Iran, and the latter providing a Lebanese component of Shiite political Islam.

Unlike Fadlallah's FBOs, however, according to Maliha as-Sadr⁴⁷, humanitarianism should trigger empowerment by making continuous efforts and equalising Lebanese society⁴⁸. She highlighted how different the Shi'a notion of humanitarianism is from the Geneva-born, which is depicted as caring about longer-term sustainability only in the wake of emergency crises. Also, local FBOs, in her view, cannot and should not aim to dismantle themselves, which is what some international humanitarian agencies find to be their ideal, once domestic sustainability is reached⁴⁹. Providing and benefiting from social services within Dahiye's local community is in fact part of their struggle against Israel, it is "not a war to kill, but a war for the right to exist"⁵⁰. Development efforts and social assistance in this context are a way of coping with chronic uncertainty, and hope policies allow the community to have a link with the future, where hope evolves from a mere emotion into a conscious and realistic proposition. In a nutshell, social efficiency and mutual care deal positively with recurrent exposure to war.

Fadlallah-founded al-Mabarrat also highlighted their readiness to work with foreign NGOs and universities: "Such openness is not always well accepted in Dahiye [...] and it is often labeled as mere commodification"⁵¹. In this regard, the tendency not to rely on external actors also depends on whether or not their strategies and agendas will meet local needs. In this regard, the Deputy Mayor of Haret Hreik Hajj Hatoum⁵² said that, overall, international donors in harb tammuz rarely grasped what the local priorities were:

"Their main focus has been providing psychological assistance. [...] That was not really the issue. We had apartments totally destroyed, damaged buildings, women needing specific help. So, the problem with cooperation with international providers is that they don't fund and work for the things we really need. The reality is

46 Joshua L. Gleis and Benedetta Berti, *Hezbollah and Hamas: A Comparative Study*, Baltimore, MD, JHU Press, 2012.

47 Interview with Ms Maliha as-Sadr, Imam as-Sadr Foundation, Ouzai, Beirut, December 4, 2012.

48 Mr Mohammed Bassam, for instance, said that at the Imam as-Sadr Foundation the use of *hishma* at school is obligatory (the "decent" school uniform used to homologate social classes and discipline the dress code in their institutions).

49 Conversely, some INGOs act instead on the basis of cooperation efforts, which do not imply the dismantlement of the structure in the territory of intervention, but rather aim to further mutual assistance and knowledge exchange between different countries (Interview with the head of an Italian NGO. Beirut, February, 2013).

50 Erik Abild, *Hezbollah. A Contextual Study focusing on Human Freedom*, BA Thesis in Development Studies, University of Oslo, 2007.

51 Interview with al-Hadi Association (al-Mabarrat's branch), Tariq al-Matar, Beirut, October 29, 2012.

52 Haret Hreik, January 18, 2012.

never changed by humanitarian services, but if you want to give something, help with infrastructure and provide money for housing and furniture. From outside, little money came with this purpose”.

Al-Mabarrat’s staff, by contrast, argued that they viewed themselves as a segment of the international aid structure.

Some local discontent with international organisations, however, is also present in the area. The manager of the Research and Development Department at the Imam as-Sadr Foundation⁵³, for example, questioned the paths undertaken by all NGOs in Lebanon, which, in his opinion, are very outcome-oriented. In this regard, he affirmed: “it is much easier to assess the material results of a project. The change promoted by an NGO comes from the process, more than from its material results”⁵⁴. Projects conducted by international agencies, sometimes in partnership with local NGOs, are too often unable to grasp what sort of social processes for enhancement should be triggered within local society and, therefore, unsure how to set goals within a specific project. The continuation of such collaborations, in his opinion, is only due to matters of Realpolitik, since Lebanese NGOs need international visibility and the international providers primarily show up in times of emergency⁵⁵.

Hence, the Shiite provision of services and aid is largely hybrid. Notably, Hezbollah’s Fadlallah-founded services, and the Sadr Foundation differ in their approach to the humanitarian outside. Both promote a community-crossing vision of Dahiye, arguing for services to be provided for any Lebanese community. Nevertheless, it is generally recognised that few people from non-Shi’a communities are able to access their services, owing to the demographic changes that occurred in Lebanon in the immediate aftermath of the civil war (1989-90). For instance, the mentioned Imam as-Sadr Foundation, created in the 1960s prior to the civil war and described⁵⁶ as associate to Fadlallah’s approach – despite the sporadic competition between each other as FBOs – “used to address anyone in the South, where Christian Maronites, Christian Orthodox, and Armenian Catholics were far more numerous”⁵⁷.

53 Interview with Mohammed Bassam, Tyre, October 8, 2012.

54 Imam as-Sadr Foundation, Tyre, October 8, 2012.

55 It is interesting to notice that some local development projects fail for cultural reasons, according to Bassam (i.e. Lebanese Shi’a women trained for entering the hoteling market and unlikely to follow up with the acquired skills). Or, again, foreign models are sometimes not ideal for targeting the local nuances of human vulnerability.

56 Imam as-Sadr Foundation, Tyre, October 8, 2012.

57 Interview with Mohammed Bassam, Tyre, October 8, 2012. In this respect, it is interesting to notice that communal tensions were discussed as more likely among aid providers than aid recipients.

FBOs founded by Hezbollah, during and after *harb tammuz*, turned their programmes into compensation strategies for any community inhabiting Dahiye. Through its communication channels, the political party highlighted the domestic nature of the reconstruction, and that people's return to their own houses was a victory achieved by local individuals and made feasible by their own hands⁵⁸. The "victory narrative", however, was also adopted by secular local providers⁵⁹.

Unlike Fadlallah's approach to aid provision, a local secular NGO⁶⁰ spoke of the necessity of cultivating responsibility in Lebanon by charging the beneficiaries for the required services when feasible, with the intent of not providing charity aprioristically. It is in this sense that they argued that they are "the feet and not the head of [their] own society". The morals of guiding individuals, typical of Fadlallah-founded associations, are lost here. Local secular NGOs generally defined their own work in terms of catalysation of an active and dynamic civic sense already existing within the country. However, in some cases, NGOs deny their political influence on society by delegating politics to the local people. From this perspective, NGOs simply accelerate and support people's actions, and transform common people's ideas and intentions into real changes. In this regard, the head of Amel Association, Kamel Mohanna⁶¹ argued that his NGO's work merely consists of promoting a "culture of rights" - *thaqafat al-huquq* - which, in current Lebanese society, tends to be rather community-oriented.

By reconciling the secular and the "Shi'a" perspectives, with all due endemic diversifications, Zahir Jalul⁶² emphasised the importance of a culture of humanity – *thaqafat al-insan* - that is still absent in Lebanon. However, the locally reformulated conception of humanitarianism, international-oriented on its surface, is still historically marked by the blood shed by martyrs⁶³ as well as the individual commitment in the Resistance.

58 The return has often been criticised as too hastened by scholars and scientists, as the living conditions could not be restored in a short time. Sulphur levels, for instance, were much higher in the air than before the reconstruction process (Farah el-Jam Makkouk, *Assessment of Airborne Particulate Matter Elevation in Haret Hreik* (Beirut) after the Israeli Bombardment of July 2006, MA Thesis, Beirut, Lebanon, AUB, 2008, p. 72).

59 Interview with Amel Association conducted in Wata al-Mossaitbeh, Beirut, October 11, 2011.

60 Interview with Amel Association conducted in Wata al-Mossaitbeh, Beirut, October 11, 2011.

61 Interview with Mr Kamel Mohanna conducted at the Amel Association headquarter: Wata el-Mossaitbe, Beirut, October 24, 2011.

62 Leader of the Education Committee of Bourj al-Barajneh. Municipality Bulletin 2013.

63 It is also interesting to note that the term *martius* in ancient Greek means "witness", where, therefore, a sense of agency is totally maintained despite the suffering and the humiliation that war causes.

04. HETEROGENEOUS LOCAL AID PROVISION: BEYOND THE SECULAR-RELIGIOUS BINARY

The local perspectives of humanitarian assistance at the time of *harb tammuz* also differed from each other. Many informal and generally small organisations were set up by local residents. For instance, some of Dahiye's businessmen whom I met, constituting the newly emerged Shi'a middle class, began distributing clothes, furniture accessories and money to the socially vulnerable "for the Islamic value of doing charity, as it's written in the Holy Koran", as Hasan, a Lebanese businessman, affirmed in *Haret Hreik*⁶⁴. "Of course there are people who became homeless in the July War, but orphans are always around in Dahiye. You always have a reason to help, until the time these people will be able to empower themselves" [for the sake of precision, Hasan uses the Arabic expression *yaksab ajar al-ma'ida*, meaning until the time one is able to "earn his own living"]. This phenomenon gave rise to a sort of private proliferation of services in the form of organic cultural expressions and religious obligations after *harb tammuz*: a war that redefined the social strata of the war-stricken areas, and that later empowered some and impoverished others. Mixed economies of *laissez-faire* inhabit the public space in an aiding-purchasing-selling chain⁶⁵ in which subsidies and charity services target only the very poor without a broad plan to generate long-term sustainability.

The fact that the Lebanese state ceded welfare to the local religious domain encouraged the colonisation of the public by the private in Lebanon⁶⁶. In turn, charity and local entrepreneurship can be reconciled, although pursued by actors with different conceptions of humanitarianism and philanthropy. Hasan regarded the local Shi'a conception of charity as a way of cleansing his own privilege of being a self-enfranchised and established large-scale seller, politically well connected with the Hezbollah party. This notion and rationale of help was shared among other Lebanese Shi'a businessmen who I met in Dahiye.

If secular aid provision cannot really be universal, this also occurs with religious care provision, which in practice tends to address community members. The community belonging, in this case, is rhetorically marked as the core of the philanthropic act of provision and assistance. Like the secular, it also implies the risk of establishing moral hierarchies between recipients and providers. For instance, a social worker (of religion "y") working for a local FBO and having

64 October 19, 2011.

65 In *Haret Hreik*, for example, I met wholesalers who used to donate part of the items they used to purchase to the local needy, rather than selling them on the retail market.

66 Saree Makdissi, "Laying Claim to Beirut: Urban Narrative and Spatial Identity in the Age of Solidère", *Critical Inquiry*, Vol. 23, No. 3, 1997, pp. 664-705.

assisted the displaced in 2006 in ash-Shiyah, claimed how easy and quick it was to become of religion “z”, and therefore become entitled to service provision⁶⁷:

“... ‘z’ are all used to taking, whereas, as a ‘y’, I’m used to giving. That’s so much easier to be ‘z’ [...] If a ‘z’ asks for something, he doesn’t lose prestige and dignity, unlike us [‘y’]. To take and ask is the nature of their faith... I mean, the people you see in some areas to some extent want to be poor, or they wouldn’t get any help otherwise”⁶⁸.

The giving-taking binary here seems to unfold biased individual conceptions of a particular faith and points to the moral status which a confessional group holds within one’s own social pyramid. In other words, service and aid provision problematically came to constitute a fundamental tile in the “moral economy”⁶⁹ of local communities.

In times of emergency, however, a large number of social workers, who normally view service provision as a matter of community belonging and cultural inheritance, particularly tend to renew their collective sense of belonging and a greater wanting to help. According to the vast majority of the interviewees, as long as the Lebanese government does not empower anyone, “religious providers are more than welcome [to meet] people’s needs”⁷⁰. From this perspective, it is largely due to the FBO programmes that, after 2006, Dahiye became an increasingly self-sufficient space as it also became an important commercial hub for the Greater Beirut area, where symptoms of a “damaged identity”⁷¹, including the fears of erasure, displacement, and marginalisation disappeared. In this sense, religion-based philanthropy vests the services provided with a specific moral aura. The religious importance of guiding the vulnerable towards self-empowerment differs from the local efforts – defined as “secular” in official discourses – of limiting intervention to supporting pre-existing forms of civil action.

67 I am using here “z” and “y” to refer to two religious communities in Lebanon. I do not deem it necessary to specify which communities were involved in the event.

68 Interview with a Lebanese social worker, Sin el-Fil, October 18, 2011.

69 Fassin, Didier. 2009. “Les économies morales revisitées.” *Annales HSS* 6: 1237–1266.

70 Interview conducted with an American NGO worker in Mar Mikhael Annahr, Beirut, February 21, 2012.

71 Samir Khalaf, *Heart of Beirut: reclaiming the Bourj*, London, UK, Saqi Books, 2006, p. 120.

05. CONCLUSION

Faith-based and secular non-state providers in Dahiye provide social services to strengthen the social safety nets that the Lebanese state has been unable to weave⁷². Nevertheless, the community-oriented social provision of services, as much as the secular, proved to have power implications within the social moral hierarchy.

Dahiye is not a uniform space to be healed, as it has frequently been stereotyped from outside. In fact, the southern suburbs of the Lebanese capital nowadays constitute a special urban case, where local political power, chronic poverty, cyclical destruction and reconstruction occur simultaneously, raising the importance of a more fluid reconceptualisation of social vulnerability.

While both international and local provision of aid have revealed their complexities and diversification on the ground, the ad hoc approach of the Geneva-born humanitarian apparatus to crisis management was locally perceived as mostly touristic, and the outside interest in these war-affected areas as voyeuristic. As earlier discussed, this contrasts with the daily attempt of local organisations to cope with continuous hardships disconnected from regional political violence and from humanitarian crises, which rarely interests foreign political agendas.

Local social work and the relief provision for co-residents in times of conflict finally had the role of intensifying people's attachment to Dahiye and their territorial ownership.

Nevertheless, this paper does not want to suggest that international and local (especially FBOs) are embedded in a sterile antagonism. Over the Syrian refugee influx in Lebanon, UN agencies – especially UNDP – promoted cooperation and coordination with local and international FBOs, pointing to the lessons learnt in the years before.⁷³ Thereby, international development agencies and the humanitarian afflatus attempt to find their own place as technocrats within the social fabric of domestic charity work, which, in Lebanon's history, is mostly faith-based or community-oriented.

72 And this is the most common opinion that faith-based and secular aid providers who had worked in *harb tammuz* used to have about Lebanon. Confessional provision of services is in fact seen as an unavoidable reflection of Lebanese confessional society. Interview with a UNDP officer, Beirut Downtown, November 24, 2011.

73 UNDP, *Guidelines on Engaging with Faith-Based Organizations and Religious Leaders*, October 2014, available at: http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/2014_UNDP_Guidelines-on-Engaging-with-FBOs-and-Religious-Leaders_EN.pdf [Last accessed July 14, 2016].

Thus, on the one hand, international *ad hoc* emergency relief increasingly turns into long-term aid provision, addressing chronic vulnerabilities. On the other hand, local charity endeavours give rise to a new form of giving to one's own community in times of emergency, when alleviation of suffering and meeting essential needs come first. During crises, hence, such local charity organisations increasingly intertwine with international humanitarian assistance and development programmes, diversifying the way faith can be put into action. At the same time, actors of local governance accept funding from international donors to strengthen service provision.

In this framework, not only international humanitarianism, which rushes over in times of crisis, becomes an arm of mobile governance; but also some local providers considerably reformulate their philanthropic agendas by recognising international assistance as a good teacher of capacity building and fund-raising. Nonetheless, local aid organisations also reclaim technocracy and territorial ownership, feeding into ordinary people's resentment in Dahiye towards the "touristic" approach of international (and traditionally neutral) humanitarianism. To what extent international humanitarian intervention is made conditional on the basis of local needs and domestic politics agendas remains contextual and debatable.

Aid and service providers increasingly become long-term development technocrats and life rescuers during crises, in both local and international NGOs, leaving ground for complex and flexible collaborations. Nevertheless, my ethnographic experience in Dahiye has unraveled how the Geneva-born assistance, "rescuing" and "healing" emergency-affected subjects, poorly fits the local context; in which local FBOs rather interpret emergencies as a historical continuum and as the last straw of prolonged unjust deprivation. The politics of reclaiming the agency of the suffering subjects, which is usually known as international participatory development, suggests new forms of local secular and religious humanitarianisms, detached from passive victimhood.

While the interplay of these different aid actors in harb tammuz was not within the primary scope of research at the time of the fieldwork, this paper has sought to unravel different politics of care and approaches to emergencies, especially of local charities, in addition to the ways in which heterogeneous philosophies of action influence social responses. Further analysing the ethical approach of all these different actors to help and care may take us to new and unexpected research avenues. And that will probably be the task of secularism and religion scholars.

BIBLIOGRAPHY

- Erik Abild, *Hezbollah. A Contextual Study focusing on Human Freedom*, BA Thesis in Development Studies, University of Oslo, 2007.
- Arun Agrawal and Kalyanakrishnan Sivaramakrishnan (eds), *Agrarian environments. In Social Nature: Resources, Representations, and Rule in India, New Delhi, India*, Oxford University Press, 2001, p. 1-22.
- Fouad Ajami, *The Vanished Imam. Musa al-Sadr and the Shi'a of Lebanon*, New York, Cornell University Press, 2012.
- Estella Carpi, *Adhocratic Humanitarianisms and Ageing Emergencies in Lebanon: from the July 2006 War in Beirut's Southern Suburbs to the Syrian Refugee Influx in Akkar's Villages*, PhD Thesis, University of Sydney (Australia), 2015.
- Gerard Clarke and Michael Jennings, Development, *Civil Society and Faith-Based Organisations. Bridging the Sacred and the Secular*, London, UK, Palgrave Macmillan, 2008.
- Lara Deeb, "Emulating and/or embodying the ideal. The gendering of temporal frameworks and Islamic role models in Shi'a Lebanon", *American Ethnologist*, Vol. 36, No.2, 2009, p. 242-257.
- Didier Fassin and Richard Rechtman, *The Empire of Trauma. An Inquiry into the Condition of Victimhood*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009.
- Didier Fassin, "Les économies morales revisitées", *Annales HSS* No. 6, 1237-1266, 2009.
- Mona Fawaz, "Agency and ideology in Community Services: Islamic NGOs in the Southern Suburbs of Beirut", in (eds.) Sarah Ben-Nefissa, Nabil 'Abd al-Fattah, Sari Hanafi, and Carlos Milani, *NGOs and Governance in the Arab World*, Cairo, Egypt, AUC Press, 2005, pp. 229-256.
- Nell Gabiam, "When 'Humanitarianism' Becomes 'Development': The Politics of International Aid in Syria's Palestinian Refugee Camps", *American Anthropologist* No. 114, Vol. 1, 2012, pp. 95-107.
- Joshua L. Gleis and Benedetta Berti, *Hezbollah and Hamas: A Comparative Study*, Baltimore, MD, JHU Press, 2012.
- Adam Hanieh, "Shifting Priorities or Business as Usual? Continuity and Change in the post-2011 IMF and World Bank Engagement with Tunisia, Morocco and Egypt", *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 42, No. 1, 2015, pp. 119-134.
- Mona Harb, *Le Hezbollah à Beirut (1985-2005): de la Banlieue à la Ville*, Paris, France, IFPO-Karthala, 2010.
- Rana Jawad, "Religion and Social Welfare in the Lebanon: treating the Causes or Symptoms of Poverty?", *Journal of Social Policy*, No. 38, 2009, pp. 141-156.
- Samir Khalaf, *Heart of Beirut: reclaiming the Bourj*, London, UK, Saqi Books, 2006.
- Saree Makdisi, "Laying Claim to Beirut: Urban Narrative and Spatial Identity in the Age of Solidère", *Critical Inquiry*, Vol. 23, No. 3, 1997, pp. 664-705.
- Farah el-Jam Makkouk, *Assessment of Airborne Particulate Matter Elevation in Haret Hreik (Beirut) after the Israeli Bombardment of July 2006*, MA Thesis, Beirut, Lebanon, AUB, 2008.
- Duncan McDuire-Ra and John A. Rees, "Religious Actors, Civil Society and the Development Agenda: the Dynamics of Inclusion and Exclusion", *Journal of International Development*, No. 22, 2010, p. 20-36.
- Ashis Nandy, *Time Warps: The Insistent Politics of Silent and Evasive Pasts*, London, UK, Hurst and Company, 2002.
- Ananya Roy, "Civic Governmentality: the Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai", *Antipode*, Berkeley, California, University of California, 2008, pp. 7-10.
- Amal Saad, *An Analysis of the Factors conducive to the Group Cohesion and Political Mobilization of the Lebanese Shiites*, MA Thesis, Beirut, Lebanon, American University of Beirut, 1996.

UNDP, *Guidelines on Engaging with Faith-Based Organizations and Religious Leaders*, October 2014, available at: http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/2014_UNDP_Guidelines-on-Engaging-with-FBOs-and-Religious-Leaders_EN.pdf [Last accessed July 14, 2016].

Leila Zakharia and Sonya Knox, *The International Aid Community and Local Actors: Experiences and Testimonies from the Ground*, the Civil Society Knowledge Centre, 2014, Lebanon Support, available at: <http://cskc.daleel-madani.org/paper/international-aid-community-and-local-actors> [Last accessed: June 16 2014].

HUMANITARIAN ASSISTANCE IN LEBANON OVERVIEW, CHALLENGES AND RECOMMENDATIONS

***Revisiting the Humanitarian System: The Call
for Country Ownership in the Case of Lebanon***

Policy paper

Ziad Abdel Samad

Executive Director, Arab NGO Network for Development

Bihter Moschini

Research Officer, Arab NGO Network for Development

Beirut, October 2016

TABLE OF CONTENTS

01. Introduction	P. 32
02. National response to Humanitarian Crisis	P. 35
03. Localization: opportunities and challenges	P. 36
04. An overview of the humanitarian assistance history in Lebanon	P. 37
05. Special focus: The Syrian crisis and humanitarian intervention in Lebanon	P. 40
06. Conclusion: The World Humanitarian Summit and the way forward in strengthening localization	P. 44

Abstract

The 2015 Global Humanitarian Assistance (GHA) Report⁰¹ highlights that in 2013, 147 countries received humanitarian assistance, with countries from the Arab region, particularly those affected by the Syrian crisis, being the highest beneficiaries of aid. More than 3 billion US dollars was directed to Lebanon, Syria and Jordan. This amounts to 15% of the total international humanitarian response and 43% of the funding directed to the top ten recipients. Notably, Lebanon is among the top 10 countries receiving humanitarian assistance. The statistics of the GHA report reveal that overall humanitarian financing has been dominated by international humanitarian agencies and NGOs, which overshadow local and national NGOs; from 2010 to 2014, local and national NGOs received only 1.6% of the total amount given directly to NGOs.

In this context, this policy paper has been developed from a civil society perspective. It looks at the case of humanitarian intervention in Lebanon focusing on the role of different humanitarian actors and examining the partnerships established between international, local and national NGOs. The analysis sheds light on i) the need to localize humanitarian response through strengthening local capacities to prevent, manage and respond to crises and enhance cooperation with local authorities ii) the need to establish links between humanitarian intervention and the long-term sustainable development vision and, finally, iii) the need to ensure genuine implementation of aid effectiveness principles to ensure effective outcomes.

The paper relies on the review of literature (books, articles, statements, position papers and websites) covering humanitarian assistance, development aid, partnership, coordination, collaboration and aid effectiveness. It attempts to answer the following questions: What are the different roles played by diverse actors (local and national NGOs, international NGOs, private sector) in humanitarian assistance? What are the factors that hinder an effective partnership between INGOs, local and national NGOs in humanitarian action in Lebanon? What conditions are needed to ensure the localization of humanitarian response in Lebanon?

Lastly, the paper suggests some recommendations to improve the humanitarian intervention and eradicate the existing aberrations and flaws in the humanitarian system.

01 Global Humanitarian Assistance, "Global Humanitarian Assistance Report," Development Initiatives, 2015 available at http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-Interactive_Online.pdf [last accessed 23 July 2016].

01. INTRODUCTION

Currently, there are over 125 million people in the world that are in need of humanitarian assistance⁰² due to both natural disasters and man-made crises. Accordingly, around 147 countries receive humanitarian assistance.⁰³ Several actors are part of this global humanitarian system working towards providing humanitarian assistance and action. This includes states, host-communities, UN agencies, international organizations (e.g., International Committee of the Red Cross), and non-governmental organizations (international, regional and national) among others.

An efficient, effective⁰⁴ and responsive, sufficient and coherent global humanitarian system⁰⁵ is essential to ensure that humanitarian needs are met and resilience and capacity are built in a transformative process to predict, manage, and recover from a humanitarian crisis. However, several academic and development practitioners' and fellows' analyses⁰⁶ on the

02 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Global Humanitarian Overview," 2016, available at <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHO-2016.pdf>, [last accessed 30 July 2016].

03 Global Humanitarian Assistance, "Chapter 4: Global Humanitarian Assistance Report," Development Initiatives, 2015, p.52 <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/Chapter-4.pdf>, [last accessed 15 June 2016]

04 As defined by the Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, humanitarian action aims at saving lives, alleviating suffering and maintaining human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters. Humanitarian action also aims to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations. The effectiveness and efficiency of these actions are further elaborated by the Organization for Economic Cooperation and Development as an activity to achieve its objectives and measuring outputs in terms of cost-efficiency and timeliness. See more at <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

05 The State of the Humanitarian System 2015 uses four performance categories to assess the performance of humanitarian action. This include categories sufficiency, effectiveness, efficiency and coherence. Accordingly the humanitarian aid should be covering needs, timely and set based on priority of the needs of the recipients, its outputs should reflect the most rational and economic use of inputs and align it broader peace and development goals and adhere to core humanitarian principles. The "The State of the Humanitarian System 2015," ALNAP, 2015, available at <http://sohs.alnap.org/#performance-falling-short> [last accessed 30 July 2016].

06 Read assessments on humanitarian system, Alice Obrecht, "De-internationalising humanitarian action: Rethinking the global-local Relationship," *IRIS*, 2014, available at http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/obs_questions_humanitaires/eng-obshuma-obrecht-octobre2014.pdf [last accessed 29 July 2016]. Also, Tara R. Gingerich and Marc J. Cohen, "Turning the Humanitarian System on its head", *Oxfam*, 2015, available at https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/rr-turning-humanitarian-system-local-capacity-270715-en.pdf [last accessed 29 July 2016]; and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "OCHA Global

humanitarian system and the actors involved show that challenges and gaps persist in all these aspects⁰⁷. Thus, there is a need to revisit the humanitarian system and suggest steps to improve the performance of the different actors involved in providing Humanitarian Assistance.

At the center of this revision is the need to improve country/national ownership⁰⁸ or what is sometimes called "localization,"⁰⁹ which entails shifting the leadership of humanitarian action from global to local, respecting the country context and ensuring local involvement based on active participation, developing capacities and empowerment, as well as accountability.¹⁰ These key components of localization ensure the active engagement of all local actors, including the government, local authorities, civil society, etc., in needs-assessment, design and planning, implementation, and monitoring and evaluation in the different cycles of humanitarian assistance programs. Even so, the UN General Assembly Resolution 46/182 affirms responsibility must be taken first and foremost by the state responding to the humanitarian crisis and notes that the affected state plays the "primary role" in "the initiation, organization, coordination and implementation of humanitarian assistance within its territory."¹¹ Yet, in most cases, the call for international assistance becomes necessary, due to the magnitude of the humanitarian crisis.

Humanitarian Policy Reform Report," 2013, available at https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHPF_Report_FINAL%20%28web%20and%20printing%29.pdf [last accessed 29 July 2016].

07 "The State of the Humanitarian System 2015," *ALNAP*, 2015, available at <http://sohs.alnap.org/#performance-falling-short>

08 The concept of "country/national ownership" used in this paper refers to the term adopted in the Paris Declaration in 2005 during the Second High Level Forum on Aid Effectiveness. Accordingly, country ownership is when the partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions. This requires commitment to the participatory approach and broad consultative process by the partner countries in developing and implementing their national development strategies. From the donors side, country ownership requires full respect to this leadership and strengthening partner capacity to exercise it.

09 Localization has been among the top proposals revealed by the Voices survey prior to the first World Humanitarian Summit. Accordingly, some top proposals listed in regard to localization are:

- When possible shift leadership of humanitarian action towards local actors, national institutions and regional cooperation, with the international humanitarian community taking a support role included:
- Empower affected people to take a leadership role, better support first responders and complement local coping and protection strategies wherever possible
- Expand direct funding to local organizations

Please note that with regard to these proposals and others on enhancing localization, the paper stresses the role of the host country rather than the host community. This requires leadership to be given to national institutions first and also requires respecting the national ownership principle.

World Humanitarian Summit Voices Survey, World Humanitarian Summit, 2016 available at <http://voices.whsummit.org/results> [last accessed 29 July 2016]

10 Beatrice Pouligny, "Supporting Local Ownership in Humanitarian Action," *Global Public Policy Institute*, 2009, p.109, available at http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/GPPiPPR_local_ownership_2009.pdf [last accessed 20 July 2016].

11 United Nations General Assembly Resolution 46/182, UN Resolution Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, December 1991, available at <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm> [last accessed 29 July 2016]

This international assistance should ensure localization. It should aim at empowering national institutions and regional and local authorities and actors so that they have stronger leadership and more efficient use of country systems as agreed in the Accra Action Agenda (AAA).¹² It should involve empowering affected people to take a leadership role and reduce their dependency from aid, supporting first responders and complementing local coping and protection strategies, wherever possible, to secure durability and efficiency. Country Ownership requires as well expanding direct funding to national and local organizations. This is in direct relation to the role played by the key stakeholders at a national level, particularly with civil society actors. The latter should not be considered only as an implementing partner but also as a direct channel to reach out to diverse communities and assess their needs and necessities for more effective responses. Moreover, being part of the affected society, civil society actors can identify appropriate humanitarian responses more adequately and ensure the capacity-development and empowerment of the people.

Yet, what we see “in the field” is that localization of humanitarian response is generally ignored and/or misunderstood. A new trend could be observed and it is the registration of national offices of international organizations as national organizations, which is considered to be localization. In fact this practice does not empower local organizations; rather, it leads to competition which is not always fair and the replacement of local organizations by international ones with national registration. Moreover, lack of localization is particularly visible considering the flows of direct funding. As the Global Humanitarian Assessment Report 2015 reveals, in 2014, only 0.2% of total international humanitarian assistance went directly to local and national NGOs.¹³ The lack of direct funding was also shown by the State of Humanitarian System 2015 report,¹⁴ revealing that even though 4 out of 5 of the 4480 humanitarian organization recipients are national NGOs, they are still hardly receiving direct funding. To overcome this challenge and access funding, even indirectly, local organizations establish partnerships¹⁵ with international NGOs, who have easier access to financial resources.

12 In 2008 at the Third High Level Forum on Aid Effectiveness an even greater number and wider diversity of stakeholders endorsed the Accra Agenda for Action (AAA)

13 Global Humanitarian Assistance, *op.cit.*, 2015.

14 See more at “State of the Humanitarian System,” *op.cit.*, 2015.

15 It is important to elaborate a proper and shared definition of partnership; partnership should be based on full transparency and mutual accountability, shared responsibility and joint planning, implementation and evaluation. The relations between foreign and local actors are not accurate comparing to this definition. They are more likely to be a one way accountability and transparency. Moreover, partnership should contribute to the creation of an enabling environment and to empowering local actors and enhancing their independence. The principles of partnership should include equality, transparency, result-oriented approach, responsibility and complementarity as endorsed by the Global Humanitarian Platform on July 2007. See Global Humanitarian Platform, “Principles of Partnerships, A Statement of Commitment,” July 2007, available at <https://icvnetwork.org/system/files/versions/Principles%20of%20Partnership%20English.pdf>, [last accessed 29 July 2016].

This paper will reflect on the needed requirements to enhance country ownership by promoting the localization of humanitarian response. It will showcase Lebanon to specify the challenges faced and propose related recommendations. It is well-known that Lebanon, particularly after the Syrian crisis became a top recipient of humanitarian assistance and hosts several humanitarian actors. The first section of the paper will focus on localization, as the direct interpretation of the core principle of "Aid Effectiveness: 'National Ownership,'" and also as a key need in humanitarian assistance. It will then present a brief overview of the humanitarian assistance history of Lebanon and the level of diverse humanitarian actors' engagement to set the framework. The last section will discuss the way forward and suggests key recommendations to address localization within humanitarian interventions.

02. NATIONAL RESPONSE TO HUMANITARIAN CRISIS

The existing resources and documents on aid effectiveness, particularly in humanitarian response, stress that first and foremost, the state holds the greatest responsibility in responding to humanitarian crises.¹⁶ This is most efficient when state institutions are able to mobilize resources, financial, human and in kind types of aid. It is worth noting that humanitarian challenges often exceed the ability of one partner to respond properly and adequately. It is thus important to create efficient and effective mechanisms of coordination among the various actors, with the aim of amplifying energy and resources, as well as complementing each other's efforts. In fact, the most effective response would be when the state is implementing a well-designed and nationally adopted comprehensive "contingency plan" in coordination with and complementary to all humanitarian actors. In case such a plan is lacking and state institutions are not ready to react timely and properly, civil society organizations (CSOs), national and local, take the initiative to provide the first and immediate response.

Local responses to humanitarian crisis are significant in terms of efficiency and effectiveness. For instance, in most cases, local/national organizations are quicker to respond. First, because they are close to the impacted area and directly witnessing the beginning of the crisis and/or they can predict and measure its occurrence, unless it is an unexpected humanitarian crisis.¹⁷ Closeness and familiarity with the context help them to act with more appropriate and

16 United Nation General Assembly Resolution 46/182, *op.cit.*, 1991.

17 One can argue about the unpredictability of the humanitarian crisis especially in Lebanon. However, due to the longstanding unresolved multidimensional issues, crisis are always expected and thus contingency plans should be always taken in consideration

adapted responses to the needs. They have a deeper knowledge of the composition, traditions, indigenous culture, language and dynamics of the country to prepare responses. This will also ensure easier acceptance by the local communities (directly or indirectly affected by the crisis) and access to different regions/people. Being from the country, they can quickly and more accurately assess the short-term needs and necessities and link them to the longer-term. Their engagement is not time-bound; moreover their commitment to advancing the situation derives, in essence, from their mission, vision and *raison d'être*. This strong, locally-tied foundation should go hand in hand with a local CSO's right to define its own development path and long term strategies based on its right to self-determination (as a right adopted in September 2015 by the UNGA in Agenda 2030).

03. LOCALIZATION: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Unfortunately, local actors are not currently a primary party to the humanitarian system, despite all the given arguments proving their capacities and facts supporting their genuine role in humanitarian response. In fact, international actors do not recognize them as strong enough to play the leading role. Due to mistrust and prejudgment of local capacities, relationships between external/international and local actors carries a paternalistic component, which creates tensions between the two groups. Often, external actors use standards and parameters to evaluate the performance of local actors, even though these evaluation methods do not take into account local dynamics and are not adapted to the local context. Moreover, competition to access funding is an important factor behind the tension between local/national and international organizations. It is worth mentioning in this regard that some donors, especially state or state agencies, prioritize financial assistance delivery through their compatriots to minimize the political and financial risks. This creates additional challenges facing national responses and localization. All these factors negatively affect the empowerment of the national and local actors and their access to resources. The regulatory framework restricting their ability to act independently is another factor limiting their capacities. Consequently, proper partnerships play an important role in eradicating tension and meeting the required standards for appropriate interventions. In some unfortunate cases, international actors avoid strong national/local actors, who seek full partnership,¹⁸ and prefer weaker ones with lesser experience to implement their already planned interventions instead.

18 For a definition of full partnership, please visit footnote 15

Furthermore, the 2015 Global Humanitarian Assistance Report indicates that the local and national NGOs' share of total funding was halved from 0.4% in 2012 to 0.2% in 2014 and their share of the total given to NGOs has also almost halved – from 2.3% to 1.2%. In relation, the number of INGOs receiving funding grew but lack of transparency on money spent persisted with 76% of aid having gone directly through international actors but only 38% of that aid being investigated.

Localization can benefit from partnerships established with international actors only when they respect the core principles of partnership, such as mutual responsibility, mutual accountability, and transparency and above all, political will and commitment. In 2007, in an attempt to strengthen the effectiveness of humanitarian action, most of the humanitarian actors (UN and others) came together under the Global Humanitarian Platform and agreed on Partnerships Principles.¹⁹ Nevertheless, partnerships between global and local organizations fell short because they were not equally designed and lacked transparency.

04. AN OVERVIEW OF THE HUMANITARIAN ASSISTANCE HISTORY IN LEBANON²⁰

The long history of humanitarian interventions in Lebanon is closely related to conflicts and civil war. Unresolved conflicts and lack of comprehensive policies addressing their root causes remain a threat for civil peace and create continuous pressure on humanitarian needs.

From 1975 to 1990, the long civil war resulted in severe human and economic consequences, as well as increased humanitarian need. "The death toll of the 15-years war stood at more than 114,000 with over 184,000 injured, over 17,000 who disappeared and over 13,000 who were maimed."²¹ More than 98,000 families were internally displaced due to military action;

19 *Ibid.*

20 This section will only provide an overview of Lebanon's history, from late 1975 to present, and will focus on the Syria crisis to further elaborate the situation. For detailed analysis see: Karam Karam, *Le Mouvement Civil au Liban. Mobilisations, protestations et revendications associatives dans l'après-guerre*, Paris, Karthala-IREMAM, 2006; and Lebanon Support, "The Role of Community Based Organizations in preparing and responding to crisis, a qualitative study", *Civil Society Knowledge Centre*, 2016, available at: <http://cskc.daleel-madani.org/resource/role-community-based-organizations-preparing-and-responding-crisis-lebanon-qualitative> [last accessed ??]; and Lebanon Support's research papers on the 2006 and 2007 crises, published on the *Civil Society Knowledge Centre* between 2015 and 2016, available at: <http://cskc.daleel-madani.org/hum/hum-papers>

21 Samir Makdisi and Richard Sadaka, "The Lebanese Civil War 1975-1990", *American University of Beirut Lecture and Working Paper Series*, No.3, 2003 p24; available at http://www.aub.edu.lb/fas/ife/Documents/downloads/series3_2003.pdf, [last accessed 30 July 2016].

many remained internally displaced persons (IDPs) for more than 10 to 15 years before they returned to their villages and towns of origin starting from 1995. The national economy was devastated, given the massive infrastructure losses and destroyed downtown of the capital, as well as several villages and towns. Lebanese CSOs played a very important role during the 15 years of war in providing different types of humanitarian response to the population in need. This included humanitarian assistance, emergency and relief, various primary health care programs, education, and livelihood programs. Humanitarian assistance for reconstruction and development of Lebanon received international attention, including UN General Assembly resolutions²² calling all member states and international and regional organizations to provide financial and technical assistance to Lebanon.

Lebanon also witnessed two large Israeli military actions against south-Lebanon after the end of the Lebanese civil war in 1993 and 1996 respectively. The result was massive destruction and 400,000 persons were forced to move to safe areas in the northern regions. Both military interventions lasted more than one week and the internally displaced were mainly hosted and treated by national institutions, with minor help from the international community.

The 2006 Israeli war was another call for humanitarian intervention in the country and was defined as "not a typical humanitarian crisis, but principally one of protection."²³ It lasted 34 days, but the toll was enormous, with more than 1,500 deaths, around 4,000 wounded and one million internally displaced persons. The southern regions were massively devastated.

22 Several UN Resolutions were issued calling for financial and technical assistance to Lebanon, including the following:

UN General Assembly Resolution A/RES/46/173, Assistance for the reconstruction and development of Lebanon, December 1991, available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r173.htm>, [last accessed on 29 July 2016].

UN General Assembly Resolution, A/RES/45/225, Assistance for the reconstruction and development of Lebanon, December 1990, available at: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/90AEE604C45ED72B85256AE7006293A0>, [last accessed on 29 July 2016].

UN General Assembly Resolution, A/RES/44/180, Assistance for the reconstruction and development of Lebanon, December 1989, available at <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/dc623c32e1c92a7e85256a81006a3548?OpenDocument>, [last accessed on 29 July 2016].

UN General Assembly Resolution A/RES/43/207 Assistance for the reconstruction and development of Lebanon, December 1988, available at:

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/b94b7008e026f89685256a8100641918?OpenDocument> [last accessed on 29 July 2016].

UN Economic and Social Council Resolution 1989/100, Assistance for the reconstruction and development of Lebanon, July 1989, available at <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/F5B867E5DED545A485256AE70061CAC8>, [last accessed on 29 July 2016].

23 Gilles Gasser, "Lebanon Crisis of Civilian Protection", *The Humanitarian Response Index, 2007*, p. 103, available at http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/HRI_2007_lebanon.pdf [last accessed 25 July 2016].

Airstrikes targeted the infrastructure in the whole country, with extensive damage. Yet, analysis of humanitarian assistance for the 2006 war revealed several failures and critical lessons-learnt.

Humanitarian actors, both international and national, were not prepared for the sudden war. Once they intervened, the intensity of the problem affected their efforts to address humanitarian needs. Some political divides were overpassed, due to the atrocity of the war.²⁴ Calls to respect the country system and institutions were very vocal during the 2006 interventions. Nevertheless, many donors and foreign agencies were criticized for their performance. Little attention was paid to the participation of local actors, to the extent that the coordination meetings were held in English, which restricted the active participation of many local groups heavily involved in the operations.²⁵ In this regard, the Lebanese initiative to appoint the High Relief Committee to coordinate between international and governmental actors focusing on aid was a positive step, but was not enough. The outcomes of humanitarian interventions were not the most effective and efficient and definitely did not always take into consideration Lebanese local needs and potentials. As noted by Relief International, "donors and the international community tend to look outside the country rather than inside when seeking solutions to problems."²⁶ This was related to both human resources, where several expats moving to the country rather than empowering local capacities, and actual operations.²⁷ Moreover, coordination among international and local organizations was very weak, unless the former contracted the latter.²⁸ The same picture prevailed in the post war operations. International organizations competed with national and local actors to receive funding, thus to implement reconstruction and recovery plans.²⁹

Whereas Lebanon's humanitarian assistance history would provide some important insights for the need to localize humanitarian actions, the main focus of this paper will be limited

24 <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5876.pdf> and http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/HRI_2007_lebanon.pdf

25 Sarah Mahdi, "Lebanon and the Near East: New Challenges, Old Dilemmas," *Humanitarian Exchange Magazine* 37, April 2007, available at <http://odihpn.org/magazine/lebanon-and-the-near-east-new-challenges-old-dilemmas/> [last accessed on 20 July 2016].

26 "Lebanon: Local institutions must lead the recovery effort," *Refugees International*, 2006, available at <http://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-local-institutions-must-lead-recovery-effort>, [last accessed 27 July 2016].

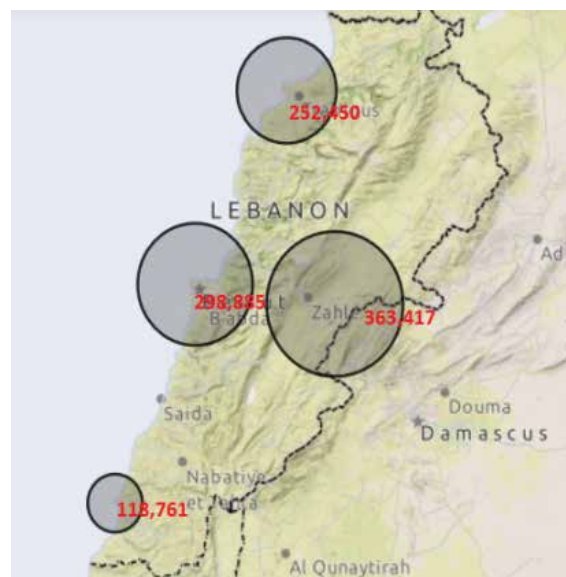
27 For instance, Relief International quotes a Lebanese government official as saying, "The UN has spent 30 million dollars to bring in trucks when Lebanon has plenty of trucks that were available for use. They could have just painted them in white instead of shipping them from abroad." "Lebanon: Local institutions must lead the recovery effort," *op.cit.*, 2016.

28 Edited by Adele Harmer and Ellen Martin, "Diversity in Donorship: Field lessons," *Overseas Development Institute*, p.53 available at <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5876.pdf> [last accessed 29 July 2016].

29 Éric Verdeil & translated by Eric Rosencrantz, "Post-2006 reconstruction in Lebanon: a laboratory for new urban planning practices," *Metropolitiques*, 2011, available at <http://www.metropolitiques.eu/Post-2006-reconstruction-in.html> [last accessed 30 July 2016].

to the recent humanitarian crisis Lebanon has been facing since 2011: the Syrian crisis. Given its duration—now over 5 years—and with no end in sight, the 'business as usual' approach should be completely changed. Humanitarian actors should be allowed to conduct a comprehensive and independent assessment of the whole experience so far, in order to unpack the threats, risks and opportunities in the coming years and properly address them.

05. SPECIAL FOCUS: THE SYRIAN CRISIS AND HUMANITARIAN INTERVENTION IN LEBANON



Since early 2011, the Syrian crisis has been a dominant priority for the international community. Various humanitarian actors are trying to address the humanitarian needs of the Syrian people both inside and outside Syria.

As a neighboring country, Lebanon became one of the first destinations for Syrian people fleeing their homes. As of June 2016, the number of registered Syrian refugees in Lebanon was 1,033,513.³⁰ the highest per-capita concentration of refugees worldwide, exceeding 25% of the population (see map³¹ highlighting the geographical distribution of Syrian refugees in Lebanon). Estimates indicate a much bigger number of Syrian refugees in Lebanon. Adding Palestinian refu-

30 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122> [last accessed on 30 July 2016].

31 *Ibid.* Please note that the map was only altered by adding the geographical distribution of Syrian refugees in each location.

gees living in Lebanon since 1948 and 1967 and Iraqi refugees living in Lebanon since 2003, the number could exceed 2 million, which is close to half the population.

In response, humanitarian aid flows to the country showed a significant increase year-by-year concentrating on the "Syria response" (See Table 1 below.)

Year of Funding	Total (USD)	Subtotal for Syria Response(USD)
2012	165,348,683	133,652,954
2013	1,040,838,468	1,020,740,982
2014	1,097,339,881	1,028,577,619
2015	1,282,683,872	1,258,600,540
2016 (by April 2016)	396,627,884	324,376,579

Table 1: Source: Retrieved from Financial Tracking Service, Tracking Global Humanitarian Aid Flows³²

As the Syrian refugee crisis escalated, the main focus of the Lebanese government was securing international funds to help with humanitarian assistance, whether through multi-donors trust funds or other mechanisms. The officials did not develop any serious plan to improve the status and the living conditions of the Syrian refugees. The response to the crisis came very late and fragmented, through a policy paper in 2014, setting the following three priorities for managing the Syrian displacement into Lebanon: 1) Reducing the number of "refugees" from Syria, 2) Addressing the rising security concerns in the country, 3) Sharing the economic burden by expanding the humanitarian response to include a more structured developmental and institutional approach benefiting Lebanese institutions, communities and infrastructure.

Later, the Lebanese government and the United Nations launched "The Lebanon Crisis Response Plan for 2015 and 2016." This document is far from being considered a comprehensive "national strategy." Moreover, the response of the Lebanese government is still undermining the necessity to nominate a multi-ministerial committee, acting under the direct supervision of the prime minister's office, to coordinate and follow up the implementation of the plan. The absence of such a national strategy that would prioritize local visions and interests in relation to the influx

³² <https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=lbn&yr=2016> [last accessed 15 June 2016].

of Syrian refugees and the lack of a governmental lack of involvement of a governmental entity was the main pretext behind listing several UN agencies and INGOs as primary channels of total humanitarian funding. They play an intermediary role between donors and beneficiaries, sometimes through local implementing actors. They cover all regions and various sectors, including food, shelter, education, health, water and sanitation, among others. Engagement of high numbers of international actors requires an efficient coordination mechanism with an inter-agency information sharing system. Consequently, a public portal³³ providing 3W information, citing Who is doing What and Where, was established. It is worth noting that even the public portal providing the 3W information is part of the UNHCR website and run by the agency, instead of the portal and its important role being delegated to the relevant national institution.

A quick reading of the information available at this portal shows:

1. **Humanitarian intervention in Lebanon covers a wide range of issues.** Several sectoral working groups are established to coordinate the work of the actors engaged in these issues.³⁴
2. **Humanitarian intervention in Lebanon covers different regions of the country,** namely Beirut, Bekaa, Mount Lebanon, North and South Lebanon.
3. **Main humanitarian actors listed in each of these sectors and regions are UN agencies and international NGOs.** There are only a few Lebanese organizations.

Based on the above, legitimate questions can be raised about the participation of Lebanese organizations: Are they not actively engaged in humanitarian intervention and responding to Syrian crisis? How well then do these INGOs and respective working groups evaluate, plan and intervene? Is the Syria Response Plan implementation in Lebanon effective and efficient? Does it enhance the localization of humanitarian assistance? As an attempt to respond to these questions, the following section will elaborate on the significance of localization and related challenges.

As the Ministry of Social Affairs describes, "some national NGOs are able to compete with international agencies on funding, but they are in the minority and that access to funding needs to be expanded."³⁵ The UNHCR funding update³⁶ shows that there is still a long way to go

33 Syrian Regional Response Plan, Inter-Agency Sharing Portal, available at <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

34 These groups are: Basic assistance working group, Child protection in emergencies working group, Education partners, Energy and water working group, Food security working group, Health working group, Information management working group, Livelihoods working group, Protection working group, Sexual and gender based violence task force, Shelter working group, Social stability working group.

35 International Council of Voluntary Agencies, "Seminar Report on Financing Opportunities for Lebanese NGOs," 2014, available at https://icvanetwork.org/system/files/versions/141002Humanitarian_Financing_Lebanon_Report_web.pdf, [last accessed 30 July 2016].

36 UNHCR Funding update, Syria Situation 2016, available at <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/>

to fully respond to the overall Syrian crisis in terms of the funding provided; only 29% of the overall needed funding is available and there remains a 71% funding gap. On the other hand, for Lebanon, the funding gap remains at 59%, as for the total appeal made \$1,902,410,103, Lebanon received by July 2016 only \$775,314,067, around 41%.³⁷ While commitments to this funding should be met, they should also ensure more funding opportunities for local/national NGOs. This would also contribute to the sustainability of civil society in respective countries and a better response to the crisis.

Moreover, the case of Lebanon is like many other countries, given the lack of effective and efficient partnerships, be it between donors and local actors or between INGOs and local actors. "We are here to help you!" understanding prevails, resulting in the dominance of one on the other. Moreover, "distorted partnerships" are also a challenge, again for the sake of receiving funding.³⁸ Different practices in terms of partnerships established with local organizations exist, for instance, UNICEF notes that 50% of its partners are national and Mercy Corps mentions 90%,³⁹ but what one needs to question is if the partnerships really respect equality, transparency and mutual accountability.

Partnership should rather be considered as mutually benefitting, where each party has clear and accountable roles. Considering Lebanon, local capacity is vivid and strong. It should be at the center of humanitarian actions, setting priorities, identifying needs, and programming. Moreover, local organizations should be part of the coordination work and strategic planning exercises. Their expertise and lessons learnt are an added-value that should be engaged, not in an ad hoc manner, but rather in a continuous and systematic way.

On another note, INGOs became an attraction for local capacities in Lebanon. For instance, a quick look at www.reliefweb.int, which is a portal on humanitarian news, including jobs, lists 47 positions open.⁴⁰ All those in the employee-hunt are INGOs. Similarly, several job vacancies listed on the online Lebanese civil society portal "Daleel Madani" are of well-known INGOs. On the other hand, there is some information with regard to staffing of the INGOs as well, for instance, ACTED has 87 national staff in comparison to 5 international staff.⁴¹ Some other numbers show a higher percentage of national staffing over international, for instance Danish

download.php?id=10670, [last accessed 30 June 2016].

37 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122#>, [last accessed 30 June 2016].

38 International Council of Voluntary Agencies, *op.cit.*, 2014.

39 *Ibid.*

40 As of 26 April 2016.

41 Noted at ACTED website, <http://www.acted.org/en/lebanon> [last accessed 25 July 2016].

Refugee Council 550:50; IRC 300:26; NRC 353:23.⁴² While these facts do not allow one to make a strong situation analysis for Lebanon, it is important to see that INGOs do attract a good number of the local capacity in Lebanon, probably due to higher salaries.

06. CONCLUSION: THE WORLD HUMANITARIAN SUMMIT AND THE WAY FORWARD IN STRENGTHENING LOCALIZATION

Many humanitarian actors, including the UN and the EU with its member states are looking for a new paradigm because they feel the need to change the former way of intervening with the aim at boosting the impact of humanitarian response.⁴³ Worldwide experiences on humanitarian assistance reveal that serious changes should be adopted in order to get effective and efficient outcomes. These changes should enhance and strengthen coordination and joint interventions as well as involve interested partners. This is increasingly challenging when resources are limited and cost-effectiveness is vital.

The new paradigm should take into consideration the close coordination with the "host country" rather than the "host community." This entails respecting "democratic" country ownership and requires empowering national (local and regional) capacities to be able to properly address the challenges. This should be strengthened, providing technical support and enabling organizational capacity development. Moreover, and due to the long lasting multiyear crisis in the case of Lebanon, estimations show that this conflict will even last for many years ahead. Thus, any humanitarian intervention should be linked to the long-term development vision going forward. Humanitarian assistance should be in coherence with the sustainable development needs of the country as well as the host communities who are supposed to be engaged in the response efforts.⁴⁴ Commitment to long-term and sustainable funding should be part of the new

42 Simon Little, "Towards a 21st century humanitarian response model to the refugee crisis in the Lebanon," 2014, available at <http://www.ennonline.net/fex/48/towards> [last accessed 30 July 2016].

43 Food and Agricultural Organization of the United Nations, Joint European Commission, United Nations World Food Programme, "A new paradigm for boosting the impact of humanitarian responses to food crises," Food and Agricultural Organization of the United Nations, 23 May 2016, available at <http://www.fao.org/news/story/en/item/415685/icode/> [last accessed 30 July 2016].

44 In this regard, the latest position of Medecin Sans Frontieres to pull out from the WHS is important to be noted. MSF pointed out the tendency "to dissolve humanitarian assistance into wider development, peace-building and political agendas." Particularly to address the root causes of the humanitarian crisis, humanitarian assistance should be in line with the long-term development needs and the vision of the country. It must respect national ownership and the right to develop and adopt a comprehensive approach relying on the empowerment and capacity development. This should not result in dissolving humanitarian assistance in development agenda but rather implementing coherent policies at all levels.

humanitarian system with increased transparency, and where aid and development effectiveness principles are fully respected.

“Country ownership” is one of the important principles of the Paris declaration on aid effectiveness. Thus, country systems should be respected and reformed if and when needed, as one of the principles underlined by the Accra Agenda for Action on aid effectiveness. The state should play an active role in coordinating between diverse actors. It should also adopt a multidimensional, multi-sectoral and long term national strategy, taking into consideration the challenges and opportunities for responding humanitarian crisis. Such a strategy ought to define and clarify the roles of all actors. Accordingly, partnerships established between these different actors should not be selective, as which commonly occurs between one or more Ministries and one or more international organization,) but rather comprehensive, enabling, inclusive and participatory in process. In turn, the Lebanese government should abide to the normative standards by respecting four main rights of refugees as minimum requirements for decent conditions: legal status, livelihood, access to health, and education. These four minimum requirements should become mainstream for the protection of vulnerable groups including women, children, youth and people with disability.

In the case of Lebanon, the state is preventing certain areas of response and halting programs such as employment, livelihood and housing for political reasons. National and local actors are the ones who are able to challenge any kind of unproductive measures and advocate for a proper and comprehensive national plan. International organizations, including UN agencies, are obliged to abide by national policies, even when they are discriminatory and not relevant. As an example, the Lebanese government does not allow some livelihood programs to boost the independence of refugees, thus limiting the role of international organizations. As a result, these international organizations withdraw from providing proper humanitarian assistance. National and local actors have the legitimacy to advocate for reforming both the country system and policies towards Syrian refugees, and therefore should be empowered and given the leading role in this regard.

In relation, the World Humanitarian Summit (WHS) should be taken as an opportunity to revolutionize the humanitarian system itself starting with the commitments made to strengthen localization. This entails a firm commitment to dedicate at least 25% of humanitarian funding to local and national responders by 2020. Clearly, further support to Charter4Change, the initiative for locally-led response within the humanitarian system, and launch of the NEAR Network of Southern organizations is complementary to more funding. The implementation of these commitments requires a firm political will but should also take into consideration Agenda 2030 adopted by the United National General Assembly in September 2015. This should be part of

the long term vision where humanitarian assistance and resources will include development programs, empowering Syrian actors and enhancing their participation.

Obviously, the implementation of the humanitarian summit outcomes will evolve with time.⁴⁵ Nevertheless, achieving success from the summit will depend on the commitments of the different parties and mainly, the follow up mechanisms adopted by the summit.⁴⁶ There is a need for an inclusive, participatory, transparent, democratic and accountable mechanism engaging all humanitarian actors with a clear mandate. This mechanism should be activated as soon as possible. Moreover, an independent body should be created in order to elaborate clear binding benchmarks based on the core principles of human rights to measure progress and hold different humanitarian actors accountable.

45 The summit is a point of departure in getting those in the aid community to work differently, to improve the way we deliver assistance," said the Summit head Antoine Gérard. Tom Esslemont, "INTERVIEW-Refugees, warmongers and bloodshed targeted in first global aid summit". *Thomson Reuters Foundation*, January 2016, available at <http://news.trust.org/item/20160111070315-hkcum/> .

46 The Summit was attended by an impressive 173 Member States, including 55 Heads of State or Government, many from countries affected by humanitarian crises. Secretary-General Ban Ki-moon expressed disappointment that the world's most powerful leaders did not attend the Summit, notably those from the G7 countries except for German Chancellor Angela Merkel. However at the closing press conference, Ban Ki-moon said "The absence of these leaders from World Humanitarian Summit does not provide an excuse for inaction." "World powers slammed for not joining World Humanitarian Summit", *Daily Sabah*, 24 May 2016, available at <http://www.dailysabah.com/politics/2016/05/25/world-powers-slammed-for-not-joining-world-humanitarian-summit>, [last accessed on 6 July 2016].

BIBLIOGRAPHY

A new paradigm for boosting the impact of humanitarian responses to food crises, *Joint European Commission / FAO / WFP news release*, 23 May 2016, available at <http://www.fao.org/news/story/en/item/415685/icode/> [last accessed on 30 July 2016].

Adele Harmer and Ellen Martin, "Diversity in Donorship: Field lessons, Overseas Development Institute", available at <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5876.pdf> [last accessed on 29 July 2016].

Alice Obrecht, "De-internationalising humanitarian action: Rethinking the global-local Relationship", *IRIS*, October 2014, available at http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/obs_questions_humanitaires/eng-obshuma-obrecht-octobre2014.pdf [last accessed on 29 July 2016].

Beatrice Pouligny, "Supporting local ownership in humanitarian assistance", *Global Public Policy Institute Humanitarian Policy Paper Series*, 109 available at http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/GPPiPPR_local_ownership_2009.pdf [last accessed 20 July 2016].

Éric Verdeil & translated by Eric Rosencrantz, "Post-2006 reconstruction in Lebanon: a laboratory for new urban planning practices", *Metropolitiques*, 5 October 2011, available at <http://www.metropolitiques.eu/Post-2006-reconstruction-in.html>, [last accessed on 30 July 2016].

Gilles Gasser, "Lebanon Crisis of Civilian Protection", *The Humanitarian Response Index 2007*, available at http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/HRI_2007_lebanon.pdf, [last accessed on 25 July 2016].

Global Humanitarian Assistance Report, *Development Initiatives*, 2015 available at http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-Interactive_Online.pdf [last accessed on 23 July 2016].

Karam Karam, "Le Mouvement Civil au Liban. Mobilisations, protestations et revendications associatives dans l'après-guerre", *Karthala-IREMAM*, 2006

Samir Makdisi and Richard Sadaka, "The Lebanese Civil War 1975-1990", *American University of Beirut Lecture and Working Paper Series*, No.3, 2003; available at http://www.aub.edu.lb/fas/ife/Documents/downloads/series3_2003.pdf, [last accessed on 30 July 2016].

Seminar Report on Financing Opportunities for Lebanese NGOs, available at: https://icvanetwork.org/system/files/versions/141002Humanitarian_Financing_Lebanon_Report_web.pdf, [last accessed on 30 July 2016].

Simon Little, "Towards a 21st century humanitarian response model to the refugee crisis in the Lebanon", available at <http://www.enonline.net/fex/48/towards>, [last accessed on 30 July 2016].

Tara R. Gingerich and Marc J. Cohen, "Turning the Humanitarian System on its head", *Oxfam Research Reports*, July 2015, available at https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/rr-turning-humanitarian-system-local-capacity-270715-en.pdf [last accessed on 29 July 2016].

UN Economic and Social Council Resolution 1989/100, Assistance for the reconstruction and development of Lebanon, July 1989, available at <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/F5B867E5DED545A485256AE70061CAC8>, [last accessed on 29 July 2016].

UN General Assembly Resolution E/RES/1989/100. Assistance for the reconstruction and development of Lebanon available at: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/F5B867E5DED545A485256AE70061CAC8> [last accessed on 29 on July 2016].

UN General Assembly Resolution A/RES/43/207 Assistance for the reconstruction and development of Lebanon available at:

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/b94b7008e026f89685256a8100641918?OpenDocument> [last accessed on 29 July 2016].

UN General Assembly Resolution A/RES/46/173, Assistance for the reconstruction and development of Lebanon, available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r173.htm>, [last accessed on 29 July 2016].

UN General Assembly Resolution A/RES/46/182, Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations available at <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>, [last accessed on 29 July 2016].

UN General Assembly Resolution, A/RES/44/180, Assistance for the reconstruction and development of Lebanon available at <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/dc623c32e1c92a7e85256a81006a3548?OpenDocument>, [last accessed on 29 July 2016].

UN General Assembly Resolution, A/RES/45/225, Assistance for the reconstruction and development of Lebanon, available at: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/90AEE604C45ED72B85256AE7006293A0>, [last accessed on 29 July 2016].

UN OCHA, Global Humanitarian Overview 2016, available at <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHO-2016.pdf>, [last accessed on 30 July 2016]

UN, OCHA Global Humanitarian Policy Reform Report, 2013, available at https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHPF_Report_FINAL%20%28web%20and%20printing%29.pdf, [last accessed on 29 July 2016].

"World powers slammed for not joining World Humanitarian Summit", *Daily Sabah*, 24 May 2016, available at <http://www.dailysabah.com/politics/2016/05/25/world-powers-slammed-for-not-joining-world-humanitarian-summit>, [last accessed on 6 July 2016].

Websites

<http://acted.org/en/lebanon>

<http://cskc.daleel-madani.org/hum>

<http://cskc.daleel-madani.org/resource/role-community-based-organizations-preparing-and-responding-crisis-lebanon-qualitative>

<http://data.unhcr.org/>

<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

<http://reliefweb.int/>

<http://sohs.alnap.org/#performance-falling-short>

<http://voices.whsummit.org/results>

<http://www.globalhumanitarianassistance.org/>

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

<https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=lbn&yr=2016> <https://icvanetwork.org/principles-partnership-statement-commitment>

LES ONG LOCALES LIBANAISES COMME FACTEUR DE STABILITÉ: THÉORIE(S) ET APPLICATION À ERSAL

Research article

Déborah Prati

Beirut, October 2016

TABLE OF CONTENTS

01. Introduction	P. 53
02. Les organisations non-gouvernementales (ONG) dans le contexte particulier de la ville d'Ersal. Ersal, l'histoire d'une marginalisation	P. 56
03. De l'urgence au développement: la place des ONG locales dans une ville au carrefour du Liban et de la Syrie	P. 60
04. Rôle et impact des ONG en temps de crise: théorie et pratiques innovatrices à Ersal ONG et principes humanitaires en temps de crise	P. 63
05. Les ONG locales libanaises, vecteurs de stabilité au niveau local	P. 66
06. De la stabilité locale aux politiques sécuritaires: les ONG locales, un rôle à établir Les ONG locales et les enjeux de sécurité, de la théorie à la pratique	P. 72
07. Conclusion	P. 75

Résumé

Cette étude de cas essentiellement fondée sur des entretiens avec des acteurs humanitaires locaux présents à Ersal, vise à analyser le rôle et l'impact des organisations non-gouvernementales (ONG) locales sur les populations bénéficiant de leurs services, aussi bien en temps de crise humanitaire que sécuritaire. Le contexte particulier d'Ersal au Liban permet en effet d'étudier l'impact des acteurs locaux dans des situations critiques. Il s'agit ainsi de montrer qu'en raison de leur rôle fondamental dans la cohésion sociale, les ONG locales et nationales contribuent à la stabilité locale par le rapprochement de groupes parfois divisés. Cette idée fondamentale est la base d'une réflexion sur les politiques sécuritaires actuelles qui omettent presque entièrement les acteurs locaux comme facteur de stabilité et de prévention des conflits. Or, le rôle des ONG locales doit être reconnu comme étant complémentaire à celui d'autres institutions sécuritaires.

01. INTRODUCTION

« Le Liban, en situation d'urgence depuis quarante ans, qui croule sous les problèmes économiques, politiques, sociaux, accueille 1,500,000 réfugiés depuis cinq ans, soit le tiers de sa population ; cela équivaut à 22,000,000 réfugiés en France. Ou à 170,000,000 réfugiés en Europe par rapport au nombre d'habitants ».⁰¹

Cette comparaison, proposée par un acteur humanitaire libanais entre la situation réelle que connaît actuellement le Liban et un scénario fictif visant l'Europe, permet de mettre en exergue la crise que connaît actuellement le pays. En effet, le Liban, avec ses 1,048,275 réfugiés syriens enregistrés et plus d'un million et demi estimés, est le pays le plus sévèrement touché par cette crise migratoire: 40% de sa population serait aujourd'hui d'origine réfugiée.

Les conséquences de cette crise migratoire sont multiples, évidemment économiques⁰², mais également politiques⁰³ et sécuritaires. Concernant ce dernier point, les flux migratoires massifs et la création de camps informels de réfugiés, peu encadrés et contrôlés par l'État, ont pu permettre l'infiltration de membres de groupes armés islamistes au Liban. Au vu de l'échelle du Liban et de l'ampleur de l'afflux migratoire de réfugiés syriens et des déstabilisations, sociales comme politiques que cela aurait pu entraîner, on peut affirmer que la situation est relativement stable. Cependant, un certain nombre de zones de tensions persiste, l'exemple le plus parlant étant indéniablement Ersal.

Cette ville marginalisée de 35,000 habitants, située à la frontière entre le Liban et la Syrie, compte un nombre élevé de réfugiés syriens par rapport à la population locale. En effet, alors que l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) évalue leur

01 Entretien avec le président d'une ONG locale libanaise, Beyrouth, 20 avril 2016.

02 Notamment l'impact sur le niveau de vie des Libanais, qui est conséquent, puisque 170 000 Libanais seraient tombés dans la pauvreté, élevant le nombre de Libanais vulnérables à plus d'un million.

03 Pour plus d'informations sur les divisions politiques concernant la crise migratoire au Liban, voir: International Crisis Group, "Too Close for Comfort: Syrians in Lebanon", *Middle East Report* n°141, 13 mai 2013.

nombre à 39,628 personnes⁰⁴, les autorités locales parlent de 135,000 réfugiés syriens, selon leur dernier recensement⁰⁵. Ainsi, la ville a soudainement été rapprochée du centre de gravité de la crise syrienne après la bataille de Qusayr⁰⁶ de 2013 et est surtout devenue le centre des attentions au Liban à la suite du conflit qui y a éclaté en août 2014. En effet, la présence de partisans de groupes armés extrémistes dans la région d'Ersal a mené à d'importants affrontements entre ces groupes armés, notamment Jabhat al-Nosra et Daech, et l'armée libanaise. Ainsi, Ersal reflète la crise humanitaire que subit actuellement le Liban, mais également une situation de tensions exacerbées, si ce n'est de crise sécuritaire. 459 incidents ont été rapportés à Ersal et dans ses environs depuis le 27 juin 2014⁰⁷. A titre de comparaison, lors de la même période, 814⁰⁸ ont été rapportés à Beyrouth⁰⁹.

Il est intéressant d'analyser, dans un tel contexte, le rôle et l'importance des ONG¹⁰, notamment nationales et locales. Le réseau des ONG locales et nationales au Liban est particulièrement puissant en termes d'offre de services, notamment dans le secteur de la santé. Par exemple, le réseau des soins de santé primaire du Ministère de la Santé Publique libanais comprend 182 centres de santé, dont 67% sont affiliés à des ONG¹¹. Aussi, une ONG locale comme Amel Association International (Amel) affirme avoir offert plus de 1,000,000 de services depuis le

04 HCR, "Syria Refugee Response, LEBANON – Bekaa and Baalbek- El Hermel Region, Distribution of the Registered Syrian Refugees at the Cadastral Level," HCR, Mai 2016, disponible sur: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/UNHCR_LBN_REF_MAP_2016-03-31_A1_Bekaa-Baalbek_HermelGovernorateSyrianRefugeesRegisteredbyCadastral%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/UNHCR_LBN_REF_MAP_2016-03-31_A1_Bekaa-Baalbek_HermelGovernorateSyrianRefugeesRegisteredbyCadastral%20(2).pdf) [consulté le 20 juin 2016].

05 Entretien avec un membre d'une ONG locale active à *Ersal, El-Aïn*, 26 avril 2016

06 La bataille de Qusayr, en mai-juin 2013, opposa les rebelles syriens à l'armée fidèle au régime syrien, soutenue par le Hezbollah libanais. La victoire de ces derniers poussa les rebelles syriens, parmi lesquels des partisans du Front al-Nosra, à se réfugier vers les montagnes du Qalamoun – région arrière d'*Ersal* - faisant ainsi d'*Ersal* une base arrière et un lieu sûr pour ces combattants. Pour plus d'informations sur la bataille de Qusayr et la région du Qalamoun, voir: International Crisis Group, "Arsal in the Crosshairs: The Predicament of a Small Lebanese Border Town," Beyrouth, Bruxelles, Crisis Group *Middle East Briefing* n°46, 23 Février 2016 ; et Nour Braïdy, Rita Sassine, « Du Qalamoun à *Ersal*, la bataille de l'Anti-Liban décryptée, » *L'Orient le Jour*, 12 juin 2015..

07 Lebanon Support, Conflicts Map, *The Civil Society Knowledge Center*, disponible sur: <http://csc.kdaleel-madani.org/cma/map> [consulté le 20 juin 2016].

08 *Ibid.*

09 Il est nécessaire de prendre en considération que la population de base de Beyrouth est d'environ 360 000 habitants, tandis que celle d'*Ersal* est de 35 000 habitants.

10 Les Organisations Non-Gouvernementales (ONG) sont des associations à but non-lucratif, d'intérêt public et qui ne dépendent ni d'Etats, ni d'organisations internationales. Leur statut juridique international reste flou. On distingue les ONG de la société civile, qui désigne plus généralement l'ensemble des acteurs constituant une forme d'auto-organisation de la société en dehors du cadre étatique ; les ONG constituent donc une proportion importante de la société civile, mais d'autres formes d'organisations en font également partie.

11 Banque Mondiale, "Lebanon: Economic and Social Impact Assessment of the Syrian conflict," 2013, disponible sur: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2013/09/24/000333037_20130924111238/Rendered/PDF/810980LB0box379831B00P14754500PUBLIC0.pdf [consulté le 21 juin 2016].

début de la crise syrienne et l'afflux de réfugiés syriens au Liban. Le rôle des organisations locales et leur importance dans la réponse aux crises humanitaires au Liban semble donc essentiel¹².

L'enjeu va encore plus loin lorsque l'on s'intéresse à la place des ONG locales et nationales dans des crises sécuritaires telles que celle que connaît actuellement *Ersal*. Les théories actuelles de la sécurité internationale excluent totalement la place des acteurs locaux et leur impact potentiel sur la stabilité et la sécurité. Pourtant, il est difficile d'envisager la stabilité dans des zones en proie à des crises humanitaires, et inversement. Ainsi, le rôle des ONG locales et nationales dans les politiques de sécurité nationale doit être pris en compte, et la complémentarité avec l'État et les institutions sécuritaires, renforcée.

Après avoir explicité la position particulière d'*Ersal* au Liban, les raisons profondes des récents affrontements qui y ont eu lieu et la place des ONG dans cette ville marginalisée, cette étude de cas se propose d'analyser le rôle et l'impact des organisations locales sur la population locale. En raison de leur rôle fondamental dans la cohésion entre les populations, les ONG locales et nationales contribuent à la stabilité locale par le rapprochement de communautés, parfois divisées. Cette idée doit être le fondement d'une refonte des politiques de sécurité, notamment nationale, dans laquelle le rôle des ONG doit être reconnu comme étant complémentaire à celui d'autres institutions sécuritaires ; la stabilité doit provenir du terrain, et non être imposée par des puissances extérieures.

Methodologie

Cette étude de cas entend combler un double manque dans la littérature actuelle. Une étude de la littérature existante à ce sujet a permis de constater qu'en premier lieu, bien qu'*Ersal* ait retenu l'attention de la presse locale et nationale suite au conflit y ayant éclaté en août 2014, peu d'articles scientifiques ou d'analyses ont été publiés sur le sujet depuis.

Aussi, les relations entre milieux sécuritaires et organisations humanitaires ont déjà été et sont encore régulièrement l'objet de publications scientifiques. Cependant, le rôle potentiel des ONG locales dans la stabilité locale et la sécurité nationale, est peu, voire pas du tout étudié.

Cette analyse consiste avant tout en une étude de terrain. Cinq entretiens ont été menés avec des acteurs humanitaires travaillant pour des organisations locales ou internationales

12 Pour plus d'informations sur le rôle des ONG locales dans la réponse aux crises humanitaires au Liban, voir le projet "Humanitarian Knowledge Base" du Civil Society Knowledge Center, disponible sur: <http://cskc.daleel-madani.org/hum/page> [consulté le 23 juin 2016].

présentes à Ersal. Ces entretiens anonymes, ont été menés du 18 au 29 mai 2016 et constituent la base essentielle de cet article. De plus, un groupe de discussion a été organisé dans le centre d'une organisation locale d'Ersal avec Libanais et des Syriens. Enfin, ce travail est également basé sur un cadre théorique et des recherches sur le tissu associatif et la société civile au Liban en général, et à Ersal en particulier.

02. LES ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES (ONG) DANS LE CONTEXTE PARTICULIER DE LA VILLE D'ERSAL. ERSAL, L'HISTOIRE D'UNE MARGINALISATION

« Il est assez compliqué de définir la place de la ville d'Ersal car la ville est considérée comme faisant partie ni du Liban, ni de la Syrie »¹³. Ce problème d'identité, mis en avant par un membre de l'équipe d'une ONG locale active à Ersal, est dû à la proximité géographique d'Ersal avec la Syrie. En effet, la ville se situe à 124 kilomètres de Beyrouth et à seulement quelques kilomètres de la frontière syrienne¹⁴. De ce fait, les liens personnels qui se sont créés entre voisins syriens et libanais sont conséquents, notamment en terme de mariages intercommunautaires et d'évènements sociaux communs. Ce problème identitaire est tel qu'à la suite de la création de l'Etat libanais moderne en 1920, de nombreux habitants de la ville d'Ersal, à dominante sunnite, se sont opposés à ce nouvel État, perçu comme une entité chrétienne, et ont poussé à l'annexion du village par la Syrie. Cette dissociation entre la ville d'Ersal et l'État libanais s'est renforcée après l'écrasement violent par le gouvernement de Camille Chamoun d'une rébellion qui avait éclaté à Ersal. Pour Michelle Obeid, une anthropologue spécialiste de la ville, « les habitants d'Ersal n'ont jamais oublié que l'armée a bombardé leur village en 1958. Cet incident a laissé de profondes cicatrices chez les villageois.¹⁵» Évidemment, l'histoire libanaise est en constante évolution, et la volonté de se rapprocher de la Syrie est bien moins répandue chez les habitants d'Ersal aujourd'hui qu'avant la guerre civile libanaise et la présence militaire syrienne au Liban, qui dure depuis plus de trente ans. Cependant, ces faits montrent que la marginalisation d'Ersal est loin d'être un phénomène récent.

13 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à *Ersal, El-Aïn*, 26 avril 2016.

14 Lebanon Support, "Arsal – Locality Profile," mis à jour en Novembre 2014, disponible sur: <http://cskc.daleel-madani.org/content/arsal> [consulté le 25 juin 2016].

15 Michelle Obeid, « Between One State and Another, Always on the Margins, » *Bidayat*, n°6, été 2013. Citée dans International Crisis Group "Arsal in the Crosshairs: The Predicament of a Small Lebanese Border Town," Beyrouth/Bruxelles, *Crisis Group Middle East Briefing* n°46, 23 Février 2016. [traduction personnelle].

La marginalisation d'Ersal repose également sur une cause confessionnelle et politique. En effet, la ville est une enclave sunnite dans une région à dominante chiite. Or, suite à l'assassinat de Rafic Hariri en 2005 et la « Révolution du Cèdre »¹⁶, deux camps politiques se sont dessinés: celui du 8-Mars, favorable au régime syrien et à la présence militaire syrienne au Liban, et celui du 14-Mars, qui a finalement poussé aux retraits des forces syriennes en présence. Alors que le premier est mené par le Hezbollah, le second reste encore aujourd'hui majoritairement aux mains des hommes politiques sunnites avec la famille Hariri comme figure majeure. Le dilemme pour les habitants d'Ersal a de ce fait été conséquent. En effet, malgré leur proximité géographique et historique avec la Syrie, les villageois se sont sentis menacés et donc poussés à se rattacher au camp du 14-Mars qui leur semblait alors plus proche.¹⁷) « Les habitants d'Ersal n'avaient d'autre choix que de soutenir [le 14-Mars] et ce, même s'ils considéraient qu'il leur offrait très peu de concret en retour »¹⁸. En parallèle, cette « affiliation forcée par les circonstances politiques et une nouvelle identité commune a intensifié les tensions avec le Hezbollah et le régime syrien »¹⁹. Par conséquent, ce rapprochement politique, forcé par le contexte, n'a fait qu'exacerber des tensions déjà existantes, aussi bien avec les autres communautés libanaises qu'avec le régime syrien.

En termes de perception, cette question identitaire et confessionnelle, est problématique pour les habitants d'Ersal. Mise au ban de la société libanaise, la ville bénéficie très peu des services de l'Etat. Ainsi, et malgré la crise syrienne et le conflit de 2014, les services publics restent quasiment inexistantes. Pour un membre du personnel d'une ONG locale implantée à Ersal, « la ville connaissait déjà avant la crise syrienne d'importants problèmes en termes d'accès à l'eau et à l'électricité »²⁰. Du point de vue des services de santé, « l'Etat a créé un hôpital, qui n'en est en réalité pas vraiment un puisqu'il n'offre que des services de base de santé primaire. Cet hôpital est sous-équipé et sert avant tout de façade »²¹. Dans le même temps, la ville ne peut pas se rapprocher effectivement de la Syrie, pour les raisons évoquées précédemment. Ainsi,

16 Suite à l'assassinat de Rafic Hariri, alors Premier Ministre, un vaste mouvement de contestation émerge dans la société libanaise pour protester contre la présence syrienne au Liban depuis 1975 et l'influence du pays voisin dans la politique interne du Liban, et sera appelé la « Révolution du Cèdre ». Ce mouvement est caractérisé par des événements majeurs, notamment la contre-manifestation du 8 mars des partisans du régime syrien (la date donnant son nom au courant du 8-Mars, favorable à la Syrie) et la grande manifestation du 14 mars qui réunit plus d'un million de personnes venues protester contre la présence syrienne (qui donnera son nom au Courant du 14-Mars). Ce mouvement de contestation mènera au retrait des forces syriennes du Liban le 27 avril 2005.

17 Le Président actuel de la Syrie, Bachar al-Assad, étant proche des milieux chiites de la région, alors que le village est à majorité sunnite.

18 International Crisis Group, "Arsal in the Crosshairs: The Predicament of a Small Lebanese Border Town," Beyrouth/Bruxelles, *Crisis Group Middle East Briefing* n°46, 23 Février 2016. [traduction personnelle].

19 *Ibid.*

20 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à *Ersal*, El-Aïn, 26 avril 2016.

21 *Ibid.*

les difficultés, éprouvées par la population d'Ersal, afin de se rapprocher du régime d'Assad, et la présence syrienne au Liban, ont laissé des cicatrices importantes au sein de la population. En effet, les habitants d'Ersal ont considérablement souffert lors de l'occupation militaire syrienne du Liban. Selon un habitant d'Ersal, « [ils ont] souffert plus que d'autres villages aux mains des services de sécurité syrienne, du fait de [leur] affiliation sunnite. On aurait dit que le régime, en nous maltraitant, cherchait à prendre sa revanche sur les Frères Musulmans syriens »²². Ainsi, le déchirement identitaire d'Ersal rend la situation difficile pour les habitants, qui ne considèrent pas et surtout ne sont pas réellement considérés comme faisant partie du Liban ou de la Syrie.

Enfin, le désintérêt de l'État à l'égard d'Ersal vient également de son faible intérêt économique. En effet, l'économie d'Ersal se concentre essentiellement sur l'agriculture, les carrières de pierres à ciel ouvert et les réseaux de contrebande. Le *jurd*²³ d'Ersal, riche en matières premières, assurait l'autosuffisance de la ville, mais les richesses n'ont pas été suffisantes pour attirer réellement l'attention de l'État sur la ville.

« Avant la crise syrienne, les Libanais vivaient surtout de la pierre ou de l'agriculture. Le jurd d'Ersal permettait aux Libanais d'Ersal, avant la guerre, de générer environ 60,000 dollars de revenus par jour. Cette estimation de 60,000 dollars est en fait une moyenne relativement basse. 3,000 ouvriers environ travaillaient chaque jour dans le jurd, ce qui faisait un salaire moyen par jour de 20 à 24 dollars. »²⁴

Cependant, les conséquences de la crise syrienne ont été majeures sur la ville. Les premières difficultés sont évidemment apparues dès le début de l'afflux de réfugiés syriens. En raison de la proximité d'Ersal avec la frontière syrienne et les fortes relations tissées entre les populations des deux côtés de la frontière, la ville est devenue un lieu de transit, mais également de résidence pour les réfugiés. Actuellement, Ersal compte près de 40,000 réfugiés syriens selon le HCR²⁵, 135,000 selon les autorités locales, et ce pour une population de 35,000 Libanais²⁶. La ville est donc indéniablement en situation d'urgence humanitaire, d'autant plus que les services offerts par l'État restent toujours quasiment inexistants.

22 International Crisis Group, "Arsal in the Crosshairs: The Predicament of a Small Lebanese Border Town," Beyrouth/Bruxelles, *Crisis Group Middle East Briefing* n°46, 23 Février 2016.23/02/2016. [traduction personnelle].

23 Le *jurd* d'Ersal est la région montagneuse entourant Ersal.

24 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à Ersal, *El-Aïn*, 26 avril 2016.

25 HCR, "Syria Refugee Response, LEBANON – Bekaa and Baalbek- El Hermel Region, Distribution of the Registered Syrian Refugees at the Cadastral Level," HCR, 31 Mai 2016, disponible sur: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/UNHCR_LBN_REF_MAP_2016-03-31_A1_Bekaa-Baalbek_HermelGovernorateSyrianRefugeesRegisteredbyCadastral%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/UNHCR_LBN_REF_MAP_2016-03-31_A1_Bekaa-Baalbek_HermelGovernorateSyrianRefugeesRegisteredbyCadastral%20(2).pdf) [consulté le 16 juin 2016].

26 Lebanon Support, "Arsal – Locality Profile," Mis à jour en Novembre 2014, disponible sur: <http://csc.kdaleel-madani.org/content/arsal>.

La crise a continué à s'amplifier est devenue sécuritaire. En effet, les habitants d'Ersal ont perçus la crise syrienne comme une opportunité de briser leur isolement et leur marginalisation. Bien que s'impliquant peu sur le plan matériel, Ersal est rapidement devenue une base arrière et un lieu de refuge pour des membres de différents groupes armés syriens de l'opposition. Cependant, la défaite des rebelles lors de la bataille de Qusayr, en 2013, face aux forces du régime soutenues par le Hezbollah a modifié la situation. L'affaiblissement de l'Armée Syrienne Libre et le renforcement de groupes extrémistes, tels que Daech ou Al-Nosra, a eu un considérable impact sur la région. Les membres des différents groupes extrémistes auraient profité du soutien d'Ersal aux opposants syriens. Aussi, la victoire de l'armée syrienne en mars 2014 à Yabroud a poussé Daech et Al-Nosra vers la région montagneuse de Qalamoun et Ersal. La situation a alors explosé à Ersal. Suite à l'arrestation d'Imad Ahmad Jomaa, membre présumé d'Al-Nosra, des hommes armés prirent d'assaut plusieurs des checkpoint militaires de l'armée libanaise dans la région d'Ersal. Des affrontements violents ont alors éclaté et opposé l'armée, le Front Al-Nosra et l'Etat islamique. Pour la coordinatrice des programmes d'une organisation locale implantée à Ersal, « ce n'est pas une surprise puisque cela faisait des mois que tout le monde sur place disait que cela allait exploser, et des incidents se produisaient quand même déjà régulièrement. Il y avait notamment des bombardements et d'autres incidents assez importants »²⁷. Pour un membre de l'équipe d'une organisation locale, résidant à Ersal, la situation est la conséquence des différents éléments mentionnés précédemment: le retrait de l'État et l'absence de services publics et d'encadrement à Ersal.²⁸

« L'État aurait dû contrôler un peu plus l'arrivée des Syriens dans la ville d'Ersal. Mais du fait de la connivence confessionnelle entre les habitants d'Ersal et les réfugiés syriens, tous majoritairement sunnites, peu de contrôles ont été mis en place. Or, si un contrôle avait été mis en place, les groupes armés n'auraient certainement pas pu rentrer à Ersal. »

Ainsi, le peu d'intérêt géographique, historique et politique selon l'État libanais pour la ville d'Ersal, a progressivement mené à un retrait total de l'État de la ville, y compris pour ce qui est des enjeux sécuritaires. Dans ce contexte particulier de retrait étatique, les ONG, notamment locales et nationales, viennent combler le manque de services de l'État. Elles répondent à la crise à la fois humanitaire et sécuritaire dans laquelle est plongée la ville d'Ersal.

27 Entretien avec la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à *Ersal*, Beyrouth, 29 avril 2016.

28 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à *Ersal*, *El-Aïn*, 26 avril 2016.

03. DE L'URGENCE AU DÉVELOPPEMENT: LA PLACE DES ONG LOCALES DANS UNE VILLE AU CARREFOUR DU LIBAN ET DE LA SYRIE

Dans le cadre d'un retrait de l'État en situation de crise, les ONG prennent généralement le relais pour assurer une continuité dans les services et une prise en charge des personnes dans le besoin. En ce sens, l'exemple d'*Ersal*, lié à l'histoire de marginalisation et sa situation humanitaire et sécuritaire actuelle, semble être un exemple approprié afin de démontrer le rôle majeur joué par les ONG locales dans des situations de crise.

Le cas de la crise syrienne au Liban est plus complexe qu'il n'y paraît. 5 ans ont passé depuis le début des premiers affrontements en 2011 et les premiers flux de réfugiés syriens au Liban. Nous parlons aujourd'hui de *protracted crisis*, autrement dit de crise prolongée. Sans autant être passé à une question purement développementaliste, la crise actuelle nécessite à la fois des besoins humanitaires de première urgence et des programmes de développement à plus long terme.

« On n'est plus du tout dans de l'urgence pure, mais dans une crise qui possède à la fois une dimension humanitaire, d'urgence et de stabilisation. Nous avons toujours besoin d'alimentation en urgence, besoin de soins de santé primaire qui sont de l'ordre de l'urgence ; mais aussi de développement. De plus en plus, on a besoin, par exemple de rénover des canalisations d'eau pour assurer un accès à l'eau à toutes les populations, et cela relève plutôt du développement. »²⁹

Dans une telle situation, les ONG locales et nationales jouent un rôle primordial. Le premier des avantages, comme l'affirme la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à *Ersal*, est que « traditionnellement, les ONG locales se mobilisent beaucoup plus rapidement dans une réponse à une crise. Cela est dû au fait qu'elles sont déjà présentes sur place et qu'il n'y a pas la question d'engager du personnel: c'est beaucoup plus rapide »³⁰. A *Ersal*, suite à la bataille de Yabroud qui a éclaté mi-novembre 2013 dans la région du Qalamoun, région proche de la ville, un nombre important de réfugiés syriens a afflué vers *Ersal*. Alors que la ville accueillait environ 20,000 réfugiés syriens, en une dizaine de jours, plus de 2,200 familles ont convergé vers *Ersal*. Le 26 novembre 2013, *Ersal* accueillait 34,000 réfugiés, soit un nombre équivalent à

29 Entretien avec la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à *Ersal*, Beyrouth, 29 avril 2016.

30 *Ibid.*

la population libanaise de la ville. La réponse des ONG locales a alors été déterminante puisque, sans réelle préparation, le centre de santé primaire d'une des ONG présente à Ersal a étendu ses horaires d'ouverture afin d'accueillir les personnes en attente de soins affluant vers la ville. Le centre recevait alors une centaine de patients par jour et fournissait gratuitement les médicaments nécessaires. Le 26 novembre 2013, l'organisation déploya une clinique mobile pour atteindre les régions reculées dans lesquelles les Syriens s'étaient réfugiés³¹. Un autre exemple cité par plusieurs représentants d'ONG actives à Ersal est celui des intempéries. En effet, lors de tempêtes de pluie ou de neige, la plupart des ONG internationales se retirent, laissant les communautés et ONG locales seules pour répondre aux besoins.

« Au cours d'une tempête, nous avons dû distribuer seuls du pain et des produits alimentaires... nous avons distribué des outils pour tenir et renforcer les campements, pendant que les ONG internationales avaient pris un jour de congé. »³²

La mobilisation des organisations locales se révèle souvent non-pérenne. En effet, les organisations internationales finissent souvent par devoir se retirer en l'absence de financements alors que « pour une ONG locale, nous ne sommes pas dans des exit strategies ; nous sommes plutôt dans la transformation du projet »³³. En effet, les ONG locales restent après les crises et l'adaptation des projets pour en assurer la continuité est nécessaire.

« Pour les ONG locales et particulièrement les ONG libanaises, qui répondent à des crises depuis quatre décennies, l'idée est d'adapter le programme lorsqu'il y a une urgence; et quand cela redevient du développement, on révisé le programme. Nous avons cette capacité-là. »³⁴

L'avantage des organisations locales tient aussi à l'attache locale forte et la relation créée entre les ONG et les bénéficiaires. Différentes organisations locales sont implantées à Ersal, telles qu'Amel Association International (Amel), qui possède un centre dans la ville depuis trente-cinq ans, ou encore the Lebanese Organisation for Studies and Trainings (LOST), organisation fondée en 1997 et qui dispose également d'un centre dans la ville. Cet ancrage local dans le temps, permet indéniablement une plus grande confiance des bénéficiaires et de meilleures relations avec les acteurs locaux, tout en accroissant l'efficacité des ONG.

31 Document interne d'une ONG locale, 26 novembre 2013, consulté le 8 mai 2016.

32 Entretien avec un membre d'une ONG locale active à Ersal, El-Aïn, 26 avril 2016.

33 Entretien avec la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à Ersal, Beyrouth, 29 avril 2016.

34 *Ibid.*

« Concrètement parlant, une ONG locale va évidemment avoir une relation plus forte avec les communautés locales qu'une ONG internationale. Cela signifie que c'est généralement plus facile pour nous de mettre en œuvre des projets puisqu'il n'y a pas besoin de faire connaissance par exemple avec le maire de la ville, de s'assurer que la coopération est possible avec les autres ONG puisqu'on travaille déjà ensemble. »³⁵

Par exemple, la municipalité d'Ersal est positivement investie auprès des ONG locales présentes sur place. Elle leur a ainsi apporté de l'aide récemment concernant un problème d'inondations suite aux périodes de fortes pluies³⁶. Cette relation privilégiée entre ONG, bénéficiaires et acteurs locaux permet donc une mise en pratique plus simple et rapide des différents programmes voulus par les organisations. Il permet aussi et surtout, concrètement, un meilleur accès aux populations vulnérables et marginalisées. Pour revenir sur l'exemple de la crise de novembre 2013, évoquée précédemment, en plus de pouvoir offrir une réponse plus rapide, les ONG locales ont eu un meilleur accès aux communautés. Ainsi, une des ONG les mieux implantées à Ersal a affirmé

« Avoir travaillé comme un important réseau et noyau d'informations pendant la crise. [L'organisation] s'est considérablement impliquée dans le ciblage des communautés et la fourniture d'informations aux réfugiés concernant les services disponibles, tout en transmettant des informations au HCR concernant les besoins sur le terrain. [L'organisation] est également devenue une référence en matière de questions de sécurité à Ersal, dans la mesure où la difficile situation sécuritaire sur le terrain ne permet pas aux ONG internationales et aux Nations Unies d'accéder à la région. »³⁷

Enfin, les ONG locales continuent généralement à cibler à la fois les populations libanaises et syriennes dans l'élaboration et la mise en place de leurs projets. Ainsi, toutes les organisations présentes à Ersal ont affirmé la nécessité de combiner les populations hôtes et les réfugiés syriens dans la mise en œuvre de leurs programmes. L'avantage d'une telle vision est la pérennisation des actions et des programmes,

35 Entretien avec la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à *Ersal*, Beyrouth, 29 avril 2016.

36 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à *Ersal*, *El-Ain*, 26 avril 2016.

37 Document interne d'une ONG locale, 26 novembre 2013 consulté le 8 mai 2015.

« C'est-à-dire que le jour où les réfugiés syriens pourront rentrer en Syrie, lorsque les conditions de protection le permettront, on continuera nos programmes avec les Libanais et Libanaises. Bien entendu, il y aura des adaptations, notamment par exemple moins de cliniques mobiles, pour les enfants de curriculums différents en termes de protection, mais on pourra tout de même rendre nos actions pérennes. »³⁸

Par conséquent, les ONG locales semblent être indéniablement des acteurs majeurs, voire essentiels, en situation de crise, en raison de la rapidité de leur mobilisation, leur connaissance de la réalité du terrain et leur lien avec les communautés locales. Il s'agit désormais de voir leur impact sur la stabilité des régions dans lesquelles elles agissent, et les moyens et actions appliqués pour arriver à la stabilisation et la création d'espaces sûrs.

04. RÔLE ET IMPACT DES ONG EN TEMPS DE CRISE: THÉORIE ET PRATIQUES INNOVATRICES À ERSAL ONG ET PRINCIPES HUMANITAIRES EN TEMPS DE CRISE

L'un des premiers éléments amenant à la stabilisation des zones de crise est l'application des principes fondamentaux de l'humanitaire. En effet, ces principes, bien que régulièrement sujets à débats et controverses, restent aujourd'hui un des moyens essentiels de l'action humanitaire. L'idée fondamentale ayant donné forme à ces principes est que

« Pour offrir assistance et protection, les agences humanitaires, leur personnel et activités doivent être acceptés à la fois par les groupes armés étatiques et non-étatiques, ainsi que par les communautés; des mesures spécifiques doivent être prises pour réduire les risques et accroître l'acceptation et la sécurité, tout en améliorant l'accès, soutenant ainsi l'assistance et la protection à ceux dans le besoin. Des services humanitaires efficaces, pertinents et axés sur la communauté, fournis conformément aux Principes Fondamentaux et d'autres politiques pertinentes du Mouvement [de la Croix Rouge], sont la base de l'action humanitaire. »³⁹

38 Entretien avec la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à Ersal, Beyrouth, 29 avril 2016.

39 Sorcha O'Callaghan, Leslie Leach, « Dilemmas in the field: providing health care in conflict zones. The relevance of the Fundamental Principles to operations: learning from Lebanon, » *International Review of the Red Cross*, vol. 95, n°890, juin 2013, p. 287-307.

Cette citation, extraite d'une revue éditée par la Croix Rouge Internationale, appuie logiquement l'importance des principes fondamentaux de l'humanitaire puisque c'est le Mouvement de la Croix Rouge lui-même qui a édicté ces principes. Il serait donc illogique que le Mouvement aille à leur rencontre. Pourtant, il est vrai que les principes fondamentaux de l'humanitaire restent la base nécessaire à toute action humanitaire visant à contribuer à la stabilité. L'accent sera ici mis sur les principes d'humanité⁴⁰, de neutralité⁴¹ et d'impartialité⁴².

Premièrement, les acteurs humanitaires présents à *Ersal* s'accordent pour affirmer la nécessité de ces principes, spécialement dans le contexte particulier du Liban.

« Je vois maintenant l'importance majeure dans cette région, et particulièrement au Liban, de maintenir ces valeurs et de fournir des services aux plus vulnérables indépendamment de leur engagement ou de leur dévouement à un certain parti, à un certain leader ou à un certain groupe religieux. »⁴³

En effet, le contexte particulier du Liban, où 18 confessions cohabitent et où les partis et personnages politiques ont une grande influence, nécessite une application stricte de ces principes pour éviter toute tension dans la répartition des services. Le principe de neutralité, notamment, semble primordial. Aussi, il est important de préciser que ces principes sont issus des actions accomplies sur le terrain plus que l'inverse, c'est-à-dire que les ONG mettent naturellement en place leurs programmes selon ces principes, et ce même si beaucoup d'acteurs locaux ne les formalisent pas réellement. La coordinatrice des programmes d'une ONG civile et non-confessionnelle affirme ainsi que

40 Le principe d'humanité, est « né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples. »
« 1 mission », *7 principes fondateurs*, site Internet de la Croix Rouge Française, disponible sur <http://www.croix-rouge.fr/La-Croix-Rouge/Un-mouvement-international/7-principes-fondateurs> [consulté le 5 mai 2016].

41 Le principe de neutralité est défini comme ceci par le Comité International de la Croix Rouge: « Afin de garder la confiance de tous, le mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. »
« 3 principes de comportement », *7 principes fondateurs*, site Internet de la Croix Rouge Française, disponible sur <http://www.croix-rouge.fr/La-Croix-Rouge/Un-mouvement-international/7-principes-fondateurs> [consulté le 5 mai 2016].

42 Le principe d'impartialité pousse à ne faire « aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes. »
« 3 principes de comportement », *7 principes fondateurs*, site Internet de la Croix Rouge Française, disponible sur <http://www.croix-rouge.fr/La-Croix-Rouge/Un-mouvement-international/7-principes-fondateurs> [consulté le 5 mai 2016].

43 Entretien avec une coordinatrice projet d'une ONG locale active à *Ersal*, Beyrouth, 28 avril 2016.

« Ce sont des grands principes qui formalisent, en tout cas pour nous, ce qu'on fait sur le terrain. Quand on demande à quelqu'un sur le terrain ce qu'il pense du principe d'humanité par exemple, il ne va pas le formuler de cette manière mais en réalité, c'est ce qu'ils font au quotidien. C'est une formalisation de choses qui se passent déjà. »⁴⁴

Pour un acteur humanitaire résidant à Ersal, la neutralité permet notamment, en se situant hors du jeu politique ou militaire, de pouvoir observer les différentes communautés et donc d'évaluer, d'analyser et de répondre à leurs besoins. La création d'une relation de confiance avec toutes les populations, quelle que soit leur appartenance politique, religieuse ou nationale, en adoptant une position de neutralité quelle que soit la situation, permet avant tout l'accès sûr aux populations dans le besoin. Il raconte ainsi

« J'ai été une fois à un mariage célébré par des membres d'un groupe armé présent à Ersal, et je n'ai eu aucun problème à y aller ; j'y suis allé pour voir dans quel environnement ils vivaient, pour voir comment cela se passait. Il faut toujours essayer de sympathiser un peu avec tout le monde, s'adapter aux autres et aux situations pour arriver à toucher toutes les personnes dans le besoin et faire entrer les services partout. Quand tu travailles de manière correcte, cela crée une relation de confiance. »⁴⁵

Ces principes sont pour beaucoup nécessaires et naturellement appliqués. Pourtant, cette application n'est pas encore unanimement répandue. Un certain nombre d'organisations libanaises affirment encore aujourd'hui leur affiliation à une communauté ou un groupe particulier. Certaines, comme l'organisation Caritas, sont officiellement rattachées à une confession particulière (dans ce cas, le christianisme) mais offrent néanmoins leurs services sur des critères de vulnérabilité et donc indépendamment de l'origine ou de l'appartenance religieuse ou politique de la personne dans le besoin. A l'inverse, d'autres font le choix d'offrir leurs services à une seule catégorie de la population, omettant les autres. Ainsi, certains partis ou hommes politiques ont mis en place des structures humanitaires, mettant à mal le principe de neutralité et/ou d'impartialité.

Pourtant, l'offre impartiale de services permet une diminution des tensions. Tenir compte avant tout de l'humanité de chacun en offrant dans la mesure du possible à toutes les populations

44 Entretien avec la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à Ersal, Beyrouth, 29 avril 2016.

45 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à Ersal, El-Aïn, 26 avril 2016.

vulnérables des services, « c'est avant tout pour ressentir, pour montrer qu'ils sont avant tout des humains, qu'ils ont une identité et des droits fondamentaux comme le droit à un foyer ou à la santé, et notre objectif est de les soutenir et leur montrer la voie pour forger leur personnalité et leur caractère. C'est cela l'humanitaire »⁴⁶. Dans ce sens, les êtres humains se retrouvent sur le même plan, peu importe leur affiliation. En étant traitées et jugées de la même manière, les différentes populations finissent par se rapprocher et les relations entre les individus sont alors renforcées. Ainsi, les principes humanitaires sont essentiels dans la mesure où ils jouent un rôle important dans cette cohésion sociale, elle-même clé de la stabilité des zones de crise.

05. LES ONG LOCALES LIBANAISES, VECTEURS DE STABILITÉ AU NIVEAU LOCAL

Une définition claire, précise et universellement admise dans le monde humanitaire de la cohésion sociale est aujourd'hui manquante ; le concept est flou. Cependant, des tentatives de définition voient progressivement le jour. Ici, la définition de la cohésion sociale au sens de World Vision sera utilisée, et plus spécifiquement l'idée de cohésion sociale horizontale, « c'est-à-dire l'ensemble des relations entre les individus et les groupes dans un environnement particulier »⁴⁷. En pratique, ces relations entre les individus et les groupes peuvent être influencées positivement ou négativement. L'influence positive s'illustre notamment par la prise de conscience de similarités et de complémentarités entre des individus issus de cercles ou de milieux différents, ce qui pourrait, à terme, rapprocher les populations et renforcer la solidarité. Les impacts négatifs prennent forme à travers la persistance de préjugés ou de mauvaises perceptions. Ainsi, alors qu'une bonne cohésion sociale est le fondement de la stabilité sociale⁴⁸, autrement dit de la paix sociale, une mauvaise cohésion mène à de l'instabilité.

Jusqu'alors, le problème de la cohésion entre les communautés et les perceptions qu'ont les Libanais des Syriens, et inversement, a posé, et pose toujours, un problème majeur, au point de devenir une question sécuritaire. Plusieurs rapports mettent ainsi en avant les principales sources de tensions entre les deux peuples: les Libanais se sentent généralement menacés et expriment une intolérance croissante aux Syriens, pour des raisons majoritairement sécuritaires

46 Entretien avec un membre d'une ONG locale active à *Ersal, El-Aïn*, 26 avril 2016.

47 Joseph Guay, "Social Cohesion between Syrian Refugees and Urban Host Communities in Lebanon and Jordan," World Vision, 18 novembre 2015.

48 « Caractère de ce qui se maintient tel, sans profondes variations, pendant un temps assez long ». « Stabilité », Larousse. Dans notre cas, nous entendons la stabilité sociale comme un état assez long de paix entre les individus et les groupes d'une société.

(perception d'une hausse de la criminalité suite à l'afflux massif de réfugiés syriens, crainte de radicalisation dans les camps informels), économiques (hausse du chômage et de la pauvreté chez les Libanais, inflation des denrées essentielles et des loyers), sociaux (différences sociales entre les Libanais et les Syriens et crainte que l'afflux d'un tel nombre de Syriens ne remette en cause la balance confessionnelle au Liban) et environnementale⁴⁹. Aussi, la mémoire de la présence militaire syrienne au Liban, pendant plus de 30 ans, reste une source de rancœur pour beaucoup de Libanais. Tel qu'évoqué précédemment, de nombreuses violences exercées par les services de sécurité syriens ont été reportées, notamment à *Ersal*⁵⁰. Ainsi, environ 15,000 personnes ont disparu durant la guerre civile au Liban, pour beaucoup enlevées par les services de renseignements syriens⁵¹, la plupart étant toujours portées disparues plus de quarante ans après le début de la guerre civile. Cela reste une source de tension majeure entre le Liban et la Syrie. Ces différentes causes d'instabilité sociale mises en avant dans de nombreux rapports ont été confirmées par des Libanais et des Syriens lors d'un groupe de discussion organisé dans un centre de santé primaire par l'équipe d'une organisation locale à *Ersal*⁵². Cette question de l'instabilité sociale est présente dans l'ensemble des régions libanaises accueillant un nombre important de réfugiés syriens ; cependant, le problème est plus ambivalent à *Ersal*.

Les réfugiés syriens ont bénéficié, jusqu'en 2014, d'un excellent accueil à *Ersal*. Ainsi, un acteur humanitaire actif à *Ersal* affirme que

*« Jusqu'en 2014, notre staff à Ersal et les gens d'Ersal avec lesquels on parlait évoquaient tous un accueil et une générosité absolument exceptionnels à l'égard des réfugiés syriens. Il y avait deux fois, trois plus de réfugiés syriens que de Libanais dans ce petit village qui est isolé de tout, où il n'y a pas vraiment d'opportunités d'emplois et pourtant, il y avait de l'accueil. Je me rappelle que les mosquées étaient ouvertes, les gens ouvraient leurs appartements. »*⁵³

49 International Alert, "Citizens' Perceptions of Security Threats Stemming from the Syrian Refugee Presence in Lebanon," Background Paper, Février 2013; Charles Harb, Rim Saab, "Social Cohesion and Intergroup Relations: Syrian Refugees and Lebanese Nationals in the Bekaa and Akkar," Université Américaine de Beyrouth (AUB) et Save the Children, 2014; Joseph Guay, *op.cit.*

50 Pour plus d'informations, voir les témoignages d'habitants d'*Ersal* dans International Crisis Group, "Arsal in the Crosshairs: The Predicament of a Small Lebanese Border Town," Beyrouth/Bruxelles, *Crisis Group Middle East Briefing* n°46, 23 Février 2016. [traduction personnelle].

51 Nada Merhi, « *Fus'hat amal*, une plateforme numérique pour garder vivante la mémoire des disparus, » *L'Orient le Jour*, disponible sur: <http://www.lorientlejour.com/article/980329/-fushat-amal-une-plateforme-numerique-pour-garder-vivante-la-memoire-des-disparus.html> [consulté le 17 juin 2016]. Voir également le dossier de *L'Orient le Jour*, « Disparus de la guerre civile, s'ils pouvaient témoigner, » disponible sur: <http://www.lorientlejour.com/dossier/595-guerre,%20liban,%20disparu> [consulté le 15 juin 2016].

52 Groupe de discussion avec les bénéficiaires, Syriens et Libanais, d'une ONG locale active à *Ersal*, *Ersal*, 27 avril 2016.

53 Entretien avec la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à *Ersal*, Beyrouth, 29 avril 2016.

Comme cité plus haut, les relations entre Syriens et Libanais étaient relativement fortes avant la crise syrienne. Pour des Libanais et Syriens bénéficiant des services d'une ONG locale à *Ersal*, « La relation était très bonne avant, voire excellente. Il n'y avait pas de discrimination entre les Syriens et les Libanais »⁵⁴. Même suite à l'arrivée de réfugiés syriens dès 2011, et notamment en 2013, « les relations étaient excellentes, bien mieux que maintenant. Les Libanais sympathisaient avec les réfugiés »⁵⁵. Un réfugié syrien complète: « bien qu'étant réfugiés, nous nous sentions comme des invités. Le Liban et la Syrie sont des pays frères »⁵⁶. Cette proximité entre les populations hôtes et réfugiées n'est évidemment pas répandue dans tout le Liban, comme le prouvent les rapports cités précédemment évoquant la défiance entre Libanais et réfugiés syriens. Pourtant, le contexte particulier d'*Ersal*, géographiquement, confessionnellement et économiquement proche de la Syrie, a fait que l'accueil des réfugiés fut dans un premier temps exceptionnel.

Cependant, le conflit d'août 2014 entre l'armée libanaise et les groupes armés extrémistes Daech et Al-Nosra a exacerbé les tensions. Premièrement, des conséquences économiques ont été relevées. En effet, le bouclage de la région environnant *Ersal* empêcha les agriculteurs d'accéder à leurs terres, faisant chuter leurs revenus⁵⁷. Surtout, cet événement confirme en quelque sorte les craintes des Libanais, évoquées précédemment, en termes de hausse de la criminalité et de mise en péril de l'identité libanaise suite à l'afflux de réfugiés. Les Libanais habitant à *Ersal* ont extrêmement souffert de la situation

*« La relation entre Libanais et Syriens est devenue très mauvaise [suite à la « guerre » de 2014⁵⁸]. Pour les femmes, cela n'a pas changé grand-chose mais les hommes sont maintenant toujours arrêtés aux checkpoints. Les Libanais sont arrêtés aux checkpoints à cause de la situation créée par les Syriens, qui ont créé des tensions entre les deux communautés. Depuis les conflits, l'armée ne nous traite pas bien. C'est différent maintenant pour tout. Les hommes en sont le plus affectés – tués, kidnappés ou arrêtés. »*⁵⁹

54 Groupe de discussion avec les bénéficiaires, Syriens et Libanais, d'une ONG locale active à *Ersal*, *Ersal*, 27 avril 2016.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à *Ersal*, *El-Aïn*, 26 avril 2016.

58 La plupart des habitants d'*Ersal* parlent de « guerre » pour désigner les événements d'août 2014, et non d'affrontements.

59 Groupe de discussion avec les bénéficiaires, Syriens et Libanais, d'une ONG locale active à *Ersal*, *Ersal*, 27 avril 2016.

De l'autre côté, les réfugiés syriens ont également souffert de cette situation: associés dans leur ensemble à une minorité de partisans à des groupes armés extrémistes, ils sont également les victimes de ce conflit, mais accusés d'en être les instigateurs. Cette exacerbation des tensions est confirmée par de nombreux acteurs locaux et par la population elle-même, ainsi que par les chiffres: selon la cartographie des conflits de Lebanon Support, depuis le 27 juin 2014, 459 incidents ont été comptabilisés à Ersal, la plupart relevant de fusillades et d'arrestations⁶⁰.

C'est dans ce contexte particulier de déchirement et d'éloignement des différentes populations présentes à Ersal que les ONG locales interviennent actuellement dans la ville: elles ont donc un rôle à jouer dans la cohésion sociale. Premièrement, les organisations locales ne peuvent jouer un rôle positif dans la stabilité sociale qu'en adoptant et appliquant les principes humanitaires évoqués précédemment, notamment celui d'impartialité dans la provision de services. En effet, un ciblage inefficace ou inadéquat des populations vulnérables ou une mauvaise répartition de la distribution peut renforcer les inégalités existantes et donc exacerber les tensions. Un bénéficiaire d'une ONG locale à Ersal parle ainsi du fait qu'« à Ersal, de nombreuses ONG ne fournissent des services qu'à des groupes spécifiques »⁶¹. Or,

« le support extérieur est identifié comme une source majeure de tensions dans les communautés hôtes [...] 83% des personnes interrogées parlent d'une augmentation des tensions intercommunautaires causée par un accès inégal [aux services] entre les réfugiés et les communautés hôtes et un ciblage inadéquat »⁶².

Ainsi, la façon de fournir des services est importante pour renforcer la stabilité sociale. L'un des problèmes majeurs rencontrés à Ersal, selon l'équipe d'une organisation présente dans la ville, est

« la façon de penser. Alors que les Syriens pensent qu'ils doivent avoir accès à tout et obtenir tous les services dont ils ont besoin rapidement, les Libanais pensent que les Syriens prennent leurs emplois et leurs opportunités de trouver du travail. »⁶³

Alors que la question de l'impact des réfugiés syriens sur le marché du travail est relativement fondée, celle de la façon de penser des Syriens par rapport à l'offre de services pose

60 Lebanon Support, "Conflicts map", *Civil Society Knowledge Centre*, disponible sur: <http://cskc.daleel-madani.org/cma/map> [consulté le 20 juin 2016].

61 Groupe de discussion avec les bénéficiaires, Syriens et Libanais, d'une ONG locale active à Ersal, Ersal, 27 avril 2016.

62 Joseph Guay, *op.cit.*

63 Entretien avec un membre d'une ONG locale active à Ersal, El-Aïn, 26 avril 2016.

problème dans la mesure où elle oblige le monde humanitaire à remettre en question sa façon de fonctionner. En effet, cette affirmation, « les Syriens pensent qu'ils doivent avoir accès à tout et obtenir tous les services dont ils ont besoin rapidement » n'est pas le témoignage d'un trait de caractère récurrent du peuple syrien, mais bien plus la conséquence de la réponse actuelle à la crise syrienne, qui vise effectivement plus les réfugiés syriens que les Libanais. Ainsi, un acteur humanitaire évoque un projet dans lequel il leur a été imposé de viser plus de 90% de Syriens, et le reste de Libanais ; il admet lui-même « que viser un nombre tellement élevé de Syriens avec ce projet, c'est laisser de côté un nombre important de Libanais vulnérables qui ont également besoin de soutien », et donc risquer d'exacerber des tensions déjà existantes. Dans ce sens, l'exigence des réfugiés d'obtenir rapidement une réponse à leurs besoins est bien plus la conséquence d'une réponse à la crise qui les a, dès le départ placés en priorité; statut qu'ils ne veulent désormais plus perdre. Or, comme évoqué précédemment, une offre neutre et impartiale de services est nécessaire pour éviter l'aggravation des tensions, ce que les agences internationales et ONG locales n'ont pas toujours réussi à mettre en place, et ce même involontairement.

Pour remédier à ce problème et rapprocher les populations, les ONG adoptent désormais un certain nombre de programmes visant à renforcer la cohésion entre les populations hôtes et réfugiées. Certaines organisations à *Ersal* organisent des sessions avec des Libanais et des Syriens afin de mettre en avant la proximité des deux cultures – par exemple en termes de langue, de littérature, de gastronomie ou de croyances populaires –, qui ont bien plus de points communs que de différences, tandis que d'autres, notamment dans le domaine de la santé, proposent des sessions de sensibilisation permettant de mettre en avant que tous les individus font souvent face aux mêmes problèmes sanitaires, et ce indépendamment de l'appartenance politique, religieuse, sociale ou nationale. D'autres programmes, comme celui de l'organisation LOST, « *El-Aïn Got Talent* », visent à rapprocher familles libanaises et syriennes, dans ce cas par le biais du talent de leurs enfants⁶⁴. Un comité, composé de personnalités libanaises, réunit chaque semaine les familles pour assister aux performances artistiques de leurs enfants, offrant l'opportunité à ces familles de se rapprocher les unes des autres et de mettre fin aux préjugés. Une autre initiative intéressante de Terre des Hommes à *Ersal*, et plus généralement au Liban, consiste en l'organisation de réunions d'un conseil populaire, composé de Syriens et de Libanais issus de la communauté. Une discussion est lancée concernant les problèmes auxquels ces personnes font face au quotidien dans la région. Par la suite, d'autres réunions plus spécialisées sont organisées dans l'optique de résoudre des problèmes particuliers, auxquelles sont invitées les organisations et les représentants des communautés, les directeurs d'école dans le cas de problèmes éducatifs,

64 « *El Ain Got Talent*, » Site Internet de LOST, 27 avril 2016, disponible sur: <http://lostlb.org/2016/04/ein-got-talent/> [consulté le 6 mai 2016].

les centres de santé primaire ou encore les médecins, afin de discuter de potentielles solutions. Cette initiative permet aux différentes communautés de travailler ensemble, viser les mêmes objectifs et chercher conjointement des solutions communes. Indéniablement, l'impact de telles activités sur les communautés locales et la cohésion entre celles-ci est positif.

De tels projets ne sont cependant pas prédominants au Liban, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, l'accent est généralement mis sur l'offre de soins de santé primaire ou d'éducation, la question de la cohésion sociale – d'ailleurs mal définie – passant souvent au second plan. Ensuite, beaucoup d'organisations actives au Liban ne mettent pas en place ce type de projets du fait de la professionnalisation de leur institution. En ce sens, leurs actions visent spécifiquement certains groupes ou catégories de la population, et ne vont donc pas offrir de services visant au rapprochement avec d'autres groupes. Ainsi, un acteur humanitaire actif dans le Sud de la Békaa affirme que certaines ONG n'offrent leurs services que dans certains camps de réfugiés, correspondant à leur affiliation à un groupe particulier, voire même offrent leurs services différemment à l'intérieur même des camps, créant de ce fait d'importantes tensions. A *Ersal*, des Libanais et des réfugiés syriens ont également témoigné du fait que certaines organisations ne fournissaient des services qu'à des groupes spécifiques.⁶⁵ L'enjeu de la cohésion sociale n'est par conséquent pas encore une priorité dans la réponse à la crise syrienne. Aussi, dans certains cas, la volonté des ONG de mettre en place des programmes visant au renforcement de la cohésion sociale est purement intéressée, et ne dépend que des financements possibles à la clé.

Par conséquent, les ONG locales sont des acteurs de la stabilité locale. Par la création d'espaces sûrs⁶⁶ pour réunir les communautés, d'offres impartiales de services et par la mise en place d'activités visant à renforcer la cohésion sociale, les ONG contribuent indéniablement à la stabilité locale en mettant en relation les différentes communautés et en participant au processus de pacification entre celles-ci. Pour un acteur humanitaire local à *Ersal*, « les tensions commencent maintenant à diminuer, car les Libanais commencent à nouveau à prendre conscience que cette personne est avant tout réfugiée, et ce malgré elle, et que ces personnes ont d'importants besoins. Un exemple de cette baisse de tensions est qu'il y a maintenant beaucoup plus de mariages entre Syriens et Libanais »⁶⁷.

65 Groupe de discussion avec les bénéficiaires, Syriens et Libanais, d'une ONG locale active à *Ersal*, *Ersal*, 27 avril 2016.

66 Il s'agit ici d'espaces dans lesquels les bénéficiaires se sentent en sécurité, aussi bien physique que mentale (possibilité de s'exprimer librement, de se sentir écoutés, entre autres). Certains centres d'ONG sont ainsi considérés comme des espaces neutres et sûrs. D'ailleurs, certaines organisations locales mettent à disposition leurs locaux à d'autres organisations ou agences internationales dans le cadre de rencontres avec les bénéficiaires, afin que ceux-ci se sentent en confiance. Cette relation entre les bénéficiaires et le lieu a dans certains cas une telle valeur qu'ils sont prêts physiquement à le protéger. Cela a par exemple été le cas lorsque le centre d'une ONG locale d'*Ersal* a été menacé d'invasion par Daech, lors des affrontements d'août 2014 ; les bénéficiaires ont alors défendu le centre et empêché les combattants d'y pénétrer.

67 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à *Ersal*, *El-Aïn*, 26 avril 2016.

06. DE LA STABILITÉ LOCALE AUX POLITIQUES SÉCURITAIRES: LES ONG LOCALES, UN RÔLE À ÉTABLIR LES ONG LOCALES ET LES ENJEUX DE SÉCURITÉ, DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

Les ONG locales ont donc indéniablement un rôle à jouer dans la stabilité locale, comme le démontre l'exemple d'Ersal. En effet, en permettant le rapprochement de groupes entre lesquels des tensions pourraient émerger, elles sont des acteurs essentiels de la prévention des conflits, entendue comme « une action concertée ayant pour objectif la dissuasion, la résolution et/ou l'arrêt des conflits avant leur éclatement, c'est-à-dire avant une escalade de la violence, interne ou externe »⁶⁸.

Par ailleurs, les ONG évoluent actuellement à l'heure du renforcement du concept de sécurité humaine. Officiellement utilisée pour la première fois dans un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en 1994, cette notion se définit largement comme « la protection des individus contre les menaces, qu'elles s'accompagnent ou non de violence »⁶⁹. Les champs d'action de la sécurité humaine sont donc multiples, tout comme les acteurs habilités à la défendre. Appliqué au cas libanais et à l'enjeu de la crise migratoire syrienne, cela se traduit en pratique de différentes façons. Déjà, d'un point de vue juridique, la protection des droits de la personne prévaut dans la notion de sécurité humaine. Cela signifierait, pour citer des exemples parmi d'autres, le droit à une justice équitable et à un traitement juste en détention⁷⁰, ou encore le droit des femmes à disposer d'elles-mêmes, ce qui n'est pas toujours le cas au Liban. De nombreuses ONG libanaises, défendant les droits humains, sont ainsi mobilisées face à cet enjeu juridique de la sécurité humaine. C'est le cas, pour reprendre l'exemple cité ci-dessus, de KAFA, organisation libanaise qui milite depuis 2005 pour le respect du droit des femmes au Liban⁷¹. La sécurité humaine implique également des enjeux humanitaire et socio-économique, visant à résoudre les causes profondes des conflits et de la violence (accès

68 Sophia Clément, citée dans Charles-Philippe David, *La guerre et la paix, Approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012.

69 *Ibid.*

70 Un exemple significatif est celui du traitement des travailleurs domestiques migrants dans le centre de détention d'*Adlieh*, qui a entre autres été dénoncé par le Centre Libanais pour les Droits de l'Homme. Pour plus d'informations, voir Joey Ayoub, « The *Adlieh* Detention Center, A Living Hell, » *Hummus for Thought (blog)*, disponible sur: <https://hummusforthought.com/2014/06/20/the-adlieh-detention-center-a-living-hell/> [consulté le 28 juin 2016].

Aussi, les réfugiés syriens sont régulièrement victimes d'arrestations illégales et disposent d'un accès à la justice restreint.

71 Pour plus d'informations sur l'organisation libanaise KAFA, voir le site web de l'organisation, disponible sur: <http://www.kafa.org.lb/> [consulté le 2 juillet 2016].

aux ressources vitales, inégalités sociales et économiques, entre autres). Ici encore, les ONG sont supposées avoir un rôle fondamental à jouer. En raison de leur implication sur le terrain et l'offre de services de santé, d'éducation ou de formation professionnelle, les ONG ont un impact majeur sur le développement des populations, et donc sur les causes profondes de potentiels conflits. Ainsi, entre, d'une part, l'importance des ONG pour la stabilité sociale, et d'autre part leur rôle potentiel pour la sécurité humaine, les organisations et acteurs locaux devraient être considérés comme des acteurs majeurs de la prévention des conflits, et donc des politiques sécuritaires.

Or, le rôle des ONG locales dans la prévention des conflits et les politiques sécuritaires reste moindre, dans la mesure où les États sont encore aujourd'hui considérés comme les acteurs majeurs des relations internationales. Ainsi, le concept de sécurité humaine, axé sur les individus et qui semble, à première vue, diminuer l'importance des territoires au profit de l'attention portée aux populations – desquelles les ONG sont les plus proches – a en fait concrétisé une volonté internationale d'ingérence. La notion aujourd'hui émergente de la sécurité internationale est celle de la Responsibility to Protect (R2P), ou responsabilité de protéger. Ce principe, qui a commencé à s'affirmer par le biais du Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1)⁷² pour finalement être avalisé dans un rapport de 2009 du Secrétaire Général des Nations Unies⁷³ réaffirme premièrement le principe cardinal de la responsabilité des États à protéger leurs populations. Cependant, cette responsabilité inclut désormais le principe du devoir d'ingérence: la Communauté internationale doit encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et, en cas d'échec, doit mettre en œuvre les moyens, y compris militaires, pour protéger les populations de graves atteintes aux droits humains si l'État ne s'en porte pas garant. Cette responsabilité en trois piliers met donc en avant les États et la Communauté internationale, omettant totalement le rôle des acteurs locaux dans la prévention des conflits et la protection des populations.

72 Assemblée Générale des Nations Unies, 60e session, points 46 et 120 de l'ordre du jour, A/RES/60/1, "Document final du Sommet Mondial de 2005," *Nations Unies*, 24 octobre 2005, disponible sur http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Fr.pdf [consulté le 3 juillet 2016].

73 Assemblée générale des Nations Unies, 63e session, points 44 et 107 de l'ordre du jour, A/63/677, "La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, Rapport du Secrétaire Général," *Nations Unies*, 12 janvier 2009, disponible sur http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/63/677 [consulté le 7 juillet 2016].

ARMÉE(S) ET CRISES HUMANITAIRES

La notion de responsabilité de protéger a donc ouvert la voie à des interventions militaires à but prétendument humanitaire d'armées étrangères. Ce type d'interventions directes est généralement mal perçu par les acteurs libanais. Pour un acteur humanitaire,

« Dès qu'il y a des enjeux impliquant de grandes puissances, et la Syrie le démontre bien, une intervention est bien plus difficile et pas forcément souhaitable car souvent instrumentalisée par une puissance ou une autre. Théoriquement, nous avons tous ce devoir, qui est avant tout un devoir d'humanité. Mais cette justification est souvent utilisée basiquement pour violer la souveraineté d'un Etat, ou pour prendre position pour une partie au conflit ou pour l'autre. »⁷⁴

Il est avéré que de telles interventions, justifiées par le devoir d'ingérence et de protection de la sécurité humaine, sont rarement neutres, et bien plus des prétextes à protéger des intérêts étatiques. Un exemple frappant au Moyen-Orient est la différence de traitement entre la crise syrienne, où de grandes puissances se battent par procuration du fait d'un intérêt certain pour la Syrie, et le Yémen, totalement isolé et dont le traitement médiatique et politique est faible, malgré le drame qui s'y déroule. Dans le cas libanais, l'ingérence syrienne au Liban pendant plus de trente ans a été symptomatique de cette volonté d'ingérence prétendument dans une optique de soutien à la population locale, alors qu'elle cache en général des intérêts politiques majeurs.

Pourtant, pour les acteurs humanitaires, « il faut faire une distinction entre l'intervention d'une armée étrangère et celle d'une armée nationale »⁷⁵. En effet, alors que les interventions extérieures sont généralement déterminées par des intérêts précis, l'armée nationale intervient pour la protection des populations, et par la suite met parfois en places des programmes d'aide humanitaire. Ce fut par exemple le cas lors des affrontements d'Ersal en août 2014: alors que l'armée est intervenue dans la ville pour tenter de résoudre le conflit, elle a dans le même temps apporté une aide matérielle aux habitants en distribuant matelas et couvertures.

Le monde humanitaire, et notamment les ONG locales, est souvent plus proche des populations et dispose d'une meilleure connaissance des enjeux sur le terrain, comme le montre l'exemple d'Ersal, où les organisations locales sont pleinement intégrées au tissu local. Cependant, elles ne doivent pas pour autant venir remplacer l'État et l'armée dans leur rôle, mais bien être

74 Entretien avec la coordinatrice des programmes d'une ONG locale active à *Ersal*, Beyrouth, 29 avril 2016.

75 *Ibid.*

considérées comme complémentaires des milieux sécuritaires. Cette idée, peu répandue dans la littérature des relations internationales et de la sécurité, commence cependant à être admise en pratique. En effet, les Nations Unies définissent aujourd'hui le secteur humanitaire comme un « troisième secteur », générateur d'un phénomène qui change profondément le monde »⁷⁶, y compris d'un point de vue sécuritaire, le développement étant généralement le fondement de la stabilité et de la paix: « la violence tue le développement dans l'œuf, et l'absence de développement génère la violence »⁷⁷. Ainsi, les milieux humanitaires et sécuritaires sont complémentaires plus que concurrents, et les ONG locales doivent être reconnues comme étant des partenaires essentiels des politiques de prévention des conflits et de sécurité.

07. CONCLUSION

En définitive, la société civile et les ONG sont complémentaires des milieux sécuritaires et du pouvoir militaire. Chacune de ces entités a une mission propre, et « une armée est avant tout faite pour lutter [...] les militaires restent des militaires: ils peuvent faire des actions humanitaires, mais leur mission principale reste de défendre le pays et lutter »⁷⁸. L'exemple d'Ersal montre bien ce besoin d'intervention des deux types d'acteurs. D'une part, la crise sécuritaire que subit la ville, du fait de l'infiltration de groupes armés extrémistes et des affrontements réguliers qui ont lieu dans la ville ou dans la région d'Ersal, nécessite une intervention réelle et durable de l'armée. Selon un acteur humanitaire résidant à Ersal, « l'armée libanaise est présente autour d'Ersal mais pas dans la ville, bien qu'elle soit sensée y être présente. Elle ne fait que quelques patrouilles de temps à autre. Il faudrait que l'armée soit présente dans la ville pour se sentir un peu plus en sécurité »⁷⁹. D'autre part, les ONG doivent répondre à la crise humanitaire, due à l'afflux de réfugiés syriens, en termes de services de santé primaire et secondaire, d'éducation, de formation professionnelle mais aussi afin de permettre aux personnes d'assurer leurs propres moyens de subsistance et de contribuer à l'autonomisation des réfugiés et des femmes.

76 Centre d'actualités de l'ONU, « Le « troisième secteur » des ONG représente l'espoir du développement, selon Jacques Attali et le patron du PNUD, » Nations Unies (site web), 10 septembre 2004, disponible sur <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=8927&Cr=ONG&Cr1=Conf%E9rence> [consulté le 18 juin 2016].

77 *Ibid.*

78 Entretien avec le président d'une ONG locale libanaise, Beyrouth, 20 avril 2016.

79 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à *Ersal*, *El-Aïn*, 26 avril 2016.

Ainsi, ces deux entités sont complémentaires et l'une ne doit pas supplanter l'autre. La coexistence, voire potentiellement la coopération entre les deux entités peut être envisagée pour rendre leurs actions propres plus pertinentes, mais une hiérarchie entre les deux ne doit pas être appliquée. Ainsi, le rôle et l'importance des ONG dans la stabilité locale doit être reconnu. La sécurité ne peut être imposée par le haut, par des puissances extérieures n'ayant que très peu, voire aucune connaissance du terrain. Cette étude de cas démontre les avantages des ONG locales en situation de conflit, les avantages en termes de mobilisation, de connaissance des besoins, de relations privilégiées avec les acteurs et communautés locales ; avantages que ne peuvent acquérir ni les organisations internationales, ni des puissances extérieures venues imposer arbitrairement leur notion de stabilité et de sécurité. Au contraire, la confiance doit être accordée aux ONG et des actions doivent être mises en œuvre afin de renforcer leur impact sur la stabilité sociale et locale. A travers leurs actions renforçant la cohésion sociale, les organisations locales rapprochent les individus, les communautés, les groupes qui pouvaient sembler opposés. « Pas de civilisation sans stabilité sociale. Pas de stabilité sociale sans stabilité individuelle »⁸⁰. Les organisations permettent d'amener ces deux formes de stabilité: stabilité individuelle d'une part en offrant aux individus vulnérables les services dont ils ont besoin. Ainsi, pour un acteur humanitaire d'Ersal,

« Les réfugiés ont accès à tout ce qui concerne les services de santé, éducatifs, de livelihood ; beaucoup de services leur sont offerts ce qui va les pousser, les entraîner vers une situation personnelle et professionnelle plus stable. En recevant toute l'aide dont ils ont besoin, ils ne vont plus chercher exclusivement à rentrer en Syrie, ou à vivre de moyens illégaux ; ils peuvent rester au Liban dans une situation relativement calme et stable. »⁸¹

Suite à cette stabilisation des situations individuelles, une stabilisation sociale d'autre part et donc plus large, est envisageable. Le rôle des ONG locales et nationales dans les politiques de sécurité nationale et internationale doit donc être pris en compte, et devenir complémentaire avec le rôle que peut jouer l'État et les institutions sécuritaires.

80 Aldous Huxley, *Le Meilleur des Mondes*, 1931.

81 Entretien avec un membre d'une ONG locale résidant à Ersal, El-Aïn, 26 avril 2016.

**PENSER AU-DELÀ DE L'URGENCE,
ÊTRE PARTIE PRENANTE DE SON
CHANGEMENT.
L'ACTION DU MOUVEMENT SOCIAL
DANS LE DÉVELOPPEMENT AU LIBAN**

Research Article

Feyrouz Salameh

Secrétaire exécutive, Mouvement Social - Liban

Isabelle Mestre

Chargée de mission, Mouvement Social - Liban

Beirut, October 2016

TABLE OF CONTENTS

01. Introduction	P. 81
02. Une démarche humaniste au-delà des confessionnalismes et des nationalismes	P. 82
a. Fondation du MS, une personnalité visionnaire	P. 82
b. La guerre au Liban, la solidarité civile en réponse au conflit armé,	P. 84
c. Adapter l'action au contexte de sortie de conflit	P. 86
03. Principe éthique et mode opératoire: une dynamique de développement en mouvement	P. 87
a. Des principes issus de l'histoire du MS	P. 87
b. Fondement d'une philosophie d'action	P. 89
04. Conclusion	P. 91

Résumé

Le Mouvement Social (MS) est engagé depuis 1961 dans le développement sur l'ensemble du territoire libanais. Il a pour objectif de bâtir une société plus juste et plus humaine, de faciliter l'accès des plus pauvres à l'autonomie et la citoyenneté grâce à des projets de développement socio-économiques, ainsi que d'impliquer les jeunes du Liban dans le développement et l'amélioration de leur société.

Le présent papier souhaite partager l'expérience, la démarche et l'engagement d'un acteur historique de la société civile libanaise dans un pays marqué par l'instabilité. Nous souhaitons nous interroger sur la dichotomie entre assistance humanitaire et projets de développement. L'adaptation des missions du MS aux bouleversements causés pendant et après la guerre au Liban et l'analyse des principes à la base de l'action du MS mettent en relief une démarche inclusive et participative, profondément développementaliste a contrario des représentations a-culturelles de l'urgence.

01. INTRODUCTION

D'une idée née à la fin des années 1950, le Mouvement Social⁰¹ (MS) a eu pour mission dès sa création en 1961 d'agir auprès des plus marginalisés afin de lutter contre les inégalités socioéconomiques, tout en amenant cohésion et paix sociale sur ses territoires d'action. L'intention de son fondateur, le Père Grégoire Haddad, de mettre la société en mouvement, eut pour but de pousser la société à se développer et évoluer vers l'égalité et la participation de chacun afin d'encourager une citoyenneté active. Pour lui, et ceux qui l'entouraient, le défi était de travailler ensemble pour le Liban, c'est à dire entre religions, communautés, et régions⁰². Les enjeux du développement socio-économique sont apparus cruciaux à un moment où la situation économique globale du Liban connaissait son heure de gloire en dépit d'une paupérisation grandissante des populations les plus vulnérables.

Pionniers d'une éducation populaire et de l'entrepreneuriat social, les initiateurs du MS ont dû faire face au basculement du pays dans la guerre civile à partir de 1975. L'association s'est ajustée aux impératifs de la guerre en termes d'urgence et d'aide humanitaire mais sans perdre de vue les principes de son action et sa dimension développementaliste. La mission était donc double: se consacrer aux plus urgents et penser au lendemain. Ce continuum développement-humanitaire vise concomitamment à traiter les effets immédiats d'un conflit d'un côté et d'un autre côté les causes profondes des crises et leurs effets à long terme.

Après la guerre, un travail de redéfinition stratégique s'est opéré afin de revenir à la mission première du MS qui est le développement, tout en valorisant la maturité prise durant le conflit. L'association décide de recentrer son activité autour de la jeunesse, à travers la promotion du volontariat, de l'éducation non formelle et de la citoyenneté pour une meilleure intégration socio-économique des enfants et des jeunes en difficulté.

01 Site Internet du Mouvement Social, disponible sur <http://mouvementsocial.org> [consulté le 22 juin 2016].

02 Le MS dispose de centres à Sin El Fil, Bourj Hamoud, Jnah, Badaro, El Ghobeyri, Tripoli, Halba, Saïda, Nabatieh, Zahlé, Kfar Zabad et dans les prisons de Roumieh et Barbar El Khazen.

Dans cet article, nous souhaitons présenter l'expérience du MS, afin de montrer dans quelle mesure une dialectique entre expérience et expertise peut servir l'adaptabilité des opérateurs de développement pour la conduite de projets participatifs et innovants en temps de crise.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la constitution et les aspirations aux fondements de l'association. Cette première partie relative à l'histoire et l'évolution du MS servira à illustrer l'adaptation nécessaire de l'association aux enjeux de la guerre et de la réconciliation. En les articulant à l'expérience accumulée pendant les trente premières années d'existence du MS, nous souhaitons exposer les rapports entre principes d'action et apprentissage par expériences. Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur l'approche programmatique du MS. Ainsi nous voulons ouvrir un espace d'interrogation autour de la dichotomie généralement opérée entre action humanitaire et développement en donnant l'exemple de l'effet d'adaptation du MS à travers son histoire dominée par une dialectique entre principes d'expertises et expériences.

02. UNE DÉMARCHE HUMANISTE AU-DELÀ DES CONFESSIONNALISMES ET DES NATIONALISMES

a. Fondation du MS, une personnalité visionnaire

A l'origine du MS se trouve un homme, le Père Grégoire Haddad, ancien archevêque grec-catholique de Beyrouth de 1968 à 1975. Forte personnalité dans le paysage de la société libanaise, il était reconnu pour son humilité et ses ambitions comme le traduisent les mots choisis dans l'homélie prononcée à ses funérailles:

« Le personnage était sobre, homme d'église, solitaire, la personne ne perdait jamais son humour, son accueil de l'autre, le renégat, l'incompris, le démuné. Le personnage était de ces prêtres qui avaient fait vœu de pauvreté sans faillir, la personne portait ses nombreuses vertus le cœur léger, sans vanité⁰³. »

Inspiré par les pionniers du catholicisme humaniste tel le Père Louis-Joseph Lebreton, il fonde le MS au début des années 1960 et instaure rapidement à sa tête une direction collégiale

03 Homélie préparé par le Mouvement Social, à l'occasion de la cérémonie de funérailles du Père Grégoire Haddad, le 27 décembre 2015.

composée de six personnes, trois femmes et trois hommes, tous de communautés religieuses différentes. Dans une période marquée par l'expérience d'une modernisation politique du Liban menée par le Président Fouad Chehab, le leitmotiv qui anima le Père Grégoire Hadad fut celui de mobiliser les jeunes du Liban à travers le volontariat au service des plus démunis. La volonté du fondateur du MS s'inscrit dans le projet chéhabiste de réforme de l'État par le renforcement des institutions publiques et de la consolidation du sentiment de citoyenneté et la promotion du développement⁰⁴.

L'enregistrement du MS comme association auprès du Ministère des Affaires Sociales confirme la volonté d'institutionnaliser cette initiative afin de la pérenniser et de la rendre le plus efficace possible:

« Il avait saisi que les bonnes œuvres n'étaient pas suffisantes pour construire une société plus juste et plus humaine, il fallait du développement socio-économique pour que la justice passe par la dignité et s'inscrive dans les lois⁰⁵. »

Durant ce premier âge du MS, une certaine dualité se crée entre une structure institutionnalisée (association enregistrée dotée d'un secrétariat exécutif) et un fonctionnement basé sur des bénévoles fortement mobilisés mais volatiles. A cette époque, le MS ne dispose pas de salariés, ni même de centres. Les besoins en financement sont donc mineurs. La mobilisation des volontaires, chère à son fondateur, donne naissance à des initiatives et des projets dans les quatre coins du Liban. Leur éclosion, bien que spontanée, repose sur une étude des besoins de la population, a contrario des actions caritatives. Pour cela, le MS s'appuie sur un bureau d'étude: le Groupe d'Étude et de Recherche du Mouvement Social (GERMS). Les études produites par ce centre étaient majoritairement commandées par le gouvernement libanais. Ainsi, elles servaient de base aux projets des volontaires et permettaient de les financer.

Cette aspiration pour le développement est à la base du MS mais également au cœur de son action. Le MS sera reconnu d'utilité publique en 1963. La vision peu commune de la religion fondée sur le respect de l'autre, sur le droit à la différence, la préservation des spécificités de chacun, la sauvegarde de la dignité de l'individu et le développement de « tout homme et de tout l'Homme », du Père Grégoire Haddad, a permis d'insuffler une vision humaniste du développement au pays du cèdre.

04 Myriam Catusse, Jamil Mouawad, "Les "choix de Jbeil": Notabilité locale, mobilisations nationales et réalignements," in Myriam Catusse, Karam Karam, Olfa Lamloum, "Métamorphoses des figures du leadership au Liban. Champs et contrechamps des élections législatives de 2009," Beyrouth, Presses de l'Ifpo, Lebanese Center for Policy Studies, 2011, p.39.

05 *Ibid.*

D'après les travaux du politologue Karam Karam sur l'histoire du mouvement civil au Liban, le MS s'inscrit dès les années 1960-1970 dans un travail de coopération avec l'Office de Développement Social (ODS)⁰⁶. Cette coopération prend plusieurs formes: des projets conjoints (portant essentiellement sur la santé); la création de comités de coordination pour les actions menées pour les enfants et les jeunes marginalisés; ainsi que l'encouragement de l'émergence d'initiatives d'éducation populaire et d'alphabétisation.

La fin des années 1960 représente une période charnière pour le Mouvement Social encore naissant. D'une part son fondateur, nommé archevêque, est pris dans ses fonctions, d'autre part la tendance émancipatrice provoque de grands débats internes. La limite du modèle volontariste de l'association, reposant sur les initiatives informelles, se fait ressentir et pose d'importantes questions sur les orientations à suivre pour le MS.

b. La guerre au Liban, la solidarité civile en réponse au conflit armé,

« Puis la guerre arriva, il s'attela à travers les barricades, à construire des ponts entre toutes les personnes qui travaillaient pour l'être humain⁰⁷. »

Cette maturation progressive du MS va se confronter à l'histoire du Liban avec l'éclatement de la guerre civile libanaise. Les années de guerre ont été un tournant dans l'évolution de l'action du MS, devant désormais osciller entre réponses aux besoins immédiats et perspectives de développement. La discontinuité territoriale due à la guerre a mené à une autonomisation des groupes de volontaires les plus mobilisés et de ce fait, à partir de 1978, à la création de centres du MS implantés prioritairement dans des espaces confessionnellement mixtes. Cette évolution a une conséquence sur les besoins financiers de l'association, et c'est à cette époque notamment que les premiers financements extérieurs parviennent au MS.

Majoritairement, les projets déployés par le MS relèvent du domaine socio-économique, et de l'aide à la scolarisation. A travers ces dispositifs, l'objectif est de lutter contre le repli communautaire et d'œuvrer à faire des liens entre les acteurs sociaux présents au Liban et

06 Karam Karam, *Le mouvement civil au Liban: revendication, protestations et mobilisations*, Paris, Aix-en-Provence, Karthala/IREMAM, 2006.

07 Homélie préparé par le Mouvement Social, à l'occasion de la cérémonie de funérailles du Père Grégoire Haddad, le 27 décembre 2015.

les populations elles-mêmes. Dans un certain degré de conscience des impacts à long terme du conflit, les équipes du MS ont pris le parti de contester la violence en maintenant de forts réseaux de solidarité et en assurant des coordinations inter-associatives, lieu de convergence des actions humanitaires. Le cadre institutionnel du MS permet la concrétisation et pérennisation d'initiatives spontanées de la société civile, confrontée pendant ces années-là aux affrontements intercommunautaires. Face au chaos politique, ce sont des organisations tel le MS qui ont pris la responsabilité de maintenir et d'œuvrer à la cohésion sociale au-delà des communautarismes et des nationalismes.

Comme l'explique la politologue Julie Chapuis, une distinction est à opérer entre société civile et société communautaire: « la première reposant sur des liens civiques choisis librement, tandis que la seconde s'appuie sur des liens primaires (famille, clans, groupes confessionnels...) contraints » qui se traduisent en arabe par *mujtama al-ahli* désignant la société communautaire, et *mujtama al-madani* la société civile⁰⁸. L'essor d'une société civile laïque repose sur la perspective pragmatique de répondre aux besoins des populations les plus en difficultés, accablées par la guerre. La tâche délicate qui a incombé aux acteurs du MS pendant la période de la guerre civile fut de faire face à un enclavement communautaire et territorial contraire à sa démarche, et à des situations d'urgence, les poussant à étendre leur domaine d'action et à aller au-delà de la mission première du MS.

Enfin, le travail de coordination, dont le MS a pris l'initiative et la responsabilité, est issu d'une réflexion basée sur une vision globale des enjeux nationaux de moyens à longs termes comme l'explique Julie Chapuis: « devant les risques d'éparpillement de l'action associative et de repli communautaire que font peser la multiplication des structures et leur cantonnement géographique, une nouvelle forme d'articulation entre ces associations, basée sur la coordination, prend forme. Lancée au départ par le Mouvement social libanais, dans les années 1980, cette coordination se développe pour devenir le Collectif des ONG au Liban⁰⁹ ». Cette coordination regroupait alors des initiatives associatives aux structures et aux objectifs divers afin d'organiser l'aide humanitaire mais aussi de garder la perspective d'une réconciliation déjà à l'œuvre pendant la guerre.

08 Julie Chapuis, « L'affirmation d'une société libanaise par les guerres: étude de cas, » in *Champs de Mars*, Octobre 2012, en ligne: <https://cerclechercheursmoyenorient.wordpress.com/2012/10/01/laffirmation-dune-societe-civile-libanaise-par-les-guerres-etude-de-cas/> [consulté le 15 Avril 2015].

09 *Ibid.*

c. Adapter l'action au contexte de sortie de conflit

Reconstruction, réconciliation et transformations sociales, les défis d'après-guerre sont nombreux. C'est un nouveau pays qui se met en place avec les accords de Taëf, de manière très floue. Les acteurs du MS ont abordé la sortie du conflit en souhaitant remettre au centre sa mission première, qui est de répondre aux besoins des plus délaissés, fort des compétences acquises pendant ces années difficiles. Ce positionnement, en tant que corps intermédiaire entre la société et l'État, les inscrit dans une entreprise de réhabilitation du tissu social libanais largement meurtri. Un grand chantier est mis en place pour donner lieu à un renouveau stratégique en réaffirmant le développement social, le volontariat et la citoyenneté comme axes principaux du MS et en y intégrant des initiatives. Les projets de développement reprirent le dessus sur la réponse à l'urgence mettant la nouvelle génération au cœur des programmes du MS. Ils visent les manquements des institutions nationales (jeunes déscolarisés, populations carcérales, territoires marginalisés) tout en effectuant un travail de plaidoyer auprès de celles-ci et de l'opinion publique dans son ensemble. Ce travail de conscientisation s'illustre d'une part, par le travail juridique mené pour l'instauration du travail d'intérêt général par exemple et d'autre part, au niveau local, par la mise en place de comités municipaux de jeunes autour de la Convention des Droits de l'Enfant (CIDE). Cette évolution ne se pense pas comme un tournant mais dans la continuité des efforts antérieurs aux années de guerre. On s'adresse à des enjeux aussi sensibles que la promotion du dialogue intercommunautaire, à travers la mise en relation de jeunes des différents centres du MS dans le cadre d'activités participatives, ludiques et volontaristes.

Au niveau de la stratégie financière, la réflexion menée au sein du MS débouche sur deux orientations. D'une part, la politique du MS en termes de partenariat et de financement fut dès les années 1970 basée sur des coopérations de longs termes avec des organisations partageant les mêmes valeurs et principes. Au vu de l'évolution globale du domaine du développement ainsi que de l'aide humanitaire au Liban, ce choix est devenu un véritable atout pour le MS. Cette stratégie a permis la mise en place de partenariats historiques tant avec des ONG internationales et libanaises qu'à un niveau plus local avec les associations, les municipalités, les acteurs du secteur privé et autres organisations de la société civile. D'autre part, le MS intensifie son travail à l'échelle municipale, d'abord en menant une campagne de mobilisation autour des élections municipales, puis en mettant en place des partenariats avec les nouvelles municipalités qui se pérennisent jusqu'à lors.

La plasticité de l'action de développement menée par les acteurs du MS a permis de penser les enjeux de développement accentués par la crise en termes de continuité et de similarité, et de tirer les enseignements du passé. La perception des besoins du terrain et du degré

nécessaire d'adaptation (interculturel, suivi psychologique) ont ouvert la voie à l'élaboration d'approches innovantes. Enfin, les partenariats solides du MS lui confèrent une légitimité et une stabilité à la base de son principe d'action et de ses missions.

03. PRINCIPE ÉTHIQUE ET MODE OPÉRATOIRE: UNE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT EN MOUVEMENT

Dans un contexte de guerre larvée et d'instabilité, comme c'est le cas au Liban depuis les années 1990, les actions humanitaires et développementalistes apparaissent concomitantes voir complémentaires. Le parti pris par le MS est de chercher à insuffler des changements réels dans la société et de ne pas s'ajuster ni se restreindre à des temporalités courtes. Sortir du paradigme de crise semble plus opportun pour adopter une posture réflexive sur les pratiques et pour tirer les enseignements du passé.

a. Des principes issus de l'histoire du MS

Fruits de ses inspirations, de ses expériences et d'années de maturation, le MS applique des principes forts dans son action pour bâtir de nouvelles solidarités et pour encourager une citoyenneté active grâce à des projets de développement socio-économiques. Trois principes fondateurs ont été étayés par l'expérience du MS: le refus de la discrimination et la mise en avant d'une laïcité à la libanaise ; l'adoption de la non-violence comme force de changement; et, la promotion de la citoyenneté active comme engagement apolitique.

À la base même du projet du Père Grégoire Haddad, l'idée de développer une approche non-discriminatoire et non-confessionnelle s'est révélée être une pierre angulaire des programmes de l'association. De par sa structure et son implémentation, le MS représente et est représenté à travers l'ensemble des classes sociales et des communautés notamment par la présence de l'association sur l'ensemble de son territoire à travers ses centres communautaires en plus de travailler directement avec des municipalités et des centres de développement sociaux. Les journées de solidarité annuelles ainsi que les échanges d'expérience fréquents entre groupes de jeunes, de travailleurs sociaux et de volontaires permettent une synergie génératrice de changement. A l'occasion de ces journées ainsi qu'en amont pour leur préparation, des jeunes, tant volontaires que bénéficiaires, des travailleurs sociaux et des bénévoles se rencontrent. Au-delà du caractère anodin de ces interactions, il est intéressant d'observer l'aspect inédit

de ces rencontres en particulier pour les jeunes. Ces différentes expériences ont renforcé le MS dans sa conviction d'établir des projets participatifs ainsi que de cultiver la mixité de son audience. Au niveau éducatif, la mise en place de classes alternatives dès 1999 pour les enfants déscolarisés de quartiers profondément marginalisés du Liban (à Jnah, Kfarzabad, Tripoli et Bourj Hammoud) eu pour objectif d'assurer une éducation adaptée à des enfants vivant dans des situations de grande précarité, livrés à la rue ou obligés d'intégrer le marché du travail pour subvenir aux besoins de leur famille. Pour les mettre en situation de réussite, le MSL a utilisé l'approche sociolinguistique et la didactique du plurilinguisme permettant d'assurer l'éducation de base de l'enfant en s'adaptant à son environnement, ses difficultés et en valorisant sa langue. Alors que pendant les années de guerre le principe d'urgence avait donné lieu à une forte mobilisation autour de la protection, de la sécurité alimentaire et des soins, l'éducation avait été partiellement délaissée par les acteurs de la société civile libanaise, en particulier en fonction des groupes sociaux. Enrésulteau lendemain de la guerre, de très fortes inégalités.

Dans cette même perspective, l'éducation à la non-violence portée par le MS provient d'un travail d'écoute auprès des jeunes et des acteurs de terrain pour identifier et percevoir les risques encourus et pris par les jeunes par émulation envers leurs aînés. Le travail de protection mené auprès des jeunes et des femmes en difficulté avec la loi vient illustrer cette promotion de la non-violence. Présent dans les prisons de Roumieh et Barbar El Khazen depuis 1993, le MS a obtenu l'ouverture d'un pavillon réservé aux mineurs dans la prison de Roumieh. A l'intérieur de celui-ci, le MS a pu établir un véritable programme de réhabilitation sociale et professionnelle basé sur les formations professionnelles et l'unité de production à l'intérieur même de la prison, permettant une meilleure réintégration socioéconomique et une baisse du risque de récidive. Il a également participé à la mise en œuvre d'un encadrement des mesures alternatives à l'emprisonnement depuis 2006 que sont le travail d'intérêt général (TIG) et la liberté surveillée, en se basant sur la « Loi 422 Protection des mineurs en conflit avec la loi et à risque » et en cherchant à l'influencer le législateur pour tendre à ce que le TIG ait un impact au niveau du développement communautaire.

Enfin, la promotion du volontariat et de la citoyenneté active est mise en pratique d'une manière très pragmatique en responsabilisant les jeunes et les acteurs, parties prenantes des projets du MS d'une part et d'autre part en facilitant les interactions avec les pouvoirs locaux. C'est le moteur premier du MS, inscrit dans ces statuts depuis 1961 et qui a évolué avec son temps et ses publics. Les jeunes participants au volontariat constituent une communauté d'expérience intéressante dans le sens où malgré les frontières sociales et communautaires qui opèrent dans la société au Liban, ils se retrouvent dans un melting-pot, source d'apprentissage et d'enrichissement humain, espace alternatif d'expérimentation du vivre ensemble. Les projets du MS émanent du terrain autant qu'ils le reflètent. L'approche participative et l'implication des

parties prenantes des problématiques adressées se traduit par un projet global pour mettre en mouvement et faire avancer la société libanaise vers un changement au niveau des consciences, de la participation et du plaidoyer. Surtout, l'expérience du MS lui donne la capacité de créer des interactions entre des pans de la société libanaise qui tendent à s'ignorer (que cela soit sur des critères communautaires ou socio-économiques). En cela, la promotion de la participation à laquelle s'emploie le MS en fait un véhicule d'éducation civique à part entière ayant marqué plusieurs générations d'activistes au Liban.

b. Fondement d'une philosophie d'action

La capacité d'innovation et de stabilité du MS provient de l'articulation de ses principes avec un *modus operandi* basé sur le développement local et sur une philosophie de l'action donnant la priorité aux besoins issus du terrain.

La visée développementaliste du MS l'engage dans des activités non caritatives et préventives. La méthodologie du MS repose sur une approche ascendante, dite *bottom-up*. Les programmes du MS suivent la stratégie suivante: établir une étude des besoins à travers la synthèse des diagnostics de terrains émis par les travailleurs sociaux et les bénéficiaires ; entreprendre des démarches participatives tout au long de la mise en place des programmes ; et enfin, entreprendre une action de plaidoyer en pointant les contenus juridiques existants s'ils ne sont pas appliqués ou le cas contraire soumettre des recommandations vers le ministère concerné.

De surcroît, la coordination et le travail de groupe au niveau interne tant qu'au niveau local ainsi que la décentralisation sont deux autres aspects cruciaux du mode opératoire du MS. Selon le MS, la décentralisation responsable est fortement liée à la coordination pour faire émerger des initiatives innovantes au niveau local pour un changement global et national. L'ancrage territorial de l'association sert cette méthodologie d'action et permet la mobilisation des compétences endogènes dans ses domaines d'expertises. La mise en place de formations à l'interculturel au sein du MS et pour les parties prenantes, au sens large, a rendu possible un décodage, une lecture commune et ainsi une valorisation des différentes cultures pour une meilleure compréhension réciproque de l'autre et de son environnement. Cette approche compréhensive, mutuelle, et participative ainsi que le renforcement de services sociaux et publics, et un meilleur accès à de nouvelles opportunités économiques, a permis d'atténuer les tensions dans les communautés et de les impliquer dans un processus de développement durable. En cohérence avec sa volonté de produire du changement, le MS coopère avec les différents ministères (affaires sociales, justice,

éducation et emploi via l'Office national de l'emploi) touchant aux mêmes objets que ces projets afin d'influencer les politiques publiques en place et à venir dans une optique de plaidoyer.

La sensibilisation aux droits de l'enfant et aux droits l'Homme est partie intégrante de la philosophie d'action du MS. De différentes manières, l'ensemble des publics ciblés est exposé aux enjeux touchant au respect et à la revendication de leurs droits. Les jeunes bénéficiaires des programmes d'éducation non formelle sont initiés à travers leur cursus aux droits de l'enfant et aux droits humains dans le cadre du soutien psychologique et de sessions collectives. Avec le projet « La citoyenneté c'est mon droit », la participation des jeunes dans les instances de gouvernance locale et dans la vie publique de 12 municipalités du Sud-Liban, de la Bekaa et du Mont-Liban a été renforcée par la création de conseils municipaux de jeunes et le montage de projets individuels et collectifs. En cela, le MS a contribué à la redynamisation du lien social et de l'engagement citoyen dans les régions marginalisées. Les enfants impliqués dans le projet sont devenus des porte-paroles engagés dans la vie publique locale et les municipalités ont été incitées à respecter leurs obligations en matière de respect des droits de l'enfant et à mettre en place des mesures favorables aux jeunes et aux enfants. De plus, le projet a permis de réunir des données sur les violations des droits de l'enfant dans chacune des municipalités concernées, à travers une méthode de recueil de données menée par les jeunes eux-mêmes. Favorisant une approche fondée sur les droits de l'Homme et le développement par la base, MSL permet ainsi aux jeunes d'être à la source du changement.

Enfin, au cœur de cette philosophie de l'action du MS réside une approche interculturelle. Dans ce cadre, le MS développe une double approche. D'une part, les équipes du MS suivent des formations interculturelles pour être en mesure de comprendre les publics auxquels elles s'adressent, leurs origines, leurs parcours, en travaillant sur la connaissance et l'acceptation de l'autre et de ses valeurs. L'approche interculturelle a permis de transformer les tensions entre des enfants et des jeunes en une synergie positive fondée sur la complémentarité. D'autre part, l'expérience a montré le besoin de former sur ce même modèle les parties prenantes à l'environnement des enfants. Grâce à son ancrage territorial, le MS a pu accéder aux enseignants des écoles publiques partenaires (de Tripoli, du Akkar, de la Bekaa et de Saida) pour leur dispenser des formations à l'interculturelle et ce d'autant plus depuis l'impact de la crise syrienne. Ces formations donnent des clefs de compréhension aux enseignants lorsqu'ils font face à des conflits ou des tensions d'ordre interculturel entre les élèves, verbales ou non-verbales. Les parents ont également bénéficié de ces formations interculturelles. L'objectif du MS est d'aboutir à ce que l'approche interculturelle soit utilisée par son équipe, par les enseignants, par les enfants et par les parents afin que tous soient en mesure de détecter et de désamorcer les conflits et de voir la complémentarité positive qui peut émerger de l'altérité.

La démarche interculturelle ainsi que la diffusion des droits de l'enfant et plus globalement des droits humains dans les activités du MS sont intrinsèquement liés à la position d'acteur de développement prise par l'association. En d'autres termes, la philosophie d'action du MS s'oppose à une conception de l'urgence a-culturelle et donne une priorité à une appréhension des problèmes sociaux comme des dynamiques pluricausales.

04. CONCLUSION

L'objectif de cet article est de partager une expérience, une démarche et un engagement.

Le MS opère depuis plus de cinquante cinq ans dans les zones marginalisées du Liban. Menées dès sa création par une dynamique non confessionnelle et non discriminatoire, les activités du MS ont évolué avec le contexte politique du pays. En mettant l'accent sur le potentiel de la jeunesse et des femmes en faveur du développement social, culturel, démocratique et citoyen de la société libanaise, il promeut une énergie de changement positif.

Le MS résume bien le double objectif qui animait le Père Grégoire: le développement humain, social et non-confessionnel, loin de toute confrontation armée, ainsi que la reconstruction de la citoyenneté et la solidarité parmi la société au travers de la jeune génération. Expériences et expérimentations ont mené le MS à développer une intervention programmatique basée sur l'application des principes et de mode opératoire.

C'est cette philosophie d'action et la maturité des années d'exercice qui donne les moyens au MS d'aborder les impacts de la crise syrienne au Liban de manière innovante. Les capacités d'adaptation acquises par des années d'expérience dans un contexte d'instabilité ont appuyé la perception des enjeux liés à l'afflux des réfugiés. À partir de deux choix stratégiques, rester sur ses ancrages locaux et s'engager dans ses domaines d'expertise, le MS a appliqué les mêmes principes et la même méthodologie qui font le cœur de son action.

Dans le domaine de l'éducation alternative, les enfants et les jeunes syriens ont été intégrés dans les activités des centres leur assurant la transition vers une (ré)intégration dans les écoles publiques, notamment via le « Accelerated Learning Program » (ALP). Ce regain d'intérêt pour la problématique de la déscolarisation a été l'opportunité pour le MS d'attirer l'attention des acteurs concernés sur l'ancienneté du problème et sur la marginalisation engendrée par la loi libanaise n'autorisant pas le retour au système d'éducation formelle pour les enfants qui en sont sortis pendant plus de deux ans. Dans une démarche préventive, le MS travaille sans

distinction avec les enfants et adolescents présents sur le sol libanais, en proposant des cours de soutien scolaire et de mise à niveau afin d'éviter leur décrochage scolaire.

La stratégie du MS est déployée en lien avec celles des ministères concernés: avec le plan d'action du ministère des affaires sociales (MOSA) et la stratégie Reaching All Children with Education (RACE) du ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur (MEHE), dans le but de faire évoluer les politiques publiques mises en place au Liban dans les secteurs de l'éducation et de la jeunesse.

La formation sur la médiation interculturelle déjà appliquée pour les équipes du MS a été renforcée afin d'être plus en mesure de saisir et de comprendre les singularités des parcours des enfants et des jeunes syriens. De plus, ces formations ont été adaptées et prodiguées aux enfants afin de faciliter les relations entre eux et à l'intérieur de groupes « nationaux » faussement homogènes. D'autre part, en concertation avec les formations interculturelles, le MSL a travaillé sur une approche fondée sur une version illustrée et adaptée de la charte des Droits de l'Enfant par l'UNICEF de 2010 en apprenant aux enfants à respecter leurs droits mutuels et à revendiquer leurs droits auprès des adultes. Un travail avec les parents et les municipalités rentre dans les efforts de création d'un environnement propice à l'épanouissement de l'enfant.

Les populations marginalisées et déplacées/réfugiées ne peuvent être uniquement approchées dans le registre de l'urgence humanitaire, empêche le développement de solutions durables et mène à l'assistanat plutôt qu'à l'autonomisation. La crise que vit la région du Moyen-Orient est loin de toucher à sa fin, cependant il est dorénavant possible de pointer la pertinence d'étendre des projets de développement aux populations syriennes présentes sur les territoires, en misant sur les compétences des équipes locales tout en adaptant et innovant leur modes opératoires afin d'agir en faveur d'un développement inclusif, facteur de sécurité et de cohésion.

VOLUNTEERISM AS A KEY TO IMPROVED RESILIENCE AND A STRENGTHENED LOCAL RESPONSE TO CRISES WITHIN LEBANON

Research article

Madeleine Maxwell Hart

Beirut, August 2016

TABLE OF CONTENTS

01. Introduction	P. 96
02. Methodology and initial survey results	P. 99
03. Local and International volunteers	P. 101
04. Impact of volunteerism	P. 104
05. Obstacles hindering the enhanced inclusion of volunteerism within Lebanon	P. 112
06. Conclusions and Recommendations	P. 113

01. INTRODUCTION

For many analysts, the situation in Lebanon appears to be at a tipping point of violence, as the country has welcomed more than 1.5 million Syrian refugees since the start of the conflict in Syria. The consequences that this has brought to Lebanese society have been social, economic and structural, among others.

While this situation has brought with it a plethora of analyses and discourses, little has been said on the role of volunteers responding to the crisis and the subsequent development issues that Lebanon is now experiencing as the conflict is further protracted. In the international forum, there is much debate on the impact of volunteering on volunteers themselves, although there is much less attention given to the impact that this can have on key stakeholders and the target community.⁰¹ Further analysing the role of volunteers within the Lebanese context is of great importance given the vast number of local and international individuals who have shown significant commitment to working within the Lebanese response to the Syrian crisis.

With the current strain on the Lebanese government, civil society, and citizens, the resilience of local communities and the sustainability of locally-led projects needs to be ensured. In addition, with a lack of sustainable long-term funding, community based and durable approaches for project implementation are fundamental. The role of volunteerism is vital within this framework, as it empowers both local communities and the host organization, and promotes a “one humanity, one responsibility” approach.

Volunteering can be an important tool to build capacities and develop resilience as citizens become conscious and engaged in their surroundings. By employing such a tool, solidarity can be enhanced and socio-economic and sectarian lines can be crossed, particularly within a divided society such as that in Lebanon.

01 Gilles Gasser, “Lebanon Crisis of Civilian Protection”, *The Humanitarian Response Index, 2007*, p. 103, available at http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/HRI_2007_lebanon.pdf [last accessed 25 July 2016].

Using samples from surveys given to international and local volunteers, this paper will explore attitudes towards volunteering within a framework that encompasses war, instability, poverty, sectarian division and hopelessness. Through interviews and desk research, the role of volunteerism, within a sector that is becoming increasingly professionalised, will be analysed. The benefits that organizations can reap through the inclusion and support of volunteers within their projects will be discussed, among them, the assurance of a grassroots approach, enhanced links with target communities and a strengthened focus on the principles of accountability and transparency.

In the first place, the discourse surrounding volunteerism should be considered. Volunteerism has been defined and redefined, with among the most common definitions including:

"Activities that are non-obligatory (there is no contractual, familial or friendship obligation between the helper and the helped, nor coercion); [that are] undertaken for the benefit of others, [for] society as a whole, or [for] a specific organization; [these activities are] unpaid";⁰²

"Volunteerism involves much more than working without pay; it involves people making choices to do things to help society in ways that go beyond their basic obligations".⁰³

The skills that volunteers can offer are manifold, ranging from time to language, expertise, resources and knowledge, among others. Both international and local volunteers have their own role to play in the response to crisis and in development issues.

For further context, to give a brief summary of the history of Lebanese associative life through periods of both emergency and development, we can briefly refer to Karam Karam's *Le Mouvement Civil au Liban*.⁰⁴ He highlights four key phases in the socio-political life of Lebanon which affected the role and development of civil organizations. During the first phase, which fell between mid-19th century and mid-20th century, the Arab region saw a movement of political, intellectual and ideological awakening. Organizations that were created in these times in Lebanon were based within a framework of rivalry and territorialism and were therefore used

02 John Handmer, Blythe McLennan and Joshua Whittaker, "A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Vol. 13, September 2015, pp. 358–368, available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420915300388> [last accessed on 28 June 2016].

03 Michael E. Sherr, "Volunteerism and Human Behavior Theory", *Social Work With Volunteers*, Chicago, Lyceun Books, Inc, 2008, pp. 31-46.

04 Karam Karam, *Le Mouvement civil au Liban: revendications, protestations et mobilisations associatives dans l'après guerre*, Paris, Karthala Editions, 2006.

as vehicles to defend ideas and interests, be they cultural, social or political as communities became more aligned to defined identities.

This changed, however, between 1958 and 1975 after the 1958 Crisis in Lebanon, which highlighted the fragility of the Lebanese socio-economic situation. Through research conducted at the time by the Institut de Recherches et de Formation en Vue de Développement, conclusions demonstrated that wealth and development were largely concentrated in Beirut, and a mere 4% of the population owned 30% of the wealth. Realisations of such inequality and injustice provoked an era of reform focusing on development and the redistribution of wealth. This in turn saw the creation of many new organizations to profit from development plans initiated by IRFED and the Office for Social Development that was created in 1959. In fact, between the 1950s and the 1980s, 1150 new organizations were newly registered in Lebanon.⁰⁵ With this came dramatic shifts in the concept of civil society organizations work, from previously considered roles of benevolence and charity to a new focus on development and socio-economic empowerment, social justice and citizenship.

Nevertheless, this rapid growth in civil organizations was abruptly halted by the outbreak of the civil war in 1975. Only a small number of organizations had the capacity to respond to the new emergency scenario and to provide essential services. In this sense, these organizations often assumed the role of the state and were largely comprised of cross-community organizations, regional and national NGOs. Furthermore, Lebanon saw the beginning of the arrival of international NGOs to deal with the consequences of the war.

After the resumption of peace in the 1990s, the lines had been blurred between civil and political organizations and civil organizations became the "third system", alongside the state and political parties. In addition, there was a further influx of international NGOs, which transformed the face of the humanitarian sector within Lebanon yet more. These large, international bodies introduced "increasingly bureaucratic, technocratic and compliance-oriented approaches to programming [...overlooking] local expertise and knowledge".⁰⁶ This is currently the context in which we are situated. The influx of international and pop-up NGOs has only been magnified by the need to respond to the consequences of the Syrian conflict in Lebanon.

05 Karam Karam, *op. cit.*, pp. 57.

06 Kamel Mohanna, "National and international NGOs: equal partners?", *CHS Alliance Humanitarian Accountability Report*, CHS Alliance, 2015, pp. 42-47.

02. METHODOLOGY AND INITIAL SURVEY RESULTS

In order to facilitate a better study of volunteers within the Lebanese context, a survey was developed and conducted with 16 individuals, Lebanese and other, volunteering within Lebanon, with a range of international and local NGOs, including the Red Cross and Amel Association. Some participants of the study were involved in community projects, often organised by the municipality or scout groups, such as environmental projects, or activities for local children including theatre and reading. The surveys were conducted with volunteers in Beirut and its Southern suburbs during the month of April. The questionnaire was shared among Amel volunteers and other local activists in the area, either in person or electronically. This was an unguided questionnaire which participants were then able to submit in person or electronically.

From the results of this survey, we found information on the profile of volunteers and the role of volunteerism within society. In response to profiles that participants felt were most suited to be volunteers, the following ideas were put forward: that anyone can be a volunteer as long as he or she is a motivated individual who cares about making positive change, is someone flexible and open minded, and is someone who is willing to help society without expecting anything in return. Furthermore, it was noted that volunteering is suitable for students and young adults at the beginning of their professional career.

Even with many volunteers seeking professional development through their work, other varying motivations that drive individuals to join volunteering initiatives cannot be overlooked. The motivations listed below, derived from the aforementioned surveys, have been ranked in order of agreement:

Motivation	% of participants considering this a key motivation
To develop my skills and capacities	72%
Social responsibility	61%
Professional development	50%
To integrate into a community	37%
Because I am part of a community in need	33%
Free time	28%
For the wellbeing of the community in which I am living	22%
Because I am part of a community with a lot to give	17%

As seen above, there are both altruistic and self-serving motivations that drive individuals to participate in volunteering activities. At this point, one must return to the initial definition of volunteerism as an entirely voluntary act, with no coercion. This strict interpretation of volunteerism can be problematic as it does not take into account the motivations and contexts in which individuals are volunteering. Professional and personal gains may be key drivers for undertaking such activities. Furthermore, if there is a framework in place in which individuals are encouraged to volunteer, such as a community project, a school volunteering activity or religious impetus, then social, moral or religious obligations will come into play. This may be with or without the awareness of the individuals themselves. According to social learning theories, this expectation generated by peers, family, coworkers and surrounding influencers pushes individuals into situations in which they learn and develop their capacities.⁰⁷

Regarding the current role of local volunteers within the Lebanese response, more than 85% of participants agreed that local volunteers should be better integrated into the current response to the situation in Lebanon. As so, within the reflections on challenges faced by volunteerism in Lebanon, we will consider why there has been limited integration of volunteers up until now. The participants of the questionnaires had a lot of input in relation to this particular point, and many thought that local volunteers, as members of the host communities, should be

07 Michael E. Sherr, *op. cit.*

included in the empowerment processes that are taking place across the country in response to the Syrian crisis. Many stated that through trainings, capacity development and better education and information on the crisis within the country, volunteers themselves, as well as the communities they are invested in, could benefit greatly. Participation in the response to the crisis would give them a sense of ownership of development projects. Furthermore, participants noted that the inclusion of local volunteers in the response would build local capacities and hence, improve the sustainability of community projects as locals put their newly developed skills into practice.

03. LOCAL AND INTERNATIONAL VOLUNTEERS

In regards to when volunteers play a key role, it should be noted that local individuals have lived through the initial emergency response and the transition to development, providing them with unique experience and perspective on how to respond to the influx of Syrians within their communities. Moreover, in international discourse, local volunteers have been recognized as integral components in the immediate response to a disaster and are often considered within the first line of responders, given their prior presence in the area.⁰⁸ Their knowledge on the community, its members and the nuances of that particular area can provide great added value to the initial response from government and non-governmental organizations.

Soon after a disaster or crisis, international volunteers begin to join local first responders. It has become a growing trend to see large numbers of international citizens travelling to help in emergency response. However, a study found that this influx normally decreases significantly after 12 weeks, and that 64% of volunteers were only used and needed during this three month period.⁰⁹ Furthermore, the efforts that are needed to organize this additional work force during this short period is intense and without the correct management, their presence can result in being a “nuisance and a liability”.¹⁰

Both the spontaneous response of local volunteers and an unmanaged influx of volunteers can pose risks to the wellbeing of the community and pose other challenges. Within the State of the World’s Volunteerism Report, they highlight a practical example in which untrained

08 United Nations Volunteers, “Volunteerism and disasters”, *State of the World’s Volunteerism Report*, New York, United Nations Volunteers, 2011, available at: http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/English/SWVR2011_full_%5B10%5D_chapter7.pdf [last accessed 11 May 2014].

09 *Ibid.*

10 John Handmer, Blythe McLennan and Joshua Whittaker, *op. cit.*, pp. 358–368.

and unaware individuals enter into unstable buildings, causing further damage or risk to the individuals trapped within the building or surrounding it, or, as another example notes, block road access for emergency services.

Regarding the expertise and skills that volunteers can bring, both local and international volunteers highly value local volunteers' knowledge and access to local communities and traditions, language skills and knowledge. However, 30% of local volunteers found little benefit to the role of international volunteers (volunteers from outside Lebanon) within the Lebanese context. On the other hand, many noted the added expertise, the networks and the lessons learnt from other contexts that these individuals have to offer.

Nevertheless, as noted by a number of participants to the survey, priority is often given to international volunteers and employees in Lebanon, the suggested reason being that "organizations have greater trust in their professionalism". Refugee International contested this outsourcing of skills in Lebanon though, stating that many UN and non-governmental organizations continue to fill staffing gaps by "deploying costly expatriate staff", which leads to "poorly-adapted" responses to the "reality of the Lebanese context".¹¹ This lack of local knowledge often makes communities feel that a "one size fits all" approach is employed by international organizations even when it comes to dealing with contexts that vary greatly. As stated by an interviewee in other field research: "They hire people who treat Lebanon like you would treat Haiti", the Lebanese practitioner pointed out, in essence noting that international workers apply the same approaches to vastly different contexts.¹²

Within Refugee International's recommendations, they stated that this practice should be swiftly changed, given that Lebanon is a country with strong academic institutions and a "very active civil society" which allows for capable, local individuals who could assume the positions of international workers.¹³

Stronger emphasis should be put on local volunteers, given that they will offer greater sustainability and constancy within a protracted crisis context. Furthermore, the presence of volunteers during the rebuilding stage can provide comfort and support to other members of

11 Refugees International, "Lebanon: Local institutions must lead the recovery efforts", 2006, available at: <http://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-local-institutions-must-lead-recovery-effort> [last accessed 30 June 2016].

12 Sonya Knox and Leila Zakharia, "The International aid community and local actors: Experiences and testimonies from the ground", Beirut, Civil Society Knowledge Centre, May 2014, available at: http://civilsociety-centre.org/paper/international-aid-community-and-local-actors#footnote21_mf78wqu [last accessed 30 June 2016].

13 Refugees International, *op. cit.*

the community. In this respect, accountability and trust is also ensured as there is a reduced threat that, in the rebuilding process, external influences will come into play. Zakharia and Know noted that those organizations with higher numbers of local staff and volunteers enjoy increased credibility and understanding with the communities they are targeting.¹⁴ Furthermore, members of vulnerable communities build their capacities, which strengthens their ability to respond to future crises in the area.¹⁵ Unfortunately, given the history of both the country and region, future crises should not be unexpected.

According to the surveys conducted, international volunteers, whilst bringing solid expertise and experience with them, can often lack the linguistic skills and cultural sensitivity that would allow them to act without close follow up from a local individual. This therefore demands further time and effort from locals in assisting the international volunteer in carrying out their tasks and duties. Furthermore, this can prove to be a highly unsatisfying experience for these volunteers if their skills are underused and undervalued.¹⁶ It is true that when well organized, the presence of this expertise can be highly valuable in emergency response, but given the urgency in such a context and the need to interact directly with the target groups, it can be concluded that international volunteers may have a stronger role in development frameworks.

Whilst appreciating the role of the international volunteer, this article will focus more on the role of the local volunteer as a long-term agent for change and positive influence. We will need to consider the role of these individuals in the Lebanese system, in respect to both emergency response and transition to development, as well as what role they *should* play ideally.

In summary, it is important that local volunteers are better included in development discourse, particularly now that strategic approaches are being employed within the response to the Syrian emergency and connections between disaster and development are increasing. As infrastructure and public services reach a breaking point within Lebanon as a result of the influx of Syrian refugees, and with no end to the conflict in sight, the perspective on how to deal with the crisis is changing. Development analysis is now taking place to manage the situation from a long term perspective and to cater to the needs of this new and seemingly permanent population.

14 Sonya Knox and Leila Zakharia, *op. cit.*

15 United Nations Volunteers, "Strategic Framework 2014-2017", New York, United Nations Volunteers, 2014, available at: http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2014/corporate/Strategic_Framework_EN.pdf [last accessed 9 May 2016].

16 United Nations Volunteers, "Volunteerism and disasters", *op. cit.*

04. IMPACT OF VOLUNTEERISM

Given the extensive discussion on the benefit gained by volunteers themselves, this analysis will consider the impacts on other key stakeholders within the Lebanese context. These will be considered as the following: governments, local organizations and local communities. Most emphasis will be given to the impact on local communities in order to analyse the capacity of volunteerism to enhance the resilience of vulnerable communities.

Let us first consider the potential impact of volunteerism at the national level. There are various spheres in which volunteers are able to influence the positive progress of the country, particularly when an environment is conducive to volunteerism.

There have been numerous global examples of governments welcoming volunteerism through setting up institutional and legal frameworks for volunteers. These include the government of Togo, which set up a volunteering scheme to counter national youth unemployment. After the first three years of the project, the increased employability of individuals could be clearly noted, as 40% of those youth who had participated in volunteering initiatives had, as a consequence, found paid employment.¹⁷ Other countries have enhanced spaces for volunteering in order to “reap the benefits” of these efforts towards national development goals. These include countries such as Honduras, Mozambique, and Peru. Each of these countries have passed laws that encourage and promote volunteerism and stakeholder participation. The rewards of such initiatives can be seen as educational and health services are improved in rural areas, volunteers find paid employment and civic engagement is increased.¹⁸

In Lebanon, there is no legal or official institutional framework for volunteers, although there have been efforts by the Ministry of Social Affairs to create enabling environments for volunteers, such as the development of a National Volunteer Service Program.¹⁹ The relatively inactive website acts as a directory of (limited) volunteer opportunities and (extensive) organizations working in Lebanon.

17 United Nations Volunteers, “State of the World’s Volunteerism Report: Transforming Governance”, New York, United Nations Volunteers, 2015, available at: <http://www.volunteeractioncounts.org/SWVR2015-frame/21337%20-%20SWVR%20report%20-%20ENGLISH%20-%20web%201.pdf> [last accessed 8 May 2015].

18 *Ibid.*

19 Ministry of Social Affairs, “National Volunteer Service Program”, 2016, available at: <http://nvsp.socialaffairs.gov.lb/LearnMore.aspx> [last accessed 10 May 2016].

However, without a solid framework within which volunteers can have a greater role in civil society, it depends on each organization's capacity to outreach, manage, and retain the committed and appropriately trained volunteers needed.

An additional benefit that volunteering at a national level yields is increased social inclusion and cross-community interactions. Such a benefit is demonstrated through a case study carried out in the religiously divided Northern Ireland, where individuals volunteer in both their own and new communities and are encouraged to engage in cross-community, cross-religious, cross-cultural dialogue.²⁰ In the long run, this can develop social cohesion and, in turn, better unite the nation. Through these united and collective voices, advocacy groups will be able to move from the local to the national level, to push their demands.²¹ Furthermore, this collective voice should include the voices of the most marginalized and most vulnerable, and will ensure the diversity and inclusion of opinions.

Nevertheless, to mobilize change within government institutions and promote good practice implies certain challenges, particularly when governments outsource (officially or unofficially) their responsibilities to the private sector or to non-governmental organizations. Such has been the case in Lebanon, as the government found itself incapable of covering the needs within its borders. For example, it was not until 2013 that The Ministry of Public Health (MoPH) was formally involved in the humanitarian response to the Syrian Crisis and not until early 2015 that real efforts of coordination and mapping began to take place, through the creation of a health steering committee. Up until that point, non-governmental organizations were the leading health service providers for vulnerable communities.

In such cases, where state responsibility is "delegated", it is difficult for individuals to know who to hold accountable, who to turn to when in need and where to receive correct and appropriate information. Hence, the inclusion of volunteers both in governmental and non-governmental bodies would do a great deal in ensuring the clear transfer of information to those communities in need. Furthermore, local volunteers with strong ties with their communities could act as mediators between these different stakeholders, and aid in efforts to push for the adequate and necessary services that vulnerable communities are in need of.

20 Volunteer Now, "The Role of Volunteering as an Integral Part of Community Development in Northern Ireland", Belfast, Volunteer Now, 2011, available at: <http://www.volunteernow.co.uk/fs/doc/publications/community-development-and-volunteering-briefing-paper1.pdf> [last accessed 12 May 2016].

21 United Nations Volunteers, "State of the World's Volunteerism Report: Transforming Governance", *op. cit.*

Local volunteers are also key in the improvement of democratic practices within governmental organizations, as they act as long term “monitors” of the state. Their presence is often deeply integrated within the humanitarian response and is therefore maintained during the timeframe needed to mobilize bottom-up change. This long-term presence can be key in aiding sustainable progress.²²

It is worth noting that the ability of volunteers to influence and create change has also been enhanced by the use of social media and the internet. Messages are more easily disseminated to the right audiences and in this way, the number of people who can be sensitized to a certain topic is increased. The use of social media has also been a strong tool in providing counter information to mainstream media. Given the cross-border nature of the internet, this information is easily shared and dispersed so that advocacy efforts can quickly become international.

The benefits that local organizations may be able to gain from engaging volunteers are also manifold; however, these benefits depend on the correct management and placement of volunteers. It is important to note that the below mentioned points relate to local NGOs working within Lebanon, although some points may also be relevant for international NGOs. The reason for focusing on local NGOs is that these recommendations may eventually work towards enhancing their capacities and their position within the response to the crisis, given the often unequal partnerships between international and local organizations and the unrealistic and demanding international donor requirements they are often subjected to.

Firstly, a spirit of volunteerism can help raise the profile of the organization before its target group. Through the inclusion of local volunteers within its projects, the name of the organization is more likely to reach new beneficiaries and the volunteer will be a source of quick information to which the beneficiary can refer to for knowledge on available services it provides.

Furthermore, of both advantage to the organization and the beneficiary community is the fact that through the inclusion of local volunteers, namely active members of the local community, project outcomes are more likely to be more relevant to and better based on the needs of the targeted community. Services will directly respond to the needs noted on the ground and will therefore be highly responsive and effective. During a time in which many local organizations are constrained by the requirements of international donors, providing strong justifications for the implementation of certain services rather than others and basing project outcomes on reliable and intimate needs assessments will provide a strong case for alternative, yet relevant actions.

22 VSO and the Institute of Development Studies, *op. cit.*

This further capacitates the organizations in responding to the changing dynamics in the field. To have a direct communication point with beneficiaries will ensure that these changes can be quickly noted and acted upon.

As local volunteers gather feedback and comments from beneficiaries on the services they provide, organizations' accountability with target beneficiaries will increase. With this, organizations should have tools in place and the capacity to be able to receive the feedback from volunteers on its activities and to be able to respond when necessary and when possible. Given the role of the volunteer as an "information-giver" and an onlooker to organizations' projects, they have a strong capacity to enhance the transparency of the organization, ensuring that targeted communities have access to all the necessary information about the service provider. The access and transmission of information is a "vital element in the promotion of democratic principles",²³ which will serve in the best interest of the organization and its reputation.

In order for the organization to reach its maximum capacity in achieving its objectives, and to have the furthest possible outreach to vulnerable populations, local volunteers should play a vital role in the structure of the organization. Coming from these isolated communities, local volunteers provide a direct link to populations in need and can assist the organization in ensuring that the most marginalized individuals are reached. As beneficiaries gain trust in organizations through volunteer intermediaries, the sense of connectivity between organization and target population will be enhanced and organizations' outreach to isolated and marginalised communities will be better facilitated. This in turn develops community resilience, through a feeling of mutual support and strong cooperative networks.²⁴

In regards to workforce, whilst respecting the concept of volunteerism as not replacing paid staff, organizations can gain new, valuable sets of skills through the use of volunteers and can in turn develop a more diverse workforce.²⁵ Sixty-nine percent of survey participants agreed that organizations could reap the benefits of increased resources, skills, ideas, manpower, and expertise at no-cost by incorporating volunteers into their work. In this particular case, international

23 United Nations Development Program, "Essentials: Volunteerism and Development", United Nations Development Program, October 2003, available at: http://www.worldvolunteerweb.org/fileadmin/docs/old/pdf/2003/essentials_vol.pdf [last accessed 10 May 2016].

24 John Mealia, "Community Resilience And Volunteerism In The Emergency Management Context", Torquay, Victoria, My Emergency Management, September 2015, available at: <http://myem.com.au/wp-content/uploads/John-Mealia-Paper-community-resilience.doc.pdf> [last accessed 7 May 2016].

25 Volunteer Now, *op. cit.*

NGOs can benefit from the language skills of local individuals and their intimate knowledge of the area. However, survey participants noted that a key obstacle to this so far may be a lack of strong leadership and capacity in organizations to manage larger volunteer capacities.

Finally, the influence on the community must be examined. However, before doing this, we must consider the multiple definitions of resilience.

From the surveys conducted with volunteers themselves, there were various interpretations of resilience. Given the lack of a standard definition in the international community,²⁶ these differing interpretations should be considered. Answers regarding individuals' understanding of resilience varied greatly and included: "communities can face and adapt to challenges and difficulties that come from sudden crisis"; "a community's ability to absorb stress in a crisis"; "the ability of a community to respond to difficult situations and to utilise its available resources"; "the capacity of a community to adapt to a sudden crisis that affects the community with [the] least damage and rebuild what was affected"; "control of their lives"; "the ability of a community to bounce back from a negative event"; "the ability of the community to deal with problems"; and "flexibility within the community".

The following factors can be considered as key elements in assessing resilience: exposure of individuals/community to risks; vulnerability, situations that do and could render the individuals/community vulnerable prior to and following a shock; coping and adapting, the ability of individuals/communities to cope and adapt in the face of problems; and finally, recovery, the ability of individuals/communities to "bounce forward"²⁷ to their initial circumstances prior to facing crises or challenges. Unfortunately, the World Bank envisages that the frequency and intensity of disasters, both manmade and natural, will continue to increase over the coming years.²⁸ This is predicted as a result of a number of factors including global warming and climate change, modern migration flows, population growth and reduced availability of natural resources. It is for this reason that many organizations are aiming to better mainstream resilience within their approaches to humanitarian and development work, as well as disaster response and prevention. Take for example the British Department for International Development, which now considers

26 Jaspreet Kindra, "Understanding Resilience", *IRIN News*, March 4th, 2013, <http://www.irinnews.org/analysis/2013/03/04/understanding-resilience> [last accessed 8 May 2016].

27 Laurie Mazur, "Bounce Forward: Building Resilience for Dangerous Times", *Solutions Journal*, Vol. 6, Solutions, January 2016, pp. 13-19, available at: <http://thesolutionsjournal.org/node/237418>

28 Department for International Development, "Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper", London, Department for International Development, November 2011, available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/186874/defining-disaster-resilience-approach-paper.pdf [last accessed 16 May 2016].

resilience to be a “vital component of their [...] work [...] in addressing both natural and manmade disasters”.²⁹

Given the above prediction of the World Bank regarding the regularity and force of disasters, the sustainability of programs is something that needs to be deeply considered. According to an analysis on resilience from UN Volunteers, “community resilience [...] can be enhanced through volunteerism [...as a] basis for successful and sustainable programmes”,^{30,31} This sustainability, and consequential resilience, can be reinforced by the presence of volunteers, given as previously mentioned that they can provide clear information regarding the needs on the ground. Furthermore, this sustainability will be enhanced through developing skills within the community, and decreasing their needs and their dependency on external actors to carry out certain roles within the community. As local volunteers develop their capacities, they increase the skills available within the community. In this way, livelihoods will also be sustained as individuals will have the soft and hard skills to offer to the local area. This empowers the community to lead its own efforts in responding to crisis, without relying, or with reduced reliance, on peripheral actors. Moreover, the continuous presence of local volunteers in their area ensures that those skills remain in the community and allow for sustainable development to take place.

This continuous presence of long-standing community volunteers also assists in the recovery component of resilience, as they are involved in the rebuilding efforts. This can contribute to a faster recovery, as “volunteers [...] facilitate] a strong transition before emergency relief and the rebuilding of productive lives”.³² These individuals are not dependent on project financing, nor are they as likely to leave as international volunteers are. Rather, they are the most likely to remain within the area to support community development efforts, given that they are invested members of the population.

Given the current emphasis from local and international bodies to prioritize resilience within their actions, interventions at the community level will be of key importance. As demonstrated before, as they are of benefit both to the organizations wishing to enter into communi-

29 Department for International Development, *op. cit.*

30 United Nations Volunteers, “Community Resilience For Environment And Disaster Risk Reduction: UNV Strategic Framework 2014 – 2017” New York, United Nations Volunteers, 2014, available at: <http://www.unv.org/annual-report-2014/pdf/2-Community%20Resilience%20for%20Environment%20and%20Disaster%20Risk%20Reduction.pdf> [last accessed 12 May 2016].

31 For the purposes of this article, in order to provide a concrete definition that incorporates the ideas above, we will consider resilience as the ability of communities to prevent and prepare for risks, and in the case of shock, the ability to cope and adapt; followed by a recovery in which the community moves forward to avoid further vulnerabilities of its members.

32 United Nations Volunteers, “Community Resilience For Environment And Disaster Risk Reduction: UNV Strategic Framework 2014 – 2017”, *ibid.*

ties, as well as to the community themselves, local volunteers can act as channels through which mutual trust can be developed and accountability before the target populations can be enhanced. As individuals volunteer within the framework of an organization's intervention, they hold knowledge that is not always directly accessible to the target beneficiaries. They also hold the capacity to convey this knowledge appropriately and comprehensively to the community at stake.

This has multiple advantages. Firstly, this can improve the engagement of the local community with the project. Moreover, this may lead to the community having a greater voice in the development and the progress of activities, which in turn ensures a more integrated grass-roots approach. Furthermore, such trust can ripen perspectives on available support networks (from both organizations and from volunteers) for community members, as well as cultivate local and internal support systems. Volunteerism can promote connectedness and local networks that can contribute to developing resilience.³³

According to UN Volunteers, "social cohesion and trust ... thrive where volunteerism is prevalent".³⁴ This is in part due to the commitment and engagement of volunteers in ensuring the wellbeing of the community. The presence of individuals who have voluntarily dedicated their time and energy to ensure the improved welfare of a population is profoundly appreciated. Social harmony can be fostered based on this shared interest in promoting the wellbeing of one's community.

Through this commitment to the community as a whole, rather than to a specific group, peace and cross-community dialogue can be forged. These efforts can be further supported by organizations as volunteers provide the links and the constructive knowledge and opportunities for such initiatives to be developed.

These volunteers must be considered as "agents for constructive change"³⁵, whose skills should be developed for the benefit of the community that they serve. These agents can aid in assuring the best quality and the most appropriate services for vulnerable populations.

33 John Mealia, *op. cit.*

34 United Nations Volunteers, "Volunteerism is universal", *State of the World's volunteerism report*, New York, United Nations Volunteers, 2011, available at: http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/English/SWVR2011_full_%5B04%5D_chapter1.pdf [last accessed 11 May 2014].

35 United Nations Development Programme, "Essentials: Volunteerism and Development", New York, United Nations Volunteers, 2003, available at: http://www.worldvolunteerweb.org/fileadmin/docs/old/pdf/2003/essentials_vol.pdf [last accessed 10 May 2016].

As highlighted in research conducted by the Institute of Development Studies and VSO, “the biggest issue for the poor [is] not necessarily that services [aren’t] there; the issue is that they don’t get access to them”.³⁶ This can be for a number of reasons, including a lack of information, “discriminatory social norms, institutional discrimination, corruption and naked power”.³⁷ This is often the case in Lebanon given that a large number of actors in the field work on political or religious bases. Sadly, as reported by Amel social workers in the Bekaa valley, certain groups within informal tented settlements are taken care of by certain organizations due to their religious or political alignment, leaving others without equal levels of support and access to services.

Despite volunteers being able to do little to directly tackle this systematic discrimination, they can, nevertheless, be information givers for potential beneficiaries, mapping an outline of the services available to them. This in turn can contribute to ensuring that education, health and housing services, for example, are available to the most exposed and marginalised individuals.

Volunteerism will also help beneficiaries develop a positive image for organizations and will promote active citizenship, encouraging other individuals to get involved, thereby creating stronger networks and support for individuals and local NGOs. This can be particularly necessary for smaller NGOs with limited resources.

One-hundred percent of the individuals surveyed said that they believe volunteerism can help develop the resilience of a community in Lebanon. Reasons behind this were that volunteerism increased cohesion and enhanced spaces for interaction; helped fill gaps in community dialogue and needs; and gave the community a sense of responsibility in responding to crises. The latter can be particularly important in inspiring new ways of thinking, active citizenship and a sense of community. With these elements enhanced, members of community assume greater responsibility towards their own population and have a heightened ability to contribute to positive change.

36 VSO and the Institute of Development Studies, *op. cit.*

37 *Ibid.*

05. OBSTACLES HINDERING THE ENHANCED INCLUSION OF VOLUNTEERISM WITHIN LEBANON

Despite the clear importance of including volunteers in crisis response, there are still certain challenges within the Lebanese context that hinder the effectiveness of such inclusiveness. Some of these have been previously mentioned, such as the risks that can come from (an influx of) untrained volunteers without the right supervision and management. This can cause not only physical risk but also cultural and practical risks. For example, if international volunteers arrive and are unable to communicate in the mother tongue of the beneficiaries they are working with, this could lead to cultural and linguistic misunderstandings and, in some cases, increased expectations from beneficiaries. Often times, beneficiaries view the presence of a foreigner as a sign of greater service as international organizations are presumed to be unbiasedly charitable and have greater resources and money, when this is not necessarily the case. In the particular case of Lebanon, with such sectarian and political divide, 81% of survey participants agreed that local volunteers can actually help overcome these dividing factors and can facilitate the development of trust and dialogue forums across diverse communities.

A second difficulty is in finding suitable volunteers for the needed tasks. With a lack of sufficiently structured forums in which local Lebanese organizations can announce volunteering positions and in which local and international volunteers can publish their curriculums, networks to create a viable volunteering system do not exist. Furthermore, once committed volunteers become engaged with the activities of an organization, it can be difficult to retain them. Many of the participants of the survey highlighted that one of their main challenges in accessing voluntary work in Lebanon was the amount of time they were able to commit. Many of them were students who have to balance studies, paid work, and volunteering. The Learning to CARE Institute refers to Safrit, Scheer and King's Seasons of Service to analyse the advantages of including different age ranges within volunteering activities. Given that young adults only have limited spare time, this leads to a necessity for quality in volunteer projects they decide to become involved in.

Local organizations, despite their often limited resources, must therefore appreciate this fact and should manage to find a balance between engagement and over-burdening volunteers with tasks. This is a fine balance to achieve, given that "people need to see tangible outcomes from their work in order to support those activities and continue to engage with them".³⁸ Furthermore,

38 VSO and the Institute of Development Studies, *op. cit.*

56% of survey participants also highlighted the concern of organizations over-using volunteers in place of paid staff.

An additional overarching problem is the ever increasing professionalization of the humanitarian sector. The professionalization of humanitarianism leaves little space for volunteers as they are not as skilled or educated as trained employees. The proliferation of BONGOs (business-oriented NGOs) within the sector in general, and in Lebanon with the influx of international NGOs, has further implications beyond volunteers. According to Kamel Mohanna, such developments within the sector are shifting the focus away from the “daily human interactions at the grassroots level”, and moving it towards “compliance-orientated” approaches.³⁹ Such a methodology has a tendency to sacrifice humanitarian values, as well as to reduce the importance of input received from the staff and volunteers working on the ground. Various individuals have expressed their concern over the role of community workers and volunteers within such a set-up.⁴⁰

Local and international NGOs will of course have differing considerations and values given to volunteers. There were equal numbers of volunteers from the survey who stated that they would prefer to either work for a local NGO or an international NGO. Each have their pros and cons regarding organization structure, management, flexibility, and access to the field. As such, it is for the individual volunteer to take a stance on the role of local and international NGOs in the response to the Syrian crisis.

06. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

It is within the context of the above mentioned challenges that I feel it is necessary to make the following recommendations for the enhancement of the volunteers’ role within the Lebanese crisis response.

- First and foremost, as highlighted within a community of practice workshops focusing on volunteer management within Lebanese civil society, there is a great need for a clear volunteer management plan⁴¹. This could be on two levels: at the organizational level, as organizations

39 Kamel Mohanna, *ibid*, pp. 42-47.

40 Feinstein International Centre and RedR UK, “Professionalising the Humanitarian Sector: A scoping study”, Elrha, April 2010, available at: http://www.elrha.org/wp-content/uploads/2015/01/Professionalising_the_humanitarian_sector.pdf [last accessed 13 May 2016].

41 Richard Bteich, “Volunteers’ Management in Civil Society Organizations in Lebanon, Summary

looking to recruit and work with volunteers develop better organised structures in which to welcome volunteers; or at a national level, such as governmental or non-governmental bodies, the Ministry of Social Affairs for example, take the initiative to develop a welcoming environment for volunteerism in which opportunities are accessible and volunteerism is encouraged. On the organizational level, this should be assisted by a clear assignment of tasks and a clear definition of the scope and limits of volunteer responsibilities.

- To make this possible, recruitment techniques or platforms must be enhanced. As previously demonstrated, there are currently limited online forums for volunteering options. Given the increasing use of online tools and social media, these could ensure that individuals are aware of opportunities available. That being said, word of mouth is an equally strong tool in the Lebanese context. As seen through Amel's strong experience in beneficiary outreach, local communities respond very well to what they hear through trusted voices. Thus, volunteers can act in the recruitment of other reliable volunteers. In fact, a study by VSO and the Institute of Development Research found that "[witnessing] the impact of volunteer activities" can have a "ripple effect".⁴²

- Finally, a spirit of volunteerism should be promoted. This can be achieved through schools and universities and other public spaces. Furthermore, the Lebanese government should work towards establishing a nurturing environment for volunteers, in which favorable policies exists and volunteerism is recognized and promoted.⁴³ In a time in which the government itself is hindered from providing the necessary services to cover the needs on the ground, a collective response from governmental bodies, non-governmental organizations, civil society and all other communities, to the protracted crisis is the only way to withstand the continuing pressure the country is currently suffering from.

In addition to the above recommendations, UN Volunteers advocate for the following, which can also assist in developing a strong and rounded culture of volunteerism:

- Define a common understanding of volunteerism and from that, foster greater appreciation of its values. Public dialogue surrounding volunteerism should take place between governmental and non-governmental organizations, as well as community leaders, in order for this

of Workshop", Padova Hotel, Sin El Fil, September 20th, 2014, available at: <http://baladi-lebanon.org/wp-content/uploads/2014/11/BALADI-CAP-Report-on-Volunteer-Management-Community-of-Practice.pdf> [last accessed 10 May 2016].

42 VSO and the Institute of Development Studies, *op.cit.*

43 United Nations Volunteers, "Developing a Volunteer Infrastructure: A Guidance Note", Bonn, United Nations Volunteers, 2003, available at: http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2003/Develop_InfraSt_V_Guid_Note_UK.pdf [last accessed 16 May 2016].

to occur. Research, documentation, and dissemination of best practices is also vital in gaining the right recognition for volunteerism. This can also act as a guide for organizations looking to successfully recruit and retain volunteers.

- Using a “diversity of approaches to mobilize and facilitate volunteerism” will ensure that volunteerism is appreciated as a whole consisting of many parts. This will ensure that all communities are encouraged to engage in a range of voluntary activities, including short-term, long-term, office-based, field-based, and online volunteering.
- Develop multi-year volunteer supported projects that fall in line with the country’s development objectives.⁴⁴

Given the current Lebanese context and the increasing strategic approaches being employed in response to the presence of Syrians in the area, there are conceptual and realistic shifts in the understanding of the crisis as it is. Development discourse is now, naturally, being employed. The United Nations Volunteer body states that volunteerism should be fully incorporated within this discourse.⁴⁵

Upon brief examination, the discourse on the transition of the Syrian crisis from an emergency to a development issue has yet to sufficiently incorporate the role of volunteers. Rather, it is still very much focused on compliance with donor requirements and does not give full consideration to involving the community with the response. As confirmed in the State of the World’s Volunteerism 2015 report, there needs to be “radical shifts” to better include a community in their own development and in the country’s progress.⁴⁶ “Managing disasters efficiently and effectively begins and ends with communities”.⁴⁷

44 *Ibid.*

45 United Nations Volunteers, “Volunteerism and disasters”, *ibid.*

46 United Nations Volunteers, “State of the World’s Volunteerism Report: Transforming Governance”, *ibid.*

47 United Nations Volunteers, “Volunteerism and disasters”, *ibid.*

