

July 2022
— Issue 20

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

FOCUS

**LIBERTÉS
ASSOCIATIVES
EN DANGER**
**ASSOCIATIVE
FREEDOMS
AT RISK**

L'ÉPREUVE DE FORCE
THE TEST OF STRENGTH

© Fernando Podolski

MAIS ÉGALEMENT...

TRIBUNE

Fonds gelés: la double peine
du peuple afghan

— p. 86

Frozen funds: the double
punishment of the Afghan people

BUT ALSO...

REPORTAGE

L'Afghanistan au temps
des talibans

— p. 98

Afghanistan in the time
of the Taliban

CULTURE

Le retour du Brax

— p. 125

The return of the Brax

Alternatives Humanitaires est une revue bilingue (français/anglais) à vocation internationale soutenue par :
Humanitarian Alternatives is an international, bilingual review (English/French) supported by:



Avec la contribution de | *With the contribution of:*
Fonds RIACE France

En collaboration avec un réseau d'universités et d'institutions partenaires qui s'enrichit régulièrement. À ce jour :
In collaboration with a developing network of partner universities and institutes:



Directeur de la publication | *Publication director*
Bernard Michel

Conseil d'orientation | *Steering council*

Francis Charhon • Jean-Pierre Claveranne • Yvan Conoir
• Emanuela Croce • Bruno-Georges David
• Luc Lamprière • Jean-François Mattei • Karine Meaux
• Bernard Michel • Benoît Miribel • Bénédicte Pansier
• Pascal Revault • Jean-Baptiste Richardier • Maria Rubio
• Jean-Christophe Rufin • Philippe Ryfman • Bénédicte Schutz
• Virginie Troit • Joël Weiler

Comité de rédaction | *Editorial board*

Aude Brus / Pierre Gallien • Clara Egger • Valérie Gorin
• Vincent Léger • Stéphanie Nguengang Wakap
• Stéphanie Stern

Conseil scientifique | *Scientific council*

François Audet • Sophie Brière / Stéphanie Maltais
• Yvan Conoir • Kouassi Aimé Malanhous
• Houwayda Matta Bou Ramia
• Frédéric Meunier / Jean-Pierre Veyrenche • Gautier Pirotte
• Dana Popescu-Jourdy • Nathalie Rubio
• Stéphanie Tchiombiano

Rédacteur en chef | *Editor-in-Chief*
Boris Martin

boris.martin@alternatives-humanitaires.org

Chargée de coordination | *Coordination manager*
Caroline Voisine

caroline.voisine@alternatives-humanitaires.org

Chargée de projet | *Project officer*

Capucine Coninx
capucine.coninx@alternatives-humanitaires.org

Traducteurs | *Translators*

Gillian Eaton • Rozenn Guennou • Fay Guerry • Alan Johnson
• Juliet Powys • Benjamin Richardier • Derek Scoins

Correction de la version française
| *Correction for the French version*
Cécile Leonett

Correction de la version anglaise
| *Correction for the English version*
A.D.T. International

ÉDITORIAL | EDITORIAL

Extension de la « contre-révolution anti-associative » : diagnostic, enjeux, solutions

Extension of the “anti-associative counter-revolution”: diagnosis, challenges, solutions

Philippe Ryfman • Juriste et politiste, professeur et chercheur associé honoraire à l'université Paris I, chercheur associé à l'Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires (Montréal). Il analyse – à travers livres et articles – le monde des organisations non gouvernementales, du Nord, du Sud et émergentes, ainsi que le champ humanitaire
Copilote du dossier de ce numéro, avec *Boris Martin*, rédacteur en chef

Philippe Ryfman • Jurist and political scientist, Professor and Honorary Research Fellow at Paris I University, Associate Researcher at the Canadian Research Institute on Humanitarian Crises and Aid (Montreal). Through books and articles, he analyses the world of established and emerging non-governmental organisations from the Global North and the Global South, as well as the humanitarian field
Co-director of this issue's *Focus*, with *Boris Martin*, Editor-in-Chief





PHILIPPE
RYFMAN

Les restrictions à la liberté d'association constituent un marqueur trop souvent négligé du glissement d'un régime politique vers l'autoritarisme, voire la dictature. Le cas de la Russie l'illustre de manière emblématique. Lorsque les historiens écriront le narratif de la période ayant précédé la guerre déclenchée contre l'Ukraine, ils ne devraient pas manquer de mentionner que dix ans auparavant, en 2012, la Douma (le Parlement russe) avait adopté une législation – à l'époque unique en son genre – introduisant la notion d'« agent de l'étranger », ou « agent étranger », appliquée à certains acteurs associatifs. Inspiré du langage soviétique, ce concept – aux contours vagues et constamment élargis – sert depuis à qualifier (ou plutôt à disqualifier) les organisations de la société civile (OSC) russes, bénéficiaires de financements extérieurs et (de ce fait) suspectes d'être des suppôts de puissances étrangères, voire même des espions.

L'exemple russe n'est cependant pas isolé. De l'Égypte au Nord Soudan, du Bangladesh au Venezuela, de la Birmanie à l'Inde, de la Hongrie à Israël, de la Palestine à Hong-Kong (dernière région de la Chine continentale où une relative liberté associative subsistait) ou encore au Burundi, les mesures coercitives se multiplient aussi bien à l'encontre des milieux associatifs nationaux que d'organisations non gouvernementales (ONG) à dimension internationale. Le résultat en est que, dans de nombreux pays, la société civile est en recul et les ONG sont sur la défensive. Cette réaction répressive – alimentée par des mécanismes d'imitation et de déclinaison d'outils expérimentés ailleurs (notamment avec la reprise de la qualification d'« agent de l'étranger » par plusieurs gouvernements) – peut s'analyser comme une véritable « contre-révolution », dotée d'un corpus idéologique en voie de solidification et visant à la mise sous tutelle de la liberté d'association, voire à son élimination.

Il est frappant de constater que, même dans des pays démocratiques, la tentation du durcissement de la réglementation du

Restrictions on freedom of association are a too often neglected marker of the shift of a political regime towards authoritarianism, or even dictatorship. Russia is a case in point. When historians write the narrative of the period leading up to the war against Ukraine, they must not fail to mention that ten years earlier, in 2012, the Duma (the Russian Parliament) had adopted legislation – unique in its kind at the time – introducing the concept of “foreign agent”, which was applied to certain civic actors. Inspired by the Soviet language, this concept – with its vague and ever-expanding contours – has since been used to describe Russian civil society organisations (CSOs) which receive external funding and are therefore suspected of being accomplices of foreign powers, or even spies.

Russia, however, is not an isolated case. From Egypt to North Sudan, from Bangladesh to Venezuela, from Myanmar to India, from Hungary to Israel, from Palestine to Hong Kong (the last region of mainland China where relative freedom of associations remained) or even Burundi, coercive measures have been on the rise against both national associations and international non-governmental organisations (NGOs). The result is that in many countries, civil society is in decline, and NGOs are on the defensive. This repressive reaction – fuelled by the imitation and use of tools experimented elsewhere (notably the same “foreign agent” qualification by several governments) – can be identified as a full-blown “counter-revolution”, endowed with a solid ideological corpus and aimed at putting freedom of association under trusteeship, if not eliminating it completely.

It is striking to note that, even in democratic countries, there is a growing temptation to tighten the legislative framework governing associations. Certainly the intentions may be relevant and the motives legitimate (combating terrorism, money laundering and cor-

milieu associatif croît fortement. Certes, les intentions peuvent être pertinentes et les motifs légitimes (lutte contre le terrorisme, le blanchiment d'argent et les circuits de corruption, ou l'influence djihadiste, etc.), mais le risque d'effets pervers est réel. Ainsi, en France, le « délit de solidarité » (expression sans existence juridique, apparue à l'initiative d'associations de soutien aux immigrés et désignant, pour elles ou leurs militants, l'ouverture des poursuites pour aide au séjour irrégulier d'étrangers) a certes vécu. Cependant, il a fallu pour cela – successivement – la décision du Conseil Constitutionnel du 6 juillet 2018, conférant une valeur constitutionnelle au principe de fraternité. Puis la loi du 10 septembre 2018 prenant en compte cette décision et élargissant le champ des immunités à tout acte n'ayant donné lieu à « aucune contrepartie directe ou indirecte » et accompli « dans un but exclusivement humanitaire ». Enfin, l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 26 février 2020 clarifie l'interprétation de la loi et juge que la protection des actes solidaires peut également s'appliquer aux actes militants accomplis au sein d'une association. Toutefois, ce sont désormais les dispositions de la loi dite « séparatisme » du 24 août 2021 qui suscitent une profonde inquiétude au sein du monde associatif, surtout en raison du pouvoir considérable d'interprétation désormais conféré à l'administration, à travers le « Contrat d'engagement républicain » (CER). Le Mouvement associatif – qui représente plus d'une association sur deux en France, tous secteurs confondus, à travers les diverses coordinations qui en sont membres – a exprimé publiquement son vif désaccord et ses inquiétudes¹. D'autant plus que – outre le risque de sanctions arbitraires – le décret d'application inclut une disposition (ne figurant pas dans la loi) qui rend les dirigeants associatifs responsables de la bonne application du CER par les

ruption circuits, the jihadist influence, etc.), but the risk of adverse effects is real. In France, the “offence of solidarity” (an expression with no legal existence, which appeared in relation to associations which support immigrants and sets in motion legal proceedings against them or their activists for having assisted the illegal settlement of foreigners) has come into effect. This required a decision by the Constitutional Council on 6 July 2018, which conferred a constitutional value to the principle of fraternity. This was followed by a law on 10 September 2018, which took this decision into account and broadened the scope of immunities to any act that did not give rise to “any direct or indirect compensation” and was performed “exclusively for a humanitarian purpose”. Finally, a decision by the Criminal Division of the Court of Cassation on 26 February 2020 clarified the interpretation of the law and ruled that the protection of acts of solidarity could also apply to acts of activism carried out within an association. However, the civic sector is now increasingly concerned by the so-called “separatism act” of 24 August 2021, particularly due to the considerable power of interpretation now conferred on the administration by the *Contrat d'engagement républicain* (Republican Commitment Contract or CER). The *Mouvement associatif* – which represents more than half of the associations in France, all sectors combined, through the various coordinating bodies of its members – has publicly expressed its strong disapproval and ongoing concerns.¹ All the more so since – in addition to the risk of arbitrary sanctions – the implementing decree includes a provision (not included in the act) which makes leaders of associations responsible for the proper application of the CER by the volunteers, employees and members of each organisation. In neighbouring Italy, legal proceedings have been launched against associations conducting search

— 1. Le Mouvement associatif, « Contrat d'engagement républicain : le désaccord des associations », communiqué de presse du 3 janvier 2022, https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2022/01/LMA_CP_03012022_decretCER.pdf

— 1. Le Mouvement associatif, « Contrat d'engagement républicain : le désaccord des associations », communiqué de presse du 3 janvier 2022, https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2022/01/LMA_CP_03012022_decretCER.pdf

bénévoles, les salariés et les adhérents de chaque organisation concernée. Dans l'Italie voisine, des procédures judiciaires ont été initiées à l'encontre d'associations pratiquant le sauvetage en mer de migrants tentant de gagner l'Europe.

Ces constats sont d'autant plus préoccupants qu'ils s'inscrivent visiblement dans la durée. En 2017, nous faisons état de premiers signaux déjà inquiétants². Cinq ans plus tard, la situation n'a cessé de se détériorer tandis que les restrictions se sont structurées et renforcées. Un phénomène d'accélération est même repérable. Ainsi en Inde, depuis l'arrivée au pouvoir de Narendra Modi en 2014, plus de 13 000 ONG indiennes ou étrangères ont perdu leur licence – document nécessaire et obligatoire pour recevoir des financements étrangers. Cela a conduit la grande majorité d'entre elles à devoir cesser toute activité. Le nombre d'associations a ainsi été réduit drastiquement, des plus connues aux plus petites, à l'exemple d'Amnesty International – Inde qui, en septembre 2020, a dû fermer. En janvier 2022, cela a été le tour d'Oxfam – India de se voir refuser sa demande de renouvellement de licence, ce qui l'a contrainte à réduire considérablement ses activités. Par ailleurs, en mars 2022, le gouvernement local de Hong-Kong a rejoint à *Hong-Kong Watch* – une ONG britannique de défense des droits (pourtant basée au Royaume-Uni) – de fermer son site web, la menaçant de sanctions financières et d'emprisonnement pour ses membres, sur la base de la loi sur la sécurité nationale – imposée par Pékin en 2020 au territoire, pour étouffer toute dissidence et critique. C'est ce même texte répressif qui a conduit Amnesty International à fermer fin 2021 sa section locale et sa section régionale, la grande organisation de défense des droits humains estimant qu'il n'était plus possible de travailler librement sur

and rescue operations for migrants trying to reach Europe by sea.

These findings are all the more worrying because they clearly impact the long term. In 2017, we reported the first alarm bells.² Five years later, the situation continued to deteriorate as restrictions were structured and strengthened. It was even possible to detect an acceleration of the measures. In India, for example, since Narendra Modi came to power in 2014, more than 13,000 Indian and foreign NGOs have lost their licence, a mandatory document required to receive foreign funding. This has led the vast majority of them to stop their activities. The number of associations has been drastically reduced, from the smallest to the best known, for example Amnesty International – India, which was forced to close in September 2020. In January 2022, it was Oxfam – India's turn to be denied its licence renewal application, meaning that it had to significantly shrink its operations. In March 2022, the local government of Hong Kong ordered Hong Kong Watch, a British human rights NGO based in the United Kingdom, to shut down its website, threatening it with financial sanctions and imprisonment for its members, citing the national security law imposed on the territory by Beijing in 2020 to suppress dissent and criticism. This same repressive text prompted Amnesty International to close its local and regional branches at the end of 2021, since the organisation believed that it was no longer possible to work freely in the territory without fear of "serious reprisals from the government", according to its Secretary-General.³

— 2. Philippe Ryfman, « Contrer la Contre-révolution anti-associative, un objectif de politique internationale », *The Conversation*, 28 juin 2017, <https://theconversation.com/contrer-la-contre-revolution-anti-associative-un-objectif-de-politique-internationale-79960>

— 2. Philippe Ryfman, « Contrer la Contre-révolution anti-associative, un objectif de politique internationale », *The Conversation*, 28 juin 2017, <https://theconversation.com/contrer-la-contre-revolution-anti-associative-un-objectif-de-politique-internationale-79960>

— 3. Laurence Defranoux, « Menacée, l'ONG Amnesty International quitte le navire Hongkong », *Libération*, 25 octobre 2021, https://www.liberation.fr/international/asie-pacifique/menacee-long-amnesty-international-quitte-le-navire-hongkong-20211025_BGC-F205BDNCJHGTMYVB2GXHFSU

le territoire sans craindre, selon sa secrétaire générale, « de graves représailles du gouvernement³ ».

Dans un tel contexte, ce nouveau dossier d'*Alternatives Humanitaires* s'est donné comme objectif, d'abord de documenter les prodromes, ainsi que les développements de cette contre-révolution anti-associative. Ensuite, d'identifier les méthodes et moyens mis à son service par les différentes autorités. Enfin, d'évaluer les outils dont les OSC se dotent afin de répondre – quand elles le peuvent – à ces attaques directes ou indirectes. Les contributions ici réunies montrent la richesse du sujet et révèlent des facettes souvent insoupçonnées des attaques portées contre la liberté d'association.

À travers une série d'exemples dans une sélection de pays étrangers, mais aussi en France, Roxane Grisard et Vincent Pradier interpellent – en s'appuyant sur une analyse fouillée – sur les règles de conditionnalité de plus en plus strictes dans l'emploi des ressources allouées par les bailleurs publics aux OSC et à ce que cela traduit en matière de politiques publiques. Ils s'intéressent plus particulièrement au cas français, sans négliger l'échelon européen. Ils montrent en effet – en dépit du discours officiel sur l'utilité sociale des ONG – que ces dernières font face à un nombre croissant de contraintes. En outre, l'accès aux financements publics est de plus en plus étroitement conditionné au respect de normes drastiques en matière d'efficacité, de transparence et de mise en concurrence. Des conditions qui tendent à assimiler les organisations à but non lucratif à des opératrices d'État et à affecter leur liberté d'action. Ils en concluent – en tout cas pour celles actives dans le domaine de la solidarité internationale et de l'aide – que les modalités de leur redevabilité vis-à-vis des financements reçus est entièrement à repenser.

Against this backdrop, this new special feature of *Humanitarian Alternatives* has set itself multiple objectives. First, to document the prodromes as well as the developments of this anti-associative counter-revolution; second, to identify the methods and means with which it has been endowed by various authorities; lastly, to evaluate the tools that CSOs acquire in order to respond – when they can – to these direct or indirect attacks. The contributions compiled in this issue illustrate the depth and breadth of the subject and expose often unsuspected facets of the attacks on freedom of association.

Backed by a thorough analysis and drawing on a series of examples from a selection of countries including France, Roxane Grisard and Vincent Pradier challenge the increasingly strict rules of conditionality imposed on the use of resources allocated by public donors to CSOs and what this translates to in terms of public policies. They are particularly interested in the case of France, albeit without ignoring what is going on at the European level. Despite the official discourse on the social utility of NGOs, the authors demonstrate that they face an increasing number of constraints. In addition, access to public funding is progressively more dependent on strict standards of efficiency, transparency and competition. These conditions tend to assimilate nonprofit organisations with state operators and affect their freedom of action. The authors conclude – at least for those organisations active in the field of international solidarity and aid – that the conditions governing their accountability for funding received must be entirely rethought.

Julien Talpin and Antonio Delfini believe, for their part, that freedom of association in France has been called into question – in some respects at least – as a result of the adoption of the country's newly adopted separatism act. But the issue goes beyond that. In October 2020, a report by the *Observatoire des libertés associatives* – a watch dog set up pre-

— 3. Laurence Defranoux, « Menacée, l'ONG Amnesty International quitte le navire Hongkong », *Libération*, 25 octobre 2021, https://www.liberation.fr/international/asie-pacifique/menacee-long-amnesty-international-quitte-le-navire-hongkong-20211025_BGC-F2O5BDNCJHGTMYB2GXHFSU

Julien Talpin et Antonio Delfini estiment, quant à eux, que la liberté d'association en France est sujette à des remises en cause – au moins sur certains de ses volets –, précisément à la suite de l'adoption de la loi séparatisme. Mais cela va au-delà. Ainsi, en octobre 2020, un rapport de l'Observatoire des libertés associatives – précisément créé en vue d'assurer un suivi de ce sujet – comptabilisait cent cas de sanctions publiques envers des associations, après des prises de position ou mobilisations de leur part. Dans un second rapport, en février 2022, le même Observatoire a procédé à une étude détaillée de vingt cas d'associations accusées entre 2016 et 2020 d'avoir tenu des propos, ou mis en place des actions considérées – par l'administration – comme contraires aux valeurs de la République. Pour ces auteurs, chercher à étouffer la critique associative revient à appauvrir la démocratie.

Quant à la Russie, au fil des années, les dispositions restrictives n'ont cessé de se durcir, pour culminer, quelques semaines avant l'invasion de l'Ukraine, avec la dissolution de Memorial. Cette association, l'une des plus importantes du pays, avait été fondée en 1989 par Andreï Sakharov, prix Nobel de la paix. Au considérable travail de mémoire sur les crimes du stalinisme qui avait motivé sa création, elle avait progressivement ajouté la défense des droits de l'Homme dans la période contemporaine. Du fait de son activisme, de son professionnalisme et de sa notoriété, aussi bien en Russie qu'à l'échelle internationale, elle représentait l'un des derniers obstacles à la politique d'étouffement de la société civile patiemment mise en œuvre depuis une décennie par le gouvernement de la Fédération de Russie. Sa dissolution, le 29 décembre 2021, n'est probablement pas – à la lumière des événements ultérieurs – une coïncidence.

Dans un article dense et particulièrement documenté, Anne Le Huérou et Aude Merlin retracent l'émergence d'une société civile à la fin des années soviétiques jusqu'à sa reprise en main par le pouvoir russe post-soviétique. Dans la Russie d'après 1991, le développement

cisely to ensure this matter was being monitored – recorded 100 cases of public sanctions against associations, following positions taken or mobilisations on their part. In a second report, in February 2022, the same watch dog carried out a detailed study of twenty cases of associations accused of having spoken out or implemented actions which the administration considered to be contrary to the values of the Republic between 2016 and 2020. For these authors, trying to stifle civic criticism is tantamount to crippling democracy.

As for Russia, restrictive measures have steadily increased over the years, culminating with the dissolution of Memorial a few weeks before the invasion of Ukraine. This NGO, one of the largest in the country, was founded in 1989 by Andreï Sakharov, a Nobel Peace Prize winner. In addition to the considerable work of remembrance on the crimes of Stalinism which motivated its creation, it had gradually addressed the defence of human rights in modern times. Because of its activism, professionalism and reputation, both in Russia and internationally, it was one of the last remaining obstacles to the policy of stifling civil society, which the government of the Russian Federation had been patiently implementing for a decade. In light of subsequent events, its dissolution on 29 December 2021 was likely not a coincidence.

In a dense and particularly well documented article, Anne Le Huérou and Aude Merlin retrace the emergence of a civil society from the end of the Soviet years until its takeover by the post-Soviet Russian power. In post-1991 Russia, the development of an autonomous civil society was seen as one of the essential conditions for the transition from the communist dictatorship to the democratic construction of the State and society that emerged from it. This gave rise to a multitude of associations. Gradually, however – with the arrival of Vladimir Putin – the landscape began to change. Although associations

d'une société civile autonome est alors perçu comme une des conditions essentielles de la transition de la dictature communiste vers la construction démocratique de l'État et de la société issus de celle-ci. D'où la naissance d'une multitude d'associations. Progressivement, cependant – avec l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine –, le contexte va se transformer. Dans un premier temps, elles sont encore vues d'un œil favorable en tant qu'élément de la politique sociale initiée par le nouveau gouvernement – les associations étrangères sont quant à elles tolérées –, mais un renversement va se produire. Entre 2012 et 2022, un verrouillage méthodique de la société civile se met en place, dont on voit aujourd'hui le résultat. Si, dans la Russie de Poutine, les modes de résistance civique perdurent et se réinventent, ils sont atomisés et persécutés.

Kouassi Aimé Malanhouta fournit au lecteur un éclairage bien utile sur la réglementation, fréquemment méconnue, en vigueur dans plusieurs pays africains. L'empilement des normes aboutit – dans le meilleur des cas – à un resserrement de la liberté d'association. Il montre bien que si dans le cadre juridique international, la liberté associative est clairement établie, sa reconnaissance connaît de sérieuses nuances au gré des régimes. Il en identifie trois variantes, les États qui ne reconnaissent pas la liberté d'association de façon générale, ceux qui ne la réservent qu'à certaines structures, et enfin ceux qui visent – au bout du compte – à instituer leur musellement. Son analyse l'amène aussi à s'intéresser au cas de la Suisse, pays pourtant généralement considéré comme exemplaire en matière de droit d'association. Là, nul besoin pour les fondateurs d'effectuer, ne serait-ce qu'une simple déclaration d'existence auprès d'une quelconque autorité publique. L'association acquiert la personnalité morale simplement par l'adoption de ses statuts par les adhérents. Pourtant, certains signaux sont inquiétants. Ils vont de la tentation d'élargir les possibilités de dissolution dévolues au gouvernement fédéral à une taxation déguisée des ONG – à travers l'application obligatoire d'un

were still initially favourably seen as an element of social policy initiated by the new government – foreign ones, for their part, were tolerated – a reversal soon occurred. Between 2012 and 2022, a methodical lockdown of civil society was implemented, the results of which can now be seen. Although methods of civic resistance persist and reinvent themselves in Putin's Russia, they continue to be annihilated and persecuted.

Kouassi Aimé Malanhouta provides the reader with useful insight into the regulations in place in several African countries, which are often little-known. The proliferation of standards has resulted – at best – in a decline of freedom of association. The author shows that although freedom of association is clearly established in the international legal framework, its recognition can be impeded to varying degrees depending on the regime. He identifies three variants: States which do not recognise any freedom of association; those which limit it to certain types of organisations and, lastly, those which aim – ultimately – to suppress civil society. His analysis also leads him to take an interest in the case of Switzerland, a country that is generally considered to be exemplary in terms of the right of association. There, founders of associations in the country are not required to declare their existence to any public authority; organisations acquire a legal personality when their statutes are adopted by their members. However, there are some worrying signs. They range from the temptation to extend the federal government's power of dissolution to a stealth tax on NGOs – through the mandatory application of a negative interest rate on bank accounts – as soon as the amounts exceed the rather low amount of 100,000 euros.

Through a mirror effect, Vivianne Châtel devotes a meticulous study to Switzerland where, in her view, a battle is taking place between associations and multinational companies. The author argues that associations are caught in the paradoxes of contemporary societies. For a few years

taux d'intérêt négatif sur les comptes bancaires – dès que les sommes déposées excèdent le montant, assez limité, de 100 000 euros.

Précisément – par un effet miroir – Vivianne Châtel consacre une étude méticuleuse à l'espace helvétique où se déroule, selon elle, une bataille entre associations et entreprises multinationales. Pour cette auteure, les associations y sont prises dans les paradoxes des sociétés contemporaines. Ainsi se heurtent-elles depuis quelques années à des « procédures-bâillons », c'est-à-dire des actions en justice intentées par des entreprises dans l'intention de les réduire au silence ou de les intimider. De son côté, le gouvernement de Berne s'émeut lorsque – notamment en matière d'aide au développement et d'humanitaire – des associations, qu'il finance en partie, prennent des positions jugées trop critiques vis-à-vis de la politique étrangère suisse, ou de leur degré de réactivité face aux errements de certaines grandes entreprises basées dans le pays. À partir de dispositions législatives interdisant le financement de campagnes politiques et d'activités de lobbying à toute structure bénéficiaire de fonds de la Confédération, la tentation d'en faire application aux ONG récipiendaires de financements publics grandit.

Enfin, Ülker Sözen pose un regard critique sur le paysage contrasté de la société civile en Turquie. Lequel n'est pas sans analogie avec celui de la Russie. Il se caractérise par une augmentation significative des contrôles étatiques sur les OSC, la mise en œuvre de mesures visant à réduire les prises de position critiques et, enfin, l'imposition de restrictions aux liens internationaux, notamment financiers. Selon l'auteure, la Turquie est un exemple de la montée en parallèle de l'autoritarisme dans le champ politique (incarné par Recep Tayyip Erdoğan) et de la réduction de plus en plus flagrante de l'espace civique. Si, au début des années 2000, le secteur associatif s'y était fortement développé – à la faveur du lancement d'un processus d'adhésion du pays à l'Union

now, they have been confronted with "gag laws", legal actions brought by companies with the intention of silencing or intimidating them. For its part, the government of Bern is concerned that associations, which it partly finances, are taking positions which are deemed to be too critical of Swiss foreign policy or of its responsiveness to the misguided actions of some large companies with operations in the country. Based on legislative provisions prohibiting all structures obtaining Confederation funds from financing political campaigns and lobbying activities, the temptation to apply this to NGOs receiving public funding is gaining momentum.

Finally, Ülker Sözen takes a critical look at the contrasting landscape of civil society in Turkey, which incidentally is analogous with that of Russia. It is characterised by a significant increase in state controls over CSOs, the implementation of measures to curb the expression of critical positions and, finally, the imposition of restrictions on international ties, particularly financial ones. According to the author, Turkey is an example of the parallel rise of authoritarianism in the political field (embodied by Recep Tayyip Erdoğan) and the increasingly flagrant reduction of civic space. Although the civic sector developed significantly in the early 2000s – thanks to the launch of the country's process of accession to the European Union – the situation was turned around by the 2013 Gezi Park protests in Istanbul. Many associations have been victims of tax penalties as well as police raids on their offices and even criminalisation of their activities. However, here too as in Russia, CSOs are trying to set up alternative methods of action and to develop counter-strategies that are protected as far as possible from the reach of the central government.

This general survey may induce a feeling of pessimism. Yet we must not give in to it. The various articles gathered in this issue show that, whenever they can, local, national or international associations are demonstrating crea-

européenne – la situation s’est retournée à partir du mouvement contestataire dit du Parc Gezi à Istanbul, en 2013. De nombreuses associations ont ainsi été victimes de pénalités fiscales, mais aussi de raids policiers dans leurs bureaux, voire d’une criminalisation de leurs activités. Néanmoins, là aussi, comme en Russie, des OSC s’efforcent de mettre en place des modes alternatifs d’action et élaborent des contre-stratégies à l’abri – autant que faire se peut – des regards du pouvoir central.

À l’issue de ce tour d’horizon, un sentiment de pessimisme pourrait prévaloir. Pourtant, il ne faut pas y céder. Les différents articles ici réunis montrent bien qu’à chaque fois qu’elles le peuvent, les associations locales, nationales ou internationales font preuve d’imagination créatrice, de mobilisation, de regroupement, de mise en œuvre de stratégies alternatives. Certes, dans ce combat, elles devraient s’attacher davantage à obtenir l’appui de certains États ou le concours d’organisations internationales en les invitant à s’engager résolument, concrètement, c’est-à-dire au-delà des discours convenus, à leurs côtés dans la défense des libertés associatives. L’Histoire le montre : dès que la chape de plomb de l’autoritarisme ou de la dictature dans un pays se fissure, les OSC refleurissent. Pareillement, dans des contextes pourtant extrêmes – pensons à la guerre en Ukraine –, la résilience et les capacités d’adaptation de la société civile se révèlent impressionnantes. C’est donc d’abord en leur sein et à travers leurs engagements et leurs initiatives que les OSC parviendront, partout dans le monde, à surmonter cette période incontestablement difficile et à inverser les rapports de force. Pour ce faire, elles devront privilégier l’horizontalité, autant que la mutualisation et les rassemblements les plus larges possibles. En recourant à l’arme du droit, en renforçant leur insertion dans le tissu social et économique, en travaillant à leur enracinement citoyen, elles parviendront à inverser ces tendances mortifères. De notre place, modestement, nous ne pouvons qu’espérer que ce numéro contribue à éclairer le chemin qui est le leur. Et le nôtre.

tive imagination as well as mobilising, grouping and implementing alternative strategies. Of course, in this struggle, they must endeavour to obtain more support from certain States or international organisations by inviting them to stand alongside them in the defence of their rights resolutely and concretely, by which I mean beyond platitudes. History has shown that as soon as the wall of silence of authoritarianism or dictatorship in a country crumbles, CSOs flourish anew. Similarly, in extreme contexts – such as the war in Ukraine – civil society demonstrates an impressive capacity for resilience and adaptation. It is therefore foremost within these organisations and through their commitments and initiatives that CSOs will succeed, around the world, in overcoming this undeniably difficult period and in reversing the balance of power. To do so, they will also have to favour horizontality, the pooling of resources and the widest possible mobilisation. By resorting to the instrument of the law, by strengthening their integration into the social and economic fabric and by working towards their civic establishment, they will succeed in reversing these stifling trends. From our perspective, we can only hope, modestly, that this issue will help to light their path. And ours.

Translated from the French by Juliet Powys

A photograph of a crowd of people at what appears to be a protest or rally. Several hands are raised in the air, some with white bandages wrapped around the wrists. The background is blurred, focusing attention on the raised hands and the text overlay.

FOCUS

**LIBERTÉS
ASSOCIATIVES
EN DANGER
ASSOCIATIVE
FREEDOMS
AT RISK**



L'ÉPREUVE DE FORCE
THE TEST OF STRENGTH

La société civile russe à l'épreuve de l'invasion de l'Ukraine

Russian civil society put to the test by the invasion of Ukraine

Anne Le Huérou • Maîtresse de conférences en études
slaves à l'Université Paris Nanterre

Aude Merlin • Chargée de cours en sciences politiques
à l'Université libre de Bruxelles

La société civile russe existe-t-elle encore depuis l'invasion de l'Ukraine ? Après un rappel des conditions de son émergence dans la Russie postsoviétique, les auteures reviennent sur la montée progressive des logiques répressives depuis le début des années Poutine. Elles montrent que l'invasion de l'Ukraine constitue une sorte de paroxysme, tout en soulignant la persistance de pratiques contestataires, et en évoquant les reconfigurations à l'œuvre.

« Il est impossible d'imaginer une table rase totale. Une société produit et renouvelle sans cesse ses forces vives, quelle que soit la chape de plomb qui s'abat sur elle. C'est impossible autrement. » C'est ce que nous confiait Alexandre Verkhovski, directeur de l'organisation non gouvernementale (ONG) russe Sova, lors d'un entretien en avril 2019,

Does Russian civil society still exist since the invasion of Ukraine? After a look back at the conditions of its emergence in post-Soviet Russia, the authors go back over the progressive rise of repressive measures since the beginning of the Putin years. They show how the invasion of Ukraine is a kind of paroxysm, whilst highlighting the persistence of anti-establishment practices and describing the reorganisation taking place.

"It is impossible to imagine a completely clean slate. A society constantly produces and renews its lifeblood, regardless of the wall of silence that descends on it. It's impossible otherwise." So told us Alexandre Verkhovski, the director of the Russian non-governmental organisation (NGO) Sova, during an interview in April 2019 in Brussels. Three years later, on 29 April 2022, in the run-up to the parade commemorating the anniversary of the Soviet victory over

à Bruxelles. Trois ans plus tard, le 29 avril 2022, à l'approche de la parade célébrant l'anniversaire de la victoire soviétique sur le nazisme¹ du 9 mai 1945, les défenseurs des droits de l'Homme Oleg Orlov et Irina Galkova, membres de l'ONG russe Memorial, étaient sur la place Rouge, à Moscou. Comme tous les dimanches depuis le début de l'invasion de l'Ukraine, le 24 février, ils brandissaient une pancarte indiquant: « URSS-1945 : pays qui a vaincu le fascisme ; Russie-2022 : pays du fascisme triomphant ». Ils ont immédiatement été interpellés par la police, puisque même les « piquets individuels » – seule forme de « manifestation » autorisée, sous conditions, depuis plusieurs années – tombent aujourd'hui sous le coup de la dernière modification du Code pénal. Intervenue le 4 mars 2022, celle-ci punit d'une procédure administrative et, en cas de récidive, d'une procédure pénale pouvant aller jusqu'à quinze ans de prison, toute mention de la guerre en Ukraine et toute atteinte aux agissements des forces russes en Ukraine, et au prestige de l'armée en général. Une femme a ainsi passé une semaine en détention administrative à Rostov pour avoir brandi une simple pancarte toute blanche.

Oleg Orlov et Irina Galkova n'ont, à l'instar des dizaines de milliers de citoyens russes opposés à la guerre, quasiment plus aucun moyen d'exprimer une contestation en public : la législation a peu à peu laminé l'espace d'expression de ce pan de la société civile russe qui se mobilisait pour l'État de droit et la défense des droits et libertés. Memorial, ONG prestigieuse, connue et reconnue dans le monde entier pour la qualité de son travail tant sur l'histoire et la mémoire des répressions soviétiques que sur la défense des droits humains, a été liquidée en décembre 2021. Cette dissolution est intervenue au terme

Nazism¹ on 9 May 1945, the human rights defenders Oleg Orlov and Irina Galkova, members of the Russian NGO Memorial, were on Moscow's Red Square. Like they have been doing every Sunday since the beginning of the invasion of Ukraine on 24 February, they were holding up a sign that read: "USSR-1945: country that conquered fascism; Russia-2022: country that champions fascism." They were immediately arrested by the police, since even "individual pickets" – the only form of "demonstration" which has been authorised, albeit conditionally, for several years – are now subject to the latest amendment to the Penal Code. Adopted on 4 March 2022, this amendment punishes any mention of the war in Ukraine and any attack on the actions of the Russian forces in Ukraine and on the prestige of the army in general with an administrative process and, in the event of repeat offence, with criminal proceedings which can result in up to fifteen years in prison. A woman spent a week in administrative detention in Rostov for brandishing a simple blank sign.

Like the tens of thousands of Russian citizens who oppose the war, Oleg Orlov and Irina Galkova have almost no way to express their objection in public: legislation has gradually eroded the space for expression for this segment of Russian civil society that was mobilising in support of the rule of law and the defence of rights and freedoms. Memorial, a prestigious NGO, known and recognised worldwide both for the quality of its work on the history and memory of Soviet repression and on the defence of human rights, was liquidated in December 2021. This dissolution came at the end of two parallel legal proceedings: one concerning the branch that was working on the history of Stalinist repressions – Memorial International –, and another – the Memorial Human Rights Centre – which was investigating violations and abuses committed in recent armed conflicts in

— 1. Contrairement à cette formule généralement relayée à l'étranger (raison pour laquelle nous l'employons ici), le terme utilisé en Union soviétique, puis en Russie est celui de « fascisme » et non de « nazisme ».

— 1. Contrary to how this idea is generally conveyed outside Russia (hence why we use it here), the term used in the Soviet Union and subsequently in Russia is "fascism" and not "nazism".

ANNE
LE HUÉROU

AUDE MERLIN

de deux procédures judiciaires parallèles, l'une concernant la branche qui travaillait sur l'histoire des répressions stalinienne – Memorial international –, l'autre – le Centre des droits humains – qui enquêtait sur les violations et exactions commises dans le cadre de conflits armés récents en Russie ou ailleurs, dans l'espace postsoviétique. Memorial s'était vu affubler du stigmate d'« agent étranger », qualificatif infamant la menant tôt ou tard à des amendes, puis à des condamnations en justice et la coupant toujours plus du reste de la société russe². Au-delà, ce sont des dizaines, puis des centaines, et aujourd'hui des milliers d'associations à travers tout le pays, ainsi que des milliers de journalistes indépendants et de simples citoyens engagés qui ont déjà été ciblés par des procédures administratives ou pénales, ou sont menacés de l'être. « Agents étrangers », organisations indésirables³ ou qualifiées d'extrémistes : fin octobre 2021, le responsable du programme de défense des prisonniers politiques de Memorial rappelait qu'avec plus de mille cas vérifiés par l'organisation, la Russie comptait plus de prisonniers politiques qu'à la fin de la période soviétique.

Force est de constater que l'invasion de l'Ukraine va de pair avec une accélération de la répression en Russie, rendue d'autant plus visible qu'elle s'accompagne d'un exil sans précédent de militants, journalistes, défenseurs des droits. Certains n'hésitent plus à considérer, comme le suggère le sociologue Grigori Ioudine,

— 2. Parallèlement, Memorial faisait l'objet de lourdes attaques ayant notamment pour résultat, d'une part, la condamnation de l'historien Iouri Dmitriev – qui travaillait sur les purges stalinienne – à treize ans de prison (<https://dmitrievaffair.com>) et d'autre part, la fabrication de toutes pièces d'une affaire contre Oïoub Titiev, qui dirigeait le bureau de Memorial à Grozny et qui fut incarcéré de janvier 2018 à juin 2019 (<https://www.fidh.org/fr/themes/defenseurs-des-droits-humains/oyub-titiev-un-proces-aux-confins-de-l-absurde>).

— 3. Une loi sur les « organisations indésirables » a en effet été adoptée en 2015 : voir John Dalhuisen, "Russia: New law on 'undesirable organizations' will squeeze the life from civil society", Amnesty International, 15 May 2015, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/05/russia-squeezes-undesirable-organizations>

Russia or elsewhere in the post-Soviet space. Memorial had been saddled with the stigma of being a "foreign agent", an infamous term that sooner or later led it to being fined and then convicted in court, further cutting it off from the rest of Russian society.² Beyond that, there were tens, then hundreds and now thousands of associations across the country, along with thousands of independent journalists and engaged ordinary citizens, who have already been targeted or threatened by administrative or criminal proceedings. "Foreign agents", undesirable³ or extremist organisations: at the end of October 2021, the head of Memorial's political prisoner advocacy programme recalled that with more than a thousand cases verified by the organisation, Russia had more political prisoners than at the end of the Soviet period.

It is clear that the invasion of Ukraine goes hand in hand with an acceleration of repression in Russia, made all the more visible since it is accompanied by the unprecedented exile of activists, journalists and rights defenders. Some no longer hesitate to consider, as the sociologist Grigori Ioudine suggests, that Russia is in the process of transitioning from an authoritarian regime to a totalitarian regime,⁴ to say nothing of the increasingly widespread use of the term fascism applied to Russia.⁵ One of

— 2. In parallel, Memorial was subject to serious attacks, one of which resulted in the historian Yuri Dmitriev – who was working on the Stalinist purges – being sentenced to thirteen years in prison (<https://dmitrievaffair.com>); the other involved the fabrication of a case against Oïoub Titiev, head of the Memorial office in Grozny who was incarcerated from January 2018 to June 2019 (<https://www.fidh.org/en/themes/defendants-human-rights/oyub-titiev-un-process-auxconfins-de-l-absurde>).

— 3. The law on "undesirable organisations" was passed in 2015: see John Dalhuisen, "Russia: New law on 'undesirable organizations' will squeeze the life from civil society", Amnesty International, 15 May 2015, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/05/russia-squeezes-undesirable-organizations>

— 4. David Doell, Ernesto Garcia and Grigory Yudin, "A fascist regime looms in Russia", *Analyse & kritik*, 1 April 2022, <https://www.akweb.de/politik/putin-war-in-ukraine-a-fascist-regime-looms-in-russia>

— 5. Timothy Snyder, "We should say it. Russia is fascist", *The New York Times*, 19 May 2022, <https://www.nytimes.com/2022/05/19/opinion/russia-fascism-ukraine-putin.html>

que la Russie serait en train de basculer d'un régime autoritaire vers un régime totalitaire⁴, sans compter l'usage de plus en répandu du qualificatif de fascisme pour la Russie⁵. L'une des définitions du totalitarisme est justement la fusion entre l'État et la société civile, ce qui nous engage à mener une réflexion moins sur l'existence théorique d'une société civile en Russie que sur la survie – ou la disparition – d'une société civile et d'un espace associatif libres et autonomes, c'est-à-dire qui ne soient pas fusionnés avec l'État ou pilotés par lui.

De l'émergence d'une société civile à sa prise en main par le pouvoir russe postsoviétique

L'émergence de multiples mouvements et débats dans la société soviétique durant la *perestroïka*, à la fin des années 1980, les premiers pas du pluralisme politique et le développement de médias indépendants avaient bien auguré de la formation d'une société civile. À partir d'un espace public dynamique, les changements institutionnels vers l'État de droit devaient aller de pair avec les transformations économiques. L'influence de théories anglo-saxonnes, comme celle sur la « transition démocratique », se combinait avec de nouvelles réflexions. Celles-ci voyaient dans l'expérience de la dissidence et des mouvements démocratiques en Europe centrale une manière de penser le changement social et de fonder « par le bas » de nouvelles légitimités démocratiques. Le développement d'une société civile autonome est alors perçu comme une des conditions essentielles à la transition, puis à la consolidation démocratique des États et des sociétés issus du bloc communiste. Ces projections,

« L'invasion de l'Ukraine va de pair avec une accélération de la répression en Russie. »

"The invasion of Ukraine goes hand in hand with an acceleration of repression in Russia."

the definitions of totalitarianism is precisely the fusion between the State and civil society, which prompts us to reflect less on the theoretical existence of a civil society in Russia than on the survival – or disappearance – of a civil society and associative space that are free and independent, in other words that are not absorbed into or managed by the State.

From the emergence of a civil society to its takeover by the post-Soviet Russian powers

The emergence of multiple movements and debates in Soviet society during the *perestroïka* in the late 1980s, the first steps of political pluralism and the development of independent media boded well for a newly formed civil society. In this dynamic public space, institutional changes towards the rule of law had to go hand in hand with economic transformations. The influence of theories in the English-speaking world, such as "democratic transition", connected with new ideas. These regarded the experience of dissent and democratic movements in Central Europe as a way of thinking about social change and founding new "bottom-up" democratic regimes. The development of an autonomous civil society came to be seen as one of the essential conditions for the transition and the subsequent democratic consolidation of States and societies from the communist bloc. These often normative projections about the virtuous character of such a trend were also intended to accompany the transition to the market economy.

— 4. David Doell, Ernesto García and Grigory Yudin, "A fascist regime looms in Russia", *Analyse & kritik*, 1 April 2022, <https://www.akweb.de/politik/putin-war-in-ukraine-a-fascist-regime-looms-in-russia>
Voir la traduction de l'article par Alencontre.org, 6 avril 2022 : <https://alencontre.org/debats/russie-debat-un-regime-fasciste-se-profile-en-russie.html>

— 5. Timothy Snyder, "We should say it. Russia is fascist", *The New York Times*, 19 May 2022, <https://www.nytimes.com/2022/05/19/opinion/russia-fascism-ukraine-putin.html>

souvent normatives, sur le caractère vertueux d'une telle dynamique devaient aussi accompagner le passage à l'économie de marché.

Dans la Russie d'après 1991, ces idées se sont progressivement incarnées dans la naissance de multiples associations qui, pour certaines, prolongeaient les mouvements informels nés pendant la *perestroïka*. D'autres s'emparaient de nouvelles questions politiques, culturelles, sociales et économiques. Ce foisonnement, favorisé par une nouvelle législation sur les associations en 1995 et 1996⁶, s'accompagna également de l'arrivée d'organisations et de fondations internationales désireuses de soutenir cette dynamique et qui furent fort bien accueillies par le pouvoir russe de l'époque.

Face à des institutions publiques très affaiblies, à une population qui dans sa grande majorité paie au prix fort les transformations économiques, et à l'émergence de nouvelles problématiques sociétales, ce « tiers secteur » – comme on aime l'appeler en Russie à l'époque – se développe rapidement. Mais la méfiance et une forme de ressentiment sont déjà en germe : être financé par telle ou telle fondation internationale suppose un certain nombre de codes ou de réseaux de relations, à commencer par la maîtrise de langues étrangères. Plane alors le risque de voir se former une couche sociale à part, tournée vers l'Occident, favorable à l'accélération de la démocratisation et des libertés publiques, mais souvent éloignée des problèmes économiques et sociaux immenses qui absorbent le quotidien de la majorité des Russes au cours de la décennie 1990. Par ailleurs, en prenant le relais des pouvoirs

In post-1991 Russia, these ideas were gradually embodied by the emergence of multiple associations, some of which were an extension of the informal movements that arose during the *perestroïka*. Others tackled new political, cultural, social and economic issues. This growing landscape, promoted by new legislation on associations in 1995 and 1996,⁶ was also accompanied by the arrival of international organisations and foundations eager to support this trend, which were very well received by the Russian authorities of the time.

In the face of much weakened public institutions, a population that overwhelmingly paid a high price for economic change and the emergence of new societal issues, this "third sector" – as it was known in Russia at the time – developed rapidly. But mistrust and resentment were already brewing: being financed by such or such an international foundation presupposed a certain number of codes or networks of relationships, starting with a proficiency in foreign languages. Hanging over this was a risk that a separate social layer would form, oriented towards the West, favourable to the acceleration of democratisation and public freedoms but often far removed from the immense economic and social problems which determined the daily life of the majority of Russians during the 1990s. Moreover, by taking over the financing of a number of social programmes from the public authorities, the associations nurtured the liberal stance of the government and international donors seeking to reduce public spending.

Between 1994 and 1996, the First Chechen War was the first major test for Russian civil society organisations (CSOs) concerned with the defence of

— 6. Loi fédérale n° 7 du 12 janvier 1996, portant sur les organisations à but non lucratif (« Zakon O Nekommercheskih Organizacijah – NKO ») et Loi fédérale n° 82 du 19 mai 1995 portant sur les associations publiques, voir FIDH, « Projet d'amendements de la Loi fédérale sur les associations civiles », 16 décembre 2005, https://www.fidh.org/spip.php?page=article&id_article=2926

— 6. Federal Law No. 7 of 12 January 1996 on non-profit organisations ("Zakon O Nekommercheskih Organizacijah – NKO") and Federal Law No. 82 of 19 May 1995 on public associations. See FIDH, « Projet d'amendements de la Loi fédérale sur les associations civiles », 16 décembre 2005, https://www.fidh.org/spip.php?page=article&id_article=2926

publics dans le financement d'un certain nombre de programmes sociaux, les associations alimentent la posture libérale du gouvernement et des bailleurs internationaux qui cherchent à réduire les dépenses publiques.

Entre 1994 et 1996, la première guerre de Tchétchénie constitue une première épreuve de taille pour les organisations de la société civile russe concernées par la défense des droits de l'Homme. Malgré une situation de conflit armé ouvert, elles sont en première ligne pour dénoncer les multiples violences, les crimes de guerre ou l'envoi de conscrits sans expérience en Tchétchénie... Des députés peuvent sans difficulté se rendre sur le front, les journalistes indépendants signer des reportages au vitriol contre l'armée, et les comités de mères de soldats tenir des conférences de presse à Moscou. Mais ils ne sont guère entendus, ni du pouvoir, ni de la société, trop préoccupée par la survie économique. Réveil difficile également pour les intellectuels critiques qui comprennent alors que leurs voix, tant recherchées quelques années auparavant, ne comptent plus guère... Pour des associations comme Memorial, c'est une question de principe : le travail sur le passé soviétique ne peut se concevoir sans une vigilance et une action à parts égales dans la défense des droits au présent. Au risque, soulignent-ils encore amèrement aujourd'hui, de ne pas voir se construire une société et des institutions démocratiques.

Si l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, en 1999, est d'emblée marquée par un discours de rupture vis-à-vis de la décennie précédente, elle ne s'accompagne pas immédiatement d'un resserrement massif des libertés en Russie. Cependant, la relance encore plus brutale de la guerre en Tchétchénie, cette même année, est rapidement assortie d'une reprise en main de l'information, tandis que discours et action politiques sont dirigés vers la reconquête, par la Russie, d'un statut de puissance et la remise sous contrôle des institutions étatiques. Bénéficiant d'une popularité

human rights. Despite an open armed conflict situation, they were present on the front lines denouncing the multiple acts of violence, war crimes or dispatching of inexperienced conscripts to Chechnya. Deputies were able to go to the front, independent journalists penned vitriolic reports against the army and committees of soldiers' mothers held press conferences in Moscow. But they were scarcely heeded, neither by the authorities, nor by society, which was too preoccupied with economic survival. This was also a rude awakening for critical intellectuals who understood that their voices, so sought-after a few years before, no longer counted for much. For organisations like Memorial, it was a matter of principle: there could be no research into the Soviet of the past without equal attention to and action on the defence of rights in the present. At the risk, as they still bitterly point out today, of not seeing the construction of a democratic society and institutions.

Although Vladimir Putin's ascendancy to power in late 1999 was accompanied from the outset by a discourse of rupture from the previous decade, it did not immediately bring about a massive restriction of freedoms in Russia. But the even more brutal resumption of the war in Chechnya that same year was quickly accompanied by a takeover of information, whilst political discourse and action were directed towards Russia's efforts to reclaim the status of world power and control State institutions. Enjoying incredibly strong national popularity, the Russian president was able to implement, without much to stand in his way, institutional reforms that led to the progressive erasure of the political opposition. On the whole, Russian society seemed to accept this tacit social contract, whose terms were economic stability, security and the country's return to the international arena. The impoverishment of public debate, the virtual disappearance of opposition parties in Parliament and the fate of civilians

très forte parmi la population, le président russe peut entamer sans grand risque de contestation des réformes institutionnelles qui aboutissent à un effacement progressif de l'opposition politique. Dans son ensemble, la société russe semble accepter ce contrat social tacite, dont les termes sont la stabilité économique, la sécurité et le retour du pays sur l'arène internationale. Passer par pertes et profits l'appauvrissement du débat public, la quasi-disparition des partis d'opposition au Parlement, ou le destin des civils en Tchétchénie⁷ représente une bien maigre concession pour une grande majorité de Russes...

D'autant que la reprise économique est au rendez-vous avec l'envolée des cours des hydrocarbures, au début des années 2000. Et le président russe ne cherche pas encore à museler la société civile, travaillant plutôt à s'en faire une alliée⁸, une « courroie de transmission » diront certains. Il s'agit en effet de modeler un système dans lequel, à condition de ne pas critiquer frontalement le pouvoir, les multiples associations et organisations de la société civile sont bienvenues pour accompagner l'amélioration de la vie des citoyens, fournir des volontaires pour de nombreux projets d'assistance aux groupes vulnérables et être le relais flexible de politiques sociales.

L'argent des bailleurs internationaux et la présence d'associations étrangères sont encore tolérés, même si tout cela est de plus en plus contrôlé par une administration tatillonne qui oblige les associations à un travail bureaucratique chronophage. En 2003 et 2004,

in Chechnya⁷ represented a very small concession to the vast majority of Russian citizens.

All the more since economic recovery was on the cards, given the soaring prices of hydrocarbons in the early 2000s. And the Russian president was not yet trying to muzzle civil society but rather endeavouring to make it an ally,⁸ or a "communication channel", as some might say. It was indeed a question of shaping a system in which the multiple associations and CSOs were welcome, provided that authority was not criticised head on, to help improve citizens' lives, provide volunteers for numerous aid projects aimed at vulnerable groups and be a flexible intermediary for social policies.

Funds from international donors and the presence of foreign associations were still tolerated, despite being increasingly controlled by a punctilious administration that forced associations to perform time-consuming bureaucratic tasks. In 2003 and 2004, the "colour revolutions" in Georgia and Ukraine saw thousands of activists and citizens take to the streets to challenge the results of fraudulent elections, leading to a changeover of power in these two neighbouring countries – a nightmare for the Kremlin. Shortly thereafter, in 2006, the Russian parliament passed a law on "non-governmental organisations"⁹ that refused to register those whose activity would threaten "national interests"

— 7. Sur les exactions commises en Tchétchénie contre les civils, de nombreux rapports d'ONG de défense des droits de l'Homme ont été publiés au fil du temps, notamment par la FIDH, Amnesty International, Human Rights Watch et Memorial. Voir Aude Merlin, « Derrière les façades, la Tchétchénie, dans quel état ? », *La Revue nouvelle*, n° 12, décembre 2017, <https://www.revuenouvelle.be/Derriere-les-facades-la-Tchetchenie-dans-quel>

— 8. Françoise Daucé, *Une paradoxale oppression. Le pouvoir et les associations en Russie*, CNRS Éditions, 2013.

— 7. On the abuses committed in Chechnya against civilians, numerous reports from human rights NGOs have been published over time, including by the FIDH, Amnesty International, Human Rights Watch and, of course, Memorial. See Aude Merlin, « Derrière les façades, la Tchétchénie, dans quel état ? », *La Revue nouvelle*, n° 12, décembre 2017, <https://www.revuenouvelle.be/Derriere-les-facades-la-Tchetchenie-dans-quel>

— 8. Françoise Daucé, *Une paradoxale oppression. Le pouvoir et les associations en Russie*, CNRS Éditions, 2013.

— 9. FIDH, *Le Président Poutine signe une nouvelle loi restrictive en matière de liberté d'association*, 20 janvier 2006, <https://www.fidh.org/fr/regions/europe-asie-centrale/russie/Le-President-Poutine-signe-une>

les « révolutions de couleur » en Géorgie et en Ukraine voient des milliers de militants et de citoyens descendre dans la rue pour remettre en cause les résultats d'élections frauduleuses, et conduire à une alternance au pouvoir dans ces deux pays voisins de la Russie – un cauchemar pour le Kremlin. Peu de temps après, en 2006, le parlement russe adopte une loi « sur les organisations non gouvernementales⁹ » prévoyant de refuser d'enregistrer celles dont l'activité menacerait les « intérêts nationaux », la « souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale, l'unité nationale, l'héritage culturel russes ». Ce texte inaugure un cycle législatif de plus en plus répressif.

Par ailleurs, de nouvelles lois sur l'extrémisme ou le renforcement de la lutte contre le terrorisme inquiètent les défenseurs des libertés. Elles contiennent en effet de nombreuses dispositions à caractère arbitraire et souvent discriminatoire à l'égard de minorités ethniques ou religieuses, et octroient un pouvoir croissant aux services de sécurité¹⁰.

Cette offensive législative n'empêche pas pour autant l'émergence de nouveaux acteurs au sein de la société civile. Certains vont précisément privilégier le recours au droit pour dénoncer les abus et engager des actions fortes de plaidoyer afin de modifier la législation et réformer les institutions policières et pénitentiaires¹¹. Il en va ainsi, par exemple,

— 9. FIDH, *Le Président Poutine signe une nouvelle loi restrictive en matière de liberté d'association*, 20 janvier 2006, <https://www.fidh.org/fr/regions/europe-asie-centrale/russie/Le-President-Poutine-signe-une>

— 10. FIDH, *Une société sous contrôle : du détournement de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme en Russie*, 22 juillet 2009, <https://www.fidh.org/fr/regions/europe-asie-centrale/russie/Une-societe-sous-contrôle-du>

— 11. Citons *Crew against torture*, l'ancien Comité contre la torture, organisation créée par Igor Kaliapine à Nijni-Novgorod, en pointe dans le combat contre les violences policières et pour le plaidoyer pour la réforme policière (<https://pytkam.net/en>), *Public Verdict Foundation* (<https://publicverdict.org>) ou *International Human Rights Group Agora*, <https://www.inclo.net/members/agora> (Agora fait partie des premières organisations à avoir été taxées du stigmate d'agent étranger, suivie, en juin 2022, par le Comité contre la torture).

or "Russian sovereignty, independence, territorial integrity, national unity, and cultural heritage". This text heralded an increasingly repressive legislative cycle.

Moreover, new laws on combating extremism or strengthening the fight against terrorism became increasing causes of concern for defenders of freedom. They contained many arbitrary provisions that often discriminated against ethnic or religious minorities and gave growing powers to the security services.¹⁰

However, this legislative offensive did not prevent the emergence of new actors within civil society. Some specifically favoured the use of the law to denounce abuses and engage in strong advocacy actions in order to amend legislation and reform police and penitentiary institutions.¹¹ This was true, for example, of the widely acclaimed creation of the public oversight commissions (ONKs) in 2008. The public authorities welcomed these associations, whether they focused on prison reform, disability, ecology or the care of orphans. Their expert role was very useful provided it corresponded to the reform agenda. As such, advocacy efforts from associations occasionally took the form of a more or less voluntary civil society/institutional partnership, with associations sometimes finding themselves "embedded" in forms of cooperation that would eventually undermine their independence. In practice, associations had to deal with complex relationships with the authorities, where the personal relationships

— 10. FIDH, *Une société sous contrôle : du détournement de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme en Russie*, 22 juillet 2009, <https://www.fidh.org/fr/regions/europe-asie-centrale/russie/Une-societe-sous-contrôle-du>

— 11. These include the Committee against Torture, an organisation created by Igor Kaliapine in Nizhny Novgorod on the front line in the fight against police violence and advocacy for police reform (<https://pytkam.net/en>), Public Verdict Foundation (<https://publicverdict.org>), and International Human Rights Group Agora (<https://www.inclo.net/members/agora>). Agora was one of the first organisations to be branded a foreign agent. The Committee against Torture was also recently accused of being a foreign agent in June 2022.

de la création fort remarquée, en 2008, des commissions de contrôle des lieux de détention, les ONK. Les pouvoirs publics voient d'un bon œil ces associations, qu'elles s'investissent dans la réforme pénitentiaire, le handicap, l'écologie ou la prise en charge des orphelins. Leur fonction d'expertise se révèle très utile pour autant qu'elle corresponde à l'agenda des réformes. Ainsi, le plaidoyer associatif prend-il parfois la forme d'un partenariat société civile / institutions plus ou moins volontaire, les associations se retrouvant quelquefois « embarquées » dans des formes de coopération qui, à terme, entameront leur indépendance. Dans la pratique, les associations sont surtout amenées à composer dans un jeu de relations complexes avec les autorités, où les relations personnelles établies avec telle ou telle personnalité facilitent l'acceptation d'un projet. Dans le domaine de la défense des droits et libertés, beaucoup d'entre elles ont pour horizon la Cour européenne des droits de l'Homme, dont la Russie est le premier « client » depuis de nombreuses années¹².

Par ailleurs, les pouvoirs publics suscitent la création de très nombreuses associations loyales, subventionnées par le gouvernement pour promouvoir directement l'action publique et la coopération entre la société et les institutions. Cela prend parfois des formes plus directes lorsque, par exemple, le pouvoir encourage la création de « comités de parents de soldats » pour encourager la collaboration entre la société et l'armée. Mais c'est, là aussi, un moyen d'affaiblir la position plus critique et militante des comités de mères de soldats, les parents à la recherche d'informations ou de soutien juridique ne sachant pas toujours à qui ils ont affaire, et n'étant pas toujours en mesure de faire la distinction... Des organisations de jeunesse sont égale-

fostered with particular individuals facilitated the acceptance of a project. In the field of the defence of rights and freedoms, the horizon for many of them was the European Court of Human Rights, of which Russia was the first "customer" in many years.¹²

In addition, the public authorities encouraged the creation of numerous loyal associations, subsidised by the government to directly promote public action and cooperation between society and institutions. Sometimes this took more direct forms, for example when authorities encouraged the creation of "parent-soldier committees" to foster collaboration between society and the military. But it was also a way of weakening the more critical and militant position of the committees of soldiers' mothers, parents seeking information or legal support without always knowing who they were dealing with and without always being able to distinguish between them. Youth organisations were also created, such as "Idouchtchie vmeste" ("Those who walk together"), and "Molodaïa Gvardia" (The young guard), whose missions were to guarantee allegiance to the Kremlin and to prevent a repeat of the colour revolution in Russia. The anti-Western rhetoric, which became exacerbated over the years, appeared in indictments by the authorities of the disloyal civil society. The case of Chechnya was paroxysmal: organisations created from scratch operated under the absolute control of the local powers, whilst human rights defenders and journalists were muzzled, subjected to repeated intimidation – such as the Committee for the Prevention of Torture – or simply murdered. This was the case, in 2009, of Natalia Estemirova,¹³ who

— 12. Freek van der Vet, "Holding on to Legalism: The politics of Russian litigation on torture and discrimination before the European Court of Human Rights", *Social & Legal Studies*, vol. 23, no. 3, 7 May 2014, pp. 361–381.

— 12. Freek van der Vet, "Holding on to Legalism: The politics of Russian litigation on torture and discrimination before the European Court of Human Rights", *Social & Legal Studies*, vol. 23, no. 3, 7 May 2014, pp. 361–381.

— 13. Natalia Estemirova, « La Peur », *La Revue nouvelle*, n° 4, avril 2010, <https://www.revenouvelle.be/La-Peur>; Bernard De Backer, « Assassinat de Natalia Estemirova, asphyxie de Memorial ? », *La Revue nouvelle*, n° 10, octobre 2009, <https://www.revenouvelle.be/Assassinat-de-Natalia-Estemirova-asphyxie-de>

ment créées comme *Idouchtchie vmeste* (« Ceux qui marchent ensemble »), ou encore *Molodaïa Gvardia* (« La jeune garde »), dont le cahier des charges est de garantir la loyauté au Kremlin et empêcher un scénario de type « révolution de couleur » en Russie. La rhétorique antioccidentale, qui s'exacerbe au fil des ans, est convoquée dans les mises en accusation par le pouvoir de la société civile non loyale. Le cas de la Tchétchénie est paroxystique : des organisations créées de toutes pièces œuvrent sous le contrôle absolu du pouvoir local, tandis que les défenseurs des droits de l'Homme et journalistes sont bâillonnés, subissent des intimidations répétées – comme le Comité contre la torture –, voire sont purement et simplement assassinés. Ce sera le cas fracassant, en 2009, de Natalia Estemirova¹³ qui dirigeait le bureau de Memorial à Grozny et enquêtait sur les exactions commises par les forces fédérales, puis par les structures de force tchéchènes. Son assassinat survient trois ans après celui de la journaliste russe de *Novaïa Gazeta*, Anna Politkovskaïa, qui enquêtait également sur les tortures perpétrées en Tchétchénie.

Cette société civile a pu être vue comme un des moteurs d'une certaine démocratisation à la fin des années 1980 et au début des années 1990, mais aussi comme sa conséquence. L'accélération de la dérive autoritaire du régime russe dans les années 2000, puis 2010, signent l'étouffement d'une société civile libre et autonome.

2012-2022 : vers un verrouillage méthodique de la société civile russe

En 2006, alors que Vladimir Poutine présentait la loi « sur les organisations non gouvernementales » comme une grande

« La rhétorique antioccidentale, qui s'exacerbe au fil des ans, est convoquée dans les mises en accusation par le pouvoir de la société civile non loyale. »

“The anti-Western rhetoric, which became exacerbated over the years, appeared in indictments by the authorities of the disloyal civil society.”

headed the Memorial office in Grozny and was investigating the abuses committed by the federal forces and then by the Chechen forces. Her murder came three years after that of *Novaya Gazeta's* Russian journalist, Anna Politkovskaya, who was also investigating the acts of torture perpetrated in Chechnya.

This civil society could be seen as one of the drivers of a certain democratisation in the late 1980s and early 1990s, but also as its consequence. The acceleration of the drift towards authoritarianism of the Russian regime in the 2000s and 2010s sounded the death-knell of a free and autonomous civil society.

2012-2022: towards a systematic lockdown of Russian civil society

In 2006, when Vladimir Putin presented the law “on non-governmental organisations” as a major step forward against money laundering, Oleg Orlov, a member of Memorial, warned: “The margin of manoeuvre is worded so vaguely, it is so broad, that any bureaucrat can put our existence at risk, if they so wish.”¹⁴ Since that declaration, we can see in hindsight

— 13. Natalia Estemirova, « La Peur », *La Revue nouvelle*, n° 4, avril 2010, <https://www.revue nouvelle.be/La-Peur> ; Bernard De Backer, « Assassinat de Natalia Estemirova, asphyxie de Memorial ? », *La Revue nouvelle*, n° 10, octobre 2009, <https://www.revenue nouvelle.be/Assassinat-de-Natalia-Estemirova-asphyxie-de>

— 14. See: « La nouvelle loi russe sur le contrôle des ONG est entrée en vigueur », *Le Monde with Reuters*, 17 avril 2006, https://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2006/04/17/la-nouvelle-loi-russe-sur-le-controle-des-ong-est-entree-en-vigueur_762699_3216.html

avancée contre le blanchiment d'argent, Oleg Orlov, membre de Memorial, alertait : « La marge de manœuvre est formulée si vaguement, elle est si large, qu'un bureaucrate peut mettre notre existence en danger, s'il le souhaite¹⁴. » Rétrospectivement, c'est la quasi-totalité de la société civile libre en Russie qui a été laminée depuis cette déclaration.

La loi sur les « agents étrangers » adoptée après le retour de Poutine à la présidence en 2012, après l'intermède Medvedev, marque en effet un tour de vis notable. Elle devient l'instrument central de la répression judiciaire et politique, en réaction aux manifestations relativement importantes qui contestaient les fraudes électorales lors des élections législatives de 2011, puis des présidentielles de 2012. Sommées dans un premier temps de s'autoenregistrer auprès du ministère de la Justice, puis enregistrées comme telles par le ministère dans un deuxième temps, les associations qui reçoivent des financements de l'étranger sont donc mises à l'index. Cette stigmatisation leur aliène en effet une partie de la population : cette appellation « agents étrangers » rappelle le vocabulaire de la période soviétique, où l'on parlait de « traître » et d'« ennemi du peuple » pour discréditer de façon durable et réhibitoire des individus ou groupes à l'intérieur de leur propre société. Mais cela conduit aussi à étouffer des dizaines d'associations qui, de fait, passent plus de temps à préparer leur défense devant la justice qu'à se consacrer à leur cahier des charges.

Cette loi sur les agents étrangers est en outre amendée par deux fois – en 2017 et 2019 –, étendant toujours plus le champ de ses cibles potentielles¹⁵. Ainsi, les personnes

that virtually the entire free civil society in Russia has been undermined.

The law on “foreign agents”, adopted after Putin’s return to the presidency in 2012 following the Medvedev interlude, marked a significant turn of the screw. It became the central instrument for judicial and political repression, in response to the relatively widespread demonstrations against electoral fraud in the 2011 and 2012 parliamentary and presidential elections. After first being asked to self-register with the Ministry of Justice and then registered as such by the Ministry, the associations that received funding from overseas were blacklisted. Such stigmatisation alienated them from a part of the population: the term “foreign agents” recalled the vocabulary of the Soviet period, when authorities spoke of “traitors” and “enemies of the people” to discredit, permanently and irreversibly, individuals or groups within their own society. But it also stifled dozens of associations who which effectively spent more time preparing their defence before the courts than devoting themselves to their core missions.

This law on foreign agents was also amended twice – in 2017 and 2019 – to extend the scope of its potential targets.¹⁵ As a result, individuals can now also be labelled “foreign agents”, which has led to heavy fines for Alexandre Tcherkassov, director of the Memorial Human Rights Centre, and has affected increasing numbers of journalists, experts, analysts and researchers. Since 24 February 2022, the qualification of individuals as foreign agents has spread like wildfire. Besides political opponents, the list includes intellectual, media, artistic and academic figures. Alexey Venediktov, the editor-in-chief of the radio station “Echo of Moscow”, had to announce the station’s closure in early March (it has been replaced by a YouTube channel, “The living nail”). But many others have

— 14. Voir : « La nouvelle loi russe sur le contrôle des ONG est entrée en vigueur », *Le Monde* avec Reuters, 17 avril 2006, https://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2006/04/17/la-nouvelle-loi-russe-sur-le-controle-des-ong-est-entree-en-vigueur_762699_3216.html

— 15. En juin 2022, le projet de criminaliser toute personne « sous l'influence » d'un agent étranger, posé sur la table du législateur, viendrait encore

— 15. In June 2022, the plan to criminalise anyone “under the influence” of a foreign agent, placed on the table of the legislator, would further tighten the judicial noose.

physiques peuvent se voir également estampillées comme « agents étrangers » ce qui a valu, notamment, de lourdes amendes à Alexandre Tcherkassov, directeur du Centre des droits humains de Memorial, et a touché de plus en plus de journalistes, d'experts, d'analystes et de chercheurs. Depuis le 24 février 2022, l'assignation de ce qualificatif d'agent étranger s'est répandue comme une traînée de poudre. Outre des opposants politiques, la liste inclut des figures intellectuelles, médiatiques, artistiques, académiques. Il en va ainsi d'Alexeï Venediktov, rédacteur en chef de la radio « Écho de Moscou », qui a dû annoncer la fermeture de cette dernière début mars (elle est remplacée par une chaîne Youtube, « Le clou vivant »). Mais bien d'autres sont concernés, comme les journalistes Alexeï Pivovarov, Mikhaïl Sokolov, Oleg Kachine ou l'artiste féministe Ioulia Tsvetkova, qui avait déjà été condamnée pour « Production et circulation illégales de matériel pornographique sur Internet » et « Promotion de relations sexuelles non traditionnelles à l'égard de mineurs sur Internet ». Il en va de même pour la militante de Crimée Irina Danilovitch, ou les chercheurs en science politique Nikolai Petrov et Ekaterina Choulman.

D'autres lois avaient déjà permis le verrouillage des voix libres en Russie. Parallèlement à l'adoption de la loi sur les « organisations indésirables » en 2015, le paquet de lois « larovaïa » de 2016 garantit un contrôle d'Internet de plus en plus serré, tandis que la loi de 2013 sur « la propagande à l'égard des mineurs des relations sexuelles non traditionnelles » et celle sur la pénalisation de « l'offense au sentiment des croyants » servent de base législative à l'étouffement de toute la communauté LGBTQI+ de Russie. Les réseaux de solidarité, notamment à Moscou, mobilisés pour exfiltrer vers l'étranger des victimes des purges antigay en Tchétchénie, sont également fragilisés dans l'après-24 février, le chemin de l'exil

also been affected, including journalists Alexey Pivovarov, Mikhail Sokolov and Oleg Kachine, along with the feminist artist Yulia Tsvetkova, who had already been sentenced for “the illegal production and online distribution of pornographic material” and “the promotion of non-traditional sexual relations with minors on the internet.” The same goes for the Crimean activist Irina Danilovich and the political science researchers Nikolay Petrov and Ekaterina Shulman.

Other laws had already contributed to shutting down free speech in Russia. In parallel with the adoption of the law on “undesirable organisations” in 2015, the set of “larovaya” laws from 2016 guaranteed increasingly tight control over the internet, whilst the 2013 law on “propaganda against minors in non-traditional sexual relationships” and the criminalisation of “offending the feelings of people of faith” served as the legislative basis for stifling the entire LGBTQI+ community in Russia. The solidarity networks in Moscow in particular, mobilised to exfiltrate the victims of the anti-gay purges in Chechnya, were also weakened after 24 February, with going into exile often the only way out. The conservative ideological base formed by the Kremlin in 2012, and engraved in the Russian Constitution after the adoption of amendments in 2020,¹⁶ considers the liberal West depraved and its values immoral. It is mobilised at full capacity in the context of war propaganda, whilst several international human rights NGOs such as Amnesty International and Human Rights Watch – which were still present on Russian territory until recently – have had to close.

Reinvention and resurgence of civil society

Nevertheless, forms of civic resistance continue to reinvent themselves, de-

— 16. Clémentine Fauconnier, « Réforme de la Constitution russe : le triomphe des valeurs traditionnelles », *The Conversation*, 17 mai 2020, <https://theconversation.com/reforme-de-la-constitution-russe-le-triomphe-des-valeurs-traditionnelles-136741>

devenant bien souvent la seule issue. Le socle idéal conservateur constitué par le Kremlin à partir de 2012, et gravé dans la Constitution russe après l'adoption d'amendements en 2020¹⁶, considère l'Occident libéral comme dépravé, et ses valeurs comme décadentes. Il est mobilisé à plein régime dans le contexte de la propagande de guerre, tandis que plusieurs ONG internationales de défense des droits de l'Homme, comme Amnesty International ou Human Rights Watch – qui étaient encore présentes il y a peu sur le territoire russe – ont dû fermer.

Réinvention et résurgence de la société civile

Néanmoins, les modes de résistance civique se poursuivent et se réinventent, même s'ils sont atomisés et persécutés. Pour les Russes restés dans leur pays et qui souhaitent échapper à la propagande d'État, la migration vers des chaînes YouTube ou l'application Telegram¹⁷ représentent la seule possibilité de s'informer et de transmettre des informations sur le vécu réel. Alors que certains médias et certaines organisations non gouvernementales tentent de réorganiser leur travail en exil – la chaîne de télévision indépendante Dozhd (TV Rain) a annoncé qu'elle pourrait émettre depuis Riga –, ceux qui sont restés tout en « pensant autrement¹⁸ » poursuivent leurs actes de résistance ordinaire au quotidien. Après le 24 février, écrasée par un sentiment de honte, de culpabilité et de colère, cette partie de la population russe s'est exprimée dans une constellation de mobilisations sectorielles. Parfois éphémères, elles témoignent néanmoins

spite being annihilated and persecuted. For Russians who remain in their country and wish to escape state propaganda, the migration to Youtube channels or the Telegram app¹⁷ are the only possibilities to stay informed and broadcast information about their real lived experience. Whilst some media and non-governmental organisations are trying to reorganise their work in exile – the independent TV channel Dozhd (TV Rain) has announced that it could broadcast from Riga – those who have remained whilst “thinking otherwise”¹⁸ continue their ordinary acts of resistance on a daily basis. After 24 February, crushed by feelings of shame, guilt and anger, this part of the Russian population expressed itself in myriad acts of sectoral protest. They nevertheless were testament to a host of small internal acts of resistance, albeit short-lived at times, ranging from open letters from professional corporations – researchers, architects, artists and the like – to new forms of protest. For example, anti-war statements (“our troops are killing civilians in Ukraine”) appeared on supermarket price labels, “peace and love” signs were printed on people’s chests, and nail polish and other accessories in yellow and blue, the Ukrainian national colours, were worn.

The feminist anti-war movement FAS organises pop-up performances and continues to spread anti-war slogans here and there, playing “cat and mouse” with the authorities. The student journalists at *Doxa* continue to document the repressions at work in the academic world as best as they can, by encouraging citizens to submit their first-hand accounts on a bot [short for robot, software used to automate certain tasks, Editor’s note]. University professors simply refuse to relay the discourse demanded of them, for example that “historically Russia

— 16. Clémentine Fauconnier, « Réforme de la Constitution russe : le triomphe des valeurs traditionnelles », *The Conversation*, 17 mai 2020, <https://theconversation.com/reforme-de-la-constitution-russe-le-triomphe-des-valeurs-traditionnelles-136741>

— 17. Ces canaux restent encore consultables – jusqu'à quand ? – par les citoyens disposant d'un VPN [réseau privé virtuel, NDLR].

— 18. Expression utilisée par les dissidents pour se définir à l'époque soviétique : *inakomyslyachie*, « ceux qui pensent autrement ».

— 17. These channels are still accessible – until when? – by citizens with a VPN [Virtual Private Network, Editor’s note].

— 18. This expression was used by dissidents to define themselves in Soviet times: *inakomyslyachie*, “those who think otherwise”.

d'une kyrielle de petites résistances intérieures, allant de lettres collectives de corporations professionnelles – chercheurs, architectes, artistes, etc. –, d'actes de démission, à de nouvelles formes de protestation. C'est ainsi que l'on voit apparaître des formules contre la guerre (« Nos troupes tuent des civils en Ukraine ») sur les étiquettes de prix dans des supermarchés, des signes « Peace and love » sur la poitrine, et du vernis à ongles ou d'autres accessoires jaune et bleu, les couleurs nationales ukrainiennes.

Le groupe Résistance féministe anti-guerre « FAS » organise, quant à lui, des manifestations éphémères et continue à disséminer des slogans anti-guerre ici et là, jouant « au chat et à la souris » avec les autorités. Les étudiants journalistes de *Doxa* continuent à documenter, tant bien que mal, les répressions à l'œuvre dans le monde des universités, en incitant les citoyens à faire parvenir leurs témoignages sur un *bot* [pour *robot*, logiciel automatique, NDLR]. Des professeurs d'université refusent purement et simplement de servir le discours que l'on exige d'eux, par exemple sur « une Russie qui n'aurait jamais attaqué en premier dans l'histoire¹⁹ ». L'ONG OVD-Info parvient à collecter des témoignages sur les violences policières et les arrestations de manifestants ou citoyens étant simplement sortis dans la rue avec une pancarte « Non à la guerre », « La guerre ça suffit », « Sixième commandement : tu ne tueras point ». D'autres initiatives encore ont lieu, comme le taggage de statues de Lénine, l'inscription de slogans dans la neige, ou encore des *happenings* très courts : deux femmes se sont ainsi montrées dans la rue, couvertes de faux sang, pour évoquer les assassinats et viols commis à Boutcha en Ukraine ; et une jeune étudiante au Daghestan a hurlé « Stoppez la guerre ! » au moment de la remise de son diplôme de fin d'année. Parallèlement, l'organisation « Entraide civique », dirigée par la grande défenseuse des droits de

« Après le 24 février, écrasée par un sentiment de honte, de culpabilité et de colère, cette partie de la population russe s'est exprimée dans une constellation de mobilisations sectorielles. »

"After 24 February, crushed by feelings of shame, guilt and anger, this part of the Russian population expressed itself in myriad acts of sectoral protest."

has never attacked first."¹⁹ The NGO OVD-Info collects witness accounts of police violence and arrests of demonstrators or citizens who went out in the streets with signs reading "No to war", "Enough with war", "Sixth commandment: thou shalt not kill". Other initiatives still take place, such as the tagging of statues of Lenin, the inscription of slogans in the snow or even micro protests: two women exposed themselves in the street, covered with fake blood, to protest the murders and rapes perpetrated in Bucha in Ukraine; and a young student in Dagestan yelled "Stop the war!" as she was awarded her diploma at a graduation ceremony. At the same time, the "Civic Assistance Committee", led by the great human rights defender Svetlana Gannouchkina, is helping Ukrainian refugees in Russia, whilst other Russian citizens are helping Ukrainian refugees to leave the country.

In this state of affairs, qualified as "a tragedy of the absurd" by several of our Russian respondents, crushed by feelings of impotence and guilt, and disgust at carrying the passport of the aggressor State, it is this "moral choice" that sets the tone for everyday behaviour. Sometimes reduced to an individual action outside of any associative context, it nevertheless embodies a certain

— 19. Entretien avec un collègue russe, mai 2022.

— 19. Interview with a Russian colleague, May 2022.

l'Homme Svetlana Gannouchkina, vient en aide à des réfugiés ukrainiens présents sur le territoire russe, tandis que des citoyens russes aident des réfugiés ukrainiens à quitter ensuite la Russie.

Dans cette actualité qualifiée de « tragédie de l'absurde » par plusieurs de nos interlocuteurs russes écrasés par le sentiment d'impuissance et de culpabilité, et le dégoût d'être porteurs du passeport de l'État agresseur, c'est ce « choix moral » qui balise le comportement de chaque jour. Réduit parfois à une action individuelle hors de tout contexte associatif, il incarne malgré tout une certaine dynamique sociale, et sa persistance s'inscrit dans la filiation d'une réelle vitalité qu'a pu connaître la société civile russe dans le passé, malgré les obstacles.

Des retournements sont-ils possibles ?

Au moins dans la forme selon laquelle elle s'est construite depuis trente ans en Russie, la sphère associative a sans doute vécu et, avec elle, ce qui restait d'apparence formelle d'un régime démocratique. L'esprit et les pratiques de résistance sont pourtant toujours à l'œuvre dans certains segments de la société russe, y compris les mobilisations en défense des citoyens poursuivis par la justice. Même si elle a été largement retournée par le pouvoir, l'« arme du droit » face à la machine judiciaire peut encore se révéler efficace, ou au moins constituer un point d'honneur. La toile juridique répressive tissée par le Kremlin enserrant toute protestation, tout en continuant à se réclamer de la légalité et à faire valoir un soutien populaire comme preuve de légitimité.

Quant à l'opinion de la société russe dans son ensemble, elle semble bien difficile à mesurer finement, les sondages qui évaluent à plus de 80 % le soutien populaire à « l'opération spéciale » (on ne peut nommer la guerre) étant sujets à caution, comme toute mesure de l'opinion dans un contexte non démocratique.

social trend, and its persistence is part of the filiation of a real vitality that Russian civil society has known in the past, despite the obstacles.

Is a turnaround possible?

At least in the form in which it was built over the past thirty years in Russia, the associative sector has undoubtedly died out and, with it, what remained in shape and form of a democratic regime. The spirit and practices of resistance are nevertheless still at work in certain segments of Russian society, including efforts to defend citizens prosecuted by the courts. Even if it has been largely turned on its head by the powers that be, the "weapon of the law" in the face of the judicial machine can still be effective, or at least a point of honour. The repressive legal web woven by the Kremlin clamps down on any protest whilst continuing to claim its lawfulness and assert popular support as proof of legitimacy.

As for the opinion of Russian society as a whole, it seems very difficult to measure to a fine degree, with the polls gauging popular support for the "special operation" (the war cannot be called as such) at more than 80% to be taken cautiously, as should any measure of opinion in a non-democratic context.

Although any attempts at sociological surveys carried out in Russia since 24 February are somewhat perplexing, it is important to take note of them. Two investigations were conducted by the Levada centre: taking all the necessary precautions – prohibition of using the word "war" and omnipresence of propaganda –, the first one reported an 83% support rate for the "special military operation" at the end of March; the second, published on 2 June 2022, showed continued majority support but contrasted by age group. At the same time, it showed a real concern in Russian society, as evidenced by other indicators such as the sudden increase in the use of antidepressants. In parallel, Alexey Miniaïlo shared the

Les tentatives d'enquêtes sociologiques réalisées en Russie depuis le 24 février suscitent une certaine perplexité, mais il convient d'en prendre connaissance. Deux enquêtes ont été menées par le Centre Levada : avec toutes les précautions qui s'imposent – interdiction d'utiliser le mot « guerre » et omniprésence de la propagande –, la première donnait fin mars un taux de soutien à l'« opération militaire spéciale » de 83 % ; la deuxième, publiée le 2 juin 2022, montre un soutien toujours majoritaire, mais contrasté selon les classes d'âge. Par ailleurs, il se dégage une préoccupation réelle dans la société russe, comme en attestent des indicateurs comme l'augmentation subite de la consommation d'antidépresseurs. Parallèlement, Alexeï Miniaïlo fait part de résultats d'enquêtes menées en Russie et en Ukraine, faisant apparaître le poids de la peur dans les réponses aux questions. La dimension du sentiment de responsabilité apparaît de façon suggestive dans ces deux enquêtes. Dans l'une, 36 % des personnes interrogées considéraient porter une responsabilité morale dans les pertes subies en Ukraine en mai 2022, contre 28 % un mois avant. Dans celle de Miniaïlo, qui étudie également les réseaux sociaux comme matériau d'analyse, 42 % des Russes disent porter une responsabilité pour l'opération spéciale menée en Ukraine.

<https://www.chronicles.report/en>

results of surveys conducted in Russia and Ukraine, which revealed the weight of fear in the way the questions were answered. The dimension of the sense of responsibility is suggestive in both surveys. In one of them, 36% of respondents considered themselves to be morally responsible for the losses suffered in Ukraine in May 2022, up from 28% a month earlier. Miniaïlo, who also studied social networks as a source of analysis, found that 42% of Russians said that they bear responsibility for the special operation in Ukraine.

<https://www.chronicles.report/en>

This overview, however pessimistic it may be, is also an invitation to question the growing difficulties in classifying political systems, particularly when they combine deep authoritarian systems and a veneer of democratic processes, accompanied by, despite everything, real critical initiatives that keep going and reinvent themselves. It also prompts us, beyond the porosity that exists between the concepts of "democracy" and "authoritarianism" and the gradations between different types of authoritarianism, to explore the concept of "civil society" and the ways in which the associative world and civil society fit into these increasingly vague contexts. Russia – and it is probably not the only case – exemplifies a popular form of the "promotion of authoritarianism"²⁰ and shows that there can be a multitude of associations showing allegiance and adherence to authoritarian power, which at times have no qualms in resorting to violence to defend supposedly national patriotic values.²¹ From this perspective,

Ce constat, pour pessimiste qu'il soit, est aussi une invitation à s'interroger sur les difficultés de plus en plus grandes à classer les systèmes politiques, notamment lorsqu'ils combinent des logiques autoritaires profondes et des faire-valoir de façade, assortis aussi et malgré tout d'initiatives critiques réelles qui subsistent et se réinventent. Il nous incite aussi à nous interroger, au-delà des logiques de porosité entre les concepts de « démocratie » et d'« autoritarisme », et des gradations

— 20. Pascal Bonnard, Dorota Dakowska et Boris Gobille, « Introduction. Au nom de la démocratie. Arènes transnationales, passeurs locaux, appropriations autoritaires », in Pascal Bonnard, Dorota Dakowska et Boris Gobille (dir.), *Faire, Défaire la démocratie*, Karthala, 2021, p. 7-21.

— 21. Françoise Daucé, Gilles Favarel-Garrigues et Élie Massicard, « La "société civile" dans l'ordre autoritaire : perspectives croisées sur le monde associatif en Russie et en Turquie », in Pascal Bonnard, Dorota Dakowska et Boris Gobille (dir.), *Faire..., op. cit.*, p. 189-216.

entre différents types d'autoritarisme, sur le concept de « société civile » et la façon dont le monde associatif et la société civile peuvent s'insérer dans ces ensembles aux contours de plus en plus flous. La Russie – et ce n'est sans doute pas le seul cas – donne l'exemple d'une forme populaire de « promotion de l'autoritarisme²⁰ » et montre qu'il peut exister une multitude d'associations participant de la loyauté et de l'adhésion à un pouvoir autoritaire, n'hésitant parfois pas à user de la violence pour défendre de supposées valeurs patriotiques nationales²¹. De ce point de vue, le rôle joué par l'appropriation par le pouvoir d'une société civile « maison » balise les courroies de loyauté entre société et pouvoir. Quand bien même il demeure difficile de mesurer cette loyauté en contexte autoritaire, *a fortiori* sur fond de propagande massive.

Cet article est publié en collaboration avec La Revue nouvelle (Belgique). Une version légèrement amendée de l'article en français est disponible sur son site internet : www.revuenouvelle.be

the role of the appropriation by the authorities of an "in-house" civil society marks the relationship of allegiance between society and power. Nevertheless, it remains difficult to measure this allegiance in an authoritarian context, especially against a backdrop of mass propaganda.

Translated from the French by Juliet Powys

This article is published in collaboration with La Revue nouvelle (Belgium). A slightly amended version of the article in French is available on its website: www.revuenouvelle.be

— 20. Pascal Bonnard, Dorota Dakowska et Boris Gobille, « Introduction. Au nom de la démocratie. Arènes transnationales, passeurs locaux, appropriations autoritaires », in Pascal Bonnard, Dorota Dakowska et Boris Gobille (dir.), *Faire, Défaire la démocratie*, Karthala, 2021, p. 7-21.

— 21. Françoise Daucé, Gilles Favarel-Garrigues et Élise Massicard, « La "société civile" dans l'ordre autoritaire : perspectives croisées sur le monde associatif en Russie et en Turquie », in Pascal Bonnard, Dorota Dakowska et Boris Gobille (dir.), *Faire..., op. cit.*, p. 189-216.

Biographies



ANNE LE HUÉROU

Sociologue, spécialiste de la Russie, maîtresse de conférences en études slaves à l'Université Paris Nanterre, membre de l'Institut des sciences sociales du politique et membre associée au Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre-européen/EHESS. Anne travaille actuellement sur les mobilisations de la société civile face aux violences institutionnelles en Russie et, avec Aude Merlin, sur la diaspora tchétchène en Europe. Parmi ses dernières publications : « Russie : le front de la mémoire », *Revue Projet*, n° 388, 2022, p. 87-90 ; avec Silvia Serrano, « L'État malgré eux. Trajectoires d'anciens combattants géorgiens d'Abkhazie et fabrique de l'État », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 1, n° 1, 2021, p. 23-61 ; avec Aude Merlin, Память и нарратив о войне среди двух поколений чеченцев в ЕС: опыт формирующейся диаспоры, in Denis Sokolov (dir.), Северный Кавказ: общество в регионе, стране, мире, Laurus, Kiev, 2021 ; « Une mémoire sous contraintes : la commémoration de la prise d'otages de Beslan », *Ethnologie française*, vol. 49, n° 1, 2019, p. 103-118.

Sociologist, specialist on Russia, lecturer in Slavic studies at the University of Paris Nanterre, member of the Institut des sciences sociales du politique and associate member of the Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre-européen/EHESS. Anne is currently working on the initiatives taken by civil society in the face of institutional violence in Russia and, with Aude Merlin, on the Chechen diaspora in Europe. Her most recent publications include: « Russie : le front de la mémoire », *Revue Projet*, n° 388, 2022, p. 87-90; with Silvia Serrano, « L'État malgré eux. Trajectoires d'anciens combattants géorgiens d'Abkhazie et fabrique de l'État », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 1, n° 1, 2021, p. 23-61; with Aude Merlin, Память и нарратив о войне среди двух поколений чеченцев в ЕС: опыт формирующейся диаспоры, in Denis Sokolov (dir.), Северный Кавказ: общество в регионе, стране, мире, Laurus, Kiev, 2021 ; « Une mémoire sous contraintes : la commémoration de la prise d'otages de Beslan », *Ethnologie française*, vol. 49, n° 1, 2019, p. 103-118.

AUDE MERLIN

Titulaire d'un doctorat en sciences politiques à Sciences Po Paris sur les mobilisations identitaires au Caucase du Nord, Aude est chargée de cours en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles, spécialiste de la Russie et du Caucase. Membre du Centre d'étude de la vie politique, elle mène ses recherches sur les conflits armés post-soviétiques, notamment les trajectoires combattantes des conflits du Caucase (Abkhazie, Karabakh), après avoir longtemps travaillé sur le conflit tchétchène, ses ressorts et ses conséquences. Avec Anne Le Huérou, elle mène notamment une nouvelle recherche sur la diaspora tchétchène en France et en Belgique.

Parmi ses publications récentes : « Au cœur ou à la marge ? Les combattants et l'État abkhaze : de l'engagement armé à la légitimation symbolique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 1, n° 1, 2021, p. 63-102 ; "Pomnit' nel'zja zabyt, Remembering and forgetting the wars in post-Soviet Chechnya", in Ajlina Karamehic-Muratovic and Laura Kromjak (eds), *Remembrance and Forgiveness. Global and Interdisciplinary Perspectives on Genocide and Mass Violence*, Routledge, 2021, pp. 155-169.

Aude Merlin holds a PhD in political science from Sciences Po Paris on mobilisations of identity in the North Caucasus. She is a lecturer in political science at the Université Libre de Bruxelles, specialising in Russia and the Caucasus. A member of the Centre d'étude de la vie politique, she conducts her research on post-Soviet armed conflicts, particularly combat trajectories in the Caucasus conflicts (Abkhazia, Karabakh), after having long worked on the Chechen conflict and its motives and consequences. With Anne Le Huérou, she is conducting new research on the Chechen diaspora in France and Belgium. Her recent publications include: « Au cœur ou à la marge ? Les combattants et l'État abkhaze : de l'engagement armé à la légitimation symbolique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 1, n° 1, 2021, p. 63-102 ; "Pomnit' nel'zja zabyt, Remembering and forgetting the wars in post-Soviet Chechnya", in Ajlina Karamehic-Muratovic and Laura Kromjak (eds), *Remembrance and Forgiveness. Global and Interdisciplinary Perspectives on Genocide and Mass Violence*, Routledge, 2021, pp. 155-169.

De Genève à Moscou : aux antipodes de la liberté associative

From Geneva to Moscow: opposite poles of the freedom of association spectrum

*Kouassi Aimé Malanhoua • Docteur en droit public et
recteur de l'université Henry Dunant (Côte d'Ivoire)*

La liberté associative est bien loin d'être conçue, pratiquée et défendue de la même manière par les États du monde entier. Kouassi Aimé Malanhoua s'attache ici à en présenter un spectre le plus large possible qui, de Genève à Moscou, révèle toutes les nuances d'une liberté en danger.

Plaque tournante des organisations non gouvernementales (ONG), la Suisse constitue le berceau de l'humanitaire depuis la création du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 1863. Le développement de la Genève internationale en tire toute sa substance. Siège du CICR, elle regroupe une multitude d'associations, reflet de la liberté associative qui trouve sans doute ici sa traduction la plus simple puisqu'elle ne requiert aucune déclaration. La liberté associative est là dans son écrin naturel, celui d'un droit dont jouissent les individus en application de l'article 60 du Code civil suisse

Freedom of association is conceived, practised and defended in very different ways by States around the world. Here, Kouassi Aimé Malanhoua attempts to present the widest possible spectrum which, spanning Geneva to Moscow, reveals all the nuances of a freedom under threat.

As a hub for non-governmental organisations (NGOs), Switzerland has been the cradle of humanitarian aid since the establishment of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in 1863. The development of "International Geneva" derives all its substance from this. As the headquarters of the ICRC, it brings together a multitude of associations, a reflection of the freedom of association that finds its simplest translation in Switzerland, since it does not require any declaration. Freedom of association has a natural home in the country as a right enjoyed by individuals under Article 60 of the Swiss Civil Code, which states that: "Associations with a political,

qui dispose que : « Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres qui n'ont pas un but économique acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement. »

Autrement dit, là où, en France, une association non enregistrée est considérée comme de fait et dénuée de toute personnalité morale, cette législation donne à la liberté d'association sa pleine mesure. À Genève, comme dans l'ensemble des autres cantons, l'association devient personne morale sous seing privé dès lors que les statuts le mentionnent. Cette facilité de reconnaissance de la personnalité juridique à l'entité associative marque le repère territorial d'une zone où la liberté associative prend son envol quand, à son autre extrémité – en Russie par exemple –, cette même liberté est l'objet de menaces de plus en plus fortes, quand elles ne sont pas avérées.

L'application à géométrie variable de cette liberté, en fonction des États, révèle une série de régimes contraignants allant de la déclaration préalable à l'agrément en passant par l'autorisation préalable. C'est dans cette variété de régimes que se développent les menaces dont la liberté associative est l'objet, que ce soit dans le contexte de la solidarité internationale ou de la vie quotidienne. En outre, l'écart se creuse de manière inquiétante entre le cadre juridique de reconnaissance à l'échelle internationale de cette autonomie dont dispose chaque individu ou personne morale de s'associer – ou de ne pas le faire – et sa mise en pratique. Ce hiatus ne cesse d'être inquiétant pour une liberté qui, à n'en pas douter, fait partie intégrante du socle de la démocratie.

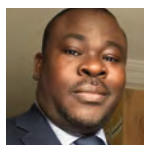
Cet article se propose de passer en revue les cadres juridiques comme les pratiques qui la menacent de façon générale, mais plus particulièrement dans le domaine humanitaire. Cette analyse, qui requiert d'être menée au prisme de

religious, scientific, cultural, charitable, social or other non-commercial purpose acquire legal personality as soon as their intention to exist as a corporate body is apparent from their articles of association.”

In other words, whereas in France an unregistered association is regarded as *de facto* and without any legal personality, this legislation recognises the full extent of freedom of association. In Geneva, as in all other Swiss cantons, an association becomes a legal entity by private agreement as soon as it is mentioned in the statutes. This ease of recognition of legal personality for nonprofit entities is the territorial landmark of an area where freedom of association prospers, whereas at the opposite end of the spectrum – in Russia, for example –, this same freedom is subject to increasing threats and actual sanctions.

The variable geometry of this freedom, depending on the state, reveals a series of binding regimes ranging from prior declaration to prior authorisation and approval. It is in this variety of regimes that the threats to freedom of association proliferate, whether in the context of international solidarity or daily life. And the gap is widening at an alarming rate between the legal framework for the international recognition of the autonomy each individual or legal person has to associate – or otherwise – and its implementation. This hiatus continues to threaten a freedom that is arguably an integral part of the foundation of democracy.

This article aims to review the legal frameworks and practices that present a general threat and more specifically imperil the humanitarian field. This analysis, which must be carried out through the prism of historical evolution, law and sociology, will first shed light on the mixed recognition of freedom of association and then on its growing ineffectiveness in many countries, before appealing to the indisputable resilience of the nonprofit sector in order to meet the challenges presented by increasing numbers of States.



KOUASSI AIMÉ
MALANHOUA

l'évolution historique, du droit et de la sociologie, permettra d'abord de mettre en lumière la reconnaissance mitigée de la liberté associative, de constater ensuite son ineffectivité grandissante dans bon nombre de pays pour, enfin, en appeler à l'indiscutable capacité de résilience du monde associatif afin de relever les défis que lui lancent de plus en plus d'États.

Une reconnaissance mitigée de la liberté associative

Si, au niveau international, le cadre juridique de la liberté associative est bien établi, sa reconnaissance connaît des nuances en fonction des États. Trois variantes se dégagent entre ceux qui ne reconnaissent pas la liberté associative, ceux qui ne la réservent qu'à certaines sortes d'association et, enfin, ceux qui visent un musellement de certaines entités.

De la non-reconnaissance de la liberté d'association de façon générale

Les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de garantir la liberté associative, l'interdiction stricte de se constituer en association ne devant s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles. Ce principe a mis du temps à être adopté. Ainsi, en France, la loi Le Chapelier de 1791 avait-elle prohibé l'association entre les membres d'un corps professionnel. Elle ne sera pleinement remise en cause qu'en 1864, en 1884 et, évidemment, en 1901.

Aujourd'hui, en Lybie par exemple, la liberté associative n'est pas consacrée de manière générale, mais réservée à la défense de certains domaines seulement. Ainsi, la « Grande Charte Verte des droits de l'Homme », adoptée en juin 1988 sous l'ère Kadhafi, prévoyait-elle que les citoyens étaient « libres de constituer associations, syndicats et organisations pour la défense de leurs intérêts professionnels ». Dans le royaume de Bahreïn et en Iran, si la liberté associative est proclamée dans la constitution, le nombre de textes qui

Mitigated recognition of freedom of association

Although the legal framework for freedom of association is well-established at the international level, its recognition is nuanced by State. There are three variants: those which do not recognise freedom of association; those which reserve it only for certain kinds of association and those which seek to gag certain organisations.

Non-recognition of freedom of association in general

States have an obligation to respect, protect and guarantee freedom of association, and the strict prohibition of association must only apply in exceptional circumstances. This principle has been slow to be adopted. Thus, in France, the Le Chapelier Law of 1791 had prohibited association between members of a professional body. It was not fully challenged until 1864, 1884 and, of course, 1901.

Currently, in Libya for example, freedom of association is not generally granted but reserved exclusively for the defence of certain spheres of public life. Indeed, the Great Green Charter of Human Rights, adopted in June 1988 under the Gaddafi regime, gave citizens the right to be "free to form associations, trade unions and leagues in order to defend their professional interests". In the Kingdom of Bahrain and Iran, although freedom of association is written in the constitution, there are so many texts that restrict this right that it is all but non-existent. This is also the case in Egypt and Syria, where this freedom must not be contrary to the regime of society, undermine the pride of the nation or serve to form popular organisations assembling active forces in the country. Other States impose conditions, such as the Democratic Republic of Congo (DRC), which requires a minimum of seven members for the creation of an association instead of two.

In Algeria, the State was able to refuse the declaration of an association because of "conduct contrary to the interests of the national liberation struggle"

la restreignent est tel qu'ils la rendent quasi inexistante. C'est le cas également en Égypte et en Syrie où cette liberté ne doit pas être contraire au régime de la société, ni porter atteinte à la fierté de la Nation ou servir à constituer des organisations populaires groupant les forces actives du pays. D'autres imposent des conditions, comme la République démocratique du Congo (RDC) qui requiert un minimum de sept membres pour la création d'une association.

En Algérie, l'État a pu refuser la déclaration d'une association du fait de la « conduite contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale » d'un de ses fondateurs. De même, l'Arabie Saoudite peut refuser de reconnaître une association si elle estime que l'entité ne présente pas un « objet social sérieux ». Ainsi, de nombreux États trouvent des moyens de contourner la liberté associative. Reste que la tendance à la non-reconnaissance de la liberté associative dans les constitutions s'est largement améliorée, même si des pays, la Moldavie par exemple, résistent encore. Ce pays, comme d'autres, préfère tout simplement sélectionner les types d'organisations qu'il souhaite reconnaître.

De la non-reconnaissance de certaines formes d'associations

En effet, en Moldavie, seuls les syndicats et les partis politiques sont reconnus dans la constitution au détriment des « associations publiques » encadrées par la « loi n° 837 sur les associations publiques » du 17 mai 1996. Or, selon la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), une institution de droit public fondée par le législateur ne constitue pas une association. C'est là un principe important puisque ne reconnaître que des associations de type public permet d'interdire les voies de recours contre les éventuelles atteintes de l'État. Au Tchad, ce sont les associations scolaires qui sont interdites de création. Certains États, quand ils ne réservent pas la reconnaissance à certains types d'associations, s'attachent à ériger des contraintes juridiques.

« De nombreux États trouvent des moyens de contourner la liberté associative. »

"Many States find ways to circumvent freedom of association."

on behalf of one of its founders. Similarly, Saudi Arabia may refuse to recognise an association if it considers that the entity does not have a "serious social purpose".

As we can see, many States find ways to circumvent freedom of association. However, the tendency of not recognising freedom of association in constitutions has largely improved, even though some countries, such as Moldova, are still resisting. Moldova, like other countries, simply prefers to select the types of organisation they wish to recognise.

Non-recognition of certain forms of association

In Moldova, only trade unions and political parties are recognised in the constitution, to the detriment of "public associations" governed by the "law no. 837 on public associations" of 17 May 1996. However, according to the European Convention on Human Rights (ECHR), an institution founded by the legislator under public law does not constitute an association. This is an important principle, since recognising only public associations makes it possible to prohibit rights of appeal against possible infringements by the State. In Chad, it is school associations that are prohibited. When States do not limit recognition to certain types of association, they try to establish legal constraints.

Increased legal oversight for certain categories of association

The two facets of freedom of association are the right to create an association and the right to freely join an association. In practice, however, legislation is developing which requires membership to an

L'encadrement juridique accru de certaines catégories d'associations

Les deux facettes de la liberté associative sont la capacité à pouvoir créer une association et la faculté d'adhérer librement à une association. Or, dans la pratique, se développent des législations qui imposent d'adhérer à une association, une obligation dont le seul effet est d'atténuer le droit garanti par l'article 11 de la CEDH.

C'est dans un cadre similaire que certains des États issus de la décomposition de l'URSS ont adopté des législations spécifiquement destinées aux associations étrangères. À commencer par la Russie qui exclut toute reconnaissance à des associations et fondations étrangères, qualifiées d'« agents étrangers », au prétexte qu'elles seraient à l'origine des révolutions dites de « couleur » qui s'étaient produites en Ukraine et en Géorgie. D'autres États tels l'Albanie, la Biélorussie, le Kazakhstan ou l'Ouzbékistan réservent à ces entités des conditions sévères de reconnaissance. Même si, en France, cette pratique n'existe plus, elle a inspiré de nombreux États africains friands de l'autorisation préalable exigée de la part des associations étrangères.

Si cette manière de légiférer semble stratégique pour un nombre appréciable d'États – dans le seul but de mieux contrôler les personnes morales concernées –, la nature de certaines associations est un facteur de resserrement des conditions de leur reconnaissance juridique. C'est le cas des organisations religieuses ou de défense des droits de l'Homme, des syndicats, et surtout de nombreuses ONG étrangères.

Selon l'indice de la Confédération syndicale internationale des droits dans le monde¹, la liberté syndicale est

association, an obligation whose only effect is weakening the right guaranteed by Article 11 of the ECHR.

In a similar context, some States formed from the dissolution of the USSR have adopted legislation specifically aimed at foreign associations. Starting with Russia, which excludes the recognition of foreign associations and foundations, labelled as "foreign agents", on the pretext that they were the origin of the so-called "colour revolutions" that occurred in Ukraine and Georgia. Other States such as Albania, Belarus, Kazakhstan and Uzbekistan have strict conditions for recognition. Although this practice no longer exists in France, it has inspired many African States to impose prior authorisation on foreign associations.

Whilst this type of legislation appears to be strategic for a significant number of States – for the sole purpose of better controlling the legal persons concerned – the nature of certain associations is a factor in intensifying the conditions for their legal recognition. This is the case for religious or human rights organisations, trade unions and in particular many foreign NGOs.

According to the ITUC Global Rights Index,¹ trade union freedom is restricted in China, the Philippines and Cambodia. In Africa, there is political will to reaffirm the sovereignty of the State through an increasingly strict legal framework for NGOs. Thus, in Cameroon and Senegal, an organisation must prove its worth for three years and two probationary years respectively to receive certain benefits. In Burkina Faso, Chad, DRC and Central African Republic (CAR), the NGO category is recognised and has a precise legal framework, always under the express condition of a contract with the public

— 1. La Confédération syndicale internationale regroupe les fédérations syndicales nationales de très nombreux pays. Sa mission est de promouvoir et défendre les droits et intérêts des salariés au travers de la coopération internationale entre les syndicats, de campagnes mondiales et d'actions militantes au sein des principales institutions internationales, <https://www.ituc-csi.org/about-us.html?lang=fr>

— 1. The International Trade Union Confederation brings together the national trade union federations of many countries. Its mission is to promote and defend the rights and interests of workers through international cooperation between trade unions, global campaigns and activism in key international institutions, <https://www.ituc-csi.org/about-us.html>

restreinte en Chine, aux Philippines et au Cambodge. En Afrique, une volonté politique de réaffirmation de la souveraineté de l'État se développe à travers le durcissement du cadre juridique des ONG. Ainsi, au Cameroun et au Sénégal, l'organisation doit avoir fait ses preuves respectivement durant trois ans et deux années probatoires pour bénéficier de certains avantages. Au Burkina Faso, au Tchad, en RDC, en République centrafricaine, la catégorie ONG est reconnue et bénéficie d'un cadre juridique précis, toujours sous la condition expresse d'un conventionnement avec la puissance publique. En Amérique latine, notamment au Pérou et au Venezuela, les ONG doivent déclarer les financements reçus de l'étranger.

On l'aura compris, la liberté d'association, pour exister, devra avoir été reconnue par les États comme un droit fondamental. Cependant, même dans un tel contexte de reconnaissance, l'effectivité de la liberté associative demeure incertaine.

Une mise en œuvre controversée de la liberté d'association

La reconnaissance de la liberté associative n'a de sens réel que si elle est effective dans sa mise en œuvre. Divers instruments, apparemment purement techniques, amplifient en réalité les restrictions tant au niveau des régimes juridiques que des pratiques.

Une profusion de régimes juridiques restrictifs

Malgré la consécration théorique de la liberté associative par la quasi-totalité des États du monde, les restrictions juridiques pullulent, qu'elles prennent la forme d'une déclaration préliminaire, de l'autorisation préalable ou d'autres systèmes d'agrément.

La déclaration préalable, régime retenu par la loi de 1901 sur les associations en France, consiste en un simple enregistrement de l'association. Toutefois, ce procédé est parfois biaisé et peut s'apparenter dans certains pays à un régime d'autorisation conditionnelle déguisée.

authority. In Latin America, in Peru and Venezuela in particular, NGOs must declare funding received from abroad.

We can see that in order to exist, freedom of association must be recognised by States as a fundamental right. But even where recognition is granted, the effectiveness of freedom of association remains uncertain.

A controversial implementation of freedom of association

The recognition of freedom of association has no real meaning unless it is effective in its implementation. A variety of seemingly purely technical instruments actually increase restrictions, with regard to both legal regimes and practices.

A profusion of restrictive legal regimes

Despite the theoretical consecration of freedom of association by almost all States in the world, legal restrictions abound, whether in the form of preliminary declarations, prior authorisations or other approval systems.

The preliminary declaration – a system adopted by the 1901 law on associations in France – consists of a simple registration of the association. However, this technique is sometimes biased and may be akin in some countries to a stealth conditional authorisation regime.

As for prior authorisation, the situation in Chad is unique and emblematic. Section 5 of order no. 23/PR/2018 states that "an association must be authorised before it begins its activities". The absence of such a formality is punishable by an offence and "imprisonment ranging from one to five years and a fine of 500,000 to 3,000,000 CFA francs [approximately €760 to €4,500]". This application of prior authorisation to local associations is certainly the most severe in the world. To be approved, NGOs must declare expatriate staff whilst also transmitting their employment contracts and proof of their qualifications to the Ministry of Planning.

Quant à l'autorisation préalable, la situation au Tchad est unique et emblématique. L'ordonnance n° 23/PR/2018 précise, en son article 5, que « toute association doit, avant d'entreprendre ses activités, être autorisée ». L'absence d'une telle formalité est passible d'un délit et « d'un emprisonnement allant d'un à cinq ans et d'une amende de 500 000 à 3 000 000 Frs CFA [environ 760 € à 4 500 €] ». Cette application de l'autorisation préalable aux associations locales est certainement la plus sévère au monde. Les ONG, pour être agréées, doivent non seulement déclarer leurs personnels expatriés, mais encore transmettre leurs contrats de travail et les preuves de leur qualification au ministère du Plan.

En République centrafricaine, les relations entre les ONG et l'État sont particulièrement tendues. Les salariés d'ONG sont régulièrement avertis que toute dénonciation d'atteintes aux droits de l'Homme sur les réseaux sociaux peut leur valoir l'expulsion. En juin 2022, un travailleur humanitaire de Médecins Sans Frontières a même été abattu par les Forces armées centrafricaines. Au quotidien, les autorités appliquent avec rigueur la double autorisation préalable requise pour toute ONG étrangère établie en Centrafrique, qu'il s'agisse des conditions fixées par l'article 11 de la loi du 27 mai 1961 sur les associations étrangères, ou de la loi du 16 janvier 2019 régissant les ONG. Celle-ci prévoit en son article 17 la signature obligatoire pour toute ONG étrangère d'une convention d'établissement avec le ministère en charge de l'Administration du territoire.

Une diversité de pratiques et de décisions liberticides

Si le principe de la liberté associative est *stricto sensu* apprécié quant à la liberté de création et à celle d'adhérer, sa déclinaison sur d'autres axes peut conduire à une atteinte à celle-ci.

Les associations jouissent de la liberté de définir leurs objectifs et leurs activités. Ainsi, une association ne devrait

In CAR, relationships between NGOs and the State are particularly strained. NGO employees are regularly warned that any denunciation of human rights violations on social networks can lead to expulsion. In June 2022, a Doctors Without Borders humanitarian worker was shot dead by CAR armed forces. On a daily basis, the authorities rigorously apply the double prior authorisation required for any foreign NGO established in CAR, whether according to the conditions set forth by Article 11 of the Law of 27 May 1961 on Foreign Associations or by the Law of 16 January 2019 governing NGOs. Article 17 of the Convention stipulates that any foreign NGO must sign an establishment agreement with the Ministry of Territorial Administration.

A variety of oppressive practices and decisions

Although the principle of freedom of association is strictly appreciated as regards the freedom of creation and the freedom to join, it can be undermined by variations in other respects.

Associations have the freedom to define their objectives and activities. Thus, an association should not be forced to opt for a legal form that it does not want. There is an analogy to be made with trade union freedom. Indeed, by a judgment on 30 July 2009 (the case of Danilenkov and others against Russia), the ECHR condemned Russia for the non-respect of equal treatment and non-discrimination regarding the conditions of membership of the Kaliningrad branch of the Russian Dockers Union.

Certain financial constraints imposed by governments may be placed in the same category of interference with freedom of association. In Chad, for example, 1% of the budget of international NGOs has to go to the State. This stealth tax can also be found – curiously – in Switzerland, with the application of a negative interest rate of 0.75% on the bank accounts of NGOs and associations when their savings exceed 100,000 Swiss francs [around €100,000]. Yet the corollary of

pas être contrainte d'opter pour une forme juridique qu'elle ne souhaite pas. L'analogie est permise avec la liberté syndicale. Ainsi, par un arrêt du 30 juillet 2009 (affaire Danilenkov et autres contre la Russie), la Cour européenne des droits de l'Homme avait condamné le Russie pour non-respect de l'égalité de traitement et de non-discrimination à propos des conditions d'appartenance à la branche de Kaliningrad du syndicat des dockers de Russie.

Certaines contraintes financières imposées par des gouvernements peuvent être rangées dans la même catégorie d'entrave à la liberté associative. Ainsi, au Tchad, l'État prélève obligatoirement 1 % du budget des ONG internationales. Cette imposition déguisée se retrouve – curieusement – en Suisse, avec l'application d'un taux d'intérêt négatif de 0,75 % sur les comptes bancaires des ONG et associations dès lors que leur épargne excède 100 000 francs suisses [environ 100 000 €]. Or, la liberté associative a pour corollaire celle de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources en toute indépendance.

D'autres États vont plus loin dans les restrictions. Ainsi, la Russie – toujours – a-t-elle refusé de reconnaître la personnalité morale à la branche moscovite de l'Armée du salut. La thématique de la dissolution d'une association par voie administrative s'avère aussi un enjeu crucial. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt du 11 octobre 2011, a rappelé que la proportionnalité des restrictions constituait une appréciation essentielle².

Au moins, l'association Rhino (à qui le gouvernement helvétique reprochait d'avoir squatté des immeubles pour y loger illégalement des personnes vulnérables) disposait de voies de recours pour contester la décision des autorités. En Afrique, en revanche, ce droit à un recours

freedom of association is the freedom to independently seek, receive and use resources.

Other States go further with their restrictions. Russia – again – has refused to recognise the legal personality of the Moscow branch of the Salvation Army. The dissolution of an association by administrative means is also a crucial issue. In a judgment on 11 October 2011, the ECHR reiterated that the proportionality of the restrictions constituted an essential assessment.²

The Rhino Association (accused by the Swiss government of squatting buildings to illegally house vulnerable people) at least had right of appeal to challenge the authorities' decision. In Africa, on the other hand, this same right is being eroded, with a wave of withdrawals by certain States (Rwanda, Benin, Côte d'Ivoire) from the African Court on Human and Peoples' Rights. Even Tanzania, which is home to the institution, is no longer a member of it.

The resilience of freedom of association

Faced with these dangers, associations must adapt. To do this, endogenous and exogenous initiatives are developing.

Initiatives within associations

Violations of freedom of association can occur in several ways. Depending on their degree, associations may adapt and remain resilient. A first technique is for a local association in a given country to expand to the national level.

In Côte d'Ivoire, the United States – the main foreign donor for Ivorian NGOs in the health field – decided to reserve the funding granted under the PEPFAR programme to NGOs present in different parts of the country.³ In response,

— 2. Association Rhino et autres c. Suisse, § 62, 11 octobre 2011, <https://www.doctrine.fr/d/CEDH/HFJUD/CHAMBER/2011/CEDH001-106892>

— 2. Rhino Association and others against Switzerland, § 62, 11 October 2011, <https://www.doctrine.fr/d/CEDH/HFJUD/CHAMBER/2011/CEDH001-106892>

— 3. President's Emergency Plan for AIDS Relief: an emergency foreign AIDS assistance plan launched by U.S. President George W. Bush in 2003.

effectif s'effrite, avec la vague de retraits de certains États (Rwanda, Bénin, Côte d'Ivoire) de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples. Même la Tanzanie, qui abrite pourtant le siège de l'institution, a quitté cette dernière.

Une liberté associative résiliente

Face à ces dangers, les associations doivent s'adapter. Pour ce faire, des initiatives endogènes et exogènes se développent.

Des initiatives au sein des associations elles-mêmes

Les atteintes à la liberté associative se manifestent de plusieurs manières. Selon leur degré, les associations s'adaptent et demeurent résilientes. Une première technique consiste, pour une association locale dans un pays donné, à passer au niveau national.

Ainsi, en Côte d'Ivoire, les États-Unis – principal bailleur de fonds étrangers d'ONG ivoiriennes dans le domaine de la santé – avaient décidé de réserver aux seules ONG présentes sur différentes parties du territoire les financements accordés dans le cadre du programme PEPFAR³. En réaction, l'association EGPAF⁴ s'est transformée en ONG nationale. En Somalie, pour pallier l'absence de législation nationale, des associations ont décidé en août 2003 d'établir leur propre cadre réglementaire.

Une autre voie est la création de faïtières réunissant diverses associations. Elle est de plus en plus utilisée dans nombre de pays.

Des initiatives d'essence étatique ou d'organisations internationales

Pour autant, il ne faut pas essentialiser. De nombreux États ne sont pas favorables à cette multiplication des

nonprofit EGPAF became a national NGO.⁴ To address the lack of national legislation, associations in Somalia decided to establish their own regulatory framework in August 2003.

Another option is the creation of clusters which bring together various associations. This method is increasingly used in many countries.

Initiatives by States or international organisations

We must be careful, however, not to oversimplify things. Many States are not in favour of this multiplication of restrictions. On the contrary, in some countries there is an increase in immunities and in some cases in privileges (including quasi-diplomatic ones).

This double trend sometimes plays out in a contradictory way. The case of a democratic country like Switzerland is emblematic. In contrast to the restrictions previously mentioned in domestic law, the Canton and the Federal Government – with a view to strengthening "International Geneva"⁵ – agreed to grant NGOs original "legitimation cards", a type of authorisation to work equivalent to a visa, issued by the Federal Department of Foreign Affairs.

International organisations are not inactive either. The European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations (a series of European treaties – no. 124 of 24 April 1986) is an example of this, although it is taking a long time to take effect. It avoids new registration in the host state. Another example is the initiative of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission), which has established joint guidelines on freedom of association.

— 3. *President's Emergency Plan for AIDS Relief*: plan d'aide d'urgence à la lutte contre le sida à l'étranger que le président des États-Unis George W. Bush avait lancé en 2003.

— 4. *Elizabeth Glaser Pediatric AIDS Foundation* (Fondation Elizabeth Glaser pour la lutte contre le Sida Pédiatrique en Côte d'Ivoire).

— 4. Elizabeth Glaser Pediatric AIDS Foundation.

— 5. The nickname given to the ecosystem composed of various inter-governmental organisations (UN agencies in particular) and NGOs whose European headquarters or offices are in Geneva. The City, the Canton and the Federal State strive to facilitate its development as much as possible, since it is a source of diplomatic influence as well as substantial financial revenue.

restrictions. Au contraire. On assiste ainsi, dans certains pays, à un accroissement des immunités, voire dans certaines cas de privilèges (y compris quasi diplomatiques).

Cette double dynamique est parfois à l'œuvre de façon contradictoire. Le cas d'un pays démocratique comme la Suisse apparaît emblématique. À rebours des restrictions précédemment mentionnées en droit interne, le Canton et le Gouvernement fédéral se sont – dans le souci de renforcer la « Genève internationale⁵ » – accordés pour l'octroi aux ONG d'une carte de légitimation originale valant visa et délivrée par le Département fédéral des affaires étrangères.

Les organisations internationales ne restent pas non plus inactives. Même si elle tarde à être effective, la convention du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (Série des traités européens – n° 124 du 24 avril 1986) en est un exemple. Elle évite un nouvel enregistrement dans l'État d'accueil. On peut y adjoindre l'initiative de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise) qui a établi des lignes directrices conjointes sur la liberté d'association.

Il n'en reste pas moins que la défense de la liberté associative constitue et constituera – dans les années à venir – un défi majeur partout dans le monde.

— 5. Surnom donné à l'écosystème constitué par les différentes organisations inter-gouvernementales (agences des Nations unies, particulièrement) et non gouvernementales ayant leur siège ou leur bureau européen à Genève. La Ville, le Canton et l'État fédéral s'efforcent de faciliter au maximum son développement, car elle est source d'influence diplomatique, ainsi que de rentrées financières conséquentes.

« On assiste ainsi, dans certains pays, à un accroissement des immunités, voire dans certaines cas de privilèges. »

"On the contrary, in some countries there is an increase in immunities and in some cases in privileges."

Nevertheless, the defence of freedom of association is and will remain a major challenge throughout the world over the coming years.

Translated from the French by Juliet Powys

Biographie | Biography



KOUASSI AIMÉ MALANHOUA

Docteur en droit public de l'université de Nantes (France), Kouassi Aimé Malanhouta est enseignant-chercheur et expert consultant international. Membre de la Société française de droit international, il est l'actuel recteur de l'université Henry Dunant de Côte d'Ivoire, une filiale de l'Unité de solidarité internationale de Genève. Kouassi Aimé mène ses recherches sur les associations, les fondations et l'action humanitaire en général. Il a également contribué à la cartographie de la société ivoirienne en vue de la réforme de la loi portant cadre juridique des associations et ONG. Il travaille sur le vaste chantier de développement d'un réseau international d'ONG dénommé Action Humanitaire Vitasta.

With a PhD in Public Law from the University of Nantes (France), Kouassi Aimé Malanhouta is a lecturer-researcher and international consultant. A member of the *Société française de droit international*, he is the current chief education officer of Université Henry Dunant in Côte d'Ivoire, a subsidiary of the *Unité de solidarité internationale de Genève*. His research focuses on associations, foundations and humanitarian action in general. He also contributed to the mapping of Ivorian society in view of the reform of the law on the legal framework of associations and NGOs. He is working on a vast development project for an international network of NGOs called Humanitarian Action Vitasta.

Les associations face à des injonctions paradoxales : l'exemple de la Suisse

The double bind facing civil society organisations: the Swiss example

Vivianne Châtel • Maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Fribourg (Suisse)

Q

ue se passe-t-il en Suisse, berceau du Comité international de la Croix-Rouge et place forte des organisations internationales comme des organisations non gouvernementales ?

L'auteure nous interpelle en effet sur une affaire qui, à l'ombre du débat sur l'emprise des entreprises et du modèle néo-libéral, pourrait bien marquer une offensive contre les libertés associatives.

Il y a cinquante ans, en 1972, se tenait à Stockholm la Conférence des Nations unies sur l'environnement. Ce que l'on considère comme le premier sommet de la Terre lançait les prémices de la réflexion sur le « développement durable » en évoquant les liens entre les sphères sociales, économiques et environnementales. Cette réflexion est alors largement posée puis relayée, d'un côté, par le mouvement altermondialiste et les organisations non gouvernementales (ONG), de l'autre par les scientifiques. Vingt ans plus tard, en 1992, quelque 1 700 chercheurs de premier plan

What is happening in Switzerland, the birthplace of the International Committee of the Red Cross and a stronghold of international organisations and non-governmental organisations alike? The author calls our attention to a case which – in the shadow of the debate on the influence of companies and the neo-liberal model – could well mark an offensive against the rights of civil society organisations.

Fifty years ago, in 1972, the United Nations Conference on the Environment was held in Stockholm. Considered to be the first ever Earth Summit, it heralded the beginnings of the discussion on "sustainable development" by addressing the links between social, economic and environmental spheres. This discussion spread widely before being picked up by the anti-globalisation movement and non-governmental organisations (NGOs) on the one hand and by scientists on the other. Twenty years later, in 1992, 1,700 top researchers issued a stark warning to humankind (*World Scientists' Warning to Humanity*)

lancent un avertissement à l'humanité (*World Scientists' Warning to Humanity*) – avertissement qui sera répété en 2017 avec plus de 15 000 signataires – faisant de la question climatique une urgence absolue. Scientifiques, ONG et altermondialistes participent donc depuis longtemps à informer, sensibiliser et conscientiser l'ensemble de la société civile aux enjeux humains et environnementaux du développement.

Ces actions visant à « éclairer » la société civile rencontrent toutefois une certaine méfiance du côté des Nations unies qui créent, en 2003, le *Panel of Eminent Persons on UN-Civil society Relations*¹ dont l'objectif est de renforcer la place de la société civile au sein des Nations unies et d'élaborer un cadre juridique encadrant les pratiques des ONG. La réflexion amorcée consiste surtout à mettre en question la légitimité des ONG pour représenter la société civile, une légitimité contestée à la fois par le monde politique et le monde économique, au motif que ces ONG ne seraient pas élues par les peuples. L'argument se révèle quelque peu spécieux dans la mesure où le monde économique, largement impliqué dans les discussions sur les différents traités et accords internationaux, n'a pas davantage connu le verdict des urnes².

Au nom des enjeux de développement durable, les Nations unies adoptent, en 2011, les principes directeurs visant la mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer ». Ceux-ci insistent non seulement sur « le rôle dévolu aux entreprises en qualité d'organes spécialisés de la société remplissant des fonctions particulières, tenues de se conformer à toutes les lois applicables et de respecter les droits de l'Homme »,

– a wake-up call that would be reiterated in 2017, this time with more than 15,000 signatories –, making climate change an urgent priority. Scientists, NGOs and anti-globalisation activists thus have a long history of involvement in informing and educating civil society and raising awareness of the human and environmental challenges of development.

These actions seeking to “enlighten” civil society have met however with a certain degree of mistrust on the part of the United Nations, which created the Panel of Eminent Persons on UN-Civil society Relations¹ in 2003 with the aim of strengthening the role of civil society within the United Nations and of developing a legal framework to set guidelines for NGO practices. The reflection process it initiated has focused primarily on questioning the legitimacy of NGOs to represent civil society, a legitimacy that is contested by the political and economic worlds on the grounds that NGOs are not elected by the people. This argument appears somewhat specious in so far as the economic sector, heavily involved in discussions on various international treaties and agreements, has hardly been mandated by the ballot box any more than NGOs have.²

To address the challenges of sustainable development, in 2011 the United Nations adopted their guiding principles aimed at implementing the “Protect, Respect and Remedy” framework. These principles stress not only “the role of business enterprises as specialised organs of society performing specialised functions, required to comply with all applicable laws and to respect human rights”, but also “the failure [of States] to enforce existing laws that directly or indirectly regulate business respect for human rights”,

— 1. *UN News*, “Annan sets up eminent persons panel to examine UN links with civil society”, 13 February 2003, <https://news.un.org/en/story/2003/02/59112-annan-sets-eminent-persons-panel-examine-un-links-civil-society>

— 2. Peter Niggli et André Rothenbühler, « ONG et gouvernance mondiale : une légitimité contestée », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 23, n° 2, 2004, p. 25-31.

— 1. *UN News*, “Annan sets up eminent persons panel to examine UN links with civil society”, 13 February 2003, <https://news.un.org/en/story/2003/02/59112-annan-sets-eminent-persons-panel-examine-un-links-civil-society>

— 2. Peter Niggli et André Rothenbühler, « ONG et gouvernance mondiale : une légitimité contestée », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 23, n° 2, 2004, p. 25-31.

VIVIANNE
CHÂTEL

mais aussi sur « l'incapacité [des États] à faire appliquer les lois existantes qui régissent directement ou indirectement le respect des droits de l'Homme par les entreprises », invitant néanmoins ces dernières à « faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'Homme³ ». La même année, l'Organisation de coopération et de développement économiques met à jour ses propres principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales dans le but de « promouvoir une contribution positive des entreprises au progrès économique, environnemental et social partout dans le monde⁴ », en attirant l'attention sur la question des droits de l'Homme (les respecter localement) et sur un devoir de diligence raisonnable. Cette dernière est conçue comme le moyen « d'identifier, de prévenir et d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, de leurs activités, et de rendre compte de la manière dont elles abordent la question⁵ ».

Des ombres sur les ONG

C'est dans ce contexte que la Suisse, internationalement connue pour sa démocratie participative et ses initiatives populaires, va se lancer dans le débat sur ses multinationales responsables (ou non). Une première récolte de signatures (135 285) organisée par une coalition d'environ cinquante ONG est remise aux autorités helvétiques en juin 2012. Cette pétition demande des règles contraignantes pour que « les entreprises ayant leur siège en Suisse respectent les droits de l'Homme et les

nevertheless urging the latter "to carry out human rights due diligence".³ The same year, the Organisation for Economic Co-operation and Development updated its own guiding principles for multinational business enterprises, in order "to promote positive contributions by enterprises to economic, environmental and social progress worldwide",⁴ by drawing attention to the issue of human rights (respecting them locally) and to the duty of due diligence. The latter is conceived as the process by which they can "identify, prevent, mitigate and account for how they address their actual and potential adverse impacts".⁵

Grey clouds over NGOs

It is in this context that Switzerland, internationally recognised for its participatory democracy and its grassroots initiatives, entered the debate on the accountability (or otherwise) of its multinationals. A first campaign organised by a coalition of about fifty NGOs resulted in the submission of 135,285 signatures to the Swiss authorities in June 2012. This petition called for binding rules so that "Swiss-domiciled enterprises respect human rights and environmental standards throughout the world".⁶ Besides lip service from some politicians in favour of a duty of diligence for multinationals, the petition came to nothing.

Meanwhile, human and environmental tragedies were mounting up, culminating

— 3. Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies*, 2011, Éditions des Nations unies, p. 1, p. 5 et p. 20, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf

— 4. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, 2011, p. 3, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264115439-fr.pdf?expires=1655550270&id=id&accname=guest&checksum=9754B26D57479414170D17F85378E3A9>

— 5. OCDE, *Les Principes directeurs de l'OCDE...*, op.cit., p. 27.

— 3. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Guiding principles on business and human rights. Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework*, 2011, United Nations, p. 1, p. 5 and p. 20, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

— 4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, 2011, p. 3, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises_9789264115415-en

— 5. OECD, *OECD Guidelines ...*, op.cit., p. 27.

— 6. « Les multinationales suisses doivent respecter les droits humains », *Swissinfo*, 3 novembre 2011, <https://www.swissinfo.ch/fre/toute-l-actu-en-bref/les-multinationales-suisses-doivent-respecter-les-droits-humains/31493050>

standards environnementaux partout dans le monde⁶ ». Malgré quelques velléités d'action des politiques en faveur d'une obligation de diligence pour les multinationales, la pétition n'aboutit pas.

Pendant ce temps, les drames humains et environnementaux s'accumulent avec, comme point d'orgue, le 24 avril 2013, la catastrophe de Dacca⁷. Les multinationales concernées, qui auront d'ailleurs du mal à accepter la logique d'un dédommagement, se retranchent derrière le paravent des sous-traitants. Dès lors, la question s'impose, évidente : qu'en est-il de la responsabilité des multinationales relativement aux conditions de travail mises en place par leurs entreprises sous-traitantes dans des pays souvent pauvres, avec des lois du travail spartiates ?

En Suisse, après le premier échec de 2012, le relais est pris par soixante-six organisations de la société civile qui créent le Comité d'initiative pour des multinationales responsables. Cent-vingt mille signatures seront déposées à la Chancellerie fédérale le 10 octobre 2016. Si l'initiative bénéficie la première année d'un large soutien populaire, elle est, au final, refusée lors de la votation du 29 novembre 2020 par la majorité des cantons tout en restant approuvée par les citoyens et citoyennes, mais à une faible majorité (50,7 %). Dès lors, c'est le contre-projet proposé par le Conseil fédéral qui s'applique sans réelle contrainte. Certes, il introduit une obligation, pour certaines entreprises, d'émettre des rapports sur des questions non financières, comme « des questions environnementales, notamment des objectifs en termes de CO₂, des questions sociales, des

on 24 April 2013 in the Dhakadisaster.⁷ The multinational companies concerned, which, let's face it, would never willingly bear the responsibility of compensation, hid behind the smokescreen of their subcontractors. So the question is obvious: what are the responsibilities of multinationals concerning the working conditions imposed in often poor countries with spartan labour laws by their subcontracting firms?

In Switzerland, after the first setback in 2012, the cause was taken up by sixty-six civil society organisations who set up the *Comité d'initiative pour des multinationales responsables* (Action Committee for Responsible Businesses). In total, 120,000 signatures were submitted to the Federal Chancellery on 10 October 2016. Although the initiative enjoyed strong popular support in its first year, it was finally rejected in the ballot of 29 November 2020 by a majority of Swiss cantons while retaining the support of the citizens, though the margin of approval was small (50.7%). As a result, it was the counter-proposal put forward by the Federal Council that was applied without being really binding. It certainly introduces an obligation, for certain enterprises, to report on non-financial questions, such as "environmental issues, in particular objectives in terms of CO₂ emissions, social and personnel matters, the respect of human rights and the fight against corruption". It is true that it calls for a duty "of diligence and transparency as regards ores and metals originating in conflict zones and concerning child labour", to quote the title of Chapter VIII of the Swiss Code of Obligations.⁸ Even so, the ordinance

— 6. « Les multinationales suisses doivent respecter les droits humains », *Swissinfo*, 3 novembre 2011, <https://www.swissinfo.ch/fre/toute-l-actu-en-bref/les-multinationales-suisses-doivent-respecter-les-droits-humains/31493050>

— 7. Le Rana Plaza, un immeuble de huit étages dans la capitale bangladaise de Dacca, s'effondre en faisant au moins 1 127 morts et plus de 2 000 blessés. Il s'agissait principalement d'ouvriers et d'ouvrières du textile pour de grandes marques occidentales de vêtements comme Mango, H&M, Benetton, etc. Voir Véronique Kiesel, « Le pire accident de l'industrie textile » *Le Temps*, 11 mai 2013, <https://www.letemps.ch/monde/pire-accident-lindustrie-textile>

— 7. The Rana Plaza, an eight-floor building in the Bangladesh capital Dhaka collapsed, killing at least 1,127 people and injuring more than 2,000. The victims were mainly garment workers, men and women working in the fashion industry for major Western brands including Mango, H&M and Benetton among others. See for example Véronique Kiesel, « Le pire accident de l'industrie textile », *Le Temps*, 11 May 2013, <https://www.letemps.ch/monde/pire-accident-lindustrie-textile>

— 8. Federal law supplementing the Swiss Civil Code (Section Five: Code of Obligations), as of 1 January 2022, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/27/317_321_377/fr

questions de personnel, du respect des droits de l'Homme et de la lutte contre la corruption ». Certes, il en appelle à un devoir « de diligence et de transparence en matière de minerais et de métaux provenant de zones de conflit, et en matière de travail des enfants », pour reprendre le titre du Chapitre VIII du Code des obligations⁸. Pour autant, l'ordonnance d'application prévoit « tellement de dérogations que presque toutes les multinationales pourront au final se soustraire aux dispositions prévues par la loi⁹ ».

Nombre d'organisations œuvrant dans la coopération et l'aide au développement se sont investies dans ce débat, leur travail étant largement conditionné par la manière dont les multinationales agissent sur le terrain. Rappelons simplement ce que disait le médecin congolais Denis Mukwege dans son discours de réception du prix Nobel de la Paix en 2018 :

« Je viens d'un des pays les plus riches de la planète. Pourtant, le peuple de mon pays est parmi les plus pauvres du monde. [...] Nous aimons les belles voitures, les bijoux et les gadgets. J'ai moi-même un smartphone. Ces objets contiennent des minerais qu'on trouve chez nous. Souvent extraits dans des conditions inhumaines par de jeunes enfants, victimes d'intimidation et de violences sexuelles. En conduisant votre voiture électrique, en utilisant votre smartphone ou en admirant vos bijoux, réfléchissez un instant au coût humain de la fabrication de ces objets.¹⁰ »

— 8. Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations), du 30 mars 1911 (État du 1^{er} janvier 2022), https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/27/317_321_377/fr

— 9. Coalition pour des multinationales responsables, « Nouvelles dérogations pour les multinationales : le Conseil fédéral ignore le vote populaire », communiqué de presse, 3 décembre 2021, <https://responsabilite-multinationales.ch/actualite/nouvelles-derogations-pour-les-multinationales-le-conseil-federal-ignore-le-vote-populaire>

— 10. Dr Denis Mukwege Foundation, « Discours du lauréat du Prix Nobel de la Paix 2018 Denis Mukwege », Oslo, 10 décembre 2018, <https://www.mukwegefoundation.org/discours-prix-nobel-de-la-paix-2018-denis-mukwege>

implementing it allows for “so many exemptions that in the end almost all multinational companies will be able to evade the provisions of the law.”⁹

Many organisations in the fields of co-operation and development aid have become involved in this debate, their work being impacted to a great extent by the way in which the multinationals act in the field. We only need to remind ourselves of the words of Congolese doctor Denis Mukwege during his Nobel Peace Prize acceptance speech in 2018:

“I come from one of the richest countries on the planet. Yet the people of my country are among the poorest of the world. [...] We love nice cars, jewellery and gadgets. I have a smartphone myself. These items contain minerals found in our country. Often mined in inhuman conditions by young children, victims of intimidation and sexual violence. When you drive your electric car; when you use your smart phone or admire your jewellery, take a minute to reflect on the human cost of manufacturing these objects.¹⁰”

At the Swiss level, the question thus again arises of the legitimacy of NGOs working in the field of co-operation and development aid to take part in the debate on the accountability of Swiss multinational companies, in particular in view of the grants they receive from the Confederation. On the one hand, they are praised for their experience, their credibility, their know-how, the positive image they give of Switzerland; they are commended for their work informing and educating the Swiss population and for their critical dimension and their ability to provide an alternative

— 9. Coalition pour des multinationales responsables, « Nouvelles dérogations pour les multinationales : le Conseil fédéral ignore le vote populaire », communiqué de presse, 3 décembre 2021, <https://responsabilite-multinationales.ch/actualite/nouvelles-derogations-pour-les-multinationales-le-conseil-federal-ignore-le-vote-populaire>

— 10. Dr Denis Mukwege Foundation, « Discours du lauréat du Prix Nobel de la Paix 2018 Denis Mukwege », Oslo, 10 décembre 2018, <https://www.mukwegefoundation.org/discours-prix-nobel-de-la-paix-2018-denis-mukwege>

Se rejoue alors, à l'échelle helvétique, la question de la légitimité des ONG œuvrant dans le domaine de la coopération et de l'aide au développement à entrer dans le débat sur la responsabilité des multinationales suisses, et ce, notamment en raison des subventions qui leur sont allouées par la Confédération. D'un côté, on loue leur expérience, leur crédibilité, leur savoir-faire, l'image positive qu'elles donnent de la Suisse ; on salue également leur travail d'information et d'éducation de la population helvétique, leur dimension critique, leur capacité à apporter un autre éclairage, leur participation au développement d'une société civile éclairée et consciente des enjeux. Mais, de l'autre, on critique leur travail de lobbying politique parce que leurs subsides proviennent de la Confédération et / ou parce qu'elles sont exonérées fiscalement au nom de leur utilité publique. Les motions, postulats et autres interpellations adressés au Conseil fédéral par les parlementaires – quant aux prises de position des ONG, pendant ou après la votation sur des multinationales responsables – posent évidemment la question des limites ténues existant entre intérêt général et intérêt particulier, entre engagement politique et transformation sociétale, entre information et conscientisation.

Si « l'utilisation de fonds de la Confédération à des fins de campagne politique ou de lobbying en Suisse est interdite¹¹ », la tentation de bâillonner les ONG au prétexte qu'elles sont financées par la Confédération est grande. Et, de fait, le 4 décembre 2020, le Conseil fédéral décidait de ne plus autoriser les ONG bénéficiant de contributions de la Confédération à utiliser ces subsides à des fins d'information et d'éducation en Suisse. Beaucoup d'ONG y ont vu une mesure de rétorsion suite à leur engagement pour des multinationales responsables. Le mouvement

perspective, their contribution to the development of an enlightened civil society, one that is aware of the issues. However, on the other hand, they are criticised for their political lobbying activities since their subsidies come from the Confederation and/or because they are tax-exempt on the grounds of public interest. The motions, assumptions and other inquiries addressed to the Federal Council by members of parliament, concerning the stance of NGOs, during or after the vote on the accountability of multinational businesses, raises questions on the tenuous boundaries between general and special interests, between political engagement and societal change, between informing and raising awareness.

Although the “financing of political campaigns and lobbying activities with Confederation funds is prohibited in Switzerland”,¹¹ the temptation to muzzle NGOs on the pretext that they are funded by the Confederation is great. Indeed on 4 December 2020, the Federal Council decided to no longer allow NGOs receiving contributions from the Confederation to use these grants for information and education purposes in Switzerland. Many NGOs saw this as retaliatory action following their commitment in favour of responsible business. The Christian communities' grassroots movement in Switzerland criticised this double-dealing in an open letter to the Federal Councillor at the head of the Federal Department of Foreign Affairs (to which the Swiss Agency for Development and Co-operation [SDC] belongs):

“We are outraged that a country which always boasts of being a democracy, should muzzle charities committed to a fairer world. How can there be any commitment to the transformation of the social

— 11. Avis du Conseil fédéral du 24 février 2021, en réponse à l'interpellation Glarner 20.4436, intitulée « Soutien accordé aux organisations d'entraide qui prennent part à des campagnes précédant des votations », <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20204501>

— 11. Opinion of the Federal Council of 24 February 2021, in reply to question 20.4436, entitled “Support given to aid organisations taking part in campaigns prior to votes”, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20204501>

« Le 4 décembre 2020, le Conseil fédéral décidait de ne plus autoriser les ONG bénéficiant de contributions de la Confédération à utiliser ces subsides à des fins d'information et d'éducation. »

"On 4 December 2020, the Federal Council decided to no longer allow NGOs receiving contributions from the Confederation to use these grants for information and education purposes."

des communautés chrétiennes de base en Suisse a ainsi dénoncé, dans une lettre ouverte au Conseiller fédéral en charge du Département fédéral des Affaires étrangères (auquel appartient la Direction du développement et de la coopération – DDC), ce double jeu :

« Nous sommes indignés qu'un pays qui se vante toujours d'être une démocratie, met de telles muselières à des Œuvres qui s'engagent pour un monde plus juste. [...] comment s'engager pour que le système social et écologique se transforme, sans chercher à changer en profondeur la conscience personnelle et politique par du travail d'information et de formation ?¹² »

Cette décision est en effet d'autant plus déconcertante pour les acteurs associatifs que les directives de la DDC elle-même insistent sur le fait que « la coopération avec des ONG bien ancrées dans la population suisse renforce également la compréhension de cette activité de politique extérieure¹³ » de l'État

and ecological systems without seeking to bring about in-depth change to personal and political awareness through education and training?"¹²

This decision is in effect all the more disconcerting for actors in the voluntary sector given that the SDC Guidelines themselves emphasise the fact that "co-operation with NGOs well-rooted in Swiss society also leads to a better understanding of the foreign policy activity"¹³ of the Swiss State, while the 2020-2023 Foreign Policy Strategy stresses the importance of involving all stakeholders at national level in the interests of greater effectiveness.¹⁴

Civil society organisations undermined

In a globalised world, promoting electric cars or digital technology in the Global North while ignoring the social and environmental conditions in regions where the required minerals are mined in the Global South gives the measure of what is at stake, revealing how threats and even "SLAPP suits"¹⁵ filed against NGOs are on the rise. These same tactics were behind the legal action a Canadian mining company brought against a small Quebec publisher and one of its authors regarding

— 12. Mouvement des Communautés Chrétiennes de Base en Suisse, « Lettre ouverte à Monsieur le Conseiller fédéral Ignazio Cassis. Muselière pour les Œuvres d'entraide », 30 décembre 2020, <https://www.cathkathcatt.ch/f/wp-content/uploads/sites/3/2021/01/Lettre-ouverte-a-Ignazio-Cassis.pdf>

— 13. DDC, *Directives de la DDC pour la collaboration avec les ONG suisses*, Éditions de la DDC, 2019, p. 7, <https://www.ge.ch/document/directives-ddc-collaboration-ong-suisses>

— 12. Mouvement des Communautés Chrétiennes de Base en Suisse, « Lettre ouverte à Monsieur le Conseiller fédéral Ignazio Cassis. Muselière pour les Œuvres d'entraide », 30 décembre 2020, <https://www.cathkathcatt.ch/f/wp-content/uploads/sites/3/2021/01/Lettre-ouverte-a-Ignazio-Cassis.pdf>

— 13. DDC, *Directives de la DDC pour la collaboration avec les ONG suisses*, Éditions de la DDC, 2019, p. 7, <https://www.ge.ch/document/directives-ddc-collaboration-ong-suisses>

— 14. Département fédéral des affaires étrangères, *Stratégie de politique extérieure 2020-2023*, Éditions du DFAE, 2020, p. 40, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen/alle-publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-2023.html>

— 15. So called "SLAPP or Strategic Lawsuits against Public Participation" are "legal cases brought [by business enterprises] with the intention of silencing or intimidating acts of public participation, including advocacy, activism, and reporting in the public interest", see Greenpeace, *Sued into silence: how the rich and powerful use legal tactics to shut critics up*, 2020, <https://storage.googleapis.com/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf> [Editor's note].

suisse et que la stratégie de politique extérieure 2020-2023 souligne l'importance d'associer l'ensemble des acteurs nationaux pour plus d'efficacité¹⁴.

Des associations fragilisées

Dans un monde globalisé, promouvoir la voiture électrique ou le numérique dans le Nord, en oubliant les conditions sociales et environnementales d'extraction des minerais nécessaires dans le Sud, donne la mesure de l'enjeu, ce que révèle l'augmentation des menaces, voire des « poursuites-bâillons¹⁵ » adressées aux ONG. Ces mêmes manœuvres étaient à l'origine du procès intenté par une société minière canadienne à une modeste maison d'édition québécoise et à l'un de ses auteurs pour une publication critique vis-à-vis des pratiques des sociétés minières et pétrolières canadiennes dans le monde¹⁶.

La volonté de limiter l'influence des ONG dans le débat public s'inscrit, de fait, dans une tendance plus lourde marquée par la difficulté croissante à échanger des arguments opposés ou contradictoires dans un climat serein et respectueux. Le développement exponentiel de propos haineux, des *fake news* et autres théories complotistes – notamment sur les réseaux sociaux –, la déconsidération de la science et de l'analyse critique et

a publication criticising the practices of Canadian oil and mining companies worldwide.¹⁶

The urge to limit the influence of NGOs in the public debate is effectively part of a more serious trend seen in the increasing difficulty of exchanging opposing or contradictory views in a calm and respectful manner. The exponential development of hate speech, fake news and conspiracy theories – in particular on social media –, the debasement of science and the critical and rational analysis behind it and the suppression of the greater interest in favour of the claims of particularly active minority groups discrediting all opposition compromises the very possibility of public debate. This trend reveals at least four aspects of the modern world which explain the temptation to sideline critical NGOs, a temptation which is not the prerogative of governments.

A first aspect relates to the weakness of democracies which, in the name of freedom of expression, let into the public arena those whose violent actions or behaviour quash any chance for debate. By considering that all opinions are of equal value, democracies find themselves at a loss in the face of hate speech, whatever its origin. As a result, scientifically proven arguments are now considered less valid than abuse, insults and foul language.

A second aspect concerns the desecration of human rights. By discrediting their universality on the pretext that human rights are merely the expression of imperialist thinking, it becomes counter-intuitive to attempt to impose them in the economic sphere alone. At this level, the prevailing logic is to overlook the fact that the corpus of human

— 14. Département fédéral des affaires étrangères, *Stratégie de politique extérieure 2020-2023*, Éditions du DFAE, 2020, p. 40, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen/alle-publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-2023.html>

— 15. Les procédures dites « bâillons » sont des « actions en justice intentées [par des entreprises] dans l'intention de réduire au silence ou d'intimider les actes de participation du public, y compris la défense des intérêts, le militantisme et le reportage [menés] dans l'intérêt du public », voir Greenpeace, *Sued into silence: how the rich and powerful use legal tactics to shut critics up*, July 2020, <https://storage.googleapis.com/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf> [note de l'éditeur].

— 16. Alain Deneault, Delphine Abadie et William Sacher, *Noir Canada. Pillage, Corruption et Criminalité en Afrique*, Écosociété, 2008. L'ouvrage remettait en cause le Canada et les pratiques des sociétés minières en Afrique à partir de données publiques. Voir également Christophe Boltanski, *Minerais de sang. Les esclaves du monde moderne*, Grasset & Fasquelle, 2012.

— 16. Alain Deneault, Delphine Abadie et William Sacher, *Noir Canada. Pillage, Corruption et Criminalité en Afrique*, Écosociété, 2008. L'ouvrage remettait en cause le Canada et les pratiques des sociétés minières en Afrique à partir de données publiques. Voir également Christophe Boltanski, *Minerais de sang. Les esclaves du monde moderne*, Grasset & Fasquelle, 2012.

rationnelle que celle-ci véhicule, et l'effacement de l'intérêt général au profit de revendications de groupes minoritaires particulièrement actifs discréditant toute opposition obèrent, en effet, la possibilité même du débat public. Cette tendance révèle au moins quatre aspects du monde contemporain qui expliquent la tentation de mettre hors-jeu les ONG critiques, une tentation qui n'est pas le privilège des gouvernements.

Un premier aspect renvoie à la faiblesse des démocraties qui, au nom de la liberté d'expression, permettent l'émergence sur la scène publique de celles et ceux qui, par leur violence même, empêchent le débat. En considérant que toutes les opinions se valent, les démocraties se retrouvent démunies face aux discours haineux, d'où qu'ils viennent. Dès lors, ce ne sont plus les arguments prouvés scientifiquement qui font foi, mais l'invective, l'injure et l'anathème.

Un deuxième aspect concerne la désacralisation des droits de l'Homme. En déconsidérant leur universalité au prétexte que les droits humains ne seraient que l'expression d'une pensée impérialiste, il devient paradoxal de vouloir les imposer à la seule sphère économique. À ce niveau, la logique dominante consiste à oublier que le corpus des droits de l'Homme représente un projet pour l'humanité toute entière, un projet porteur du devoir de chacun vis-à-vis de tout autre humain de lui épargner misère, errance, torture, indignité...

Un troisième aspect concerne la place de l'économie dans le monde. Les sciences sociales et humaines sont souvent accusées d'avoir une lecture idéologique quand, à l'inverse, les sciences économiques donnent l'illusion de parler d'une seule voix, comme s'il n'y avait qu'une seule direction possible. C'est particulièrement vrai en Suisse où toute initiative est passée au crible des risques économiques pour le pays. Dès lors, tout débat se focalise très vite sur les aspects financiers, chaque prise de parole risquant de mettre en péril les bénéfices

rights represents a project for the whole of humanity, engaging each and every one in a duty to save every other human from poverty, homelessness, torture, indignity and other scourges.

A third aspect involves the place economics holds in the world. Social sciences and the humanities are often accused of applying an ideological interpretation while, on the contrary, economics gives the impression of speaking with a single voice, as if there were only one direction possible. This is particularly true in Switzerland where any initiative is carefully scrutinised for its economic risks for the country. Thus any debate soon focuses on financial aspects, with any point of view likely to threaten company profits being rapidly discredited. In light of this, the question of respecting human rights, notably wherever we may be (in the name of all belonging to the same human community) proves in fact to vary from place to place or to be practised in different ways.

A fourth and final aspect regards the fear of discredit and disrepute which narrows the scope of public debate. Business enterprises, as much as NGOs, have become particularly mindful of their image. Moralism, which is active in contemporary Western societies and turns any deviation from the prevailing view into an error of moral judgement, eradicates any attempt at debate, lest an idea be misrepresented, or a misunderstanding or simple difference of opinion and perspective arise. Political institutions, business enterprises and civil society organisations (dependent on donations and/or state subsidies) are equally extremely careful about public relations, their representatives being committed to delivering only particularly sanitised messages, thus undermining any spirit of contradiction and criticism, although these are essential in public debate.

Of course, and by way of conclusion, Switzerland is not Nicaragua or Russia, countries which, among others, have in recent years banned many NGOs from

des entreprises se trouvant rapidement déconsidérée. Dans ce contexte, la question du respect des droits de l'Homme, première où que nous soyons (au nom d'une coappartenance à la même communauté humaine), s'avère de fait à géométrie variable ou à usage différencié.

Un quatrième et dernier aspect tient à la peur du discrédit et de l'atteinte à la réputation qui viennent rétrécir la possibilité du débat public. Les entreprises, tout comme les ONG, sont devenues particulièrement attentives à leur image. Le moralisme, à l'œuvre dans les sociétés occidentales contemporaines, qui transforme tout écart au discours dominant en faute morale, anéantit ainsi toute tentative de débattre, par peur de l'idée mal introduite, du malentendu ou tout simplement de la divergence d'idées et de perspectives. Tant les institutions politiques et les entreprises que les associations de la société civile (dépendantes des dons et / ou des subsides étatiques) sont extrêmement attentives à leur communication, leurs représentant-e-s ayant à cœur de ne transmettre qu'un discours particulièrement aseptisé, ruinant ainsi toute volonté de contradiction et de critique, pourtant essentielle au débat public.

Certes, et en guise de conclusion, la Suisse n'est ni le Nicaragua, ni la Russie qui – parmi d'autres pays – ont ces dernières années interdit de nombreuses ONG sur leurs territoires. Certes, la Suisse continue de reconnaître l'importance des ONG – ne serait-ce que parce qu'elles fournissent, ici et là-bas, des prestations d'utilité publique à moindre coût pour la collectivité. Toutefois, l'enjeu du débat public, incluant toutes les forces en présence, est ravivé autant par l'attrait de l'extrémisme, du nationalisme et / ou de l'individualisme, que par la domination du discours politico-économique. Le débat public, délivré de toute volonté purement polémique, est pourtant essentiel à l'heure des réseaux sociaux qui tendent à enfermer chacun dans la vision du monde qui l'arrange, et à minorer des enjeux de plus en plus imbriqués et d'une complexité croissante.

« Cette tendance révèle au moins quatre aspects du monde contemporain qui expliquent la tentation de mettre hors-jeu les ONG critiques. »

“This trend reveals at least four aspects of the modern world which explain the temptation to sideline critical NGOs.”

their territories.

Certainly Switzerland continues to acknowledge the importance of NGOs – if only because they provide services to the public, at home and abroad, at a low cost for the community. Nevertheless, the issue of public debate, involving all the forces concerned, is rekindled as much by the lure of extremism, nationalism and/or individualism as by the dominance of political-economic discourse. And yet public debate free from any purely polemical intent is crucial in the age of social media which tends to restrict each of us to the vision of the world that suits us and to downplay the challenges which are increasingly interwoven and complex.

Translated from the French by Fay Guerry

Biographie | Biography



VIVIANNE CHÂTEL

Maître d'enseignement et de recherche à la Chaire francophone de Travail social et politiques sociales de l'Université de Fribourg (Suisse). Elle est l'initiatrice et la responsable du Master spécialisé *Éthique, responsabilité et développement*. Ses principaux axes de recherche portent sur les questions du vivre-ensemble, à partir des concepts d'éthique et de responsabilité pour autrui. Dans ce cadre, elle investit le champ de l'inexistence sociale comme inscription de l'Autre hors de la sphère de responsabilité. Co-responsable du CR30 « Inégalités, identités et liens sociaux » de l'Association internationale des sociologues de langue française, elle collabore également au *Rede internacional e interdisciplinar sobre as desigualdades* et à la revue *GenObs* (espace de recherche sur les génocides, les crimes contre l'humanité et les massacres de masse). Elle a fondé l'Observatoire *Éthique et solidarité(s)* de la Chaire francophone de Travail social et politiques sociales.

Senior lecturer and research fellow at the Francophone Department of Social Work and Social Policy of the University of Fribourg (Switzerland). She is the initiator and head of the specialised Master's degree in Ethics, Responsibility and Development. Her main lines of research concern issues of coexistence, based on concepts of ethics and caring for others. In this post, she focuses on the field of social non-existence and how it places the Other outside the sphere of responsibility. Co-head of Research Committee 30 "Inequalities, identities and social ties" of the *Association internationale des sociologues de langue française*, she also contributes to REDE (*Rede internacional e interdisciplinar sobre as desigualdades*) and to *GenObs* (journal focusing on research on genocides, crimes against humanity and mass murder). She founded the Ethics and Solidarity Observatory of the Social Work and Social Policy Department.

Rapports État-associations : un tournant autoritaire dans la France contemporaine ?

State-association relations: an authoritarian shift in contemporary France?

*Antonio Delfini et Julien Talpin • Observatoire
des libertés associatives*

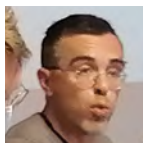
E

n France, les relations entre l'État et le monde associatif ont souvent été houleuses. Et c'est le signe d'un fonctionnement démocratique sain. Mais les auteurs nous expliquent ici que, depuis quelques années, un arsenal législatif et des pratiques administratives sapent les bases de ce système de contre-pouvoir. Au risque de menacer les libertés associatives.

Le premier quinquennat de M. Emmanuel Macron s'est conclu sur fond de conflit inédit entre l'État et le monde associatif. L'hostilité envers les « corps intermédiaires », qui s'est affirmée au fil du mandat éculé, s'est traduite par une gestion centralisée et peu concertée des crises terroriste, sociale et sanitaire. S'agissant du monde associatif plus particulièrement, sa marginalisation contribue à un rétrécissement de l'espace civique et accentue la crise de notre démocratie.

In France, relations between the State and the nonprofit sector have often been stormy – a sign of a healthy democratic system. However, here the authors explain that, for some years now, an arsenal of legislation and administrative practices has been undermining the foundations of this system of checks and balances. And risks threatening the rights of associations.

Emmanuel Macron's first five years in office ended with an unprecedented conflict between the State and the nonprofit sector. The State's animosity against "intermediary bodies", which became more pronounced during his recent term, has given way to a centralised, dis-jointed approach to the management of terrorist, social and health crises. The resulting marginalisation of the nonprofit sector in particular has contributed to reducing the civic space and aggravated our current democratic crisis.

ANTONIO
DELFINIJULIEN
TALPIN

C'est notamment la vingtaine de mesures concernant l'organisation, le fonctionnement et le financement des associations, telles que contenues dans la « loi séparatisme » de 2021, qui a mis le feu aux poudres. D'après le Conseil d'État – saisi pour avis, ainsi qu'il est de règle, avant la présentation du projet de loi en Conseil des ministres – ce texte est d'application très large, puisqu'il concerne pratiquement « tous les droits et libertés constitutionnellement et conventionnellement garantis », au premier rang desquelles il cite la liberté d'association¹. Mais en rompant avec la progressive co-construction des règles régissant le partenariat entre État et associations, deux de ses mesures phares – la mise en place d'un Contrat d'engagement républicain (CER) et l'extension des motifs de dissolution des associations – ont soulevé une vague d'inquiétude dans l'ensemble du monde associatif.

Certains observateurs ont pu interpréter ces dispositions comme le signe d'un basculement des relations entre l'État et le secteur associatif et y voir un recul historique des libertés associatives et de la liberté d'association elle-même.

Partenaires particuliers

Les divergences, voire les tensions, entre l'État et les associations sont constitutives de leurs relations. En France, elles s'inscrivent dans un contexte de baisse structurelle des financements publics depuis plus de dix années², de montée en puissance des appels à projet ou encore de marchandisation d'une partie de l'action associative³. Ces évo-

What really sparked things off were the twenty provisions addressing the organisation, operation and financing of "associations" [civil society organisations under the French association law of 1901, editor's note] included in France's 2021 "separatism act". According to the Council of State, consulted, as is the rule, before the bill was presented to the Council of Ministers, the law had a tremendously broad scope of application, since it covered practically "all constitutionally and conventionally guaranteed rights and freedoms", first and foremost of which is the freedom of association.¹ However, by breaking with the progressive co-formulation of the rules governing the partnership between the State and associations, two of its key measures – the introduction of a Republican commitment contract (*Contrat d'engagement républicain* – CER in French) and the extension of the grounds for dissolution of associations – sent waves of concern throughout the nonprofit sector.

Some observers have interpreted these provisions as an indication of a shift in relations between the State and nonprofit sector, viewing it as a landmark act of regression away from the rights of associations and the freedom of association itself.

Special partners

The relations between the State and associations are marked by their differences or even the tensions that exist between them. In France, these differences constitute part of a setting that has seen a structural decline in public funding over the last ten years,² as well as an increase in calls for proposals and the commodification of certain non-

— 1. Conseil d'État du 9 décembre 2020, *Avis sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République*, <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique>

— 2. Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n° 3, 2017, p. 531-542, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-3-page-531.htm>

— 3. Simon Cottin-Marx et al., « La recomposition des relations entre l'État et les associations :

— 1. Conseil d'État du 9 décembre 2020, *Avis sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République*, <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique>

— 2. Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n° 3, 2017, p. 531-542, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-3-page-531.htm>

lutions ont contribué à la précarisation de la vie associative, notamment pour les structures les moins professionnalisées, la suppression d'une part substantielle des emplois-aidés (dont bénéficiaient nombre de petites associations) au début du quinquennat précédent approfondissant ces difficultés. Dans ce contexte, on a assisté ces dernières années à la multiplication de conflits traduisant des enjeux relatifs à l'indépendance du monde associatif et aux libertés publiques qu'il met en œuvre.

En décembre 2018, l'association étudiante Genepi s'est vu retirer sa convention avec le ministère de la Justice et ses 51 000 euros de subvention annuelle. En cause : les positions publiques de l'association à propos des conditions de détention et des politiques de l'administration pénitentiaire. Quelques jours avant, le 5 novembre 2018, la ministre de la Justice, Nicole Belloubet, s'exprimait directement sur le sujet à France Inter : « Le Genepi développait des thèses qui sont très hostiles à la politique publique que nous conduisons. [...] Donc ce n'était plus une politique partenariale sur les ambitions que nous avons, mais une politique au contraire d'opposition quasiment frontale et permanente. Donc j'ai pris une décision qui est de supprimer la subvention⁴. »

Autre exemple : « On ne mord pas la main qui nourrit » avait rétorqué, en 2018, une sous-préfète à un centre de santé associatif de Toulouse pour justifier la fin de son soutien financier. L'association, qui accompagnait des personnes migrantes devant les tribunaux pour contester le refus de prise en charge des frais de santé par la Préfecture, se mettait donc en situation de porte à faux

désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n° 3, 2017, p. 463-476, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-3-page-463.htm>

— 4. Observatoire des libertés associatives, *Perte de convention et coupure de subvention pour une association étudiante d'aide aux détenus*, octobre 2020, fiche n° 32, <https://www.lacoalition.fr/Perte-de-convention-et-coupure-de-subvention-pour-une-association-etudiante-d-57>

« On a assisté ces dernières années à la multiplication de conflits traduisant des enjeux relatifs à l'indépendance du monde associatif et aux libertés publiques qu'il met en œuvre. »

“The number of disagreements has grown in recent years, raising concerns around the French nonprofit sector's independence and the public freedoms it enjoys.”

profit activities.³ These developments have contributed to the precariousness of associative life, particularly for the least professional structures, with the abolition of a substantial proportion of subsidised jobs (from which many small associations benefited) at the beginning of the previous five-year term deepening these difficulties. In this context, the number of disagreements has grown in recent years, raising concerns around the French nonprofit sector's independence and the public freedoms it enjoys.

The student association Genepi had its agreement with the Ministry of Justice terminated in December 2018 and its annual funding of 51,000 euros revoked. The reason given was the association's stated position on prison conditions and prison management policies. A few days earlier, on 5 November 2018, the Minister of Justice, Nicole Belloubet, had addressed the issue directly on a French public radio: “Genepi developed arguments that are highly adverse to the public policies that we pursue. [...] Therefore, it was no longer a policy of

— 3. Simon Cottin-Marx et al., « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n° 3, 2017, p. 463-476, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-3-page-463.htm>

vis-à-vis de l'institution : « On ne vous considère pas comme un partenaire, avait renchérit la haut fonctionnaire. Un partenaire, ça applique sur le terrain la politique de l'État⁵. »

En octobre 2020, le premier rapport de l'Observatoire des libertés associatives analysait 100 cas de sanctions publiques envers des associations, suite à des prises de position publiques ou à des mobilisations⁶. Qu'elles passent par la disqualification des militants associatifs dans le débat public, des procès en diffamation, des coupes de subventions ou la privation de salles de réunion, ces pratiques plus ou moins discrètes de démobilisation mettent à mal le rôle démocratique des associations. Elles s'attaquent aux libertés associatives, entendues comme l'ensemble des libertés publiques mises en œuvre par les associations pour jouer leur rôle démocratique : liberté d'expression, de réunion, de manifestation. La dynamique est tout particulièrement notable pour les associations qui fondent leur action sur un plaidoyer envers les institutions visant à faire évoluer la législation par l'intermédiaire de pratiques d'interpellation des pouvoirs publics. En accroissant le coût de l'engagement, en sanctionnant les associations qui, par leurs propos ou leurs actions, ont publiquement pris des positions considérées comme clivantes, ces entraves font peser une épée de Damoclès au-dessus de chaque structure et renforcent l'autocensure, transformant les rapports partenariaux en rapports de « contrôle des prestations » et, le cas échéant, de sanctions.

forming a partnership based on our goals, but one of near-constant head-on opposition. I therefore took the decision to revoke the grant.”⁴

As another example, in 2018, a subprefect replied to a nonprofit health centre in Toulouse, “Don’t bite the hand that feeds you”, to justify the reason for rescinding their financial support. The association, which represented migrants legally challenging the Prefecture’s refusal to reimburse their healthcare costs, found itself at odds with it. “We don’t consider you a partner”, said the senior civil servant. “A partner is one who implements government policy.”⁵

In October 2020, the first report released by the *Observatoire des libertés associatives* [the French watchdog for associations’ freedoms, editor’s note] examined 100 cases of government sanctions against associations responsible for certain public statements or actions.⁶ These sanctions, such as the exclusion of association activists from public platforms, the filing of lawsuits for defamation, subsidy cuts and the withdrawal of meeting room access, were more or less covert disengagement strategies that could jeopardise the democratic role of associations. They undermine the rights of associations, which include all those that the latter employ to carry out their democratic function: the freedom of expression, assembly and demonstration. This dynamic is especially noteworthy in associations that rely on advocacy

— 5. Observatoire des libertés associatives, *Un centre de santé communautaire menacé de fermeture par la préfecture de Haute-Garonne*, avril 2020, fiche n° 52, <https://www.lacoalition.fr/Un-centre-de-sante-communautaire-menace-de-fermeture-par-la-prefecture-de-Haute>

— 6. Observatoire des libertés associatives, *Une citoyenneté réprimée. 100 cas de restriction des libertés associatives, 12 pistes pour mieux les protéger*, octobre 2020, https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_v2.pdf

— 4. Observatoire des libertés associatives, *Perte de convention et coupure de subvention pour une association étudiante d’aide aux détenus*, octobre 2020, fiche n° 32, <https://www.lacoalition.fr/Perte-de-convention-et-coupure-de-subvention-pour-une-association-etudiante-d-57>

— 5. Observatoire des libertés associatives, *Un centre de santé communautaire menacé de fermeture par la préfecture de Haute-Garonne*, avril 2020, fiche n° 52, <https://www.lacoalition.fr/Un-centre-de-sante-communautaire-menace-de-fermeture-par-la-prefecture-de-Haute>

— 6. Observatoire des libertés associatives, *Une citoyenneté réprimée. 100 cas de restriction des libertés associatives, 12 pistes pour mieux les protéger*, octobre 2020, https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_v2.pdf

Alors que plusieurs associations alertaient sur la nécessité de reconnaître cette « zone grise », dans laquelle trouvaient place des pratiques arbitraires, ces sanctions ont trouvé, dans le courant de l'année 2021, un socle juridique avec la mise en place du Contrat d'engagement républicain.

La République contre les associations ?

« Pas un euro d'argent public aux ennemis de la République⁷ » : c'est le principal élément de langage ayant accompagné la présentation gouvernementale de la loi séparatisme et de sa mesure phare : la mise en place d'un CER. Ce document subordonne le versement de subventions publiques et l'obtention d'agrèments au respect des « principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République c'est-à-dire l'emblème national (le drapeau), l'hymne national et la devise de la République » ainsi qu'au fait « de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et, enfin, [celui] de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public⁸ ».

L'instauration du Contrat d'engagement républicain constitue un mini-séisme dans l'histoire récente des rapports entre la sphère publique et le monde associatif. En imposant aux associations la signature d'un contrat principalement composé d'obligations, de contraintes et de contrôles, le CER met fin à une période d'élaboration mutuelle des règles entre

« L'instauration du Contrat d'engagement républicain constitue un mini-séisme dans l'histoire récente des rapports entre la sphère publique et le monde associatif. »

"The introduction of this Republican commitment contract caused a minor earthquake in the recent past relations between the public sphere and the nonprofit sector."

institutions to change legislation by lobbying public authorities. Raising the price of engagement or penalising associations that have publicly taken controversial positions through their words or actions acts as a sword of Damocles hanging over each organisation and reinforces self-censorship, transforming partnership relations into relations of "service control" and, if necessary, sanctions.

Even though several associations had pointed to the importance of recognising this "grey area" of unfair practices, the passing of the CER in 2021 ultimately legalised these sanctions.

Is the Republic against associations?

"Not a single euro of public money for the enemies of the Republic"⁷ was the lead statement that was joined to the government's presentation of the separatism act and its flagship provision: the

— 7. Parmi les nombreuses utilisations de la formule, voir celle de Sarah El Haïry, l'ancienne secrétaire d'État à la jeunesse et à l'engagement : Mohamed Sifaoui, « La ministre Sarah El Haïry au JDD : "Pas un euro d'argent public ne doit aller aux ennemis de la République" », *Le Journal du Dimanche*, 20 mars 2021, <https://www.lejdd.fr/Politique/la-ministre-sarah-el-haïry-au-jdd-pas-un-euro-dargent-public-ne-doit-aller-aux-ennemis-de-la-republique-4032842>

— 8. Légifrance, *Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État*, 31 décembre 2021, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044806609>

— 7. Among the many uses of the statement, refer to the one by Sarah El Haïry, the former Secretary of State for Youth and Engagement: Mohamed Sifaoui, « La ministre Sarah El Haïry au JDD : "Pas un euro d'argent public ne doit aller aux ennemis de la République" », *Le Journal du Dimanche*, 20 mars 2021, <https://www.lejdd.fr/Politique/la-ministre-sarah-el-haïry-au-jdd-pas-un-euro-dargent-public-ne-doit-aller-aux-ennemis-de-la-republique-4032842>

État, collectivités locales et associations qui avait abouti à la signature de la Charte des engagements réciproques en février 2014⁹.

En février 2022, l'Observatoire des libertés associatives publiait son deuxième rapport portant sur l'étude détaillée de vingt cas d'associations accusées, entre 2016 et 2020, d'avoir tenu des propos ou mis en place des actions considérées comme contraires aux valeurs de la République¹⁰. S'inscrivant dans le climat post-attentats de 2015-2016, ce travail mettait en évidence la multiplication des accusations « d'atteinte à la laïcité », de « communautarisme », de « prosélytisme » envers des associations aux pratiques apparaissant tout à fait légales, le tout sur des bases factuelles souvent contestables. Ce faisant, ce rapport constituait une préfiguration des dérives potentielles de l'utilisation du CER.

À titre d'exemple, on peut rappeler que, début juin 2018 – avant même la loi séparatisme, donc –, la direction de la Caisse d'allocation familiale (CAF) de Dordogne faisait savoir au maire de Bergerac qu'elle suspendait l'équivalent de 300 000 euros de subvention à deux centres sociaux des quartiers populaires de la ville. L'institution reprochait à ces établissements d'avoir ouvert leur porte aux habitants du quartier jusqu'à 1 h du matin en période de ramadan. Une « atteinte à la laïcité » selon Michel Beylot, directeur de la CAF de Dordogne. Les associations qui tenaient les deux centres sociaux étant principalement financées par la municipalité, c'est le maire de Bergerac qui a pris publiquement leur défense. Pour lui, les établissements avaient pris une décision de bon sens : « En cette

introduction of the CER. This document prescribed that the payment of government subsidies and the granting of approvals was to be conditional on respect of "the principles of liberty, equality, fraternity and human dignity, and of the symbols of the Republic, i.e., its national emblem (the flag), national anthem and motto" as well as the fact of "not challenging the secular character of the Republic and, lastly, refraining from any action that undermines public order".⁸

The introduction of this Republican commitment contract caused a minor earthquake in the recent past relations between the public sphere and the nonprofit sector. By requiring associations to sign a contract primarily comprised of obligations, constraints and controls, the CER brought an end to reciprocal rule-making between the State, local governments and associations that had culminated in the signing of the Charter of Reciprocal Commitments in February 2014⁹.

In February 2022, the *Observatoire des libertés associatives* published its second report on the detailed investigation of twenty court cases between 2016 and 2020 involving associations accused of making statements or implementing actions considered contrary to the values of the Republic.¹⁰ Going back to the post-terrorist climate of 2015-2016, this report exposed the proliferation of accusations of "subversion of secularism", "communitarianism" and "proselytism" levelled against associations whose

— 8. Légifrance, Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État, 31 décembre 2021, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044806609>

— 9. See Charte d'engagements réciproques entre l'État, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales, février 2014, <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>

— 10. Observatoire des libertés associatives, *Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme. Une nouvelle chasse aux sorcières*, février 2022, https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_chasse-aux-sorcières_2022_vf.pdf

— 9. Voir la Charte d'engagements réciproques entre l'État, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales, février 2014, <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>

— 10. Observatoire des libertés associatives, *Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme. Une nouvelle chasse aux sorcières*, février 2022, https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_chasse-aux-sorcières_2022_vf.pdf

période de ramadan, la nuit tombe tard et donc la rupture du jeûne aussi. Si bien que les gens se retrouvent dehors tard, au risque d'engendrer du bruit [...]. En leur permettant de se retrouver ailleurs que dans la rue, l'ouverture des centres sociaux absorbe cette vie de nuit. » Pour lui, « la religion n'a rien à voir avec cela. On s'adapte aux habitudes des gens durant cette période. [...] Il n'y a aucun caractère religieux là-dedans. C'est comme si on décrétait qu'il ne devait rien se passer à Noël parce que c'est une fête religieuse. [...] La CAF fait ce qu'elle veut, elle déraile complètement dans cette affaire. [...] S'ils persistent dans cette direction, nous attaquerons devant le tribunal administratif¹¹ ». Si l'affaire s'est finalement réglée par une négociation entre la municipalité de Bergerac et la CAF de Dordogne et un simple rappel à la loi et aux jurisprudences en la matière – une association qui ne remplit pas une mission de service public déléguée n'est pas tenue d'appliquer les règles de neutralité religieuse imposées aux services de l'État¹² –, elle témoignait déjà des potentielles atteintes aux libertés associatives que pourrait engendrer le CER.

Malgré ces précédents et les multiples alertes du monde associatif¹³, le CER est officiellement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Il n'a suffi que de

practices appeared to be entirely lawful, yet based on shaky factual foundations. In so doing, this report foreshadowed the potential abuses of the CER.

As an example, we can recall that, in early June 2018 – prior to the enactment of the separatism act – the managers of the family allowance fund (*Caisse d'allocation familiale* CAF in French) in Dordogne informed the mayor of Bergerac that it was suspending the equivalent of 300,000 euros in subsidies to two community centres in the town's working-class neighbourhoods. The agency had reprimanded these establishments for keeping their doors open to local residents until 1 am during Ramadan. This measure constituted an "infringement of secularism" according to Michel Beylot, director of the CAF in Dordogne. The mayor of Bergerac had publicly supported the two community centres, because the associations that administered them were mainly financed by the municipality. He believed the two establishments had made a common sense decision: "During Ramadan, the night falls late as does the breaking of the fast. As a result, people stay out late, which can create noise [...]. By allowing people to meet elsewhere than in the street, the late opening of community centres absorbs all the commotion." He added: "Religion has nothing to do with it. We adapt to other people's habits during this period. [...] There is no religious character to it. It's as if we ordered that nothing should happen at Christmas because it's a religious holiday. The CAF does what it wants, but in this case, it's totally off track. [...] If they insist on going down this route, we'll take them to administrative court".¹¹ The case was eventually settled through negotiations between the municipality of Bergerac

— 11. « Dordogne. Des centres sociaux ouvrent plus tard pendant le ramadan, la Caf suspend ses aides », *Ouest France*, 4 juin 2018, <https://www.ouest-france.fr/nouvelle-aquitaine/dordogne-des-centres-sociaux-ouvrent-plus-tard-pendant-le-ramadan-la-caf-suspend-ses-aides-5803518>; Grégoire Morizet, « La ville de Bergerac accusée par la CAF d'entorse à la laïcité », *Sud-Ouest*, 4 juin 2018, <https://www.sudouest.fr/2018/06/04/la-ville-accusee-par-la-caf-d-entorse-a-la-laicite-5113599-1733.php?nrc>

— 12. Gwénaële Calvès, *Territoires disputés de la laïcité. 44 questions (plus ou moins) épineuses*, Presses Universitaires de France, 2018, p. 151-198.

— 13. Malik Salemkour, « Contrat d'engagement républicain, vers une démocratie muselée », Ligue des droits de l'Homme, 23 février 2021, <https://www.ldh-france.org/23-fevrier-2021-tribune-de-malik-salemkour-contrat-d-engagement-republicain-vers-une-democratie-muselee-publiee-sur-mediapart>; Le Mouvement associatif, *Contrat d'engagement républicain : le désaccord des associations*, 3 janvier 2022, communiqué de presse, <https://lemouvementassociatif.org/contrat-d-engagement-republicain-le-desaccord-des-associations>

— 11. « Dordogne. Des centres sociaux ouvrent plus tard pendant le ramadan, la Caf suspend ses aides », *Ouest France*, 4 juin 2018, <https://www.ouest-france.fr/nouvelle-aquitaine/dordogne-des-centres-sociaux-ouvrent-plus-tard-pendant-le-ramadan-la-caf-suspend-ses-aides-5803518>; Grégoire Morizet, « La ville de Bergerac accusée par la CAF d'entorse à la laïcité », *Sud-Ouest*, 4 juin 2018, <https://www.sudouest.fr/2018/06/04/la-ville-accusee-par-la-caf-d-entorse-a-la-laicite-5113599-1733.php?nrc>

quelques semaines pour qu'il soit mobilisé par des élus. Le 12 mars, lors de la journée internationale des droits des femmes, le Planning familial de Saône-et-Loire tenait un stand sur la place de l'Hôtel-de-Ville de Chalon-sur-Saône. Pour l'occasion, la municipalité avait mis à disposition de l'association un emplacement et du matériel afin de sensibiliser les habitants à l'égalité hommes-femmes¹⁴. Pour annoncer la manifestation, l'association a produit un visuel présentant plusieurs portraits de femmes, dont l'une était voilée. Pour le maire Les Républicains Gilles Platret, la présence d'un voile sur cette affiche teintait l'action d'une approche « communautariste¹⁵ ». Il annonça donc retirer son autorisation au stand et le prêt de matériel. Invoquant le CER, il précise dans un courrier à l'association que « ce contrat est destiné à veiller au respect dans vos actions de la liberté de conscience et de la laïcité (1^{er} engagement). Cela vous impose d'adopter en tous points un fonctionnement laïc et de vous abstenir de tout prosélytisme. » Si le Planning familial 71 a porté l'affaire en justice et obtenu gain de cause devant le Tribunal administratif de Dijon, et même le Conseil d'État¹⁶, cette affaire donne un premier aperçu des utilisations arbitraires qui pourraient être faites du CER. Qu'en sera-t-il des associations qui n'ont ni l'énergie ni les ressources financières pour faire valoir leurs droits devant les tribunaux ?

La liberté d'association en péril

Cependant, si la loi séparatisme a soulevé de si fortes oppositions au sein du monde associatif, c'est également pour les risques qu'elle fait peser, non

and the CAF of Dordogne with a simple reminder of the law and jurisprudence on the matter, saying that an association that is not performing a delegated public service mission is not required to follow the rules of religious neutrality imposed on State services.¹² The association had already attested to the CER's potential violation of the rights of associations.

Despite these precedents and the multiple forewarnings from the nonprofit sector,¹³ the CER officially came into force on 1 January 2022. It only took a few weeks for elected officials to apply it. On 12 March, the family planning centre of Saône-et-Loire set up a stand on Place de l'Hôtel-de-Ville in Chalon-sur-Saône to commemorate International Women's Rights Day. For the occasion, the municipality provided the association with a space and materials to raise awareness on gender equality.¹⁴ To advertise the event, the association produced a visual featuring several portraits of women, one of whom was wearing a veil. For the *Les Républicains* mayor Gilles Platret, the image of a woman wearing a veil on the poster gave the association's work a "sectarian" tone.¹⁵ As a consequence, the mayor stated that he was revoking his authorisation for the stand and the loan of equipment. He wrote to the association, invoking the CER, and stated that "this contract is intended to en-

— 14. Brigitte Clavagner, « Éditorial », *Juris associations*, n°660, juin 2022.

— 15. Gilles Platret, « La Ville de Chalon refuse de mettre des moyens publics au service du communautarisme », 4 mars 2022, communiqué de presse, <https://www.info-chalon.com/articles/2022/03/04/67804/gilles-platret-refuse-la-demande-formulee-par-le-planning-familial-71-et-l-accuse-de-communautarisme>

— 16. Décision n° 462140 du juge des référés du Conseil d'État, 10 mars 2022, <https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20220310-462140>

— 12. Gwénaële Calvès, *Territoires disputés de la laïcité. 44 questions (plus ou moins) épineuses*, Presses Universitaires de France, 2018, p. 151-198.

— 13. Malik Salemkour, « Contrat d'engagement républicain, vers une démocratie muselée », *Ligue des droits de l'Homme*, 23 février 2021, <https://www.ldh-france.org/23-fevrier-2021-tribune-de-malik-salemkour-contrat-dengagement-republicain-vers-une-democratie-muselee-publiee-sur-mediapart> ; Le mouvement associatif, *Contrat d'engagement républicain : le désaccord des associations*, 3 janvier 2022, communiqué de presse, <https://lemouvementassociatif.org/contrat-dengagement-republicain-le-desaccord-des-associations>

— 14. Brigitte Clavagner, « Éditorial », *Juris associations*, n°660, juin 2022.

— 15. Gilles Platret, « La Ville de Chalon refuse de mettre des moyens publics au service du communautarisme », 4 mars 2022, communiqué de presse, <https://www.info-chalon.com/articles/2022/03/04/67804/gilles-platret-refuse-la-demande-formulee-par-le-planning-familial-71-et-l-accuse-de-communautarisme>

seulement sur les libertés associatives, mais sur la liberté d'association elle-même. En marge du CER, cette loi modifie également les motifs de dissolution des associations par le gouvernement sous l'autorité du président de la République. Elle risque ainsi de transformer cet outil, le plus coercitif du pouvoir politique à destination d'organisations de la société civile – créé le 10 janvier 1936 suite à la tentative de coup de force des ligues d'extrême-droite deux ans plus tôt¹⁷, il a été conçu comme une mesure d'exception – en une pratique routinière de régulation des relations entre l'État et les associations.

Pour se convaincre de cette évolution, il suffit de regarder sa mobilisation tous azimuts, et ce, avant même sa récente modification législative : entre le 6 juillet 2020, date de la nomination de Gérard Darmanin au poste de ministre de l'Intérieur, et le 31 mars 2022, date du dernier décret de dissolution concernant le Groupement antifasciste de Lyon et environs (GALE)¹⁸, quatorze procédures ont ainsi été enclenchées en vingt et un mois. Cette vague de recours à la dissolution ne trouve d'équivalent qu'à des moments critiques de l'histoire contemporaine de la France (la Libération, la période de la décolonisation, mai 68...). Cependant, elle diffère des précédentes en ce qu'elle s'inscrit dans la durée : si les précédentes vagues de dissolutions procédaient d'utilisations brèves, mais concentrées, de la procédure (dix-huit associations

sure that your actions respect freedom of conscience and secularism (primary commitment). This requires you to operate on a secular basis in all regards and refrain from proselytising". *Planning familial 71* took the case to court and won before the Administrative Court of Dijon and the Council of State,¹⁶ yet this case serves as an initial example of how the CER can be arbitrarily applied. What will happen when associations lack the energy or the financial means to fight for their rights in court?

Freedom of association at risk

The French separatism act sparked fierce opposition from within the non-profit sector because of its impending threat, not only to the freedoms of associations but to the freedom of association itself. Aside from the CER, this law also modified the grounds for the dissolution of associations by the government through the authority of the President of the Republic. Consequently, this contract is likely to transform this presidential authority – one of the most politically coercive targeting civil society organisations – into a routine practice for regulating relations between the State and associations. This measure was originally enacted as an exceptional provision on 10 January 1936¹⁷ in the aftermath of an attempted coup by far-right leagues two years earlier.

— 17. Nicolas Lebourg, « Usages, effets et limites du droit de dissolution durant la Ve République », in Romain Sèze (dir.), *Les États européens face aux militantismes violents. Dynamique d'escalade et de désescalade*, Riveneuve, coll. « Violences et radicalités militantes », 2019, p. 169-186 ; Romain Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure) : l'arme de dissolution massive », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2015, chron. n° 20, <http://www.revuedlf.com/droit-administratif/la-loi-du-10-janvier-1936-sur-les-groupes-de-combat-et-milices-privées-article-l-212-1-du-code-de-la-sécurité-interieure-larme-de-dissolution-massive>.

— 18. Émilie Rossa, « Lyon : le groupe antifasciste Gale officiellement dissous par le gouvernement », *France 3*, 30 mars 2022, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/lyon-le-groupe-antifasciste-gale-officiellement-dissout-par-le-gouvernement-2515308.html>

— 16. Décision n° 462140 du juge des référés du Conseil d'État, 10 mars 2022, <https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20220310-462140>

— 17. Nicolas Lebourg, « Usages, effets et limites du droit de dissolution durant la Ve République », in Romain Sèze (dir.), *Les États européens face aux militantismes violents. Dynamique d'escalade et de désescalade*, Riveneuve, coll. « Violences et radicalités militantes », 2019, p. 169-186 ; Romain Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure) : l'arme de dissolution massive », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2015, chron. n° 20, <http://www.revuedlf.com/droit-administratif/la-loi-du-10-janvier-1936-sur-les-groupes-de-combat-et-milices-privées-article-l-212-1-du-code-de-la-sécurité-interieure-larme-de-dissolution-massive>

« Ces phénomènes n'en demeurent pas moins inquiétants, tant du point de vue des droits et des libertés que de l'efficacité de l'action publique. »

"These developments are no less worrisome in terms of the status of civil liberties and the degree of government action."

dissoutes en 1944-1945 ; onze associations dissoutes en 1968), celle à laquelle on assiste aujourd'hui semble perdurer (quatre dissolutions d'associations en 2016 ; six en 2019 ; cinq en 2020 ; cinq en 2021 ; six en 2022).

Alors même que le gouvernement Castex faisait déjà un usage intensif de la mesure, l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure relatif aux motifs de dissolution des associations a été élargi par la loi séparatisme. Celle-ci a transformé les paragraphes 1, 3 et 6 de l'article susvisé : alors que le paragraphe 1 visait les associations « qui provoquent à des manifestations armées dans la rue », la modification vise « des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ». Et là où le paragraphe 6 visait les associations qui « provoquent à la discrimination », il vise désormais les associations qui « provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination ». On l'aura compris, il s'agit d'étendre les potentielles applications des mesures de dissolution d'association. Ainsi que l'analyse la juriste Stéphanie Hennette Vauchez, il faut lire ces modifications sémantiques comme des renversements de la philosophie même de la procédure de dissolution : « une mesure de protection de la démocratie devient ici une mesure de maintien de l'ordre public¹⁹. »

To see how this development came about, you only need to look at how this provision was extended to all spheres, even at a time prior to having been legislatively modified. Between 6 July 2020, the date of Gérald Darmanin's appointment as Minister of the Interior, and 31 March 2022, the date of the last dissolution decree that dealt with GALE, the antifascist group of Lyon and its suburbs,¹⁸ there were fourteen cases launched over twenty-one months. The surge of procedural dissolutions had not been surpassed since the critical junctures of France's contemporary history (France's liberation, the decolonisation period, May '68, etc.). However, this surge was distinct from prior ones in terms of its duration. While previous waves of dissolutions were the result of a brief but strict application of the procedure (eighteen associations dissolved in 1944-1945; eleven associations in 1968, etc.), current dissolutions are taking place over the longer term (dissolution of four associations in 2016; six in 2019; five in 2020; five in 2021; six in 2022).

Even though the Castex government made considerable use of the provision, the separatism act yet expanded Article L.212-1 of the Internal Security Code to broaden the grounds for dissolving associations. This changed paragraphs 1, 3 and 6 of the article in question: while paragraph 1 was directed at associations "which provoke armed street demonstrations", the modification was directed at "violent acts against persons or property". And while paragraph 6 formerly referred to associations that "provoke discrimination", it now referred to associations that "provoke or contribute to discrimination by their conduct". It is clear that the aim was to broaden the range of potential applications of the provisions for dissolving associations. According to the analysis of legal expert

— 19. Stéphanie Hennette Vauchez, « Dissolutions administratives : le contrôle à géométrie variable du Conseil d'État », *AOC*, 19 mai 2022, <https://aoc.media/opinion/2022/05/18/dissolutions-administratives-le-controle-a-geometrie-variable-du-conseil-detat>

— 18. Émilie Rossa, « Lyon : le groupe antifasciste Gale officiellement dissout par le gouvernement », *France 3*, 30 mars 2022, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon-le-groupe-antifasciste-gale-officiellement-dissout-par-le-gouvernement-2515308.html>

Que ce soit par des pratiques diffuses ou la création de nouveaux instruments d'action publique, les cinq dernières années ont vu un basculement dans les relations entre les pouvoirs publics et les associations. Jusqu'où ira-t-on ? À cet égard, les premiers mois du second mandat d'Emmanuel Macron seront décisifs. Les processus décrits ici interpellent, tant ils témoignent d'une « contre-révolution anti-associative » et de tentations autoritaires contre lesquelles la France et, plus globalement les démocraties occidentales, ne sont pas prémunies par principe²⁰. Si la France n'est pas la Russie de Poutine ou le Brésil de Bolsonaro, ces phénomènes n'en demeurent pas moins inquiétants, tant du point de vue des droits et des libertés que de l'efficacité de l'action publique. À l'heure où l'abstention électorale gagne du terrain scrutin après scrutin, où l'extrême-droite monte en puissance et impose ses cadres de pensée et face aux tentations autoritaires de l'État, les corps intermédiaires, collectifs et contre-pouvoirs citoyens apparaissent comme des garde-fous plus que jamais nécessaires. Chercher à étouffer la critique associative, c'est appauvrir la démocratie.

Stéphanie Hennette-Vachez, these semantic changes should be regarded as backpedalling the philosophy behind the dissolution procedure: "a provision to defend democracy now becomes a provision to maintain public order."¹⁹

The connection between public authorities and associations has shifted in the last five years, due to either the use of inconsistent practices or the rise of a new arsenal of government action. How far will this go? In this regard, the first few months of Emmanuel Macron's second term will be decisive. The processes described here bring to mind a "counter-revolution against associations" as well as an authoritarian compulsion, both of which France, and western democracies in general, have not, in principle, been shielded from.²⁰ Although France is neither Putin's Russia or Bolsonaro's Brazil, these developments are no less worrisome in terms of the status of civil liberties and the degree of government action. At a time when electoral absenteeism is escalating with each passing election, when the far right is gaining greater power and imposing its mindset and in the face of the authoritarian compulsion of the State, intermediary bodies, collective institutions and citizen counterpowers appear to be, more than ever, essential safeguards. Any attempt to stifle critique voiced by associations impoverishes democracy.

Translated from the French by Alan Johnson

— 20. Philippe Ryfman, « Contrer la Contre-révolution anti-associative, un objectif de politique internationale », *The Conversation*, 28 juin 2017, <https://theconversation.com/contrer-la-contre-revolution-anti-associative-un-objectif-de-politique-internationale-79960>

— 19. Stéphanie Hennette Vachez, « Dissolutions administratives : le contrôle à géométrie variable du Conseil d'État », *AOC*, 19 mai 2022, <https://aoc.media/opinion/2022/05/18/dissolutions-administratives-le-controle-a-geometrie-variable-du-conseil-detat>

— 20. Philippe Ryfman, « Contrer la Contre-révolution anti-associative, un objectif de politique internationale », *The Conversation*, 28 juin 2017, <https://theconversation.com/contrer-la-contre-revolution-anti-associative-un-objectif-de-politique-internationale-79960>

Biographies



ANTONIO DELFINI

Sociologue, chercheur associé au Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS / Université de Lille), coordinateur de l'Observatoire des libertés associatives. Il a récemment dirigé (avec Julien Talpin et Janoé Vulbeau) l'ouvrage *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire* (Presses Universitaires du Septentrion, 2021).

Sociologist, associate researcher at the *Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales* (CERAPS/Université de Lille) and coordinator of the *Observatoire des libertés associatives*. He recently published (with Julien Talpin and Janoé Vulbeau) *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire* (Presses Universitaires du Septentrion, 2021).

JULIEN TALPIN

Chargé de recherches en science politique au CNRS (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales [CERAPS] / Université de Lille) et co-directeur du Groupement d'intérêt scientifique « Démocratie et Participation ». Julien dirige également le conseil scientifique de l'Observatoire des libertés associatives. Il a récemment publié (avec Antonio Delfini et Janoé Vulbeau) *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire* (Presses Universitaires du Septentrion, 2021).

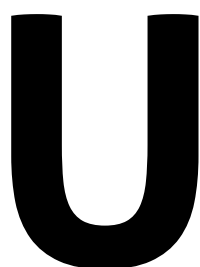
Research fellow in Political Science at the CNRS (CERAPS/University of Lille) and co-director of the scientific interest group "Democracy and Participation". He also heads the scientific council of the *Observatoire des libertés associatives*. He recently published (with Antonio Delfini and Janoé Vulbeau) *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire* (Presses Universitaires du Septentrion, 2021).

Le soutien sous contrôle des acteurs de la société civile : le cas des organisations de solidarité internationale françaises et européennes

Support under control of civil society actors: the case of French and European international solidarity organisations

*Roxane Grisard • Chargée de mission analyse
et plaidoyer, Coordination SUD*

*Vincent Pradier • Chargé d'études et d'analyse /
OngLAB, Coordination SUD, et chercheur doctorant*



Un secteur en pleine croissance et soumis à de fortes contraintes. C'est le paradoxe dans lequel se débattent les organisations de la société civile en France et, plus largement, en Europe. Les auteurs nous livrent les clés de compréhension d'un phénomène qui, selon eux, est le signe d'une reconfiguration.

En amont du premier Forum humanitaire européen qui s'est tenu du 21 au 23 mars 2022, une soixantaine de réseaux d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'ONG européennes et internationales déclaraient : « Aujourd'hui, les

A fast-growing sector subject to severe constraints. This is the paradox in which civil society organisations in France and more broadly in Europe are struggling. The authors provide us with the keys to understanding a phenomenon which, according to them, is the sign of a reconfiguration.

Ahead of the first European Humanitarian Forum, held from 21 to 23 March 2022, some sixty networks of non-governmental organisations (NGOs) and European and international NGOs stated: "Today, counterterrorism measures [...] and compliance obligations constitute one of the major challenges for humanitarian organisations and principled humanitarian



ROXANE
GRISARD



VINCENT
PRADIER

mesures de lutte contre le terrorisme [...] et les obligations de conformité constituent l'un des principaux défis pour les organisations humanitaires et les principes de l'action humanitaire¹ ». Cette déclaration, inédite par son ampleur et le ton employé, est peut-être illustratrice de cette « contre-révolution anti-associative », au cœur de ce numéro.

En effet, bien que leur rôle soit de plus en plus reconnu par les pouvoirs publics, les organisations de la société civile (OSC) rencontrent paradoxalement davantage de contraintes dans l'utilisation des ressources qu'elles mobilisent. Les règles de conditionnalité dans l'emploi de ces ressources se conjuguent parfois avec des politiques publiques découlant directement des intérêts géopolitiques des États. Cela contribue à faire des OSC, et malgré elles, des actrices des tensions qui traversent le monde.

Cela se traduit notamment par un manque de soutien à ce que *Coordination SUD* – plateforme des ONG françaises de solidarité internationale – appelle le droit d'initiative. Elle définit celui-ci comme « [toute] action, [...] projet, [...] programme, [...] stratégie émanant de la volonté de la société civile [qui prend] en compte différentes parties prenantes, au premier rang desquelles les personnes bénéficiaires² ». Or, force est de constater que l'accès aux financements publics demeure fortement conditionné à des normes drastiques en matière d'efficacité, de transparence et de mise en concurrence ; cela tend à assimiler les ONG à des opératrices d'État et contribue à affecter leur liberté d'action.

action”.¹ This statement, unprecedented in its scope and tone, may well be an example of the “anti-associative counter-revolution” that sits at the very heart of this issue.

Indeed, even though their role is increasingly recognised by public authorities, civil society organisations (CSOs) are, paradoxically, facing more restrictions on the use of the resources they mobilise. Rules of conditionality governing the use of these resources are sometimes combined with public policies resulting directly from the geopolitical interests of States, helping to make CSOs the unwilling actors in the tension that is criss-crossing the world.

This is notably resulting in a lack of support for what *Coordination SUD* – the platform of French international aid-and-development NGOs – calls the right of initiative. It defines this as “[any] action, [...] project, [...] programme, [...] strategy emanating from the will of civil society [which takes] account of different stakeholders, first and foremost the beneficiaries”.² Yet it is clear that access to public funding remains highly conditional on stringent rules governing efficiency, transparency and competition, which tends to equate NGOs with State operators and affects their freedom of action.

From normalisation to the reconfiguration of State-NGO relations?

In France, *Coordination SUD* has identified two seemingly contradictory trends. On 4 August 2021, the *Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales* [Law on programming for solidarity development and the fight

— 1. International Council of Voluntary Agencies, *NGO joint statement on the impact of counterterrorism measures and sanctions on humanitarian action*, 17 mars 2022, <https://www.icvanetwork.org/uploads/2022/03/NGO-Joint-Statement-on-the-Impact-of-Counterterrorism-Measures-and-Sanctions-on-Humanitarian-Action.pdf> [traduction des auteurs].

— 2. *Coordination SUD, Droit d'initiative : pour une liberté effective des OSC*, étude à paraître en 2022.

— 1. International Council of Voluntary Agencies, *NGO joint statement on the impact of counterterrorism measures and sanctions on humanitarian action*, 17 March 2022, <https://www.icvanetwork.org/uploads/2022/03/NGO-Joint-Statement-on-the-Impact-of-Counterterrorism-Measures-and-Sanctions-on-Humanitarian-Action.pdf>

— 2. *Coordination SUD, Droit d'initiative : pour une liberté effective des OSC*, a study to be published in 2022.

De la normalisation à la reconfiguration des relations État-ONG ?

En France, Coordination SUD constate deux dynamiques a priori contradictoires. Le 4 août 2021 est promulguée la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui entérine un « objectif de doublement de l'aide publique au développement (APD) transitant par les OSC en 2022 par rapport à 2017³ ». Mais, en décembre 2021, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères français adopte des « lignes directrices », non publiées, instituant des procédures de conformité à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, particulièrement complexes à mettre en œuvre pour les organisations récipiendaires des subventions et leurs partenaires sur les terrains d'opérations. Ces procédures établissent des obligations de criblage⁴ systématiques pour les personnels, les prestataires et les fournisseurs des ONG et de leurs partenaires, et, sauf exception, pour les bénéficiaires de l'aide. *De facto* discriminante, la mise en œuvre de ces obligations contrevient aux principes d'action des ONG, notamment de neutralité et d'impartialité. Par le biais d'injonctions administratives inapplicables par des ONG, l'État limite leurs capacités d'action, y compris dans le cadre des partenariats avec des OSC – notamment dans les pays attributaires de l'aide – que ces mêmes ONG peuvent développer. Ce faisant, leur liberté d'agir, et surtout l'inconditionnalité de leur aide, s'en trouvent réduites.

La « normalisation » des pratiques des ONG n'a, certes, rien de nouveau. Cette dynamique, liée au tournant de

« Par le biais d'injonctions administratives inapplicables par des ONG, l'État limite leurs capacités d'action. »

“Via administrative injunctions that are inapplicable by NGOs, the State is restricting their ability to act.”

against global inequality] was enacted, a law which endorses a “target of doubling official development assistance (ODA) channelled through CSOs in 2022 when compared to 2017”.³ In December 2021, however, France's Ministry for Europe and Foreign Affairs adopted unpublished “guidelines” establishing anti-money laundering and anti-terrorism financing compliance procedures that are particularly difficult for grant-receiving organisations and their partners in the field to implement. These procedures set out systematic screening obligations⁴ for NGO staff, their service providers, suppliers, partners and, with some exceptions, aid beneficiaries. *De facto* discriminatory, the implementation of these obligations violates the principles of NGOs' actions – their neutrality and impartiality in particular. Via administrative injunctions that are inapplicable by NGOs, the State is restricting their ability to act, including in the context of the partnerships with CSOs – particularly in aid recipient countries – that these same NGOs can develop. This reduces their freedom to act, and above all, the unconditional nature of their aid. Admittedly, the “normalisation” of NGO practices is nothing new. This trend,

— 3. Voir loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 : <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042676989>

— 4. Le « criblage » est entendu comme un processus destiné à vérifier, préalablement à la réalisation de l'opération, qu'une personne physique ou une personne morale, récipiendaire de fonds ou de ressources économiques, ne figure pas sur les listes des mesures restrictives internationales, européennes, voire françaises.

— 3. Read the text of this law at: <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042676989>

— 4. “Screening” is understood to mean a process of verifying, prior to the launch of an operation, that a natural person or a legal person in receipt of funds or economic resources does not appear on the lists of international, European or even French restrictive measures.

la rationalisation gestionnaire pris par les pouvoirs publics dans le courant des années 1990, s'est traduite depuis par « l'adoption [par les ONG] de pratiques homogènes venant du privé et la diffusion d'une culture organisationnelle tournée vers la mesure de résultats, [...] d'ailleurs largement alimentées par les bailleurs internationaux⁵ ».

Mais que penser de ce durcissement de la réglementation du milieu associatif ? Est-il seulement l'expression d'une simple évolution de contexte qui forcerait les ONG à réaffirmer leur légitimité ? Ou se veut-il la traduction de nouvelles formes d'interactions entre les organisations non lucratives de la solidarité internationale, en particulier occidentales, et les États ? En bref, ne doit-on pas y voir ici les marqueurs d'un secteur en pleine reconfiguration ?

Éclairage français et européen

Plusieurs études menées récemment par Coordination SUD permettent d'éclairer cette problématique. La *Nouvelle édition de l'Étude Argent & ASI*⁶ est assez édifiante. S'appuyant sur l'analyse croisée des données financières de 117 ONG françaises, elle montre que le secteur est en pleine croissance. Ainsi, les ressources des ONG répondantes représentent en 2020 près de 2,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 43 % par rapport à 2016. Les ressources publiques sont, par ailleurs, aujourd'hui majoritaires dans les ressources des ONG. En 2020, elles représentaient 58 % de leurs ressources totales, contre 48 % en 2016.

— 5. Bruno Cazenave, Emmanuelle Garbe et Jérémy Morales, « Organiser et structurer les ONG », in Bruno Cazenave, Emmanuelle Garbe et Jérémy Morales (dir.), *Le management des ONG*, La Découverte, 2020, p. 75-93.

— 6. Coordination SUD, *Les modèles socio-économiques des associations de solidarité internationale (ASI) françaises – 2016-2020*, Coordination SUD en collaboration avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'Agence française de développement, 2022, <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/nouvelle-edition-de-letude-argent-associations-de-solidarite-internationale-2016-20>

related to the shift towards the adoption of managerial rationalisation by public authorities in the 1990s, has since been translated into "the adoption [by NGOs] of homogeneous practices from the private sector and the dissemination of an organisational culture leaning towards measuring results [...] largely fed, incidentally, by international funding bodies".⁵ Yet what are we to make of these tighter regulations governing the associative sector? Is it simply an expression of a simple change in context that is forcing NGOs to reassert their legitimacy? Or is it the embodiment of new forms of interaction between non-profit international aid-and-development organisations – particularly in the West – and States? In short, should this not be seen as the sign of a sector going through a process of reconfiguration?

French and European insight

Recent studies by *Coordination SUD* help to clarify this. The new *Étude Argent & ASI* study⁶ is rather enlightening. Based on a cross-analysis of financial data from 117 French NGOs, it shows that the sector is expanding rapidly: the resources of the NGOs which responded amounted to almost 2.3 billion euros in 2020 – an increase of 43% when compared to 2016. Furthermore, public resources now form the greater part of NGO resources, accounting for 58% of their total resources in 2020, up from 48% in 2016.

This increase can be explained by two trends. Firstly, it is underpinned by the increase in national resources from 148.9 million euros in 2016 to 277.5 million euros in 2020. Secondly, it is root-

— 5. Bruno Cazenave, Emmanuelle Garbe et Jérémy Morales, « Organiser et structurer les ONG », in Bruno Cazenave, Emmanuelle Garbe et Jérémy Morales (dir.), *Le management des ONG*, La Découverte, 2020, p. 75-93.

— 6. Coordination SUD, *Les modèles socio-économiques des associations de solidarité internationale (ASI) françaises – 2016-2020*, Coordination SUD en collaboration avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'Agence française de développement, 2022, <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/nouvelle-edition-de-letude-argent-associations-de-solidarite-internationale-2016-20>

Cette augmentation s'explique par deux dynamiques. D'une part, elle est soutenue par la progression des ressources nationales, qui passent de 148,9 millions d'euros en 2016 à 277,5 millions en 2020. D'autre part, elle trouve sa source dans la forte croissance des ressources publiques internationales, qui passent de 616 millions d'euros à près d'un milliard en 2020. Si ces ressources sont principalement captées par de très grandes ONG⁷, cette croissance se fonde avant tout sur la capacité du secteur français à capter les financements publics bilatéraux, européens et internationaux, dans un contexte d'accroissement de l'APD. Elle se veut aussi très révélatrice d'une dynamique de bipolarisation du secteur français – d'un côté quelques très grandes ONG, de l'autre une myriade de petites et moyennes structures. Ainsi, force est de constater que le contexte de durcissement de l'accès aux fonds publics n'empêche pas le secteur de croître tout en s'y adaptant, même si toutes les ressources mobilisées ne relèvent pas, pour nombre d'entre elles, du droit d'initiative défini plus haut.

Ce durcissement complexifie cependant la gestion des ONG. L'étude *Argent & ASI* et la phase exploratoire de la thèse de doctorat actuellement menée au sein de *Coordination SUD*⁸ ont mobilisé, lors d'entretiens collectifs et individuels, cinquante-cinq représentantes et représentants d'ONG. Il en ressort l'impression, partagée par le secteur, d'une dégradation importante des contextes d'intervention. D'une part, les ONG constatent des tensions sécuritaires de plus en plus fortes et des restrictions d'accès aux espaces d'intervention sous des formes diverses⁹. D'autre part, elles dénoncent une complexification de leurs

ed in the strong growth in international public resources which increased from 616 million euros to almost one billion euros in 2020. Whilst these resources are largely being captured by very large NGOs,⁷ this growth is primarily based on the French sector's ability to capture bilateral public funding – European and international – in a context of increasing ODA. It is also a highly revealing sign of the bipolarisation of the French sector: a few very large NGOs on the one side and a myriad of small and medium-sized structures on the other. It is therefore clear that tighter access to public funds does not prevent the sector from growing by adapting to it, even though many of the resources mobilised do not fall under the right of initiative defined above.

This tightening, however, complicates NGOs' management procedures. The *Étude Argent & ASI* study and the exploratory phase of the PhD thesis currently being conducted at *Coordination SUD*⁸ involved representatives from fifty-five NGOs in joint and individual interviews. The overall impression shared by the sector is one of significant deterioration in intervention contexts. On the one hand, NGOs are seeing in-

« Les ONG constatent des tensions sécuritaires de plus en plus fortes et des restrictions d'accès aux espaces d'intervention sous des formes diverses. »

"NGOs are seeing increasingly severe security pressures and a variety of restrictions on access to intervention spaces."

— 7. Sont considérées comme « très grandes » les ONG dont le budget annuel dépasse cinquante millions d'euros.

— 8. La phase exploratoire de cette thèse de doctorat menée par Vincent Pradier, en partenariat avec l'IAE de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, s'est déroulée de septembre 2021 à janvier 2022.

— 9. Cela peut prendre la forme de taxations spécifiques imposées aux acteurs internationaux de l'aide, d'accès à des contextes d'urgence conditionnés à un contrôle militaire, d'exclusion d'ONG de certains pays d'intervention, etc.

— 7. NGOs with an annual budget of more than 50 million euros are deemed to be "very large."

— 8. The exploratory phase of this PhD thesis, conducted by Vincent Pradier in partnership with the Sorbonne Business School, took place between September 2021 and January 2022.

périmètres d'intervention respectifs. Pour certaines organisations, cela se traduit par un rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile, en particulier dans l'impression qu'ont ces mêmes organisations d'une judiciarisation croissante de leurs relations aux pouvoirs publics¹⁰.

Ces difficultés semblent partagées au-delà du seul contexte français, comme le montre l'étude comparative européenne sur le droit d'initiative actuellement menée par Coordination SUD¹¹. Elle dresse plusieurs constats. L'un d'eux met en lumière que s'il existe une pluralité de dispositifs de financement des ONG à l'échelle européenne, ils présentent plusieurs déterminants communs. Ces dispositifs reposent en premier lieu sur l'existence d'espaces de dialogue, plus ou moins institutionnalisés, entre bailleurs et ONG. Ces espaces sont caractérisés par un nombre important de procédures administrativement contraignantes et ne sont généralement ouverts qu'aux ONG nationales, de taille suffisamment importante pour gérer ces contraintes et mener des activités sur plusieurs années. Par ailleurs, les orientations de tous ces dispositifs s'inscrivent dans les priorités fixées par chaque pays pour son APD. L'étude confirmerait, dès lors, la tendance relativement ancienne que nous évoquons : l'aide se normalise, entraînant un processus de « managérialisation » des ONG, c'est-à-dire les « conduisant à une "rationalisation" croissante (de) [leur] processus organisationnels selon une logique d'efficience¹². »

creasingly severe security pressures and a variety of restrictions on access to intervention spaces.⁹ On the other, they condemn the increasing complexity of the scope of their respective interventions. For some organisations, this is resulting in a shrinking space for civil society, especially in the sense that they feel that their relations with government authorities are subject to increasing judicialisation.¹⁰

These difficulties seem to be shared beyond the French context, as shown by the European comparative study on the right of initiative currently being conducted by *Coordination SUD*.¹¹ This study makes several observations. One of them highlights the fact that while there is a multitude of EU-wide NGO financing schemes, they have several factors in common. These schemes are primarily based on the existence of discussion forums – of varying degrees of institutionalisation – between funding bodies and NGOs. These forums are characterised by a large number of administratively restrictive procedures and are generally only open to national NGOs of sufficient size to manage these restrictions and carry out activities over several years. Furthermore, the focus of all these schemes is consistent with the priorities set by each country for its ODA. The study thus confirms the relatively long-standing trend we have been discussing: that aid is normalising, resulting in a process of NGO "manageri-

— 10. Comme les procédures dites « bâillons » : il s'agit d'« actions en justice intentées [par des entreprises] dans l'intention de réduire au silence ou d'intimider les actes de participation du public, y compris la défense des intérêts, le militantisme et le reportage [menés] dans l'intérêt du public » [traduction des auteurs], voir Greenpeace, *Sued into silence: how the rich and powerful use legal tactics to shut critics up*, 2020, <https://storage.googleapis.com/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf>

— 11. Coordination SUD, *Étude comparative au niveau européen sur le droit d'initiative et l'environnement favorable à l'action des associations de solidarité internationale*, à paraître en 2022.

— 12. Bruno Cazenave, Emmanuelle Garbe et Jérémy Morales (dir.), *Le management des ONG...*, op. cit., p. 3-8.

— 9. This may take the form of specific taxes levied on international aid actors, access to emergency situations conditional on military control, the exclusion of NGOs from certain intervention countries, etc.

— 10. Such as the "SLAPPs" (Strategic Lawsuits Against Public Participation) that are "legal cases brought with the intention of silencing or intimidating acts of public participation, including advocacy, activism and reporting in the public interest". See Greenpeace, *Sued into silence: how the rich and powerful use legal tactics to shut critics up*, 2020, <https://storage.googleapis.com/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf>

— 11. Coordination SUD, *Étude comparative au niveau européen sur le droit d'initiative et l'environnement favorable à l'action des associations de solidarité internationale*, a study to be published in 2022.

L'étude met néanmoins au jour quelques différences notables. Les Pays-Bas financent, par exemple, une quarantaine d'ONG via des conventions-cadres, dont les orientations découlent d'une stratégie pluriannuelle globale¹³, négociées avec toutes les parties prenantes (dont les ONG). Si ces conventions sont contraignantes administrativement, elles placent les ONG comme partenaires stratégiques de l'action extérieure des Pays-Bas. Dans la même logique, l'agence suédoise de développement et de coopération internationale (SIDA) propose¹⁴ des subventions pluriannuelles de fonctionnement à dix-sept grandes ONG suédoises, considérées comme des *Swedish strategic partner organisations* (SPO). Cependant, si ces modalités de financement renforcent l'influence des ONG sélectionnées, elles favorisent *de facto* les grandes organisations – seules à même de gérer les procédures administratives exigeantes – au détriment de la pluralité des autres actrices.

L'étude montre, enfin, que le concept de droit d'initiative demeure délicat à caractériser concrètement à l'échelle européenne, principalement par manque d'une définition communément partagée et de modalités de soutien normalisées et adaptées. On constate certes la centralisation au sein d'agences dédiées des mécanismes visant à renforcer les sociétés civiles dans les pays attributaires de l'aide, considérées, de manières diverses, comme des intermédiaires. Cependant le degré d'autonomie et d'influence donné aux ONG est en réalité très lié aux pratiques démocratiques et politiques de chaque État européen. Le droit d'initiative tel que

alisation", i.e. "leading them towards an increasing 'rationalisation' (of) [their] organisational processes according to a philosophy of efficiency".¹²

The study does, however, reveal some notable differences. The Netherlands, for example, funds some forty NGOs through framework agreements whose focus is derived from a comprehensive multi-year strategy¹³ negotiated with all stakeholders (including NGOs). Even though these agreements are administratively restrictive, they establish NGOs as strategic partners in the Netherlands' external actions. Similarly, the Swedish International Development Cooperation Agency offers¹⁴ multi-year operating grants to seventeen major Swedish NGOs regarded as "Swedish strategic partner organisations". However, while these funding modalities strengthen the influence of selected NGOs, they *de facto* favour large organisations – the only ones able to manage the demanding administrative procedures – to the detriment of the plurality of other actors.

Finally, the study shows that the concept of right of initiative is still difficult to characterise in concrete terms at European level, mainly because there is no commonly shared definition or standardised, adapted support modalities. It is true that the mechanisms for strengthening civil society in the countries receiving aid are centralised in dedicated agencies. However, the degree of autonomy and influence given to NGOs – which are considered, in various ways, as intermediaries – is in reality very much linked

— 13. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *Policy Framework for Strengthening Civil Society (2021-2025)*, <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/11/28/policy-framework-strengthening-civil-society>

— 14. Ministry for Foreign Affairs, Sweden, *Strategy for support via Swedish civil society organisations for the period 2016–2022, 2017*, <https://www.government.se/4a5336/contentassets/6b134cf573374ca5a247cb721c4c3456/strategy-for-support-via-swedish-civil-society-organisations-2016-2022.pdf>

— 12. Bruno Cazenave, Emmanuelle Garbe and Jérémy Morales (dir.), *Le management des ONG...*, op. cit, p. 3-8.

— 13. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *Policy framework for strengthening civil society (2021-2025)*, 2019, <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/11/28/policy-framework-strengthening-civil-society>

— 14. Ministry for Foreign Affairs, Sweden, *Strategy for support via Swedish civil society organisations for the period 2016–2022, 2017*, <https://www.government.se/4a5336/contentassets/6b134cf573374ca5a247cb721c4c3456/strategy-for-support-via-swedish-civil-society-organisations-2016-2022.pdf>

Coordination SUD le définit s'appréhende ainsi – d'après les conclusions intermédiaires de l'étude – davantage dans les modalités de soutien mises en place par les États aux traditions parlementaires, fédérales ou multipartites fortes, plus enclins à la co-construction et au dialogue avec des acteurs tiers.

Vers un (nouveau) rôle d'intermédiation pour les ONG françaises et européennes ?

Ces études permettent ainsi d'appréhender deux tendances fortes pour les ONG françaises et européennes de solidarité internationale. Celles-ci, en tout cas les plus grandes d'entre elles, sont de plus en plus considérées comme des partenaires stratégiques des États, par leur expertise et leurs capacités d'intervention. Ce faisant, elles voient leurs ressources – et les responsabilités de gestion liées – croître de manière importante. Dans cette logique, on peut alors penser que ces politiques de durcissement réglementaire – bien que mal vécues, à juste titre, par les organisations – seraient peut-être moins le signe d'une dynamique nouvelle de normalisation du secteur (une histoire, *in fine*, déjà ancienne¹⁵ comme nous l'écrivions plus haut), que celui de la matérialisation de rôles nouveaux dévolus aux différents types d'ONG. En fonction d'attributions variées, elles seraient considérées par ces États comme indispensables dans la mise en œuvre des politiques publiques de développement.

Cette hypothèse s'illustre au moins à trois niveaux. D'une part, les études montrent clairement le recours de plus en plus important aux outils de financement – type consortium – par les bailleurs. Répondant à une logique de simplification de gestion, ce genre de dispositif accroît la bipolarisation du secteur, tout en renforçant en partie certaines collaborations entre très

to the democratic and political practices of each European state. The right of initiative as defined by *Coordination SUD* is thus understood – according to the intermediate conclusions of the study – more in terms of the support methods put in place by States with strong parliamentary, federal or multi-party traditions, which are more inclined to co-construction and dialogue with third parties.

A (new) role as intermediary for French and European NGOs?

These studies thus identify two major trends for French and European international aid-and-development NGOs. Thanks to their expertise and intervention capabilities, these NGOs – the largest of them at least – are increasingly regarded as strategic partners of States. As such, they are seeing a significant increase in their resources – and their related management responsibilities. It is therefore not unreasonable to assume that these tougher regulatory policies – not welcomed by the organisations, and rightly so – may be less the sign of a new trend in the normalisation of the sector (which, as discussed above, is not really a new idea¹⁵) than the emergence of new roles attributed to different types of NGO. In a variety of roles, they may be seen by these States as indispensable to the implementation of public development policies.

There are at least three main strands to this idea. Firstly, the studies clearly show funding bodies' increasing use of "consortium-type" financing tools. With a view to simplifying management procedures, this type of scheme increases the sector's bipolarisation, whilst partly boosting certain kinds of collaboration between very large multi-mandate NGOs and small and medium-sized NGOs with specific expertise. Even though these alliances are sometimes counter-intuitive,¹⁶ they are

— 15. Bruno Cazenave, Emmanuelle Garbe et Jérémie Morales (dir.), *Le management des ONG...*, op. cit., p. 29-51.

— 15. Bruno Cazenave, Emmanuelle Garbe et Jérémie Morales (dir.), *Le management des ONG...*, op. cit., p. 29-51.

— 16. Frédéric Apollin, et al. et Groupe Initiatives, « Le consortium, outil pertinent ou piège à haut-risque? », *Traverses*, n° 49, mai 2021, <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/TRAVERSESE->

grandes ONG multimandats et petites et moyennes ONG disposant d'une expertise spécifique. Si les alliances sont parfois contre-nature¹⁶, elles structurent de plus en plus le secteur autour de métaorganisations, en capacité « d'apporter des réponses à des problèmes complexes¹⁷ ». D'autre part, cette reconfiguration s'explique aussi par la montée en puissance d'acteurs privés lucratifs de plus en plus investis dans le champ du développement et de l'aide humanitaire¹⁸. Souvent concurrents des ONG, et arguant être plus rentables et efficaces, ces *International Development Contractors* (IDC) poussent ainsi indirectement les ONG à plus de transparence et de redevabilité¹⁹, et à réaffirmer leurs spécificités. Enfin la dynamique de la localisation de l'aide, et la place laissée aux OSC des pays attributaires de l'aide, notamment dans l'accès aux financements publics, contribuent également à cette reconfiguration. Ainsi, la Belgique et la France, par exemple, expérimentent depuis 2022 des dispositifs dédiés à ces organisations qui, depuis quelques années, sont éligibles en tant que partenaires ou porteuses directes à la plupart des fonds européens.

Cette dynamique de durcissement réglementaire dans l'accès aux fonds publics est donc certainement révélatrice de la transformation du rôle des ONG dans un secteur qui, lui-même, se reconfigure. Rappelons qu'elle ne concerne pas seulement les organisations non lucratives. Qu'il s'agisse du « devoir de vigilance » des entreprises, du « contrat

« Cette dynamique de durcissement réglementaire dans l'accès aux fonds publics est donc certainement révélatrice de la transformation du rôle des ONG dans un secteur qui, lui-même, se reconfigure. »

“This trend for regulatory tightening in access to public funds is therefore certainly indicative of the transformation of the role of NGOs in a sector which itself is reconfiguring.”

increasingly structuring the sector around meta-organisations capable of “addressing complex problems.”¹⁷ Secondly, this reconfiguration can also be explained by the rise of private for-profit stakeholders increasingly involved in the development and humanitarian aid sector.¹⁸ Often competing with NGOs, and arguing that they are more profitable and efficient, these *International Development Contractors* are indirectly urging NGOs to be more transparent and accountable, and to reassess their specific characteristics.¹⁹ Lastly, the dynamics of aid localisation, and the place left to CSOs in aid-giving countries, with particular regard to access to public funding, also have their part to play in this reconfiguration. Thus, Belgium and France, for example, have been experimenting since 2022 with dedicated schemes for these organisations which, for several years, have been eligible as partners or direct beneficiaries of most European funds.

49-avec-fiches-WEB.pdf

— 16. Frédéric Apollin *et al.* et Groupe Initiatives, « Le consortium, outil pertinent ou piège à haut-risque ? », *Traverses*, n° 49, mai 2021, <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/TRAVERSE-49-avec-fiches-WEB.pdf>

— 17. Domenico Dentoni, Verena Bitzer and Greetje Schouten, “Harnessing wicked problems in multi-stakeholder partnerships”, *Journal of Business Ethics*, vol. 150, no. 2, 2018, pp. 333–356, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-018-3858-6>

— 18. En 2021, les trois principaux récipiendaires de l'APD américaine étaient Chemonics International, DAI Global et Deloitte, c'est-à-dire trois entreprises commerciales.

— 19. Coordination SUD, *Quelle place pour les ONG demain ?*, à paraître en 2022.

— 17. Domenico Dentoni, Verena Bitzer and Greetje Schouten, “Harnessing wicked problems in multi-stakeholder partnerships”, *Journal of Business Ethics*, vol. 150, no. 2, 2018, pp. 333–356, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-018-3858-6>

— 18. In 2021, the three main recipients of US ODA were Chemonics International, DAI Global and Deloitte, i.e. three commercial enterprises.

— 19. Coordination SUD, *Quelle place pour les ONG demain ?*, to be published in 2022.

d'engagement républicain » ou de la loi organique de « moralisation de la vie politique », toutes les organisations sont aujourd'hui appelées à plus de transparence et de responsabilité dans la mise en place de leurs missions. Les ONG n'y font pas exception.

Reste qu'au regard de la spécificité de leur objet (la solidarité internationale et l'inconditionnalité de l'aide), de leur fonctionnement (la non-lucrativité) et de leurs territoires d'intervention (« le dernier kilomètre »), les modalités de cette transparence et cette responsabilité – autrement dit leur redevabilité – sont certainement à repenser. L'enjeu, du fait de leur « biodiversité organisationnelle²⁰ » à conserver, est de sortir d'une approche trop souvent cantonnée à la dimension instrumentale de la redevabilité. Il s'agirait, dès lors, d'aller vers une compréhension plus large, pour considérer cette même responsabilité de rendre compte comme profondément politique, à la fois externe et interne, ascendante et descendante, soit « une promesse à accomplir et une responsabilité morale et légale d'en fournir un compte rendu²¹. »

Les auteurs s'expriment ici à titre personnel, à partir de travaux de recherche qu'ils mènent en propre. Les analyses et les points de vue émis ne reflètent donc pas nécessairement ceux de Coordination SUD, de sa gouvernance et des ONG et collectifs membres.

This trend for regulatory tightening in access to public funds is therefore certainly indicative of the transformation of the role of NGOs in a sector which itself is reconfiguring. This is not just about non-profit organisations. Whether it is about companies' "duty of care", the *Contrat d'engagement républicain* (republican commitment contract) or the organic law of "moralising political life", all organisations are now being called upon to be more transparent and responsible when carrying out their missions. NGOs are no exception.

Yet given the specific nature of their purpose (international aid and development and the unconditional nature of aid), their ethos (non-profit) and the territories in which they work ("the last mile"), the terms of this transparency and responsibility – in other words their accountability – certainly need to be looked at afresh. Given their "organisational biodiversity"²⁰, the challenge to be retained is to move away from an approach that is all too often confined to the instrumental dimension of accountability. This would therefore mean moving towards a broader understanding, which would entail this same accountability being viewed as deeply political, both externally and internally, ascending and descending, i.e. as "a promise to perform and a moral or legal responsibility to provide an account of it."²¹

The authors express themselves here in a personal capacity, based on their own research work. The analyses and points of view expressed do not necessarily reflect those of Coordination SUD, its governance and member NGOs and collectives.

Translated from the French by Derek Scoins

— 20. Alberto Guerreiro Ramos, *The New Science of Organizations: A Reconceptualization of the Wealth of Nations*, University of Toronto Press, 1981.

— 21. Ericka Costa, Tommaso Ramus and Michele Andreus, "Accountability as a managerial tool in non-profit organizations: evidence from Italian CSVs", *Voluntas*, vol. 22, no. 3, 2011, pp. 470–493.

— 20. Alberto Guerreiro Ramos, *The New Science of Organizations: A Reconceptualization of the Wealth of Nations*, University of Toronto Press, 1981.

— 21. Ericka Costa, Tommaso Ramus and Michele Andreus, "Accountability as a managerial tool in non-profit organizations: evidence from Italian CSVs", *Voluntas*, vol. 22, no. 3, 2011, pp. 470–493.

Biographies



ROXANE GRISARD

Après des études en droit international et action humanitaire, Roxane Grisard s'est engagée pour la protection des civils et la construction de la paix, au Soudan du Sud avec l'ONG *Non-Violent Peace force*, et en République démocratique du Congo (RDC) avec la mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC (Monusco). Depuis juin 2021, Roxane a rejoint *Coordination SUD* en tant que chargée de mission analyse et plaidoyer sur les questions humanitaires. Ses missions l'ont amenée à se concentrer plus particulièrement sur la protection de l'espace humanitaire et la création d'un environnement favorable aux actions de solidarité internationale.

After studying international law and humanitarian affairs, Roxane Grisard became involved in civilian protection and peace-building in South Sudan with the NGO *Nonviolent Peaceforce*, and in the Democratic Republic of the Congo with the United Nations peacekeeping operation, MONUSCO. Roxane joined *Coordination SUD* in June 2021 as Analysis and Advocacy Project Officer for humanitarian issues. Her assignments have allowed her to focus particularly on the protection of the humanitarian space and the creation of an environment favourable to international aid and development actions.

VINCENT PRADIER

Chargé d'études et d'analyse/OngLAB à *Coordination SUD*, et chercheur doctorant à l'IAE de l'Université de Paris Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Philippe Eynaud et d'Emmanuelle Garbe. Après avoir exercé dix ans au sein d'ONG françaises, notamment en poste de direction, il s'intéresse depuis 2020, par son travail de thèse, à l'impact des enjeux de transition écologique sur la gestion des ONG. Il travaille particulièrement sur trois axes de recherche : les stratégies de réduction des empreintes environnementales des ONG humanitaires, l'accroissement des vulnérabilités qu'elles rencontrent sur les terrains d'intervention, et leur capacité de réponse aux crises. Au sein de *Coordination SUD*, il coordonne l'OngLAB et ses différentes études, notamment celle menée en 2022 sur l'évolution des modèles socio-économiques des ONG, sur la période 2016-2020.

Studies and Analysis Officer/OngLAB at Coordination SUD and PhD student at the Sorbonne Business School under Philippe Eynaud and Emmanuelle Garbe. Vincent spent ten years working for French NGOs, notably in management positions. Since 2020, via research for his thesis, he has been interested in the impact of ecological transition issues on the management of NGOs. He works in three main research areas: strategies for reducing the environmental footprint of humanitarian aid NGOs, the increasing vulnerabilities they encounter when working in the field, and their crisis-response capabilities. At Coordination SUD, he coordinates OngLAB and its various studies, including the 2022 study on the development of socio-economic models of NGOs between 2016 and 2020.

La société civile assiégée en Turquie : autoritarisme, polarisation et contre-stratégies

Civil society under siege in Turkey: authoritarianism, polarisation and counterstrategies

Ülker Sözen • Postdoctoral research fellow at the International Research Group on Authoritarianism and Counter Strategies in Berlin

La Turquie est, à l'égal de la Russie, une illustration saisissante du rétrécissement de l'espace civique sous l'effet de politiques autoritaires. L'auteure dresse un tableau des logiques et des pratiques à l'œuvre dans ce pays stratégique à tous points de vue, tout en soulignant la dynamique et l'incroyable courage de la société civile turque.

Durant la dernière décennie, la montée en puissance de l'autoritarisme et du populisme à l'échelle mondiale a vu l'espace civique se réduire. Cette tendance se caractérise par le renforcement des contrôles exercés par l'État sur les organisations de la société civile (OSC), notamment celles qui œuvrent dans le secteur des droits de l'Homme. L'objectif est d'étouffer les discours critiques et de restreindre l'accès aux mécanismes de soutien et de justice internationaux¹. S'y ajoute la criminalisation des OSC,

Turkey is, like Russia, a striking illustration of the shrinking of civic space as a result of authoritarian policies. The author paints a picture of the trends and practices at work in this strategic country from all points of view while underlining the internal dynamics and incredible courage of Turkish civil society.

The worldwide rise of authoritarianism and illiberal populism in the last decade has resulted in a trend of shrinking civic space. This trend is characterised by the surge in State controls over civil society organisations (CSOs), especially those operating in the field of human rights, in order to silence their critical voices and restrict their access to international support and justice mechanisms.¹ Accompanying this, there is the criminalisation of CSOs and their depiction as foreign agents and threats to national sovereignty due to their international ties and the assistance they receive from foreign donors. Recently, such measures

— 1. Stefan Toepler *et al*, "The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes", *Voluntas*, vol. 31, no. 4, April 2020, pp. 649–662.

— 1. Stefan Toepler *et al*, "The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes", *Voluntas*, vol. 31, no. 4, April 2020, pp. 649–662.

dépeintes comme des agents étrangers qui menacent la souveraineté nationale par leurs connexions internationales et l'aide reçue de bailleurs étrangers. Récemment, de telles mesures ont clairement été observées dans des pays comme la Russie, le Kazakhstan, l'Égypte et la Hongrie.

Mais l'autoritarisme et le rétrécissement de l'espace civique ne se retrouvent pas seulement dans les démocraties défailtantes ou les régimes non libéraux. Ces phénomènes s'observent également dans les démocraties libérales européennes et les pays du Nord, portés par les courants sécuritaires et anti-migrations, l'essor de l'*alt-right*² et des mouvements anti-genre, et l'influence croissante des intérêts d'entreprise sur la constitution de l'espace civique³. En outre, dans les pays du Sud, les exemples les plus flagrants de rétrécissement s'inscrivent dans un contexte où les rapports de force internationaux et les intérêts étrangers sont empreints des effets persistants du colonialisme, de l'extractivisme, et de la restructuration néolibérale de la vie économique et sociale⁴. Ainsi, dans les pays autoritaires, la restriction des libertés civiles et l'oppression des associations de défense des droits découlent de la préoccupation croissante pour la sécurité aux frontières et des politiques antiterroristes dans les pays du Nord. Les politiques d'austérité et la répression de l'action syndicale sont au diapason des mesures imposées par des institutions internationales comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, ou les intérêts des industries extractives en lien avec les élites politiques locales.

are clearly observed in countries like Russia, Kazakhstan, Egypt and Hungary.

Nevertheless, authoritarianism and the shrinking of civic space are not only found in failing democracies or illiberal regimes. These trends are also present in liberal democracies of Europe and the Global North, which are driven by securitisation, the anti-migration agenda, the rise of the *alt-right*² and anti-gender movements, and the growing role of corporate interests in shaping the civic space.³ Moreover, the pronounced cases of shrinking civic space in Global South contexts take place within the framework of global power relations and foreign interests that are still affected by colonialism, extractivism and the neoliberal restructuring of economic and social life.⁴ That is to say that the restriction of civil liberties and oppression of rights defending associations in authoritarian countries stem from the growing border security concerns and anti-terrorism politics of the Global North States. The austerity politics and repression of trade union action are in line with the measures imposed by international institutions like the International Monetary Fund and the World Bank or the interests of extractive industries in conjunction with local political elites.

Turkey is a prominent example to observe this phenomenon. Political polarisation and social conflict chiefly along the religious-secular divide and the Kurdish issue have deepened beneath the swell of authoritarian governance, populism and the securitisation of pol-

— 2. *Alternative right* : terme désignant une partie de l'extrême droite américaine militant pour le suprémacisme blanc, contre le féminisme et le multiculturalisme [NDLR].

— 3. Giada Negri and Filip Pazderski, *Mapping shrinking civic space in Europe*, Civitates, 2021, <https://civitates-eu.org/wp-content/uploads/2021/04/Mapping-shrinking-civic-space-in-Europe-final.pdf>

— 4. David Sogge, "Is civic space really shrinking, and if so who's to blame?", *Open Democracy*, 22 September 2019, <https://www.opendemocracy.net/en/transformation/is-civic-space-really-shrinking-and-if-so-whos-to-blame>

— 2. An abbreviation of "alternative right", a term designating a part of the American extreme right fighting for white supremacy and against feminism and multiculturalism [Editor's note].

— 3. Giada Negri and Filip Pazderski, *Mapping shrinking civic space in Europe*, Civitates, 2021, <https://civitates-eu.org/wp-content/uploads/2021/04/Mapping-shrinking-civic-space-in-Europe-final.pdf>

— 4. David Sogge, "Is civic space really shrinking, and if so who's to blame?", *Open Democracy*, 22 September 2019, <https://www.opendemocracy.net/en/transformation/is-civic-space-really-shrinking-and-if-so-whos-to-blame>



ÜLKER SÖZEN

La Turquie est un des exemples les plus manifestes de ce phénomène. La polarisation politique et le conflit social, axés principalement sur la fracture entre religion et laïcité et la question kurde, se sont intensifiés sous la poussée d'une gouvernance autoritaire, d'un populisme croissant, et du tournant sécuritaire de la politique après la tentative de putsch contre le gouvernement AKP – *Adalet ve Kalkınma Partisi*, Parti de la justice et du développement – en 2016⁵. Depuis la guerre civile en Syrie et les vagues migratoires croissantes en provenance de pays frappés par la guerre, comme l'Afghanistan, la xénophobie s'est développée de façon inquiétante au sein de la société turque. Qui plus est, ces dernières années, la grave crise économique, qui a vu la monnaie s'effondrer et les taux d'inflation atteindre des records, a attisé les sentiments anti-migrants et ravivé les conflits sociaux.

Les autorités européennes ont critiqué le gouvernement AKP pour ses violations des droits de l'Homme et ses atteintes à la liberté. Mais ces dénonciations, comme les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme en faveur des activistes victimes de ces attaques, n'influent plus de façon significative sur les agissements du gouvernement depuis que l'adhésion à l'Union européenne (UE) a disparu de l'agenda politique. En ce qui concerne la sécurité aux frontières et la rétention de millions de réfugiés venus de Syrie ou d'autres pays, la coopération de l'UE avec le gouvernement AKP se poursuit. Certains militants, comme les représentants des syndicats opposés au renvoi de plus de 150 000 fonctionnaires après la tentative de coup d'État, considèrent que l'UE évite de prendre une position active et de mettre en œuvre des mesures plus persuasives en raison de ses préoccupations en matière de sécurité⁶.

— 5. Murat Somer, "Old and new polarizations and failed democratizations in Turkey" in Güneş Murat Tezcür (ed.), *The Oxford Handbook of Turkish Politics*, Oxford University Press, 2022, pp. 295–318.

— 6. Ülker Sözen, "How to achieve transnational solidarity in the age of neoliberal authoritarianism and border securitization?", International Research Group on Authoritarianism and Counter-Strategies, 2021, <https://irgac.org/2021/1053>

itics after the failed coup against the AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi* – Justice and Development Party) government in 2016.⁵ Furthermore, following the Syrian civil war and the growing waves of migration from war-struck countries such as Afghanistan, xenophobia in Turkish society has risen to alarming levels. On top of all this, the severe economic crisis with plummeting currency and record-high inflation rates has exacerbated the anti-migrant sentiments and social conflicts in recent years.

The European Union (EU) authorities have been voicing criticisms towards the AKP government about human rights violations and infringements of freedoms. However, these denunciations, such as the decisions of the European Court of Human Rights in favour of the activists whose rights are violated, no longer produce any substantial effects to change the government's behaviour since the EU accession was dropped from the political agenda. Despite the criticisms, the EU's cooperation with the AKP government persists regarding the issues of border security and the containment of millions of refugees from Syria and other countries. Some activists, for instance labour union representatives opposed to the dismissal of more than 150,000 public servants for political reasons after the coup attempt, express the opinion that the EU shies away from taking an active stance and more persuasive measures due to these security concerns.⁶

Pressures on and criminalisation of civil society in Turkey

As of 2021, Turkey has been ranked among the most repressive countries towards civil society.⁷ However, during the

— 5. Murat Somer, "Old and new polarizations and failed democratizations in Turkey" in Güneş Murat Tezcür (ed.), *The Oxford Handbook of Turkish Politics*, Oxford University Press, 2022, pp. 295–318.

— 6. Ülker Sözen, "How to achieve transnational solidarity in the age of neoliberal authoritarianism and border securitization?", International Research Group on Authoritarianism and Counter-strategies, 2021, <https://irgac.org/2021/1053>

— 7. Civicus, "11 countries downgraded in new global report on civic freedoms", 8 December 2020,

Pressions et criminalisation subies par la société civile en Turquie

Depuis 2021, la Turquie est classée parmi les pays les plus répressifs à l'égard de la société civile⁷. Pourtant, dans les années 2000, la société civile turque s'était épanouie dans le contexte favorable du processus d'adhésion à l'UE, grâce à la disponibilité de fonds d'adhésion et aux réformes d'harmonisation impliquant un relâchement de la surveillance et des contrôles de l'État sur les OSC⁸. Cet environnement propice a pris fin après le mouvement contestataire de Gezi en 2013, pendant lequel des manifestants pour la justice urbaine et environnementale et les droits humains avaient porté au premier plan leurs revendications contre l'agenda du gouvernement AKP. Dans le cadre des mesures punitives qui ont suivi, l'État a tenté de déstabiliser de nombreuses OSC au moyen d'audits extensifs et supplémentaires, de sanctions fiscales et même de descentes de police⁹.

Le verrouillage de l'espace civique s'est ensuite intensifié, en 2015, à la fin des négociations de paix entre l'État turc et le mouvement kurde, puis en 2016, dans le sillage de la tentative de putsch. En effet, pendant l'état d'urgence instauré en réponse à cet événement, des centaines d'OSC et d'organes de presse ont été fermés par décret statutaire, et de nombreuses poursuites ont été engagées à l'encontre de militants, personnalités politiques, journalistes et universitaires, accusés de soutenir le terrorisme. À ce jour, des milliers de politiciens et d'activistes associés au parti de la gauche prokurde HDP – Halkların

2000s, civil society in Turkey had flourished under the favourable circumstances of the EU accession process through the availability of accession funds and the harmonisation reforms entailing the relaxation of state surveillance and controls over the CSOs.⁸ This positive environment changed after the Gezi Park protests in 2013 when citizen groups defending urban and environmental justice and human rights came to the forefront with their demands challenging the AKP government's agenda. As part of the government's punitive measures, there were attempts to disrupt several CSOs through extensive and additional auditing, fiscal penalties and even police raids.⁹

The closing of civic space intensified following the end of the peace negotiations in 2015 between the Turkish State and the Kurdish movement and then the coup attempt in 2016. During the state of emergency rule declared after the failed coup, hundreds of CSOs and media outlets were shut down by statutory decrees, and many lawsuits were filed against activists, politicians, journalists and academics accused of supporting terrorism. Thousands of politicians and activists associated with the pro-Kurdish left-wing party HDP (Halkların Demokratik Partisi – Peoples' Democratic Party) are still imprisoned with terrorism charges including the then co-leader of the party Selahattin Demirtaş. In Kurdish cities, CSOs and rights defenders have come under more intense pressure and are commonly subjected to their activities being banned, terrorism charges, arbitrary detentions and prison sentences. The pandemic has also been used as a reason to further restrict activities carried out by rights defending organisations leading to

— 7. Civicus, « Civicus Monitor: Nouveau rapport mondial et classifications », 4 février 2021, <https://www.civicus.org/index.php/fr/medias-ressources/actualites/4857-civicus-monitor-nouveau-rapport-mondial-et-classifications>

— 8. Özge Zihnioğlu, "Continuity and change in Turkish civil society", in Ebru Canan Sokullu (ed.) *Turkey in Transition: Politics, Society and Foreign Policy*, Peter Lang, 2020, pp. 121–136.

— 9. Bilge Yabancı, "Turkey's tamed civil society: Containment and appropriation under a competitive authoritarian regime", *Journal of Civil Society*, vol. 15, no. 4, 2019, pp. 285–306.

<https://www.civicus.org/index.php/media-resources/media-releases/4787-11-countries-downgraded-in-new-global-report-on-civic-freedoms>

— 8. Özge Zihnioğlu, "Continuity and change in Turkish civil society", in Ebru Canan Sokullu (ed.) *Turkey in Transition: Politics, Society and Foreign Policy*, Peter Lang, 2020, pp. 121–136.

— 9. Bilge Yabancı, "Turkey's tamed civil society: Containment and appropriation under a competitive authoritarian regime", *Journal of Civil Society*, vol. 15, no. 4, 2019, pp. 285–306.

« Les OSC et leurs membres ont également fait l'objet de nombreuses poursuites judiciaires ayant notamment abouti aux procès de Büyükada et de Gezi. »

"The CSOs and their activists have been targeted through several court cases leading, for example, to the Büyükada and the Gezi trials."

Demokratik Partisi, Parti démocratique des peuples –, dont son coprésident Selahattin Demirtaş, sont encore incarcérés pour terrorisme. Les pressions sont particulièrement lourdes pour les OSC et les défenseurs des droits dans les villes kurdes, davantage susceptibles de subir des interdictions d'activité, des poursuites pour terrorisme, des détentions arbitraires et des peines de prison. La pandémie a également servi de motif à des restrictions plus larges des actions menées par les associations de défense des droits (interdiction des réunions publiques, des communiqués de presse et des manifestations dans tout le pays).

Les OSC et leurs membres ont également fait l'objet de nombreuses poursuites judiciaires ayant notamment abouti aux procès de Büyükada et de Gezi. Dans ce premier cas, dix militants issus de diverses organisations de défense des droits, dont Amnesty International et Helsinki Citizens Assembly Turkey, ont été placés en garde à vue alors qu'ils participaient à une formation sur la sécurité numérique à Büyükada – une île près d'Istanbul – en 2017. Alors qu'ils étaient jugés pour des faits de terrorisme, les médias les accusaient en parallèle d'espionnage et d'avoir participé à la tentative de coup d'État. Lors de la dernière audience en 2020,

efforts to obstruct public meetings, press releases and protests all over the country.

The CSOs and their activists have been targeted through several court cases leading, for example, to the Büyükada and the Gezi trials. In Büyükada, an island near Istanbul, ten activists from various rights organisations including Amnesty International and Helsinki Citizens Assembly Turkey were taken into custody during a training workshop on digital security in 2017. They were charged with terrorism offences while in the media they were accused of espionage and contributing to the coup attempt. In the final court hearing in 2020, four of the rights advocates on trial were sentenced to prison.¹⁰

The Gezi trial has been a more poignant case which was actively pursued by the government and the president Recep Tayyip Erdoğan to suppress political opposition and criminalise civil society activism. Several activists, human rights defenders, journalists, and artists were trialled with the main accusation of attempting to stage a coup against the government and organising the protests for that purpose. The indictment involved further allegations such as conspiring with foreign States and using violent means to overthrow the constitutional order and the government. In the verdict declared on 25 April 2022, Osman Kavala, a philanthropist and the leading promoter of civil society and human rights activism in Turkey since the 1990s, who has been imprisoned since 2017, was given an "aggravated" (no prospect of early release) life sentence. Seven other defendants were sentenced to eighteen years and sent to prison. The verdict was described as a "travesty of justice" and "a politically motivated charade" by Amnesty International.¹¹

— 10. "Büyükada trial: Constitutional Court rules that rights advocate Eser's arrest was unlawful", *BIA News*, 9 June 2021, <https://bianet.org/english/other/245418-buyukada-trial-constitutional-court-rules-that-rights-advocate-eser-s-arrest-was-unlawful>

— 11. Michael Safi and Sami Kent, "A travesty in Turkey: the Gezi Park trials", *The Guardian*, 23 May 2022, <https://www.theguardian.com/news/audio/2022/may/23/a-travesty-in-turkey-the-gezi-park-trials>

quatre des défenseurs des droits ont été condamnés à des peines de prison¹⁰.

Le procès Gezi est une affaire plus poignante encore, dont le gouvernement et le président Recep Tayyip Erdoğan se sont servis pour réprimer l'opposition politique et criminaliser l'activisme de la société civile. De nombreux militants, défenseurs des droits, journalistes et artistes ont été jugés principalement pour avoir fomenté un coup d'État contre le gouvernement, et avoir organisé des manifestations dans ce seul but. D'autres chefs d'accusation, également invoqués, étaient la conspiration avec des États étrangers et l'usage de la violence pour renverser l'ordre constitutionnel et le gouvernement. Lors du verdict prononcé le 25 avril 2022, Osman Kavala – philanthrope et figure de proue de la société civile et de la lutte pour les droits de l'Homme en Turquie depuis les années 1990 –, déjà détenu depuis 2017, a été condamné à la détention perpétuelle. Sept autres accusés ont écopé d'une peine d'emprisonnement de dix-huit ans, à l'issue d'un procès qualifié par Amnesty International de « parodie de justice » relevant d'une « mascarade à caractère politique¹¹ ».

Parmi les moyens légaux déployés pour intimider les militants de la société civile, les amendements aux lois régissant le droit de rassemblement et de manifestation pacifiques, les abus et l'exploitation des lois antiterrorisme ont joué un rôle prépondérant¹². C'est ainsi qu'un changement législatif augmentant les contrôles sur les OSC et autorisant l'État à

Amendments to the laws regulating the rights to peaceful assembly and protest, the misuses and exploitation of anti-terror laws have been the main legal means in the government's attempts to intimidate civil society activists.¹² For instance, in late 2020, a legislative change was issued that increased the controls over CSOs, allowing the State to replace the leaders of organisations who face terrorism charges and to seek restrictions on their activities in court.¹³ This reform also allows for annual government inspections of associations, specifically those with international ties. It has been accompanied by an increase in criminalising discourses by government officials and pro-government media targeting the dissident CSOs that receive foreign funding and portraying them as enemies of the nation. The media campaigns have been built on the government's strategy of escalating political polarisation around the themes of defending religious values and national security against Kurdish "terrorism" and Western "enemies".

In recent years, especially following the government's declaration of its intent to withdraw from the Istanbul Convention¹⁴ in 2019, LGBT and women's organisations have been specifically targeted (ban on women's rights and Pride marches, police attacks on demonstrations). Despite strong public reaction and challenges by feminist organisations, the government pulled out of the convention in 2021. Pro-government discourse against the convention centred around the threat of homosexuality and the need to protect the family. Nevertheless, the LGBT and

— 10. "Büyükkada trial: Constitutional Court rules that rights advocate Eser's arrest was unlawful", *BIA News*, 9 June 2021, <https://bianet.org/english/other/245418-buyukada-trial-constitutional-court-rules-that-rights-advocate-eser-s-arrest-was-unlawful>

— 11. Michael Safi and Sami Kent, "A travesty in Turkey: the Gezi Park trials", *The Guardian*, 23 May 2022, <https://www.theguardian.com/news/audio/2022/may/23/a-travesty-in-turkey-the-gezi-park-trials>

— 12. Banu Tuna et al., *Keep the volume up: Intimidation policies against rights defenders 2015-2021*, Truth Justice Memory Center, 2022, <https://www.sessizkalma.org/en/document/keep-volume-intimidation-policies-against-rights-defenders-2015-2021>

— 12. Banu Tuna et al., *Keep the volume up: Intimidation policies against rights defenders 2015-2021*, Truth Justice Memory Center, 2022, <https://www.sessizkalma.org/en/document/keep-volume-intimidation-policies-against-rights-defenders-2015-2021>

— 13. Freedom House, "Turkey: Passage of NGO law strips away fundamental rights and freedoms", press release, 4 January 2021, <https://freedomhouse.org/article/turkey-passage-ngo-law-strips-away-fundamental-rights-and-freedoms>

— 14. The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence which entered into force on 1 August 2014.

remplacer les dirigeants d'organisations accusés de terrorisme et à demander à la justice de restreindre leurs activités a été adopté en 2020¹³. Cette réforme prévoit également une inspection gouvernementale annuelle des associations, tout particulièrement celles entretenant des liens internationaux. Elle s'ajoute à un discours de plus en plus criminalisant de la part des représentants de l'État et des médias favorables au gouvernement, lequel cible les OSC dissidentes bénéficiant de financements étrangers en les présentant comme des ennemies de la nation. Ces campagnes médiatiques s'adossent à la stratégie gouvernementale d'escalade dans la polarisation politique, qui repose sur la défense des valeurs religieuses et de la sécurité nationale face au « terrorisme » kurde et aux « ennemis » occidentaux.

Ces dernières années, notamment après que le gouvernement a annoncé, en 2019, son intention de sortir de la Convention d'Istanbul¹⁴, les organisations LGBT et de femmes ont été spécifiquement ciblées (marches pour les droits des femmes et des fiertés interdites, manifestations attaquées par la police). Malgré la forte réaction publique et la mobilisation d'envergure galvanisée par les organisations féministes, le gouvernement s'est retiré de la Convention en 2021. Le discours progouvernemental contre cette Convention s'articulait autour de la menace de l'homosexualité et la protection de la famille. Néanmoins, les mouvements LGBT et féministes ont réussi à bâtir une conscience et une influence sociales remarquables ces dix dernières années, notamment sur la question des féminicides et de l'acceptation des identités de genre non-conventionnelles. Récemment, une action en justice a été introduite pour fermer *We Will Stop*

feminist movements have managed to generate remarkable social awareness and influence in the last decade, especially for mobilising different sections of society against femicide and in favour of visibility for non-conforming gender identities. In order to circumvent the progressive politicisation around gender identities, the government has increased pressure on LGBT and feminist organisations. Most recently, there has been a lawsuit to shut down the *We Will Stop Femicide Platform*, which is one of the most influential feminist organisations in Turkey.

A proven civil society

Given the circumstances described above, civil society activists and rights defenders in contemporary Turkey are facing a heavy emotional burden. In the interviews and field research I have been conducting since November 2019, I observed that they express feelings of stress, burnout and at times hopelessness. As part of their work, many activists experience the emotional toll of monitoring and documenting rights abuses and witnessing many fellow activists having to deal with lawsuits and prison sentences even if they are not personally subjected to these.

Moreover, structural problems within the civil society field in Turkey and the project-based mode of operation aggravate the stress of activism. These problems include short project lead times, the need for non-stop fund raising to keep the organisations alive and continue activities, uncertain labour relations and non-democratic decision-making practices and hierarchies within the organisations.¹⁵ Furthermore, there is the inability to reach out to and establish ties with wider sections of society and overcome polarisation lines. This predicament affects the majority of rights defending CSOs, with the exceptions of women's rights, LGBT and Kurdish organisations, which manage to overcome

— 13. Freedom House, "Turkey: Passage of NGO law strips away fundamental rights and freedoms", communiqué de presse, 4 January 2021, <https://freedomhouse.org/article/turkey-passage-ngo-law-strips-away-fundamental-rights-and-freedoms>

— 14. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, entrée en vigueur le 1^{er} août 2014.

— 15. Ülker Sözen, "Production of activism under authoritarianism: Insights from the rights-based civil society in Turkey?" in Börries Nehe (ed.), *Global Authoritarianism. Perspectives and Contestations from the South*, Columbia University Press, 2022.

Femicide Platform, l'une des organisations féministes les plus influentes de Turquie.

Une société civile éprouvée

Au regard des circonstances décrites ci-dessus, les activistes et défenseurs des droits de la société civile contemporaine turque subissent une lourde charge émotionnelle. Lors de mes entretiens et travaux de recherche sur le terrain, j'ai observé du stress, de l'épuisement et parfois du désespoir. Dans le cadre de leur travail, de nombreux activistes souffrent des répercussions affectives du suivi des abus des droits humains et de voir les militants autour d'eux attaqués en justice et emprisonnés, même s'ils n'en sont pas personnellement victimes.

Les problèmes structurels propres au secteur de la société civile en Turquie et un mode de fonctionnement par projet rendent l'activisme d'autant plus stressant. Sont en cause les courts délais accordés aux projets, la recherche constante de financements pour maintenir l'organisation à flot et poursuivre ses actions, la précarité des relations de travail, ainsi que les pratiques de prise de décision et les hiérarchies non démocratiques au sein des organisations¹⁵. S'y ajoute l'incapacité à atteindre et établir des liens avec de plus vastes sections de la société et à transcender les clivages. Un obstacle auquel se heurtent la plupart des OSC de défense des droits, à l'exception des organisations de femmes, LGBT et kurdes, qui parviennent dans une certaine mesure à enjamber la fracture sociétale entre laïques et conservateurs. Cette situation contribue au sentiment de solitude et de désespoir observé chez les activistes.

Il serait cependant injuste de s'arrêter à ce sombre tableau, notamment en raison de l'engagement fervent des militants pour des politiques démocratiques et égalitaires. Des sentiments positifs

« Les activistes et défenseurs des droits de la société civile contemporaine turque subissent une lourde charge émotionnelle. »

“Civil society activists and rights defenders in contemporary Turkey are facing a heavy emotional burden.”

the secular-conservative divide to some extent, even if only with respect to the social groups that they aim to represent or address. The complications regarding overcoming political and cultural boundaries contribute to the feelings of loneliness and hopelessness among the civil society activists.

Yet it would be unfair to stop at this bleak picture considering their devoted efforts to the cause of raising democratic and egalitarian values. Positive feelings of hope and empowerment are found in the scenes of collective action such as demonstrations or when practising solidarity with and assisting the victims of political violence. For instance, one LGBT activist shared in a meeting that took place in late 2021 on the political repertoires of feminist and LGBT movements in Turkey: “People still come to women’s rights and Pride marches while knowing that they will be beaten or detained. They still want to cheer the slogans together and find some courage in the presence of one another.”

Hope is again sought with reference to the universal ideals of freedom, equality and democracy. One activist volunteering at a human rights organisation in a Kurdish city emphasised the importance of keeping hope under difficult and despairing circumstances during our interview in early 2020:

“Civil society activism is like the labours of Sisyphus. We will carry that stone every day to the top of the mountain. I may be gone tomorrow but others will continue the endeavour.

— 15. Ülker Sözen, “Production of activism under authoritarianism: Insights from the rights-based civil society in Turkey?” in Börries Nehe (ed.), *Global Authoritarianism. Perspectives and Contestations from the South*, Columbia University Press, 2022.

d'espoir et d'autonomisation se dégagent des scènes d'action collective, comme les manifestations ou les initiatives de solidarité avec et en soutien aux victimes de violences politiques. Par exemple, lors d'une réunion qui a eu lieu fin 2021 sur les répertoires d'action politique des mouvements féministes et LGBT en Turquie, un militant LGBT témoignait :

« Les gens viennent encore aux marches des fiertés et pour les droits des femmes tout en sachant qu'ils seront battus ou détenus. Ils veulent encore applaudir ensemble les slogans et trouver un peu de courage dans la présence des uns et des autres. »

L'espoir est encore là, puisant dans les idéaux universels de liberté, d'égalité et de démocratie. Un militant travaillant bénévolement dans une organisation de défense des droits de l'Homme dans une ville kurde soulignait ainsi l'importance de garder l'espoir dans des circonstances difficiles et désespérantes lors de notre entretien au début de 2020 :

« L'activisme de la société civile est comme le travail de Sisyphe. Nous porterons cette pierre tous les jours jusqu'au sommet de la montagne. Je serai peut-être parti demain, mais les autres poursuivront l'effort. Les gens méritent de vivre comme des citoyens égaux dans des conditions humaines dans ce pays. Je pense qu'une grande partie de la pression politique [sur la société civile] entraîne une certaine consolidation de notre front également. Les choses ne vont pas rester en l'état. Nous sommes là et nous ferons de notre mieux. Est-ce une analyse rationnelle, peut-être pas, mais je garde espoir. L'espoir est contagieux comme la bravoure. Et c'est en voyant les choses de cette façon que nous pourrions repousser le climat de peur qui s'abat sur nous. »

L'espoir apparaît ici comme une émotion qui, même si elle semble irrationnelle, est activement entretenue malgré les conditions adverses. Une façon de faire grandir l'espoir est d'être capable de pratiquer et de matérialiser les idéaux, même dans des cadres plus restreints tels que les auto-organisations de citoyens. Il s'agit d'un moyen important d'améliorer le bien-être

"People deserve to live as equal citizens under humane conditions in this country. I believe that much of political pressure [over civil society] results in some consolidation in our front too. Things will not continue as they are. We are here and we will do our best. Is this a rational analysis, maybe not, but I am still hopeful. Hope is contagious like bravery. And seeing things that way is how we fend off the climate of fear falling upon us."

Here hope emerges as an emotion that is actively nurtured despite the adverse conditions, even though it seems irrational. One way to grow hope is being able to practise and materialise ideals, even in smaller settings such as self-organised citizen groups. This is an important means of improving the emotional well-being of civil society activists trying to continue activism in an environment where the erosion of democratic norms and institutions are being normalised.

Counterstrategies at the domestic and international levels

Building on this energy, a few avenues for counterstrategies at the national and international levels could help fuel Turkish civil society activism.

At the domestic level, these may involve:

- developing strategies to connect with broader sections of society to overcome social polarisation;
- improving ties with the labour movement and workers' rights initiatives and incorporating the struggles for social and economic rights into human rights activism;
- reforming hierarchical relationships and undemocratic decision-making in CSOs;
- improving dialogue, cooperation and solidarity between CSOs working in diverse fields;
- creating mechanisms to cope with the emotional burden of activism in an authoritarian context.

At the transnational level, more effective counterstrategies may benefit from:

- developing better knowledge of and stronger links to transnational advocacy networks and hold donor agencies

émotionnel des militants de la société civile qui tentent de poursuivre leur action dans un environnement où l'érosion des normes démocratiques est normalisée.

Contre-stratégies aux niveaux national et international

En s'appuyant sur cette énergie, quelques pistes de contre-stratégies aux niveaux national et international pourraient permettre de nourrir l'activisme de la société civile turque.

Au niveau national, il peut s'agir de :

- développer des stratégies visant à tisser des liens avec de plus vastes sections de la société de manière à dépasser la polarisation sociale ;
- améliorer les relations avec le mouvement syndical et les initiatives en faveur des droits des travailleurs ; intégrer les luttes pour les droits sociaux et économiques dans l'activisme en faveur des droits de l'Homme ;
- réformer les relations hiérarchiques et les modes de prise de décision non démocratiques au sein des OSC ;
- renforcer le dialogue, la coopération et la solidarité entre les OSC actives dans différents domaines ;
- créer des mécanismes permettant de faire face à la charge émotionnelle induite par l'activisme en contexte autoritaire.

Au niveau transnational, des contre-stratégies plus efficaces pourraient permettre de :

- développer une meilleure connaissance et des liens plus forts avec les réseaux de plaidoyer transnationaux ; tenir les organismes bailleurs et les mécanismes de justice liés à l'UE et à d'autres organismes internationaux responsables d'obtenir des changements ;
- établir des rapports plus solides avec les acteurs politiques de terrain à l'étranger ;
- améliorer les relations avec d'autres acteurs de la société civile du Sud global pour faire pression sur les réseaux et mécanismes transnationaux de défense des droits de l'Homme, afin de mettre en œuvre des politiques efficaces pour sanctionner les États autoritaires.

Traduit de l'anglais par Rozenn Guennou

« L'espoir est encore là, puisant dans les idéaux universels de liberté, d'égalité et de démocratie. »

"Hope is again sought with reference to the universal ideals of freedom, equality and democracy."

and justice mechanisms linked to the EU and other international bodies accountable for achieving change;

- establishing stronger ties with grassroots political actors overseas;
- improving ties with other Global South civil society actors to put pressure on transnational human rights networks and mechanisms in order to implement effective policies to sanction authoritarian States.

Biographie | Biography

ÜLKER SÖZEN

Chercheuse postdoctorale à l'*International Research Group on Authoritarianism and Counter-Strategies* à Berlin. Ülker est également chercheuse invitée à *Alice Salomon Hochschule* à Berlin. Titulaire d'un doctorat en sociologie de l'Université des beaux-arts Mimar-Sinan (Turquie), elle a mené des recherches sur la mémoire et les politiques identitaires, les études kurdes et les luttes féministes en Turquie. Elle est membre de l'association *Birarada* – fondée par des universitaires pacifistes pour la défense des libertés académiques en Turquie – et du réseau *AÇ-DA* pour l'égalité des sexes. Ses recherches récentes portent sur l'activisme produit par les organisations de la société civile et la solidarité transnationale contre l'autoritarisme.

A postdoctoral research fellow at the *International Research Group on Authoritarianism and Counter Strategies* in Berlin. Ülker is also a visiting scholar at *Alice Salomon Hochschule* in Berlin. She holds a PhD in Sociology from *Mimar Sinan Fine Arts University*, Turkey. She has conducted research on memory and identity politics, Kurdish studies and feminist struggles in Turkey. She is a member of the *Birarada Association*, founded by the *Academics for Peace* group in Turkey for the defence of academic freedoms in Turkey, and *AÇ-DA*, the gender equality solidarity network. Her recent research focuses on activism led by civil society organisations and transnational solidarity against authoritarianism.



TRIBUNE



TRIBUNE

**La politique des talibans est
un cauchemar ; la guerre
économique et la famine aussi**

**Taliban policies are a
nightmare; so are economic
warfare and starvation**

Norah Niland • Co-founder of United Against Inhumanity



Est-il moral de priver les Afghanes et les Afghans des fonds souverains de leur État au motif que les talibans ont pris, le 15 août 2021, le contrôle du pays ? Sans passer sous silence les effets dramatiques de la politique talibane, l'auteure répond sans ambiguïté qu'il en va de la responsabilité de la communauté internationale de permettre l'accès à ces fonds dont dépend la survie de millions de personnes.

Is it moral to deprive Afghans of their State's sovereign wealth on the grounds that the Taliban took control of the country on 15 August 2021? Without ignoring the dramatic effects of Taliban policy, the author answers unambiguously that it is the responsibility of the international community to allow access to these funds on which the survival of millions of people depends.





NORAH NILAND

Depuis que les talibans ont repris le pouvoir à Kaboul en août 2021, leurs actes ignobles inondent les médias, ainsi que la situation choquante qui en résulte pour les jeunes filles, les femmes et bien d'autres personnes encore – notamment les minorités ethniques et religieuses, les journalistes, les personnes associées à l'ancien régime, les défenseurs des droits de l'Homme et les militants de la société civile. Dans le même temps, l'aggravation de la pauvreté, la perte des moyens de subsistance, les privations croissantes et les niveaux inédits de faim et de famine soulèvent de vives inquiétudes.

Selon le Programme alimentaire mondial, un Afghan sur trois ne mange pas à sa faim¹. Le Fonds des Nations unies pour l'enfance a récemment indiqué que 1,1 million de bébés et d'enfants de moins de cinq ans seraient « probablement confrontés à la forme la plus sévère de malnutrition » dans les mois à venir, étant donné le nombre croissant d'« enfants affamés et en manque de nourriture » accueillis dans les hôpitaux et la difficulté à s'adapter à « la dégradation constante des conditions² ». L'organisation non gouvernementale (ONG) *Save the Children* a indiqué, en mai 2022, que des milliers d'Afghans avaient sombré dans la famine au cours des derniers mois ; 9,6 millions d'enfants étaient ainsi « incapables de se procurer de la nourriture » au quotidien³. Elle a attribué cette situation à l'aggravation de la crise économique.

Crise économique et bancaire

La situation actuelle – caractérisée par des crises multiples et intriquées – ne

Since the Taliban regained power in Kabul in August 2021, the media is full of their dastardly deeds and the shocking situation this entails for women and girls and a host of others including ethnic and religious minorities, journalists, individuals affiliated with the former regime, human rights advocates and civil society activists. At the same time, there is a chorus of concern about deepening poverty, loss of livelihoods, growing deprivation and unprecedented levels of hunger and starvation.

According to the World Food Programme, one in three Afghans are not getting enough to eat.¹ United Nations (UN) International Children's Emergency Fund recently advised that 1.1 million babies and children under the age of 5 would "likely face the most severe form of malnutrition" in the coming months given the growing numbers of "hungry, wasting-away children" being brought to hospitals and the struggle to keep pace with "relentlessly worsening conditions."² The non-governmental organisation (NGO) *Save the Children* reported in May 2022 that thousands of Afghans were pushed into famine in recent months and 9.6 million children were "unable to secure food" on a daily basis.³ It attributed this to the deepening economic crisis.

An economic and ensuing banking crisis

The current situation of multiple, interlocking crises cannot be divorced from the repercussions of more than four decades of armed conflict and the failed state-building and democratisation process that emerged from the Bonn

— 1. Programme alimentaire mondial, "Families in Afghanistan need your help", <https://www.wfp.org/support-us/stories/families-afghanistan-need-help>

— 2. Rahim Faiez and Lee Keath, "1.1 million Afghan children could face severe malnutrition", *Associated Press News*, 25 May 2022, <https://apnews.com/article/afghanistan-health-prices-united-nations-d74bb5f7326d57e53e17258a42452d92>

— 3. "Nearly 10 million children going hungry in Afghanistan, says NGO", *Al Jazeera*, 10 May 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/10/nearly-10-million-children-go-hungry-in-afghanistan-says-ngo>

— 1. World Food Programme, "Families in Afghanistan need your help", <https://www.wfp.org/support-us/stories/families-afghanistan-need-help>

— 2. Rahim Faiez and Lee Keath, "1.1 million Afghan children could face severe malnutrition", *Associated Press News*, 25 May 2022, <https://apnews.com/article/afghanistan-health-prices-united-nations-d74bb5f7326d57e53e17258a42452d92>

— 3. "Nearly 10 million children going hungry in Afghanistan, says NGO", *Al Jazeera*, 10 May 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/10/nearly-10-million-children-go-hungry-in-afghanistan-says-ngo>

peut être dissociée des répercussions de plus de quatre décennies de conflit armé et de l'échec du processus de démocratisation et de renforcement de l'État formalisé dans l'Accord de Bonn, en décembre 2001. Cet accord présentait d'importantes lacunes, notamment la non-participation des Afghans favorables au régime taliban renversé par la force de frappe américaine, mais aussi le soutien politique, militaire et financier apporté à des seigneurs de la guerre notoires.

L'après-Bonn a néanmoins permis de nombreux développements positifs. Parmi ceux-ci, la scolarisation d'un plus grand nombre d'enfants, notamment des filles, un accès plus grand à un meilleur système de santé, le rapatriement de millions de réfugiés des pays voisins, ainsi que l'émergence d'acteurs de la société civile dans tout l'Afghanistan. Un environnement médiatique solide ainsi que des réseaux sociaux et de communication renforcés ont facilité la pluralité des voix dans l'espace public. Toutefois, la réforme institutionnelle et le développement des capacités ont été entravés dès le départ par une impunité bien ancrée, une gouvernance dysfonctionnelle – centralisée et corrompue – ainsi que par des investissements insuffisants et inefficaces en matière de réduction de la pauvreté⁴. En outre, le renforcement des droits de l'Homme a fait l'objet d'une approche en mode projet, au lieu de l'indispensable débat national sur les moyens de mettre fin à une longue tradition de discrimination à l'égard des femmes et d'abus de pouvoir généralisé.

Bien avant que les talibans ne marchent sur Kaboul l'année dernière, l'économie afghane se contractait, en partie à cause de l'insécurité croissante, d'une grave sécheresse et de la dépendance

Agreement passed in December 2001. The Agreement had critical flaws including the non-participation of Afghans sympathetic to the Taliban regime that was ousted by US (United States) gunfire and the political, military, and financial support given to various well-known warlords at the time.

Nevertheless, the post-Bonn dispensation did enable many positive developments. Positives included more children, including girls, in school; greater access than before to an improved health care system; the repatriation of millions of refugees from neighbouring countries, and the emergence of civil society actors throughout Afghanistan. A robust media environment along with enhanced social media and communication networks facilitated the presence of diverse voices in the public sphere. However, institutional reform and capacity-development were stymied from the start by entrenched impunity, dysfunctional, centralised, and corrupt governance as well as inadequate and ineffectual investment in poverty reduction.⁴ In addition, a project-style approach to strengthening human rights was pursued rather than overdue national dialogue on the fundamentals needed to undo a long history of deep-seated discrimination against females and pervasive abuse of power. Long before the Taliban marched into Kabul last year the Afghan economy was contracting thanks, in part, to growing insecurity, a severe drought and the government's unusually high level of dependence on Western support, with "40% of the economy and 75% of the government's public spending [coming] from international donors."⁵

— 4. Thomas Ruttig and Jelena Bjelica, "The state of aid and poverty in 2018: A new look at aid effectiveness in Afghanistan", *Afghanistan Analysts Network*, 17 May 2018, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/the-state-of-aid-and-poverty-in-2018-a-new-look-at-aid-effectiveness-in-afghanistan>

— 4. Thomas Ruttig and Jelena Bjelica, "The state of aid and poverty in 2018: A new look at aid effectiveness in Afghanistan", *Afghanistan Analysts Network*, 17 May 2018, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/the-state-of-aid-and-poverty-in-2018-a-new-look-at-aid-effectiveness-in-afghanistan>

— 5. "David Miliband's testimony to the senate foreign relations committee subcommittee on Afghanistan", *International Rescue Committee*, 9 February 2022, <https://www.rescue.org/press-release/david-milibands-testimony-senate-foreign-relations-committee-subcommittee-afghanistan>

inhabituelle du gouvernement vis-à-vis de l'aide occidentale : « 40 % de l'économie et 75 % des dépenses publiques provenaient de bailleurs internationaux⁵ ». À cause des problèmes économiques et d'une gouvernance chaotique, les fonctionnaires travaillant dans des services essentiels comme la santé et l'éducation n'avaient pas été payés depuis des mois avant l'effondrement de l'administration d'Ashraf Ghani⁶.

Peu après la prise de pouvoir des talibans, Washington et ses alliés ont coupé leur gigantesque apport d'aide et demandé à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international d'en faire autant⁷. Cela concernait également le Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan de la Banque mondiale, qui versait les salaires de millions d'Afghans, dont de nombreuses femmes, et notamment des enseignants, du personnel soignant et d'autres travailleurs de première ligne.

Les États-Unis, de concert avec les gouvernements européens, ont également empêché la Da Afghanistan Bank (DAB), la banque centrale du pays, d'accéder aux réserves de change de l'Afghanistan et, par extension, au système bancaire international. Cette mesure a paralysé l'économie afghane et son secteur bancaire. Il en est résulté une perte immédiate d'emplois et de moyens de subsistance, une pauvreté généralisée, la famine, des soins de santé limités et de nouveaux flux de réfugiés.

Une fabrique de pauvreté

La DAB, comme toutes les banques centrales, joue un rôle essentiel dans

Economic turmoil and chaotic governance meant that civil servants staffing essential services such as health and education had not been paid for months prior to the collapse of the Ashraf Ghani administration.⁶

Shortly after the Taliban takeover, Washington and its allies cut off their massive aid pipeline and instructed the World Bank and the International Monetary Fund to do likewise.⁷ This included the World Bank's Afghanistan Reconstruction Trust Fund that doled out salaries to millions of Afghans, many of them female, including teachers, health personnel and other frontline workers.

The US, in concert with European governments, also blocked the Da Afghanistan Bank (DAB), the country's central bank, from accessing Afghanistan's foreign reserves and, by extension, the international banking system. This crippled the Afghan economy and its banking sector. This in turn led to the immediate loss of jobs and livelihoods, widespread poverty, hunger, limited health care and new refugee flows.

Manufactured poverty

The DAB, like all central banks, has a critical role to play in supporting a functioning economy. Its responsibilities include stabilising the local currency, the afghani, through routine currency auctions to maintain price stability, foster liquidity, execute foreign exchange policy and regulate financial institutions. However, with no access to Afghan external reserves – US\$9.1 billion arbitrarily sequestered in the US Federal Reserve and various European banks – the DAB is unable to undertake this "critical market stabilising function."⁸ In a cash-

— 5. "David Miliband's testimony to the senate foreign relations committee subcommittee on Afghanistan", *International Rescue Committee*, 9 February 2022, <https://www.rescue.org/press-release/david-milibands-testimony-senate-foreign-relations-committee-subcommittee-afghanistan>

— 6. Qutbuddin Kohi, "Faryab health workers not paid for 5 months", *Pajhwok Afghan News*, 23 September 2021, <https://pajhwok.com/2021/09/23/faryab-health-workers-not-paid-for-5-months>

— 7. Alan Rappeport, "Afghanistan faces economic shock as sanctions replace foreign aid", *The New York Times*, 21 August 2021.

— 6. Qutbuddin Kohi, "Faryab health workers not paid for 5 months", *Pajhwok Afghan News*, 23 September 2021, <https://pajhwok.com/2021/09/23/faryab-health-workers-not-paid-for-5-months>

— 7. Alan Rappeport, "Afghanistan faces economic shock as sanctions replace foreign aid", *The New York Times*, 21 August 2021.

— 8. Shah Mehrabi, "Afghanistan's economy is collapsing, the US can help stop it", *Al Jazeera*, 29 January 2022, <https://www.aljazeera.com/>

le fonctionnement de l'économie. Ses missions incluent la stabilisation de la monnaie locale, l'*afghani*, par le biais de ventes aux enchères régulières visant à maintenir la stabilité des prix, favoriser les liquidités, mettre en application la politique de change et réglementer les institutions financières. Cependant, sans accès aux réserves extérieures afghanes – 9,1 milliards de dollars américains arbitrairement séquestrés par la Réserve fédérale américaine et par diverses banques européennes –, la DAB est incapable d'assumer cette « fonction critique de stabilisation du marché⁸ ». Dans une économie basée sur l'argent liquide, caractérisée par un important déficit commercial – les importations dépassant les exportations –, l'incapacité de la DAB à fonctionner se traduit par une inflation incontrôlée. Des millions d'Afghans de toutes conditions sociales n'ont ainsi plus les moyens de se procurer des produits de première nécessité tels que la nourriture et le combustible pour cuisiner et se chauffer pendant l'hiver⁹.

La DAB, restructurée en 2004 dans le cadre d'un exercice plus large de renforcement des capacités post-Accord de Bonn, est une institution indépendante ; elle dispose d'une totale autonomie pour fonctionner sans interférence politique. Comme l'indique une étude de la Banque mondiale, « une nouvelle loi sur la banque centrale est désormais en place et garantit l'autonomie de la banque centrale¹⁰ ». En résumé, les ressources de la DAB n'appartiennent

based economy, with significant current account deficits as imports exceed exports, the inability of the DAB to operate as required translates into unchecked inflation. This has put everyday basics such as food and fuel for cooking and heat in winter beyond the reach of millions of Afghans from all walks of life; many are lining up for humanitarian aid for the first time in their lives.⁹

The DAB, restructured in 2004 as part of a wider, post-Bonn capacity-building exercise, is an independent institution; it has full autonomy to operate without political interference. As noted in a World Bank review, a "new central banking law is now in place that guarantees the central bank's autonomy."¹⁰ In sum, the DAB's resources do not belong to the Taliban nor, indeed, to the Biden administration. They should not be used for domestic or US foreign policy agendas. Importantly, these assets belong to the Afghan people as they also include the savings of many Afghan citizens and funds required for everyday private sector transactions.

It is worth noting that different rounds of US sanctions were first introduced in 1998 against the Taliban and specific Taliban officials. However, when the DAB was manacled, they effectively became sanctions against all the people of Afghanistan. Moreover, the international banking sector has opted for a pronounced risk-averse approach: it declined to undertake regular transaction with banks in Afghanistan given the fear of falling foul of the US sanctions regime. As a result, international finan-

— 8. Shah Mehrabi, "Afghanistan's economy is collapsing, the US can help stop it", *Al Jazeera*, 29 January 2022, <https://www.aljazeera.com/opinions/2022/1/29/afghanistans-economy-is-collapsing-the-us-can-help-stop-it>

— 9. Jo Shelley, Christiane Amanpour and Ahmet Mengli, "Afghanistan's new poor line up for aid to survive as food crisis bites", *CNN*, 22 May 2022, <https://edition.cnn.com/2022/05/22/asia/afghanistan-hunger-new-poor-intl-cmd/index.html>

— 10. La loi DAB a été publiée dans un journal officiel le 12 juillet 2003 (30/10/1382), voir The World Bank South Asia Finance and Private Sector Unit, *The Financial Sector in Afghanistan, Managing the Post-conflict Reform Process*, 2004, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/906721468765919977/pdf/40680.pdf>

[opinions/2022/1/29/afghanistans-economy-is-collapsing-the-us-can-help-stop-it](https://documents1.worldbank.org/curated/en/906721468765919977/pdf/40680.pdf)

— 9. Jo Shelley, Christiane Amanpour and Ahmet Mengli, "Afghanistan's new poor line up for aid to survive as food crisis bites", *CNN*, 22 May 2022, <https://edition.cnn.com/2022/05/22/asia/afghanistan-hunger-new-poor-intl-cmd/index.html>

— 10. DAB law was published in an Official Gazette on 12 July 2003 (30/10/1382), see The World Bank South Asia Finance and Private Sector Unit, *The Financial Sector in Afghanistan, Managing the Post-conflict Reform Process*, 2004, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/906721468765919977/pdf/40680.pdf>

pas aux talibans ni, d'ailleurs, à l'administration Biden. Elles ne doivent pas être au service du programme de politique intérieure ou étrangère des États-Unis. Plus important encore, ces ressources appartiennent au peuple afghan puisqu'elles comprennent également l'épargne de nombreux citoyens afghans et les moyens nécessaires aux transactions quotidiennes du secteur privé.

Il convient de rappeler que les sanctions américaines contre les talibans et certains de leurs responsables ont été introduites pour la première fois en 1998. Cependant, en ciblant la DAB, ces sanctions se sont étendues à l'ensemble du peuple afghan. En outre, le secteur bancaire international a opté pour une approche excessivement prudente : il a refusé d'effectuer des transactions régulières avec des banques afghanes par crainte de tomber sous le coup des sanctions américaines. En conséquence, ces transactions financières sont devenues pratiquement impossibles, faute d'accès au système financier international. Les importations et surtout les exportations sont au point mort. Comme l'indique *The Broker*, la crise économique catastrophique que traverse l'Afghanistan est « en grande partie due à la réaction internationale à la prise de pouvoir des talibans¹¹ ».

Le gel des réserves extérieures de l'Afghanistan soulève plusieurs questions, notamment en ce qui concerne les droits de l'Homme, mais pas seulement. Pourquoi, par exemple, les citoyens afghans ordinaires doivent-ils souffrir d'une crise dont ils ne sont pas responsables ? Cela se produit alors qu'ils luttent pour survivre à la réalité draconienne du régime taliban et aux politiques menées par les États-Unis,

cial transactions have become practically impossible as Afghan banks cannot readily access the international financial system. Imports and especially exports have ground to a trickle. As noted in *The Broker*, the catastrophic economic crisis in Afghanistan is "to a large extent caused by the international response to the Taliban's seizure of power."¹¹

The freezing of Afghanistan's external reserves raises several questions including, but not limited to, human rights. Why, for example, are regular Afghan citizens made to suffer for a crisis not of their making? This is happening as they struggle to survive the draconian reality of Taliban rule as well as US-led policies that are dismissive of the right to food of Afghans including the many who are starving, malnourished or at death's door.¹² This is tantamount to collective punishment.

The Biden administration, the UN and the humanitarian community have pushed to find alternatives to the hobbled banking sector to facilitate the transfer of financial resources for specific projects. This has resulted in some welcome easing of resource flow restrictions including for relief efforts. The UN and its partners have also launched a series of humanitarian appeals in recent months to address the consequences of the crippled economy. This includes the single largest-ever crisis-specific appeal in January 2022 for US\$5 billion.¹³

— 11. Jorrit Oppewal and Jorrit Kamminga, "Tough sanctions against Taliban undermine right to food", *The Broker*, 24 May 2022, https://www.thebrokeronline.eu/tough-sanctions-against-taliban-undermine-right-to-food/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=tough-sanctions-against-taliban-undermine-right-to-food

— 11. Jorrit Oppewal and Jorrit Kamminga, "Tough sanctions against Taliban undermine right to food", *The Broker*, 24 May 2022, https://www.thebrokeronline.eu/tough-sanctions-against-taliban-undermine-right-to-food/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=tough-sanctions-against-taliban-undermine-right-to-food

— 12. Human Rights Office of the High Commissioner, "Afghanistan: UN experts call on US Government to unblock foreign assets of central bank to ease humanitarian impact", *United Nations*, 25 April 2022, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/afghanistan-un-experts-call-us-government-unblock-foreign-assets-central>

— 13. United Nations, "Afghanistan: UN launches largest single country aid appeal ever", *UN News*, 11 January 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/01/1109492>

lesquelles ne tiennent pas compte du droit à l'alimentation des Afghans – y compris de ceux qui sont affamés, mal nourris ou aux portes de la mort¹². Cela équivalait à une punition collective.

L'administration Biden, les Nations unies et la communauté humanitaire ont proposé des alternatives au secteur bancaire, en vue de faciliter le transfert de ressources financières pour des projets spécifiques. Cela a permis d'assouplir les restrictions sur les flux de ressources, notamment pour les opérations de secours. Les Nations unies et leurs partenaires ont également lancé une série d'appels au financement au cours des derniers mois pour faire face aux conséquences de cette paralysie économique. C'est dans ce contexte qu'a eu lieu, en janvier 2022, un appel pour un montant inédit de cinq milliards de dollars – le plus important jamais lancé pour une crise spécifique¹³. Un appel similaire a été déclenché en mars pour un montant de 4,4 milliards de dollars US, donnant lieu à des promesses de dons s'élevant à 2,44 milliards de dollars.

Il va de soi que l'aide humanitaire ne pourra jamais se substituer à une économie fonctionnelle, quel que soit le contexte. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une mesure palliative visant à aider les communautés touchées par la crise à faire face à des menaces qui débordent leurs mécanismes de survie habituels. Il est donc intéressant de voir qu'à quelques exceptions près, les acteurs de l'humanitaire sont restés silencieux sur les causes politiques de la crise actuelle, à savoir des bailleurs qui « fabriquent de la pauvreté » ; vraisemblablement

« Les ressources de la DAB n'appartiennent pas aux talibans ni, d'ailleurs, à l'administration Biden. Elles ne doivent pas être au service du programme de politique intérieure ou étrangère des États-Unis. »

“The DAB’s resources do not belong to the Taliban nor, indeed, to the Biden administration. They should not be used for domestic or US foreign policy agendas.”

A similar humanitarian appeal was issued in March for US\$4.4 billion that resulted in pledges of US\$2.44 billion. However, it is self-evident that humanitarian assistance can never be a substitute for a functioning economy whatever the setting. For the most part, it is a stop-gap measure to help crisis-afflicted communities deal with threats that overwhelm their usual coping mechanisms. Thus, it is noteworthy that, with a few exceptions, humanitarian actors have been silent on the political causes of the current crisis – donor policies “that manufacture poverty” – presumably to safeguard bilateral donor relations and NGO funding flows.¹⁴

This contrasts with the many crisis situations where humanitarians have highlighted the role of warfare, drought or flooding, for example, in generating the need for humanitarian action. It is no less noteworthy that when Jeffrey DeLaurentis, US Deputy Ambassador to the UN in New York, addressed the UN Security Council in March, he said that the “the onus” was on the Taliban to restore economic stability after the UN noted that the Afghan economy

— 12. Haut-Commissaire aux droits de l'Homme, « Afghanistan : des Experts de l'ONU exhortent les États-Unis à débloquent les avoirs étrangers de la banque centrale afghane pour atténuer l'impact humanitaire », Nations unies, 25 avril 2022, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/afghanistan-un-experts-call-us-government-unblock-foreign-assets-central>

— 13. United Nations, “Afghanistan: UN launches largest single country aid appeal ever”, UN News, 11 January 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/01/1109492>

— 14. United Against Inhumanity, “Update on UAI campaign ‘Frozen funds, desperate Afghans’”, 8 May 2022, <https://www.against-inhumanity.org/2022/05/08/update-on-uai-campaign-frozen-funds-desperate-afghans>

afin de préserver leurs relations avec ces bailleurs, et les flux de financement des ONG¹⁴.

Cela contraste avec les nombreuses situations de crise où les humanitaires ont souligné le rôle de la guerre, de la sécheresse ou des inondations, par exemple, pour justifier la nécessité d'une action humanitaire. Il n'est pas moins remarquable que lorsque Jeffrey DeLaurentis, ambassadeur adjoint des États-Unis auprès des Nations unies à New York, s'est adressé au Conseil de sécurité de l'ONU en mars, il a déclaré qu'il incombait aux talibans de rétablir la stabilité économique, après que l'ONU a noté que l'économie afghane se dirigeait vers « un point d'irréversibilité¹⁵ ». Quelques semaines plus tard, le gouvernement américain a réagi négativement à une déclaration de quatorze rapporteurs spéciaux indépendants de l'ONU qui s'inquiétaient du fait que la situation alarmante en Afghanistan était « exacerbée par les mesures imposées par les États-Unis¹⁶ ».

Des solutions existent : la volonté politique sera-t-elle au rendez-vous ?

Incontestablement, la situation en Afghanistan est désastreuse. Elle est également immorale. Il s'agit, en grande partie, d'une catastrophe d'origine humaine qui marginalise et prive encore davantage de leurs droits les femmes et les filles. Il n'est pas surprenant que les talibans soient mis en cause par un large éventail d'acteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'Afghanistan pour leurs politiques et leurs pratiques nuisibles

— 14. United Against Inhumanity, "Update on UAI campaign 'Frozen funds, desperate Afghans'", 8 May 2022, <https://www.against-inhumanity.org/2022/05/08/update-on-uai-campaign-frozen-funds-desperate-afghans>

— 15. Edith M. Lederer, "UN envoy: Afghan failing economy heads to 'irreversibility'", *AP News*, 3 March 2002, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-afghanistan-business-taliban-united-nations-46ebc6dd567c8fb9edd7ec74c86fa1a6>

— 16. "US rebuffs criticism from UN experts on Afghan assets", *VOA News*, 25 April 2022, <https://www.voanews.com/a/us-rebuffs-criticism-from-un-experts-on-afghan-assets-/6544806.html>

was headed towards "a point of irreversibility."¹⁵ A few weeks later, the US government reacted negatively to a statement by fourteen independent UN Special Rapporteurs who expressed concern that the alarming situation in Afghanistan was "exacerbated by the measures imposed by the US".¹⁶

Solutions exist: will the political will be there?

Unquestionably, the situation in Afghanistan is dire. It is also immoral. It is, largely, a human-made disaster that imperils the lives of millions and further marginalises and disempowers women and girls. The Taliban are, unsurprisingly, being challenged by a broad range of actors within and beyond Afghanistan for their uncompromising stance on policies and practices that are harmful and unacceptable to large numbers of Afghans, male and female. Policies, largely pushed by the US and its Western allies and which have denied Afghans access to their sovereign resources – assets that belong to the Afghan people – are no less reprehensible. The lived experience of a broken economy and rising debt and impoverishment is a nightmare for the millions who struggle, daily, to feed their children and other family members.

With a focus on saving lives, different initiatives and campaigns have been mobilised to challenge and bring an end to avoidable hunger, loss of hope and the deprivation that is driving many desperate Afghans from their homes. Practical solutions are readily available. For example, in letters to President Biden and other Western leaders, United Against Inhumanity (UAI) has called for:

– the immediate establishment of an internationally monitored mecha-

— 15. Edith M. Lederer, "UN envoy: Afghan failing economy heads to 'irreversibility'", *AP News*, 3 March 2002, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-afghanistan-business-taliban-united-nations-46ebc6dd567c8fb9edd7ec74c86fa1a6>

— 16. "US rebuffs criticism from UN experts on Afghan assets", *VOA News*, 25 April 2022, <https://www.voanews.com/a/us-rebuffs-criticism-from-un-experts-on-afghan-assets-/6544806.html>

et inacceptables pour un grand nombre d'Afghans, hommes et femmes. Des politiques – initiées en grande partie par les États-Unis et leurs alliés occidentaux – visant à refuser aux Afghans l'accès à leurs ressources souveraines, sont tout autant répréhensibles. L'expérience vécue d'une économie brisée, d'une dette et d'un appauvrissement en augmentation constante est un cauchemar pour les millions de personnes qui luttent quotidiennement pour nourrir leurs enfants et les autres membres de leurs familles.

Différentes initiatives et campagnes ont été lancées pour lutter contre la faim, la perte d'espoir et les privations qui poussent de nombreux Afghans, désespérés, à quitter leur foyer. Des solutions pratiques peuvent facilement être mises en œuvre. Par exemple, dans des lettres adressées au président Biden et à d'autres dirigeants occidentaux, l'organisation *United Against Inhumanity* (UAI) a lancé un appel :

- pour la mise en place immédiate d'un mécanisme, sous surveillance internationale, visant à permettre à la DAB d'accéder à environ 150 millions de dollars par mois de réserves gelées. Cela permettrait d'injecter un minimum de liquidités dans l'économie et de prendre des mesures de contrôle de l'inflation. Cet arrangement pourrait être suspendu à tout moment si les autorités *de facto* interfèrent avec le fonctionnement indépendant de la DAB ;
- pour le transfert immédiat à la DAB des trois milliards d'afghanis (environ huit millions de dollars) qui ont été imprimés en Pologne, payés l'an dernier, mais non livrés par crainte de tomber sous le coup des sanctions contre les talibans.

D'autres ONG – notamment la coalition *Unfreeze Afghanistan*¹⁷ aux États-Unis,

nism to allow the DAB to access some US\$150 million per month of the frozen reserves. This would allow the injection of a minimum of liquidity into the economy and enable inflationary control measures. This arrangement could be suspended anytime if the *de facto* authorities interfere with the independent functioning of the DAB.

- the immediate transfer to the DAB of the 3 billion afghanis (some US\$8 million), the local currency, that have been printed in Poland, paid for but not dispatched since last year for fear of falling foul of the sanctions against the Taliban.

« L'aide humanitaire ne pourra jamais se substituer à une économie fonctionnelle, quel que soit le contexte. »

"It is self-evident that humanitarian assistance can never be a substitute for a functioning economy whatever the setting."

Other NGOs – including the Unfreeze Afghanistan Coalition¹⁷ in the US and Emergency¹⁸ in Italy – have called for similar measures that are straightforward and can be easily implemented. What is missing is the political will.

UAI remains focused on challenging the ethics and consequences of unilaterally freezing the assets of the DAB and the implications of this for the Afghan people. UAI is also concerned about the normalisation of structural as well as physical violence and the inhumanity of collec-

— 17. Masuda Sultan, "How America is causing a famine in Afghanistan", *The Gravel Institute*, 8 March 2022, https://www.youtube.com/watch?v=igJ_74590BA

— 17. Masuda Sultan, "How America is causing a famine in Afghanistan", *The Gravel Institute*, 8 March 2022, https://www.youtube.com/watch?v=igJ_74590BA

— 18. Emergency, "How to guarantee humanitarian aid to the Afghan people after August 2021?", May 2022, <https://en.emergency.it/wp-content/uploads/2022/05/A-Humanitarian-Health-Organisations-Perspective-May-2022-EMERGENCY.pdf>

et *Emergency*¹⁸ en Italie – ont exigé des mesures similaires, simples et faciles à mettre en œuvre. Ce qui fait défaut, c'est la volonté politique.

UAI s'attache à contester le principe et les conséquences du gel unilatéral des réserves de la DAB avec toutes les conséquences qu'il implique pour le peuple afghan. Par ailleurs, UAI s'inquiète de la normalisation de la violence structurelle et physique et de l'inhumanité de la punition collective – qu'elle s'exerce contre des demandeurs d'asile ou contre des personnes mises en danger par la guerre économique.

UAI encourage et accueille favorablement l'engagement d'autres personnes qui dénoncent les souffrances infligées délibérément aux Afghans. UAI souhaite collaborer et coopérer avec d'autres structures et personnes afin d'élargir ses réseaux et de maximiser son influence.

Toutes les informations relatives à cette campagne ainsi que d'autres documents utiles sont disponibles sur le site Internet de l'organisation UAI : <https://www.against-inhumanity.org/campaigns>

Si vous souhaitez soutenir la campagne de l'organisation UAI, vous pouvez écrire à l'adresse suivante : contact@against-inhumanity.org

Pour compléter en images cet article, voir le travail photographique réalisé par Sandra Calligaro en Afghanistan et présenté dans notre rubrique Reportage, p. 98-123

Traduit de l'anglais par Benjamin Richardier

tive punishment whether this is played out against asylum seekers or people endangered by economic warfare.

UAI encourages and welcomes the engagement of others who are committed to challenging the deliberate harm inflicted on Afghans. It is keen to collaborate and cooperate with other entities and individuals in order to maximise impact and to broaden networks where and when this is deemed appropriate.

All public material on UAI's campaign and other relevant material is available on UAI's website: <https://www.against-inhumanity.org/campaigns>

If you are interested in supporting UAI's campaign, you can write to: contact@against-inhumanity.org

To complete this article in images, see the photographic work done by Sandra Calligaro in Afghanistan and presented in our Reportage section, pp. 98–123

— 18. Emergency, "How to guarantee humanitarian aid to the Afghan people after August 2021?", May 2022, <https://en.emergency.it/wp-content/uploads/2022/05/A-Humanitarian-Health-Organisations-Perspective.-May-2022-EMERGENCY.pdf>

Biographie | Biography



NORAH NILAND

Cofondatrice de *United Against Inhumanity*, Norah Niland a travaillé sur des questions relatives à l'humanitaire et aux droits de l'Homme pendant une grande partie de sa vie. Elle s'est notamment engagée pendant de nombreuses années en Afghanistan, où elle a travaillé à plusieurs reprises, y compris pendant le premier émirat islamique, en tant que conseillère en droits de l'Homme auprès de la communauté humanitaire. Norah a dirigé l'équipe chargée des droits de l'Homme au sein de la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (2008-2010), où elle a lancé, par exemple, des programmes visant à lutter contre l'inégalité entre les sexes et l'impunité, ainsi qu'une campagne visant à réduire les répercussions de la guerre sur les civils par le biais d'enquêtes systématiques, d'analyses et de rapports publics sur les incidents impliquant des victimes civiles.

A co-founder of *United Against Inhumanity*, Norah Niland has worked on humanitarian and human rights issues for much of her adult life. This includes many years of engagement with Afghanistan where she has worked on various occasions including during the first Islamic Emirate as advisor to the aid community on human rights. Norah headed up the human rights team at the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2008-2010) when she introduced, for example, programmes to address gender inequity and impunity along with a campaign to reduce the impact of war on civilians through systematic investigation, analysis and public reporting on incidents involving civilian casualties.

REPORTAGE

Afghanistan, l'éternelle tourmente

Afghanistan: eternal turmoil



|↑|

Le 7 septembre 2021, à Kaboul, Afghanistan. Trois semaines après la prise du pouvoir par les talibans, rares sont les femmes qui déambulent dans le grand bazar de Mandawî. Elles ont peur d'une possible application de la charia, la loi islamique qui leur interdit de sortir sans être accompagnées par un *marham*, un chaperon. Pourtant, durant les premières semaines de sa mise en place, le nouveau régime apparaît relativement plus souple que lorsque les talibans avaient pris les rênes du pays à la fin de années 1990. Dans quelques mois, le régime n'autorisera que les déplacements de proximité aux femmes seules et leur interdira de prendre l'avion sans être accompagnées. Pour sortir dans la rue, elles devront dissimuler leur visage, de préférence avec le long *tchadri*, le voile intégral.



7 September 2021, Kabul, Afghanistan. Three weeks after the Taliban seized power, few women are walking around Mandawi market. They are scared of the application of Sharia, the Islamic law that bans them from leaving home without a *marham*, a chaperone. However, during the first weeks of the new regime, the situation seemed rather more flexible than when the Taliban ruled the country in the late 1990s. Yet within a few months, the regime would only allow women to be out on their own close to home and ban them from flying unless accompanied. They had to conceal their faces in public, preferably wearing a long *chador* (garment covering the hair and body).



À 25 ans, après des études d'art et de photographie à l'Université Paris 8, Sandra Calligaro s'envole pour Kaboul réaliser un rêve d'adolescente : devenir correspondante de guerre. Partie pour un mois, elle y restera près de dix ans. De cette grande aventure, elle ne rapporte finalement que très peu de photographies de combats. Au contraire, touchée par le pays, elle s'intéresse davantage au quotidien, à la vie fragilisée par le conflit, avec un regard lucide, mais toujours empreint de pudeur et de tendresse.

Sandra a toujours été inspirée par le travail d'artistes ou de cinéastes, plutôt que par celui de grands reporters. C'est d'ailleurs une phrase de Nan Goldin, une photographe américaine qui s'est fait connaître dans les années 1980 en faisant la chronique de son quotidien, qui guide sa manière de voir : « Pour moi, la photographie est le contraire du détachement. C'est une manière de toucher quelqu'un – c'est une caresse. »

Aujourd'hui réinstallée à Paris, Sandra continue de se rendre très régulièrement en Afghanistan. Certainement parce qu'elle y est devenue pleinement photographe, elle reste très attachée à ce pays, à son histoire. Ses différents reportages l'ont conduite dans différentes parties du monde, mais l'Afghanistan reste sa principale zone de travail et surtout, le cœur de son engagement.

Publiée régulièrement dans la presse française et étrangère, Sandra collabore aussi avec de nombreuses ONG. En 2012, pour Médecins du Monde, elle suit le parcours des migrants dans le Nord de la France, ce qui donne naissance au web-documentaire *Le Revers de la Médaille*. Puis, en 2016, elle documente les déplacés internes en Afghanistan, pour Action contre la Faim. Le résultat de son travail, intitulé *Waiting for Hope*, est exposé à Kaboul, Paris et Copenhague. Il est également publié dans la revue *Alternatives Humanitaires*, en 2017. Depuis quelques années, Sandra travaille également comme cheffe-opératrice pour la télévision et le cinéma. Elle a notamment participé au tournage du dernier film de Yann Arthus-Bertrand, *Woman*. En 2022, elle a co-signé le documentaire *Les rêves brisés des Afghanes*, diffusé dans l'émission *Envoyé spécial*, et primé au Festival international du grand reportage d'actualité.

Par ailleurs, Sandra développe un travail documentaire plus personnel, qui est présenté lors de festivals (Les Femmes s'exposent, Visa pour l'Image, Circulations, Nuit de la Photographie à Arles...). À Kaboul, au tournant des années 2010, l'un des grands axes de son travail s'est notamment porté sur l'émergence de la classe moyenne, favorisée par une forte présence internationale qui bouscule alors les codes culturels du pays, et que le retour au pouvoir des talibans met aujourd'hui en péril. Le projet *Afghan Dream* présentait le quotidien de jeunes Kaboulis d'une manière ordinaire, dans des situations auxquelles chacun pouvait s'identifier. Les photographies étaient volontairement à contre-courant de la majeure partie des images diffusées dans la presse, principalement focalisées sur le sensationnel du conflit. Le projet, qui avait bénéficié d'une bourse du Centre national des arts plastiques pour la photographie documentaire contemporaine, a été récompensé par la Bourse du talent. Un livre éponyme a été publié en 2016 aux éditions Pendant ce temps.

At the age of 25, having studied art and photography at Université Paris 8, Sandra Calligaro travelled to Kabul to fulfil her teenage dream of becoming a war correspondent. Having gone for a month, she ended up spending nearly a decade there. In the end, she brought back very few shots of fighting from this great adventure. On the contrary, touched by the country, she instead focused on daily life undermined by conflict, with a gaze that is lucid but always infused with modesty and tenderness.

Sandra has always been inspired by the work of artists and filmmakers rather than that of leading reporters. In fact, a quote from Nan Goldin, an American photographer who made her name in the 1980s by depicting her daily life, guides her way of thinking: "For me, taking a picture is the opposite of being detached. It's a way of touching somebody – it's a caress."

Now back in Paris, Sandra still makes regular trips to Afghanistan. Undoubtedly because it was the place where she became a fully fledged photographer, she remains strongly attached to the country and its history. Her work has taken her to different parts of the world, but Afghanistan remains her main workplace and the beating heart of her work.

Her work frequently appears in the French and foreign media, and she also works with many non-governmental organisations. In 2012, she followed the migrant route in Northern France for Doctors of the World – France, which led to the web-documentary *Le Revers de la Médaille*. In 2016, working for Action Against Hunger – France, she photographed internally displaced people in Afghanistan. The resulting work, *Waiting for Hope*, was exhibited in Kabul, Paris and Copenhagen. It was also published in *Humanitarian Alternatives* in 2017. Sandra has also worked as a director of photography in TV and film for the past few years. Career highlights include working on Yann Arthus-Bertrand's latest film *Woman*. In 2022, she co-signed the documentary *Les rêves brisés des Afghanes*, broadcast as part of the French *Envoyé spécial* programme, and won a prize at the FIGRA documentary film festival.

Sandra is also doing more personal documentary work, which is showcased at festivals (including *Les Femmes s'exposent*, *Visa pour l'Image*, *Circulations* and *Nuit de la Photographie* in Arles). In Kabul, in the early 2010s, one of her main subjects was the emergence of the middle class, fostered by a strong international presence, which shook up the country's cultural conventions, but is now endangered by the Taliban returning to power. The *Afghan Dream* project presented the daily lives of young Kabulis going about their ordinary business, in situations that anyone could relate to. The shots deliberately went against the grain of most of the photographs published by the media, which tend to focus on the sensational nature of the conflict. The project was awarded a grant by the French National Centre for Visual Arts (*Centre national des arts plastiques*) for contemporary documentary photography, and scooped a *Bourse du Talent* award. In 2016, publishers Pendant ce temps released a book bearing the same title.

Photos et légendes:

Photos and captions:

© Sandra Calligaro

<https://www.sandracalligaro.com>

Le 15 août 2021. C'est désormais une date de plus gravée dans l'histoire mouvementée de l'Afghanistan. Mais celle-ci me touche intimement. Ce jour-là, c'était l'après-midi à Kaboul, et sans un coup de feu ou presque, les talibans reprennent le pouvoir en Afghanistan, à la faveur du retrait des troupes américaines. Vingt ans après en avoir été écartés.

Familière de ce pays qui m'accueille depuis quinze ans et dans lequel j'ai vécu, je suis sidérée. Même si, ces dernières années, les signaux d'alarme s'intensifiaient. Même si le pays s'enlisait dans une insurrection croissante. Même si les « étudiants en religion » – c'est le sens du mot « taliban » – gagnaient toujours plus de districts ruraux. Il y a peut-être une part de déni à l'origine de ma réaction : comment, avec les 200 milliards de dollars engloutis dans le pays, l'État afghan peut-il s'effondrer ? Mais le retour soudain des religieux à Kaboul me semble impensable, de l'ordre de la science-fiction. Ils sont pourtant là, les

15 August 2021 has become another date etched in Afghanistan's turbulent history. However, this particular date deeply affected me. That day, on an otherwise normal afternoon in Kabul and practically without a shot fired, the Taliban returned to power in Afghanistan following the withdrawal of American troops. Twenty years after they were overthrown.

As someone familiar with the country, after visiting for fifteen and having lived there too, I was stunned by the events, even though the warning signs had increased over recent years. Even though the country was getting bogged down in a growing insurrection. Even though the "religious students" – which is what the word Taliban means – were gaining control of more and more rural districts. Maybe my reaction was due in part to denial: how could the Afghan State collapse, given that \$200 billion had been poured into the country? Yet the sudden return of the Taliban to Kabul seemed unthinkable to me, rather like science fiction. Yet they

|→|

Le 8 septembre 2021, à Kaboul. Pessar Lai était policier. Il a perdu son travail le 15 août 2021. Il vend maintenant des drapeaux talibans devant l'ambassade américaine. Ses fils travaillent avec lui. Il gagne environ 200 à 300 afghanis (entre deux et trois euros) par jour. Derrière lui, les symboliques premiers mots récités lors de la prière ont été peints sur le mur de l'ambassade : « Il n'y a de Dieu qu'Allah et Mahomet est son prophète. » D'autres messages de propagande talibane ornent les murs du bâtiment.

8 September 2021, Kabul. Pessar Lai was a police officer. He lost his job on 15 August 2021. He now sells Taliban flags outside the US embassy. His sons work with him. He earns around 200-300 Afghanis a day (€2-3). Behind him the symbolic first words of prayer have been painted on the embassy's wall: "There is no God but Allah, and Muhammad is his messenger." Other Taliban propaganda messages adorn the building's walls.



hommes en noirs, les drapeaux blancs. Entrés dans la capitale afghane sans la moindre résistance, passés maîtres du pays en une demi-journée.

Quand ils investissent le palais présidentiel déserté, la panique envahit toutes les villes du pays. La classe moyenne et l'intelligentsia, qui ont émergé en grande partie grâce aux capitaux étrangers, sont terrifiées par ce brusque changement de régime. Quel sort leur réserve l'avenir, alors qu'elles sont perçues comme des hérétiques par les talibans ? Des scènes apocalyptiques ont lieu autour de l'aéroport, où le contingent américain finit d'évacuer ses troupes, les ambassades et les organisations non gouvernementales, leurs ressortissants et employés. Les images de la foule tentant, dans des avions désespérés, de monter dans des avions en mouvement sur le tarmac, pour fuir, bouleversent le monde entier. Le 30 août, le dernier avion décolle. Puis, le silence et le calme s'abattent sur la ville : Kaboul revêt sa chape de plomb.

were there, the men clad in black holding their white flags. They entered the capital without the slightest resistance, taking control of Afghanistan in half a day.

A wave of panic took hold in all the country's urban areas when the Taliban invaded the deserted presidential palace. The middle class and the intelligentsia, who largely emerged thanks to foreign capital, were terrified by this abrupt regime change. Viewed as heretics by the Taliban, what would be their fate? Apocalyptic scenes took place around the airport, where the American contingent was winding up the evacuation of its troops, embassies, non-governmental organisations, their nationals and employees. The whole world was deeply moved by images of crowds desperately trying to board aircraft moving along the runway in order to flee the country. The last flight took off on 30 August. Then silence and calm descended upon the city: Kabul was gripped by a wall of silence.



|↓|

Le 10 septembre 2021, à Kaboul. Pendant la prière du vendredi, dans la mosquée de Wazir Akbar Khan, civils et talibans se mélangent. Depuis le retour de ces derniers au pouvoir, la mosquée est plus fréquentée, même s'il est difficile de savoir si les Afghans s'y rendent pour pratiquer leur foi, ou par peur des représailles. Aujourd'hui, la salle est comble, alors les fidèles se sont installés dans le jardin de la mosquée pour prier.

10 September 2021, Kabul. Civilians and Taliban mix at Friday prayers at Wazir Akbar Khan Mosque. Since the return of the latter to power, more people have been coming to the mosque, even if it is unclear whether the Afghans are coming to practise their faith or out of fear of reprisals. On that day, the prayer hall was full, so the believers said their prayers in the mosque's garden.





|↑|

Le 11 septembre 2021, à Kaboul. En réponse aux manifestations en faveur des droits des femmes qui ont eu lieu dans tout le pays les jours précédents, l'Émirat islamique d'Afghanistan organise une conférence à l'université d'éducation de Kaboul avec des étudiantes religieuses. Les rumeurs disent que la plupart de ces jeunes femmes ont été contraintes de venir et de se couvrir le visage d'un *niqab*.
 11 September 2021, Kabul. In response to the women's rights protests held throughout the country over the previous days, the Islamic Emirate of Afghanistan held a conference with religious students at Kabul Education University. According to rumours, most of these young women were forced to attend and cover their faces with a *niqab*.

|←|

Le 11 septembre 2021, à Kaboul. La conférence à l'université d'éducation de Kaboul est suivie d'un défilé, qui se tient sous haute protection afin d'éviter tout débordement. La plupart des soldats, très jeunes, sont ravis d'être en ville. Ils viennent souvent de provinces dans lesquelles ils vivaient en partie dans la clandestinité.
 11 September 2021, Kabul. The conference at Kabul Education University was followed by a procession, which took place amid tight security to prevent any protests. Most of the very young fighters were delighted to be in the city. They often come from provinces where they lived partly in hiding.

Durant les trois mois qui suivent, de septembre à décembre 2021, je parcours le pays, au gré de mes reportages. J'ai l'impression d'avoir tout à y redécouvrir. Les rêves envolés des urbains cosmopolites viennent s'entrechoquer, à l'autre bout du spectre, avec la fin de la clandestinité de ceux qui ont fait le djihad. Dans les provinces afghanes, le retour des turbans noirs sonne l'arrêt des combats. Du jour au lendemain, les villageois peuvent de nouveau emprunter leurs routes, se rendre à l'hôpital sans risquer une embuscade en chemin. Je peux me rendre dans des zones reculées qui m'étaient inaccessibles depuis plus d'une décennie. Le temps semble s'y être figé, et la guerre y a laissé des traces.

I travelled the country, shooting my reportage photography, over the following three months, from September to December 2021. I felt that I was exploring Afghanistan afresh. The lost dreams of cosmopolitan urban dwellers clashed, at the other end of the spectrum, with those who had fought jihad and come out of hiding. The return of the black turbans marked the end of fighting in the provinces. Overnight, villagers could once again use the local roads and make their way to hospital without risking an ambush on the way. I was able to travel to remote areas that I had been unable to visit for over a decade. Time seemed to have stood still there, and the war had left its mark.



|↑|

Le 14 septembre 2021, à Kaboul. Niamatullah, 22 ans, garde le palais de Darulaman, récemment rénové, et situé au sud de la ville. Le jeune combattant vient d'une des provinces limitrophes de Kaboul, le Logar. Il est membre du mouvement taliban depuis l'âge de 12 ans. A-t-il eu le choix ? Il me dit qu'il est heureux d'être à ce poste, que la paix est importante pour lui et que tout ce qu'il veut c'est « développer et améliorer l'Afghanistan ».

14 September 2021, Kabul. Niamatullah, 22, guards the recently renovated Darul Aman Palace, located south of the city centre. The young fighter is from Logar Province, one of the provinces neighbouring the capital. He has been a member of the Taliban since he was 12. Did he really have any choice? He told me that he was happy to be guarding the palace, that peace was important to him, and that all he wanted was to "develop and improve Afghanistan".



|↑|

Le 12 septembre 2021, à Kaboul. Le parc d'attraction de Kaboul, le « City Parc », a perdu 80 % de sa clientèle avec le retour des talibans au pouvoir.

12 September 2021, Kabul. Kabul's theme park, City Park, has lost 80% of its customers since the Taliban came back to power.

Les premiers mois du nouveau régime s'apparentent à une lune de miel : une relative liberté règne. Le temps, qui semble comme suspendu, invite presque à l'espoir. À Kaboul, les visages des combattants sont victorieux, mais également surpris, comme sidérés eux aussi : ils n'ont jamais vu la ville, les femmes, les vitrines des magasins. Malgré la violence qu'ils charrient, ils semblent ahuris devant la vie qui se remet à tourbillonner dans la capitale. Les femmes réinvestissent les rues, sans devoir être obligatoirement accompagnées d'un *mahram*, un chaperon masculin – contrairement à ce qui s'observait lors du premier régime taliban de 1996 à 2001. Certaines, comme les institutrices et les sage-femmes, sont autorisées à aller travailler. Qui sait, peut-être les talibans ont-ils vraiment changé.

The first months of the new regime were like a honeymoon period: relative freedom reigned. Time seemed to stand still and almost encouraged people to hope. In Kabul, the fighters looked victorious, but also surprised and stunned in their own way: they had never seen a city, women or shop windows before. Despite their inherent violence, they seemed dazed by the bustle that resumed in the capital. Women were back on the streets, without having to be accompanied by a male chaperone (*mahram*), unlike during the first Taliban regime from 1996 to 2001. Some women, such as teachers and midwives, were allowed to go to work. Who knew, maybe the Taliban had really changed?

|↓|

Le 8 octobre 2021, à Kaboul. Le lac de Qargha, en banlieue de Kaboul, reste une sortie très prisée des Kaboulis. Mais sa fréquentation a baissé : à l'entrée, les guichetiers vendent en moyenne trois fois moins de tickets qu'avant le retour des talibans. Au fil des semaines, pourtant, la clientèle revient, et les talibans eux-mêmes se mêlent aux visiteurs.

8 October 2021, Kabul. Qargha Lake on the outskirts of Kabul remains a very popular outing for Kabul residents. But visitor numbers have dropped: at the entrance, the ticket sellers sell on average three times fewer tickets than before the comeback of the Taliban. However, as the weeks went by, visitors returned, and the Taliban mingled with visitors.



Au moins, il n'y a plus de guerre en Afghanistan. Pour autant, la période est loin d'être paisible. Les insurgés héritent d'un État qui n'est pas autonome, financé en majeure partie par des fonds étrangers bloqués, le régime n'étant pour l'heure reconnu par aucun pays ni aucune instance internationale. Le pays s'enfonce dans la crise : les salaires des fonctionnaires sont payés de manière irrégulière, le cours de l'afghani est en chute libre. Au creux de l'hiver, à l'aube d'une nouvelle année, une famine est néanmoins enrayerée grâce à l'aide internationale d'urgence qui parvient à être acheminée.

At least war had ended in Afghanistan. For all that, the period was far from peaceful. The insurgents inherited a State that was not independent, funded for the most part by suspended foreign aid, with the regime not recognised by any country or international body at the time. The country plunged into a crisis, government employees' salaries were paid sporadically while the rate of the Afghani went into freefall. In deepest winter and at the start of a new year, a famine was nevertheless averted by international emergency aid being shipped to the country.

Mais, au fur et à mesure que les mois passent, la nouvelle dictature se met en place. Sans surprise, les restrictions s'abattent sur les médias, la musique, l'éducation des jeunes filles, les vêtements et le travail des femmes. Les contours de la charia – la loi islamique – se dessinent, et les femmes sont de nouveau, peu à peu, effacées de la sphère publique : leurs espoirs se dissolvent, faisant place à une vaste dépression qui gagne leurs esprits.

However, as the months went by, the new dictatorship took root. Unsurprisingly, restrictions hit the media, music, girl's education, women's clothing and ability to work. The outline of Sharia law took shape, and gradually women were once again airbrushed out of the public arena: their hopes turned to dust, with deep-rooted depression taking hold of their spirits.

|↓|

Le 18 septembre 2021, à Kaboul. Une classe de filles du lycée Malalaï vide, après le cycle de cours du matin. La pièce est supposée accueillir une classe de terminale comble à cette heure-ci de la journée, pour le cycle de l'après-midi. Mais depuis le 15 août, à Kaboul, l'école n'est autorisée pour les filles que jusqu'à l'équivalent français de la 6^e.

18 September 2021, Kabul. A girls' classroom at Malalaï High School, following morning lessons. There was supposed to be a full final year lesson taking place at this time of day in the classroom as part of the afternoon session. However, since 15 August, in Kabul education has been closed to girls over the age of 11.





|→|

Kaboul, le 13 septembre 2021. Suhaila (23 ans) et Zeinab (24 ans) sont toutes les deux étudiantes en photographie à l'université de Kaboul, en 4^e année, mais le département d'art a très peu de chances de rouvrir, et les filles encore moins d'être autorisées à y poursuivre leurs études... Les deux amies sont allées à une manifestation pour voir, pour faire des photos. Elles ne sont pas véritablement des « militantes », mais elles étaient parmi les femmes : « Depuis que les talibans sont là, nous mourons à petit feu en restant à la maison tous les jours, c'est mieux pour nous d'aller dans les rues manifester pour nos droits, même si c'est dangereux. »

Kabul, 13 September 2021. Suhaila, 23, and Zeinab, 24, are both fourth-year photography students at the University of Kabul, but there is very little chance of the art department reopening, and even less of the girls being allowed to continue their studies. The two friends attended a protest to see what was happening and to take photos. They are not really "activists", but they were with the other women: "Since the Taliban came to power, we are dying a slow death staying at home every day; it's better for us to protest for our rights on the streets, even if it is dangerous."

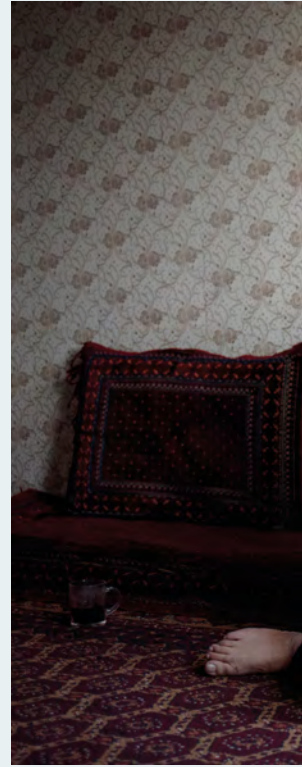


|<|

Le 22 septembre 2021, à Kaboul. Sahar, 19 ans, jeune présentatrice radio, est soulagée de pouvoir revenir travailler depuis quelques jours. Elle se tient ici devant la *pardah*, le rideau qui sépare la partie réservée aux femmes de celle des hommes. Récemment installé dans les locaux de la radio, il permet aux femmes de venir travailler. Quelques mois plus tard, en mai 2022, une loi obligera les présentatrices de la télévision à se couvrir le visage lorsqu'elles présentent le journal.

22 September 2021, Kabul. Sahar, 19, a young radio presenter, was relieved to be able to return to work a few days previously. She stands here in front of the *pardah*, the curtain separating the area reserved for women from the section reserved for men. Recently fitted in the radio station's premises, this screen enables women to come to work. A few months later in May 2022, a law ordered female TV news anchors to cover their faces while on air.





|↑|

Le 10 octobre 2021, à Kaboul. Des femmes brandissent des pancartes et scandent des slogans pour revendiquer leurs droits dans le parc de Shahr-e Naw, en centre-ville. Se mêlent à ce rassemblement des réfugiés venus du nord du pays et qui ont élu domicile dans le parc, depuis le mois d'août. Les manifestations et leur couverture médiatique sont interdites. Pourtant, tout en contrôlant les accès de sortie du parc, les talibans n'interviennent pas : ils essaient de redorer l'image du régime, sévèrement décrié par les instances internationales. Cette relative tolérance ne durera pas : depuis, toute manifestation d'opposition est systématiquement et brutalement dispersée.

10 October 2021, Kabul. Women brandish placards and chant slogans in a protest for their rights in Shahr-e Naw Park in the city centre. Refugees from northern Afghanistan who have lived in the park since August mingled with the crowd. The demonstrations and any media coverage were forbidden. However, while controlling access to park exits, the Taliban did not intervene. They were trying to restore the image of the regime, which had been heavily criticised by international bodies. This relative tolerance would not last. Since then, any demonstrations opposing the regime have been systematically and brutally dispersed.





|←|

Le 9 octobre 2021, à Kaboul. Zuhlia, une des manifestantes, au chômage aujourd'hui, et sa plus jeune fille :

« Quand je me lève le matin et que je regarde mes filles, je me dis que je n'ai pas d'autre choix que celui d'aller manifester et de me battre pour mes droits, pour leurs droits. »

9 October 2021, Kabul.

Zuhlia, one of the demonstrators, who is now unemployed, and her youngest daughter: "When I get up in the morning and look at my daughters, I say to myself that I have no option other than to protest and fight for my rights, and their rights."



|←|

Le 15 décembre 2021, à Kaboul. Quatre mois après leur retour, les talibans maintiennent fermées les écoles secondaires pour filles dans la capitale. Tous les après-midi, Morsal, 17 ans (au centre, en foulard noir, concentrée à corriger le travail d'une élève), enseigne dans son salon à des camarades de son quartier, presque du même âge qu'elle. Dans certaines provinces, comme celle de Kunduz, les talibans ont de nouveau autorisé la réouverture des classes. Mais à Kaboul, et dans la grande majorité des provinces, les écoles demeurent fermées.

15 December 2021, Kabul. Four months after their return, the Taliban have banned girls from attending secondary school in the capital. Every afternoon, Morsal, 17 (in the middle, wearing a black headscarf and marking a student's work), teaches classmates from her neighbourhood in her living room. They are almost the same age as her. In some provinces, such as Kunduz, the Taliban have authorised schools to reopen. However, in Kabul and in most provinces, schools remain closed.

|>|

Le 14 octobre 2021, à Kaboul. La devanture d'un salon de beauté. Sur ordre des talibans, les photos de visages de femmes maquillées avaient été recouvertes par les propriétaires (à gauche). Celles qui n'avaient pas été recouvertes (à droite) ont été taguées de noir.

14 October 2021, Kabul. The front of a beauty salon. The owners have covered the photos of women wearing make-up on the Taliban's orders (left). The photos that have not been covered (right) have been defaced with black graffiti.





|←|

Le 16 décembre 2021 à Kaboul. Devant l'un des murs protégeant le ministère de la Répression du vice et de la Promotion de la vertu, nouveau nom de l'ancien ministère de la Condition féminine. La bouche d'une femme, sur ce dessin réalisé sous l'ancien régime, a été recouverte de peinture noire. Au-dessus est écrit « Courageuses » (*Shoja* en dari).

16 December 2021, Kabul. A view of one of the walls protecting the Ministry for the Prevention of Vice and Promotion of Virtue, the new name of the former Ministry for Women's Affairs. The mouth of a woman in this drawing done under the old regime has been covered in black paint. *Shoja* (meaning "brave women") is written above in Dari.



|←|

Le 11 novembre 2021, à Kaboul. Khail Bibi pose avec ses deux filles dans leur petite maison en torchis, dans le camp de réfugiés de Bagrami, à la périphérie est de Kaboul. Elle vient de Kunduz, où son mari et son dernier-né ont été tués lors de l'offensive des talibans sur la ville en 2019. Elle ne peut plus exercer comme femme de ménage et n'a plus de ressources : ses deux petites filles sont réduites à la mendicité. Pour vivre, elles ramassent les ordures et dépendent de la générosité de leurs voisins qui leur ont acheté un peu de bois pour l'hiver.

11 November 2021, Kabul. Khail Bibi poses with her two daughters in their tiny wattle and cob house in Bagrami refugee camp on the outskirts of Kabul. She is from Kunduz, where her husband and youngest child were killed during a Taliban offensive on the city in 2019. She can no longer work as a cleaning lady and has no more income: her two young girls are reduced to begging. To get by, they collect rubbish and rely on the generosity of their neighbours, who buy a small amount of wood for winter from them.



|→|

Le 14 novembre 2021, à Kaboul. Une longue file d'attente lors d'une distribution de nourriture organisée par une ONG afghane avec le soutien du Haut-Commissariat pour les réfugiés, à l'est de Kaboul. L'aide humanitaire distribuée à l'hiver 2021-2022 a évité une véritable catastrophe, même si la situation reste extrêmement préoccupante.

14 November 2021, Kabul. A long line of people waiting for food to be handed out by an Afghan non-governmental organisation with the support of the UN High Commissioner for Refugees, in eastern Kabul. The humanitarian aid distributed in winter 2021-22 prevented a major disaster, even if the situation remains extremely worrying.



|←|

Le 12 novembre 2021. Tahir, 12 ans, ramasse des déchets dans le sud de la ville. Son père ne travaille pas, c'est lui qui fait vivre sa famille.

12 November 2021. Tahir, 12, collects rubbish in the south of the city. His father doesn't work, so Tahir provides for his family.

|↑|

Le 1^{er} décembre 2021, à Kaboul. Tôt le matin, avant l'ouverture des commerces, les hommes non qualifiés se regroupent aux carrefours de la ville, espérant être employés à la journée.

1 December 2021, Kabul. Early in the morning, before the shops open, unskilled men gather at the city's roundabouts, hoping to secure a day's work.



|↑|

Le 10 décembre 2021, à Sangin, dans la province d'Helmand. Bastion de la résistance talibane, la région a longtemps été très difficile d'accès pour les journalistes étrangers, mais aussi pour les travailleurs humanitaires. Dans le bazar, les infrastructures sont délabrées : la ville a été en grande partie détruite au gré des combats qui ont opposé les forces de la coalition internationale et l'armée afghane aux insurgés talibans depuis 2006. L'école n'existe plus, la classe se tient à l'extérieur.



10 December 2021, Sangin, Helmand Province. A bastion of Taliban resistance, the region was for a long time difficult for foreign journalists and humanitarian workers to access. The infrastructure in the market is dilapidated: the town was largely destroyed during the fighting that began in 2006 and pitted the international coalition forces and the Afghan army against the Taliban insurgents. The school has been destroyed, and lessons are held outdoors.

Les promesses de paix et de sécurité – principal credo de la revendication talibane – sont également mises à mal : l'organisation État islamique, toujours active dans le pays, est le nouvel ennemi du régime et continue de signer des attaques. Les rumeurs disent également que des combattants talibans commencent à désertir les rangs, dans le centre-nord du pays, là où la résistance panjshiri n'a pas encore tout à fait abdiqué. Je me demande comment ce pays, tellement meurtri, tellement divisé, saura un jour s'apaiser.

The promises of peace and security – the main thrust of the Taliban's assertions – have also been derailed: Islamic State, still active in the country, is the regime's new enemy, and continues to claim credit for attacks. There are also rumours that Taliban fighters are starting to desert the ranks in the north-central region where Panjshir resistance forces have still not totally given in. I wonder how this incredibly divided and wounded country can one day become peaceful.

Translated from the French by Gillian Eaton



|↑|

Le 1^{er} novembre 2021, à Kandi, dans la province de Badghis. Mohamad, 57 ans, vit depuis toujours dans ce petit village à l'ouest de l'Afghanistan. La population en est partie, petit à petit, à cause des conflits et des sécheresses. L'été dernier, dix familles ont migré à Qala-e Naw, la capitale provinciale.

1 November 2021, Kandi, Badghis Province. Mohamad, 57, has always lived in this small village in Western Afghanistan. The population has gradually left due to conflict and drought. Last summer, ten families migrated to Qala-e Naw, the provincial capital.



|↑|

Le 7 novembre 2021, dans la province de Kapissa. Hekmatullah, 25 ans, garde aujourd'hui l'ancienne base militaire de Nijrab, auparavant occupée par les militaires français et américains, puis par les Afghans. Le jeune taliban a grandi dans la vallée en face, au rythme des combats ; adolescent, il ne s'imaginait pas être un jour à l'intérieur de la base, en maître des lieux.

7 November 2021 in Kapisa Province. Hekmatullah, 25, guards the former Nijrab military base, occupied in the past by French and US forces, and subsequently by the Afghan army. The young Taliban grew up in the opposite valley, against a backdrop of fighting. As a teenager, he never imagined that one day he would be inside the base – and in charge of it.



|↑|

Le 10 décembre 2021, sur la route reliant Kandahar à Ghazni, une base de l'armée afghane, abandonnée. Après vingt années d'insurrection, les talibans sont de nouveau à la tête d'un pays affaibli, au bord de l'effondrement. Les défis pour relever « la maison des braves », comme le surnomme l'hymne national, sont immenses.



10 December 2021, an abandoned Afghan army base on the Kandahar to Ghazni road. Following two decades of insurrection, the Taliban are once again in charge of a weakened country, which is on the point of collapse. The challenges involved in getting back on its feet "the Home of the Brave", as the national anthem calls it, are immense.

CULTURE

COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

Memorial, Viasna

125

LIVRES | BOOKS

L. Cain

Histoire d'un sauvetage humanitaire
The story of a humanitarian rescue

126

P. Aeberhard

Histoire d'un *French doctor*
A French doctor's story

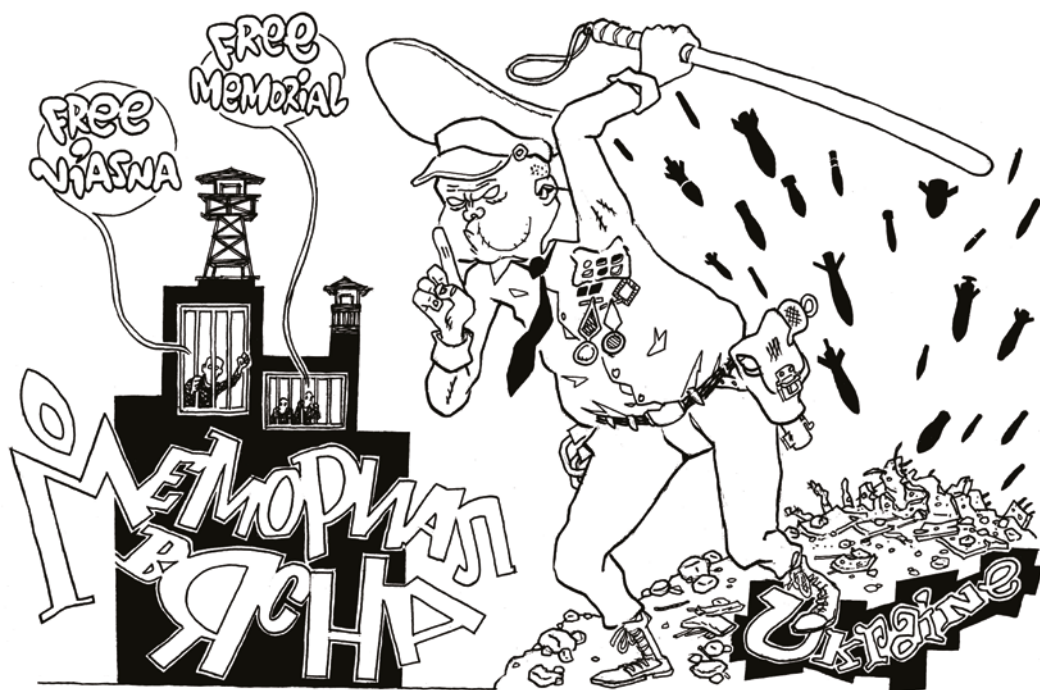
133

P. Pierre
M. Sauquet

Histoire d'un humanisme
A story of humanism

134





Écrit en cyrillique sur la prison :
Written in Cyrillic on the prison:
Memorial, Viasna



Histoire d'un sauvetage humanitaire



Budapest 1944.
Des diplomates sauvent des Juifs
 Larissa Cain
 L'Harmattan, 2020
 (published in French)

Cet ouvrage a la particularité d'être écrit du point de vue des victimes. L'auteure est en effet une survivante de la Shoah. Enfant, elle avait pu miraculeusement s'échapper du ghetto de Varsovie où elle était enfermée avec sa famille. S'étant établie en France après la Seconde Guerre mondiale, elle y termina sa scolarité, suivit des études supérieures et devint orthodontiste. En parallèle, elle a toujours eu à cœur de témoigner de son expérience, mais aussi d'écrire sur d'autres aspects de ce génocide. Alors que Larissa Cain approche de ses 90 ans, son dernier ouvrage traite d'un épisode qui, pour être assez connu, demeurait jusqu'alors relativement peu documenté : le sauvetage, en 1944, d'une partie de la population juive de Budapest par des diplomates de divers pays neutres en poste dans la capitale hongroise, mais aussi par des humanitaires, principalement le délégué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et ses collaborateurs.

Jusqu'au printemps 1944, les 725 000 Juifs de Hongrie – sans compter les 100 000 vivant sur les territoires que celle-ci avait annexés depuis le début de la guerre, suite à son alliance avec l'Allemagne nazie – pouvaient espérer échapper à l'extermination qui se déroulait dans les divers pays occupés par l'armée allemande. En dépit d'une politique antisémite se durcissant de plus en plus, d'internements et de diverses mesures coercitives et brutales, leur sort pouvait presque paraître enviable. Mais, à partir du 19 mars 1944, leur situation bascula tragiquement avec l'entrée de l'armée hitlérienne en Hongrie : les dirigeants nazis craignaient que le gouvernement de Budapest – conscient de l'évolution du conflit et instruit de l'exemple de l'Italie fasciste en 1943 – ne signe un armistice séparé avec les Alliés.

Dès la semaine suivante, Adolf Eichmann – le grand organisateur du génocide – arrive dans la capitale hongroise. À peine un mois plus tard, le 29 avril 1944, la déportation vers les « usines de la mort » débute dans diverses régions de province avec une efficacité terrifiante. En moins de deux mois, 440 000 Juifs hongrois sont entassés dans des trains et déportés à Auschwitz, où ils sont immédiatement exterminés. Restent les 250 000 Juifs de Budapest. Le 8 juillet 1944, Miklós Horthy, chef du gouvernement

encore théoriquement en fonction quoique sous la coupe de l'occupant, annonce l'arrêt des déportations. Mais il ne fait guère de doute qu'il ne s'agit que d'un sursis. L'Armée rouge est encore loin de Budapest, qu'elle n'atteindra qu'en décembre. Après un siège de plusieurs semaines, et au prix de destructions urbaines massives, les combats ne cesseront que le 16 janvier 1945 dans la ville basse (Pest), mais ils se poursuivirent encore durant plusieurs semaines dans sa partie haute (Buda). Dans l'intervalle, la grande majorité des Juifs de la capitale aura échappé au pire, grâce à l'action courageuse et résolue de diplomates et d'humanitaires présents sur place. Ce sauvetage a pu s'opérer en dépit de tentatives de nouvelles déportations, de la création d'un ghetto et de diverses exactions et massacres épisodiquement commis par les SS et les milices d'un parti fasciste hongrois ayant pris le pouvoir, les Croix Fléchées.

C'est ce contexte que s'attache à relater l'auteure dont le livre, s'il pêche parfois par une écriture laborieuse – et des erreurs syntaxiques et orthographiques à mettre au débit de l'éditeur –, témoigne d'une belle originalité et d'une richesse d'informations. Car au-delà de ses aspects historiques, il fourmille d'enseignements qui seront profitables aux acteurs humanitaires d'aujourd'hui, confrontés à des situations de vulnérabilité extrême de populations civiles.

Pour l'essentiel, l'ouvrage se compose d'une galerie de portraits de ces diplomates et humanitaires, de leurs collaborateurs, et parfois de leurs épouses. Revenant sur leurs parcours antérieurs, il offre surtout une description précise des opérations de sauvetage qu'ils ont conduites à Budapest, mettant en lumière les risques souvent insensés qu'ils prirent. C'est précisément ce matériau, complété par divers extraits de témoignages, qui fait la valeur du livre de Larissa Cain.

Les organisateurs vont ainsi créer, dans divers quartiers de la ville, de multiples zones protégées dont le nombre ne cessera de s'accroître au fil des mois¹. Dans des immeubles, ils vont regrouper et abriter le maximum de Juifs de la capitale, certains venus des environs, et d'autres encore ayant pu échapper à la déportation en province. Ces bâtiments vont être décrétés par ces diplomates et humanitaires sous « protection », certains jouissant même d'un statut d'extra-territorialité. Ainsi mises à l'abri, les personnes bénéficieront de distributions d'eau, de nourriture, de médicaments, de vêtements et de produits essentiels. Plusieurs milliers d'entre elles recevront des saufs-conduits, vrais ou faux, qui leur permettront d'échapper aux déportations qui se poursuivaient encore – quoique à un rythme plus ralenti –, comme aux arrestations diligentées par des miliciens et aux regroupements dans le ghetto. Certains se verront attribuer une autre nationalité que celle, hongroise, qui les condamnait à rester dans le pays : ils pourront ainsi quitter le territoire.

Friedrich Born est le délégué suisse du CICR qui joua un rôle crucial dans ce vaste plan de sauvetage. Nommé par l'institution genevoise en mai 1944, il connaissait bien le pays dans lequel il s'était installé au milieu des années 1930 pour faire des affaires. Il en avait appris la langue qui se doublait de sa parfaite maîtrise de l'allemand. On estime qu'il a ainsi directement sauvé près de 15 000 personnes, sans compter celles qui, retenues dans le ghetto, purent échapper à la famine grâce aux doses minimales de ravitaillement qu'il réussit à leur faire parvenir. Là aussi les chiffres restent, bien

— 1. On ignore si les uns et les autres s'étaient inspirés du précédent de Nankin, en Chine, où l'entrée des troupes japonaises en décembre 1937 se solda par le massacre de plusieurs dizaines, voire centaines de milliers de soldats faits prisonniers et près de 90 000 à 300 000 civils. Une « zone de sécurité » auto-instituée en centre-ville par quelques occidentaux restés sur place par engagement humanitaire – ainsi l'Allemand John Rabe, pourtant pro-nazi – permit, au moins en partie, de préserver des tueries les masses de civils qui s'y abritèrent, et de leur apporter un peu d'assistance. L'auteure, en tout cas, n'y fait nulle référence. Lire, par exemple, Michaël Prazan, *Le Massacre de Nankin, 1937. Entre mémoire, oubli et négation*, Denoël, 2007.

sûr, imprécis, mais ce sont sans doute plusieurs dizaines de milliers d'êtres humains qui lui doivent la vie. Il n'était pas seul, ses quelques collaborateurs l'appuyant dans sa tâche titanesque, sans compter la Croix-Rouge hongroise sur laquelle il put compter. En dépit du caractère très conventionnel et institutionnel de cette structure et de sa perméabilité au climat antisémite prédominant, son directeur György Gergely fut un véritable soutien.

Quant aux diplomates, le plus célèbre est naturellement le Suédois Raoul Wallenberg qui connaît encore une forte et juste postérité pour son rôle majeur dans ce sauvetage d'ampleur. On sait qu'il fut arrêté à un checkpoint par l'Armée rouge dès l'entrée de celle-ci dans Budapest en janvier 1945. Des doutes demeurent quant au sort qu'il connut, certains évoquant son exécution en 1947 dans la prison de la Loubianka, à Moscou, d'autres sa mort au Goulag vers 1950. Larissa Cain évoque ce héros, bien sûr, mais elle s'attache tout autant à mettre en avant le rôle non moins crucial d'acteurs moins connus. Il en va ainsi du chargé d'affaires suisse Harald Feller, faisant fonction d'ambassadeur, du nonce apostolique à Budapest (autrement dit l'ambassadeur du Vatican) Angelo Rotta, de l'Italo-Espagnol Giorgio Jorge Perlasca ou encore du vice-consul de Suisse Carl Lutz² et de son épouse Gertrud.

Cette histoire forte, qui s'est écrite il y a presque 80 ans, peut nous permettre d'éclairer certains pans, souvent dramatiques, de notre actualité. Naturellement, l'organisation mise en place à Budapest par ces humanitaires et diplomates n'est pas reproductible telle quelle dans d'autres situations où des populations civiles sont gravement menacées. Une analyse rapide – à laquelle ne se livre pas, bien sûr, Larissa Cain – montre qu'elle suppose la réunion d'un certain nombre de facteurs, tant de principe que conjoncturels. Parmi eux, on citera le respect, plus ou moins affirmé par les autorités locales, des règles diplomatiques (par exemple, l'immunité du personnel diplomatique, l'inviolabilité des locaux, ou encore l'extra-territorialité) et d'au moins quelques-unes des normes du droit international humanitaire – au rang desquelles la neutralité et l'impartialité des travailleurs humanitaires comme des représentants d'États non parties à un conflit armé. Naturellement, joue aussi le sentiment de certains responsables des appareils politico-militaires impliqués dans des massacres de masse, et dont certains « gestes d'humanité » pourraient, dans l'avenir et s'ils étaient contraints de rendre des comptes, être portés à leur crédit. À l'heure où la lutte contre l'impunité des auteurs d'exactions massives à l'encontre de populations civiles est devenue un élément central du post-conflit³ et de la guerre des narratifs entre les belligérants, on peut se risquer à créer un pont entre deux moments de l'Histoire.

Ainsi, et même si la situation n'est en rien comparable, ce dispositif mis en place en Hongrie aurait pu trouver une application à l'été 2021 à Kaboul, lorsque plusieurs dizaines de milliers de civils tentèrent désespérément de quitter l'Afghanistan, tombé entre les mains des talibans. Face au chaos ambiant, le président de la République française avait en effet proposé de les abriter temporairement – jusqu'à leur évacuation définitive – dans des zones de la capitale sous protection de forces des Nations unies. Cette initiative resta sans lendemain et, à vrai dire, cet échec est assez compréhensible : il est improbable qu'une armée ou un groupe armé victorieux en train de prendre le contrôle d'un pays accepte l'intervention de forces militaires étrangères (fussent-elles des Casques bleus), y compris sur mandat du Conseil de sécurité, alors même que des

— 2. À noter qu'avant son arrivée à Budapest en 1942, Lutz avait, durant sept ans, occupé une fonction similaire en Palestine sous mandat britannique, là où Wallenberg avait, lui aussi, été amené à se rendre pour ses activités professionnelles avant-guerre. Une sensibilité au sort des communautés juives a alors pu se développer chez eux.

— 3. Dans le conflit russo-ukrainien, en 2022, elle a même eu lieu en temps réel. La collecte des données, les témoignages, l'identification des scènes de crimes... se déroulent en pleine guerre.

années de lutte acharnée auront abouti à la chute du précédent régime. En revanche, au nom du souci de reconnaissance et de légitimation internationale qu'elles exprimaient, les nouvelles autorités auraient pu accepter, temporairement, des mesures semblables à celles mises en place il y a près de 80 ans à Budapest.

Sans faire d'histoire contrefactuelle, la comparaison est à méditer, et à ne pas ignorer à l'avenir. Dans des contextes exceptionnels, la non-militarisation de la protection de personnes et de populations vulnérables – à condition qu'elle ne s'enlise pas, et que des solutions d'évacuations ou d'ordre politique soient rapidement mises en place – nous paraît devoir s'imposer. Les outils de la négociation humanitaire, ainsi que le *corpus* du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et du droit international des droits de l'Homme demeurent des supports sur lesquels il faut alors s'appuyer. Ainsi, les leçons de l'Histoire ne seront pas vaines⁴.

Philippe Ryfman

Juriste et politiste

Professeur et chercheur associé honoraire à l'Université Paris I, chercheur associé à l'Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires (Université du Québec à Montréal). Il analyse – à travers livres et articles – le monde des organisations non gouvernementales, du Nord, du Sud et émergentes, ainsi que le champ humanitaire.

— 4. Le lecteur intéressé pourra utilement compléter l'ouvrage ici recensé par le livre-catalogue *Les Diplomates face à la Shoah*, de l'exposition éponyme (désormais close) organisée par le Mémorial de la Shoah à Paris. L'occasion de revenir aussi sur ceux qui furent alors les premiers « lanceurs d'alertes » sur la montée des persécutions en Allemagne nazie, avant le début de la guerre. Avant de devenir, pour certains, des sauveteurs, puis d'être impliqués – après-guerre – dans les négociations sur les réparations et dans la construction de la dimension internationale de la mémoire.



The story of a humanitarian rescue

The distinctive feature of this book is that it is written from the perspective of the victims, the author being a Holocaust survivor. As a child, she miraculously escaped from the Warsaw ghetto where she had been confined with her family. She settled in France after World War II, where she completed her schooling, went on to higher education and became an orthodontist. At the same time, she had always set her heart on sharing her experiences and writing about other aspects of this genocide.

As Larissa Cain approaches her ninetieth birthday, her latest book deals with an episode that, albeit fairly well known, has remained relatively undocumented: the rescue, in 1944, of some of Budapest's Jewish population by diplomats from various neutral countries posted to the Hungarian capital, but also by humanitarian aid workers, mainly the delegate and staff of the International Committee of the Red Cross (ICRC).

Until the spring of 1944, the 725,000 Jews living in Hungary – not to mention the 100,000 in the territories that Hungary had annexed since the beginning of the war following its alliance with Nazi Germany – lived in hope of escaping the extermination that was taking place in the countries occupied by the German army. Despite an increasingly fierce anti-Semitic policy, internment and various coercive and brutal measures, their fate could almost seem enviable. On 19 March 1944, however, their situation took a tragic turn for the worse when Hitler's army entered Hungary: the Nazi leaders feared that the government in Budapest – aware of developments in the conflict and well versed in the events that occurred in fascist Italy in 1943 – would sign a separate armistice with the Allies.

The following week, Adolf Eichmann – the genocide's great organiser – arrived in the Hungarian capital. Just over one month later, on 29 April 1944, deportations to the "death camps" began in various provincial regions with terrifying efficiency. In less than two months, 440,000 Hungarian Jews had been crammed into trains and deported to Auschwitz, where they were immediately massacred. That left 250,000 Jewish people in Budapest. On 8 July 1944, Miklós Horthy, leader of the government and still theoretically in power albeit under the control of the occupying forces, called a halt to the deportations. There was little doubt, however, that this was merely a reprieve. The Red Army was still far from Budapest, and would not reach the city until December. After a siege lasting several weeks, and at the cost of massive urban destruction, the fighting in the lower city (Pest) ceased on 16 January 1945, but continued for several weeks in the upper part (Buda). Meanwhile, the vast majority of the capital's Jewish community had escaped the worst, thanks to the courageous and resolute action of diplomats and humanitarian aid workers based there. The rescue went ahead despite attempts at new deportations, the creation of a ghetto and various atrocities and massacres committed by the SS and militias of the ruling Hungarian fascist party, the Arrow Cross.

It is this story that the author endeavours to tell in her book which, whilst laboriously written in places and with some syntactical and spelling errors attributable to the editor, is wonderful in its originality and full of information. Beyond its historical aspects, it offers a wealth of lessons that will prove invaluable to today's humanitarian aid workers facing situations of extreme vulnerability in civilian populations.

For the most part, the book consists of a portrait gallery of these very diplomats and humanitarian aid workers, their staff and sometimes their wives. Looking back on their previous careers, it gives a detailed description of the rescue operations they mounted in Budapest, highlighting the often insane risks they took. It is precisely this material, supplemented by various eyewitness accounts, that makes Larissa Cain's book so valuable.

The organisers established numerous protected areas in various parts of the city, which grew steadily in number as the months passed by.¹ In apartment blocks, they gathered and housed as many Jewish people from the capital as they could, along with some from the surrounding area and others who had escaped deportation in the provinces. These diplomats and humanitarian aid workers designated these buildings as being under "protection", with some even enjoying extra-territorial status. Thus protected, these people received water, food, medicine, clothing and essential items. Thousands of them received safe conduct passes, genuine or otherwise, allowing them to escape the ongoing deportations (albeit at a slower pace), militia-led arrests and being sent to the ghetto. Some were given another nationality, different from the Hungarian one which condemned them to remain in the country, thus allowing them to leave.

Friedrich Born was the ICRC's Swiss delegate and played a crucial role in this vast rescue plan. Appointed by the ICRC in May 1944, he knew the country very well, having settled there in the mid-1930s as a businessman. He had learnt the language, which was complemented by his perfect command of German. He directly saved an estimated 15,000 people, not to mention those who, held in the ghetto, were able to escape starvation thanks to the meagre supplies he managed to get through to them. Again, of course, the numbers are imprecise, but perhaps tens of thousands of human beings owe him their lives. He was not alone: the few people he employed supported him in his titanic task, not to mention the Hungarian Red Cross on which he was able to rely. Despite the highly conventional and institutional nature of this body and its porosity to the prevailing anti-Semitic mood, its director, György Gergely, was a real pillar of support. As for the diplomats, the most famous is, of course, the Swede Raoul Wallenberg, who is still highly respected for the major role he played in this massive rescue, and rightly so. We know that he was arrested at a checkpoint by the Red Army when it entered Budapest in January 1945. Doubts remain as to his fate, with some saying he was executed in 1947 in the Lubyanka prison in Moscow, others saying he died in the Gulag around 1950. Larissa Cain naturally mentions this hero, of course, but she is just as committed to highlighting the equally crucial role of lesser-known actors, such as the Swiss *chargé d'affaires* and acting ambassador Harald Feller, the Papal Nuncio (the Vatican's ambassador) in Budapest Angelo Rotta, the Italian-Spanish Giorgio "Jorge" Perlasca and the Swiss vice-consul Carl Lutz² and his wife Gertrud.

This powerful story, which occurred almost eighty years ago, can help shed light on certain aspects of our often-dramatic times. Naturally, the organisation set up in Budapest by these humanitarian aid workers and diplomats cannot be reproduced in other sit-

— 1. It is not known if they were inspired by the precedent set in Nanjing, China, where the entry of Japanese troops in December 1937 resulted in the massacre of tens, if not hundreds, of thousands of captured soldiers and the loss of somewhere between 90,000 and 300,000 civilian lives. A "safety zone" set up in the city centre by the few Westerners who remained out of humanitarian concern – such as the German John Rabe, who, incidentally, was pro-Nazi – helped, in part at least, to save the mass of civilians sheltering there from the killing and to provide them with some assistance. The author, in any case, makes no reference to it. See, for example, Michaël Prazan, *Le Massacre de Nankin, 1937. Entre mémoire, oubli et négation*, Denoël, 2007.

— 2. It should be noted that prior to his arrival in Budapest in 1942, Lutz had held a similar position in Palestine under British mandate for seven years, where Wallenberg also travelled for his pre-war professional activities. A sensitivity to the plight of Jewish communities may have developed among them.

uations where civilian populations are under serious threat. A quick analysis – which, of course, Larissa Cain does not attempt – shows that it requires a certain number of factors, both fundamental and temporary, to come together. They include the varying degrees to which local authorities comply with the rules of diplomacy (for example, the immunity of diplomatic personnel, the inviolability of premises or the concept of extra-territoriality) and with at least some of the norms of international humanitarian law, such as the neutrality and impartiality of humanitarian aid workers and representatives of States not party to an armed conflict. There is also, of course, a part to be played by the personal feelings of some officials within the politico-military apparatus involved in mass murder, which may urge them to perform certain “acts of humanity”. If the perpetrators were subsequently held to account, these actions could be credited to them. With the fight against impunity for the perpetrators of mass atrocities committed against civilians having become a central component of the post-conflict process³ and the war of words between belligerents, one can venture to create a link between two moments in history.

Thus, and even though the situation is not at all comparable, the scheme implemented in Hungary could have been applied in the summer of 2021 in Kabul when tens of thousands of civilians were desperately trying to leave Afghanistan after it fell to the Taliban. In response to the prevailing chaos, the president of France offered to provide them with temporary shelter – until they could be evacuated – in certain areas of the capital under the protection of United Nations forces. This initiative was not followed up and, if truth be told, this failure is quite understandable: it is unlikely that a victorious army or armed group seizing control of a country would accept the intervention of foreign military forces (even Blue Helmets), including under a Security Council mandate, even though years of hard struggle led to the fall of the previous regime. Given their concerns about international recognition and legitimisation, however, the new authorities could have accepted, temporarily, measures similar to those put in place almost eighty years ago in Budapest.

Without writing counterfactual history, the comparison is worth pondering and should not be ruled out in the future. In exceptional circumstances, the non-militarisation of the protection of vulnerable people and populations – provided that it does not get bogged down and that evacuation or political solutions are quickly put in place – seems to us to be the right approach. The tools of humanitarian negotiation, as well as the corpus of international humanitarian law, refugee law and international human rights law, remain a support mechanism upon which we must be able to rely. The lessons of history will thus not be wasted.⁴

Philippe Ryfman

Jurist and political scientist

Honorary Professor and Associate Researcher at the University of Paris I, Associate Researcher at the Canadian Research Institute on Humanitarian Crises and Aid (University of Quebec in Montreal). Through books and articles, he analyses the world of Northern, Southern and emerging non-governmental organisations, as well as the field of humanitarian aid.

Translated from the French by Derek Scoins

— 3. In the Russia-Ukraine conflict in 2022, it even took place in real time. The gathering of data, the testimonies, the identification of the scenes of crimes, etc. all takes place in the midst of a war.

— 4. As a complement to the book reviewed here, the interested reader may wish to read *Les Diplomates face à la Shoah* [Diplomats Facing the Shoah], the catalogue of the eponymous exhibition (now closed) organised by the Shoah Memorial in Paris. It is also an opportunity to look back at the first “whistle-blowers” who warned of the rise of persecution in pre-war Nazi Germany. Some of them will become rescuers or will be involved – after the war – in the negotiations on reparations and in the construction of the international dimension of memory.

Histoire d'un *French doctor*



Dans les fracas du monde

Patrick Aeberhard

Calmann-Lévy, 2022

(published in French)

Le mot de l'éditeur



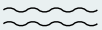
Jeune médecin à la fin des années 1960, Patrick Aeberhard part pour le Biafra, mû par le désir de changer le monde. Avec des confrères, il participe à la fondation de la première grande ONG humanitaire, Médecins sans Frontières et, plus tard, à celle de Médecins du Monde. Sa vie devient alors une suite d'aventures (missions de sauvetage, ponts aériens, construction d'hôpitaux de fortune...), du Liban au Vietnam, en passant par l'Afghanistan, l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Il se bat pour sauver les victimes de conflits armés et de famines, souvent dans des conditions matérielles précaires avec, comme boussole, le devoir d'ingérence et, comme soutien, la réflexion des grands intellectuels du temps. Parfois freiné par les contraintes politiques et continuant son travail hospitalier, il ne se départ jamais, au fil de rencontres lumineuses sur le terrain, d'une conviction inébranlable dans sa mission : la responsabilité de protéger chacun, au nom de la dignité humaine.

Patrick Aeberhard est cardiologue. Professeur associé durant de nombreuses années à l'UFR droit de l'université Paris 8, il est aujourd'hui proche de plusieurs ONG.

A French doctor's story



Publisher's note



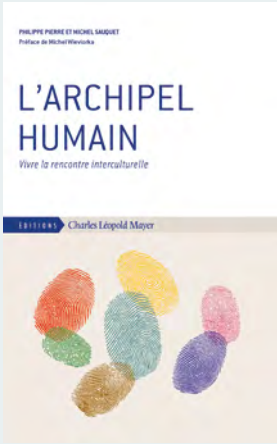
As a young doctor in the late 1960s, Patrick Aeberhard set out for Biafra, driven by the desire to change the world. With his colleagues, he helped to establish the first major humanitarian NGO, Doctors without Borders, and later, Doctors of the World. His life then became a series of adventures (rescue missions, airlifts, building makeshift hospitals etc.) from Lebanon to Vietnam, via Afghanistan, the former Yugoslavia and Rwanda. He strove to save the victims of armed conflict and famine, often in precarious conditions, with the duty to intervene acting as his compass and the thoughts of the great intellectuals of the time as his support mechanism. At times hampered by political constraints, he continued with his hospital work and, thanks to the many inspiring people he met in the field, he never abandoned his unshakable conviction in his mission: the responsibility to protect everyone in the name of human dignity.

Patrick Aeberhard is a cardiologist. He has been an associate professor at the Law Faculty of the University of Paris 8 for many years, and now works closely with several NGOs.

Translated from the French by Derek Scoins



Histoire d'un humanisme



L'archipel humain

Philippe Pierre et Michel Sauquet

Éditions Charles Léopold Mayer, 2022

(published in French)

Le mot de l'éditeur



Trop souvent catalogué comme simplement français, tchèque ou chinois, comme ingénieur ou paysan, instruit ou analphabète, l'individu est avant tout lui-même, multiple, n'ayant pas une mais plusieurs communautés d'appartenance. Cet ouvrage rend compte, de manière très libre, mais enrichie d'innombrables références à la littérature interculturelle existante, de l'expérience propre des deux auteurs, l'un issu de l'entreprise, l'autre de l'humanitaire. Ensemble, ils s'expliquent ici sur l'utilisation des concepts de culture et d'identité, sur la diversité des approches du traitement des différences, sur l'opportunité de préférer à ce dernier mot, dans la foulée du philosophe François Jullien, celui d'écart culturel, plus proche d'une vérité humaine qui s'accommode mal des oppositions artificielles et des classements entre tiroirs culturels. Ils explorent également les notions contrastées d'intégration et d'assimilation, de métissage et de « créolisation », cette dernière leur apparaissant comme la plus porteuse d'avenir.

S'interrogeant sur les grands enjeux culturels de notre époque, les auteurs proposent des pistes pour une nouvelle intelligence interculturelle pragmatique et capable de s'adapter aux réalités d'un monde qui ne tient pas en place. Ils invitent à reconnaître la force de véritables « bricolages identitaires » et, plus encore, à vivre la rencontre interculturelle.

Docteur en sociologie, Philippe Pierre a été directeur des ressources humaines pendant près de vingt ans, tout en étant enseignant et chercheur-associé au LSCI (CNRS)

Michel Sauquet a passé plus de quarante ans de sa vie professionnelle dans le domaine de la coopération internationale et interculturelle, dans le cadre d'ONG et de fondations.

A story of humanism



Publisher's note



Too often labelled as simply being French, Czech or Chinese, engineer or peasant, educated or illiterate, an individual is above all his/her own multi-faceted self, belonging to several communities and not just one. In a very free manner but enriched by countless references to cross-cultural literature, this book recounts the personal experiences of its two authors, one from the world of business and the other from the world of humanitarian aid. Together they explain the use made of the concepts of culture and identity, the diversity of the approaches to the treatment of differences, and the appropriateness of using, in preference to the latter word (and in the vein of philosopher François Jullien), *écart culturel* or “cultural gap”, which is closer to a human truth that does not easily adapt to artificial contradictions and classifications into cultural compartments. They also explore the contrasting notions of integration and assimilation, miscegenation and “creolisation”, the latter term, in their view, being the most promising for the future.

Questioning the great cultural challenges of our time, the authors suggest ways for a new cross-cultural awareness that is pragmatic and capable of adapting to the realities of a world that is constantly changing. They invite the reader to recognise the strength of genuine “identity tinkering” and, more importantly, to experience the cross-cultural exchange.

A doctor of sociology, Philippe Pierre was a human resources director for almost twenty years, whilst working as a teacher and associate researcher at the LSCI (CNRS [French National Centre for Scientific Research])

Michel Sauquet has spent more than forty years of his professional life in the field of international and cross-cultural cooperation at NGOs and foundations.

Translated from the French by Derek Scoins

CRÉDITS PHOTOS – PHOTO CREDITS

1 – Couverture
| Cover

- © Fernando Podolski
- São Paulo (Brésil), 20 juin 2013. Des manifestants manifestent sur l'avenue Paulista pour les droits civils et l'amélioration des services publics. Les manifestations ont commencé à São Paulo début juin 2013 et se sont rapidement étendues à tout le pays, réclamant des réformes politiques après plusieurs affaires de corruption.
- São Paulo (Brazil), 20 June 2013. Demonstrators protest on Paulista Avenue for civil rights and improved public services. The protests began in São Paulo in early June 2013 and quickly spread across the country, demanding political reforms after several corruption cases.

2 – Éditorial
| Editorial

- © Vadven
- Kyiv (Ukraine), 24 novembre 2013. Réunion sur la place de l'Indépendance, de nuit.
- Kyiv (Ukraine), 24 November 2013. Meeting in Independence Square at night.

3 – Focus

- © James Alexander
- Jérusalem (Israël), 4 avril 2009. Une foule multinationale en liesse applaudit un spectacle en faveur de la paix donné par une troupe de théâtre amateur italienne devant la porte de Damas.
- Jerusalem (Israel), 4 April 2009. A jubilant multinational crowd cheers a pro-peace performance by an Italian amateur dramatic society outside Damascus gate.

4 – Tribune

- © Sandra Calligaro
- Kaboul (Afghanistan), 11 septembre 2021. Tous les jours, des gens se massent et attendent de recevoir leurs salaires devant la Banque Azizi.
- Kabul (Afghanistan), 11 September 2021. Every day, people gather and wait to receive their salaries in front of the Azizi Bank.



À propos / *About us*

La création de la revue répond aux ambitions suivantes :

- Encourager et participer à la réflexion globale du secteur humanitaire sur ses pratiques et son évolution grâce à une publication imprimée sur abonnement et une diffusion numérique en accès libre.
- Établir un espace de rencontre et de dialogue, une proximité et une dynamique d'échange entre chercheurs en sciences humaines (sociologie, histoire, économie, anthropologie...) et praticiens de l'action humanitaire sur les défis auxquels ce secteur est confronté.
- Faire mieux entendre sur la scène internationale les approches humanitaires puisant leurs racines dans le courant « sans-frontières » grâce à une mise en commun de moyens, de pensée et de projets.
- Favoriser le dialogue et les échanges dans ces domaines entre chercheurs et praticiens des pays du Nord et du Sud.

The creation of the review pursues the following ambitions:

- Encourage and participate in the global reflection concerning the humanitarian sector, its practices and its evolution, with a digital open access distribution and a printed edition available by subscription.
- To create a meeting place and a space for dialogue, proximity and a dynamic exchange between researchers in humanities (sociology, history, economics, anthropology...) and practitioners of humanitarian action concerning the challenges that this sector is confronted with.
- To give a broader international audience to a specific approach of humanitarian action rooted in the "without borders" movement, through the pooling of resources, thinking and projects.
- Stimulate the dialogue and exchanges in these fields between researchers and practitioners from the countries of the North and the South.

Les opinions émises et les informations délivrées dans la revue n'engagent que leurs auteurs.

The opinions expressed and information provided in the review are under the sole responsibility of the authors.

Remerciements | *Acknowledgements*

Pour leurs contributions bénévoles à ce numéro :

For their voluntary contribution to this issue:

Brax • Marie-Sophie du Montant & *La Revue nouvelle*

Conception | *Conception*

In medias res

ISSN : 2492-7120

ISBN : 978-2-37704-957-8

Imprimeur | *Printer*

Imprimerie Brailly – Saint-Genis-Laval



This product comes from sustainably managed forests and controlled sources

Politique de diffusion de la revue

Alternatives Humanitaires est disponible :

- en accès libre dans sa version numérique (lecture seule et téléchargement) sur notre site : <https://alternatives-humanitaires.org>
- sur support papier, soit par abonnement annuel soit par achat au numéro.

Distribution policy of the review

Humanitarian Alternatives is available :

- in open access in its digital version (read-only and download) on our website : <https://alternatives-humanitaires.org>
- in print by subscription or individual purchase.

Pour toute question ou souhait de contribution, n'hésitez pas à nous contacter :

If you have any questions or if you wish to contribute to the review please do not hesitate to contact us:

contact@alternatives-humanitaires.org

   @RevueAH

Retrouvez-nous aussi sur / Find us also on  

<https://alternatives-humanitaires.org>



ÉDITORIAL | EDITORIAL

**Extension de la « contre-révolution anti-associative » :
diagnostic, enjeux, solutions**
— Extension of the "anti-associative counter-revolution":
diagnosis, challenges, solutions

P. Ryfman

1

FOCUS | LIBERTÉS ASSOCIATIVES EN DANGER : L'ÉPREUVE DE FORCE ASSOCIATIVE FREEDOMS AT RISK: THE TEST OF STRENGTH

A. Le Huérou
A. Merlin

La société civile russe à l'épreuve de l'invasion de l'Ukraine
— Russian civil society put to the test by the invasion of Ukraine

12

K. A. Malanhouda

De Genève à Moscou : aux antipodes de la liberté associative
— From Geneva to Moscow: opposite poles of the freedom
of association spectrum

30

V. Châtel

**Les associations face à des injonctions paradoxales :
l'exemple de la Suisse**
— The double bind facing civil society organisations:
the Swiss example

40

A. Delfini
J. Talpin

**Rapports État-associations : un tournant autoritaire
dans la France contemporaine ?**
— State-association relations: an authoritarian shift
in contemporary France?

51

R. Grisard
V. Pradier

**Le soutien sous contrôle des acteurs de la société civile : le cas des
organisations de solidarité internationale françaises et européennes**
— Support under control of civil society actors: the case of French
and European international solidarity organisations

63

Ü. Sözen

**La société civile assiégée en Turquie : autoritarisme,
polarisation et contre-stratégies**
— Civil society under siege in Turkey: authoritarianism,
polarisation and counterstrategies

74

TRIBUNE

N. Niland

**La politique des talibans est un cauchemar ;
la guerre économique et la famine aussi**
— Taliban policies are a nightmare; so are economic
warfare and starvation

86

REPORTAGE

S. Calligaro

Afghanistan, l'éternelle tourmente
— Afghanistan: eternal turmoil

98

CULTURE

L. Cain

Complètement Brax : le retour du Brax
— Totally Brax: The return of the Brax

125

P. Aeberhard

Livres — Books
Histoire d'un sauvetage humanitaire
— The story of a humanitarian rescue

126

P. Pierre
M. Sauquet

Histoire d'un French doctor
— A French doctor's story

133

Histoire d'un humanisme
— A story of humanism

134

Juillet 2022
—
Numéro 20

ALTERNATIVES HUMANITAIRES

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

July 2022
— Issue 20

18 €



9