

***ontrac***

**N° 28 septembre 2004**

**Bulletin d'informations du Centre International de Recherche et de Formation des ONG (INTRAC)**

**TABLE DES MATIERES**

***point de vue Défis moraux et pratiques à la neutralité des ONG***

Crise de neutralité dans le secteur de l'aide humanitaire au Sri Lanka

***nouvelles du renforcement des capacités***

**Nouvelles de Praxis:** Réflexion au sujet de la première année

Asie centrale: Intrigue, neutralité et développement interdépendant

***gros plan sur un pays*** Famine en Ethiopie: Vingt ans après

Prévenir un conflit dans les Balkans: rôle des organisations de la société civile

INTRAC de l'intérieur

**Dans ce numéro:** Barbara Brubacher s'intéresse à la question de la pression exercée sur les ONG en terme de neutralité dans le cadre de l'intervention humanitaire; Jo Boyden souligne la complexité des interventions humanitaires au Sri Lanka et Brian Pratt réfléchit aux changements intervenus en Ethiopie vingt ans après la famine qui a frappé le pays au début des années 1980.

\*\*\*

***point de vue Défis moraux et pratiques à la neutralité des ONG***

On assiste actuellement, dans les situations d'urgence humanitaire complexes et en raison de l'avènement d'un nouvel ordre mondial, à une déstabilisation des principes traditionnels de l'aide humanitaire, tels que la neutralité de l'aide humanitaire. Cette **perte d'espace neutre** résulte de plusieurs facteurs entrecroisés. Depuis la fin de la guerre froide, la politique extérieure de l'Occident s'est réorientée: l'aide humanitaire a été instrumentalisée pour maintenir la stabilité et empêcher la montée en puissance du terrorisme, ce qui a abouti à une plus grande politisation de l'aide humanitaire. La fusion des objectifs de la politique extérieure et des visées humanitaires compromet, en outre, la sécurité du personnel des ONG et des bénéficiaires de l'aide. De plus, de nombreuses ONG ont décidé de manière sélective de renoncer aux principes que sont la neutralité et la non-intervention en promouvant activement l'idée de l'intervention humanitaire militarisée en cas de génocide.

Les agences d'Etat, incluant notamment les forces armées, ainsi que les sociétés de développement du secteur privé, deviennent également de plus en plus sophistiquées et sont désormais capables de conclure des partenariats avec les organisations de la

société civile locales ou de les coopter. Ce faisant, elles usurpent le rôle traditionnel des ONG humanitaires en leur qualité de médiateurs entre les Etats occidentaux et la société civile locale. Une telle attitude et l'abondance des ressources fournies par les forces armées et les sociétés de développement privées accablent les programmes des ONG humanitaires non seulement en Irak et en Afghanistan mais également dans d'autres pays à faible revenu.

Compte tenu de cette réalité politique, les ONG ont commencé à réévaluer la signification de la neutralité et l'utilité du maintien d'un espace neutre. Bien que la plupart des grandes ONG internationales s'accordent sur le respect du principe de neutralité, ainsi que des autres principes humanitaires que sont l'indépendance et l'impartialité en s'engageant à respecter un code de conduite<sup>1</sup>, le paysage politique mouvant dans lequel les ONG évoluent continue à représenter un défi moral et pratique très sérieux pour les ONG. Compte tenu de ce qui précède, les ONG ont adopté différentes approches, qui présentent toutes des atouts et des faiblesses.

### **Approche classique: préserver la neutralité**

Le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) a conservé la position la plus claire, à savoir la neutralité classique selon laquelle l'action humanitaire peut et devrait être complètement indépendante de la politique. Non seulement le CICR fonde son action sur l'application de la législation applicable à l'aide humanitaire mais, pour préserver sa neutralité, il a souvent opté pour le silence afin d'éviter d'être perçu comme un partisan.

La capacité qu'a le CICR de s'abstenir de prendre position est toutefois critiquée parce qu'elle serait complice d'agissements inhumains. De telles critiques ont été exprimées récemment dans un article du *Guardian* (27 novembre 2003), qui a accusé une ONG du R.-U. de s'être laissée réduire au silence par son homologue américain et de s'être abstenue de critiquer les forces d'occupation américaines en Irak qui ont violé la Convention de Genève. Que cette ONG ait ou non été "réduite au silence", comme l'affirme l'auteur, l'article montre qu'en ce qui concerne les questions humanitaires, le silence sur les questions humanitaires d'une telle importance peut être perçu comme un manque d'indépendance et affaiblir la crédibilité d'une organisation humanitaire.

### **Approche solidaire: renoncer à la neutralité**

D'autres organisations reconnaissent que l'aide humanitaire est toujours politique et que la nécessité de résoudre le conflit et de palier aux causes sous-jacentes de la pauvreté et des violations des droits de l'homme les oblige à prendre position au plan politique sur les questions clés. Ces ONG qui sont communément qualifiées de "solidaires" prennent position et renoncent à la neutralité ; elles refusent également que le consentement soit une condition préalable de l'intervention. Selon une organisation telle que Médecins Sans Frontières (MSF) qui défend la politisation de l'aide humanitaire, les positions politiques doivent s'enraciner dans une décision consciente d'utiliser l'action humanitaire dans le cadre d'une politique publique internationale visant à réduire la souffrance qui met la vie en danger et à protéger les droits humains fondamentaux dans les conflits armés.

De nombreuses ONG ont pris position sur le plan politique et, dans une certaine mesure, cette approche est un moyen aussi valable de résoudre les causes fondamentales des conflits et de la pauvreté que de réaffirmer leur indépendance et leur identité qui est distincte de celles des gouvernements des pays du Nord. Comme l'affirme le directeur général de Norwegian People's Aid (NPA) : « NPA est une organisation indépendante mais elle n'est ni neutre ni impartiale; son travail se base sur le concept de solidarité avec les personnes à qui elle vient en aide. »

### **Approche utilitaire: neutralité de fonctionnement**

Alors que de nombreuses ONG reconnaissent que leurs interventions ne sont pas neutres, certaines estiment encore qu'elles doivent se présenter comme des acteurs neutres au niveau de leur fonctionnement et pour faciliter la programmation. Afin de maintenir un espace neutre, ces ONG se sont réunies pour élaborer des orientations proactives sur le fonctionnement dans les zones de conflit. Au Soudan, par le passé mais aussi actuellement, le maintien de la neutralité de fonctionnement peut être vital pour l'accès de l'aide humanitaire.

### **Redéfinir la neutralité: approche fondée sur les droits**

Le maintien de la "neutralité de fonctionnement" ne permet toutefois pas de résoudre les problèmes fondamentaux qui occultent le défi posé aux ONG concernant leur neutralité. Alors que la neutralité permet aux ONG de continuer à agir dans certaines zones en conflit, les questions les plus importantes, qui sont la nature et l'impact politiques de la programmation, n'ont pas encore été résolues. Si les ONG ne parviennent pas à relever le défi posé au fondement moral, qui a fait la force du mouvement des ONG dans les années 1980, elles continueront à être écartées de l'agenda pour l'aide humanitaire, qui est de plus en plus dominée par l'Etat.

Dans le cadre des discussions actuelles concernant l'approche fondée sur les droits, on a tenté de clarifier la question de la neutralité et d'accroître l'objectivité et la clarté en matière de fonctionnement des ONG et des critères en fonction desquels elles orientent leur action. Un des buts recherchés par l'approche fondée sur les droits est de préserver une interprétation rigoureuse de la neutralité et de l'impartialité en développant des normes objectives qui peuvent être appliquées en toute impartialité. Néanmoins, contrairement aux agences des Nations unies et au CICR qui fondent leur action sur la législation internationale applicable à l'aide humanitaire, les ONG luttent pour déterminer la base des droits sur laquelle repose leur travail et doivent encore adopter un processus crédible pour développer plus avant la législation existante. Les intentions des ONG ne sont pas toujours clairement exprimées. Font-elles références aux droits en tant qu'idées qui peuvent ensuite se muer en droits? Se basent-elles sur un cadre juridique existant tel que la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant?

### **Conclusion**

La nature politique de l'aide humanitaire liée au nouveau contexte d'insécurité, de militarisation, de privatisation et de fusion des objectifs de développement et de

sécurité, a donné naissance à des dilemmes qui entraveront la programmation de l'aide humanitaire des ONG pendant de nombreuses années. Comment les ONG s'adaptent-elles ? Comment prennent-elles la décision d'abandonner ou d'adapter les principes de l'aide humanitaire ? Il s'agit là de facteurs déterminants pour le positionnement futur des ONG au sein du système émergent de la gouvernance mondiale.

Le présent numéro d'**ontrac** contient une réflexion sur les défis posés à la neutralité des ONG dans un contexte mondial changeant. Jo Boyden traite de l'exemple du Sri Lanka où l'aide humanitaire a été contestée sur le plan politique dans le cadre d'un conflit interne. Brian Pratt, qui s'est intéressé à la situation en Ethiopie et aux réactions de la communauté internationale vingt ans après la famine, décrit le rôle continu des organisations d'aide humanitaire et évalue les changements. John Beauclerk souligne la manière dont la société civile bosniaque continue à refléter les divisions sociales et Charlie Buxton analyse l'impact de la guerre menée contre le terrorisme sur la réaction de la société civile dans la région de l'Asie centrale. Au cours des prochains mois, **ontrac** continuera à suivre ce débat à la lumière des changements géopolitiques.

**Rédigé par Barbara Brubacher**

Chercheur, INTRAC. Email: [b.brubacher@intrac.org](mailto:b.brubacher@intrac.org)

### Notes et Références

<sup>1</sup> Voir le projet Sphere "*Principles of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes*". Consulter également le document "Humanitarian Charter and Minimum Standards" du Projet Sphere et le code de People in Aid (disponible en ligne à l'adresse suivante : [www.peopleinaid.org](http://www.peopleinaid.org)).

<sup>2</sup> Ces initiatives ont inclus "*Providence Principles*" de 1993 qui a été formulé dans le cadre du projet Humanitarianism and War à la Brown University, « *Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* » de 1994 et « *International Red Cross and Red Crescent Movements Code of Conduct* » de 1994 également.

Duffield, M. (2001) *Global Governance and the New Wars*. New York: Zed Books.

Slim, H. (2003) 'Humanitarianism with Borders? NGOs, Belligerent Military Forces and Humanitarian Action.' Paper for the ICVA Conference on NGOs in a Changing World Order: Dilemmas and Challenges (disponibles en ligne à l'adresse suivante: [www.jha.ac/articles/a118.htm](http://www.jha.ac/articles/a118.htm))

Plattner, D. 1996 'ICRC Neutrality and Neutrality in Humanitarian Assistance,' Dans *International Review of the Red Cross*, n° 311, 30 avril.

### Informations complémentaires

People in Aid, qui est un réseau international visant la promotion de bonnes pratiques au niveau de la gestion et du soutien accordé aux intervenants dans le secteur de l'aide humanitaire, a récemment publié deux manuels: « *Understanding HR in the Humanitarian Sector* » et « *Enhancing Quality in HR Management in the Humanitarian Sector* ». Le premier comporte de la documentation sur la nature changeante des conflits et du secteur humanitaire, y compris les implications de conflits récents tels que celui de l'Afghanistan et de l'Irak et les relations avec les forces armées. Ne manquez pas leur site internet [www.peopleinaid.org](http://www.peopleinaid.org) ou contactez-les par e-mail [info@peopleinaid.org](mailto:info@peopleinaid.org)

\*\*\*

## **Crise de neutralité dans le secteur de l'aide humanitaire au Sri Lanka**

Dans le climat politique et sécuritaire actuel, les principes de neutralité et d'impartialité, qui sont indissociables, sont plus que jamais mis au défi. Alors que pour de nombreuses agences, ces principes sont sacro-saints, il est manifestement de plus en plus difficile de les mettre en pratique. De surcroît, bien que l'impartialité soit généralement considérée comme étant vitale, certains font valoir qu'il est moralement inadmissible de rester neutre face aux atrocités de la guerre parce que le silence peut être associé à de la complicité passive.

Bien que sporadique et de faible intensité, la guerre au Sri Lanka opposant la majorité cinghalaise à la minorité tamoule a été le théâtre de brutalités, de souffrances et de pertes. Elle a également suscité de nombreux dilemmes éthiques et moraux dans la communauté humanitaire. La sensibilité associée à l'intervention humanitaire a été fortement exacerbée en l'occurrence parce que le conflit est interne et que l'aide a transité par le gouvernement qui est à la fois juge et partie dans les hostilités puisqu'il cherche à préserver sa souveraineté.

Il a fallu que les agences humanitaires présentes au Sri Lanka négocient systématiquement avec les forces armées à différents échelons pour assurer leur accès aux civils et leur apporter un soutien. Néanmoins, cette attitude a porté préjudice à la neutralité de l'aide au point qu'elle a été impliquée et contestée sur le plan politique. Le cadre opérationnel dans lequel se sont déroulées les mesures humanitaires a été très tendu et les besoins humanitaires ont souvent été créés de manière délibérée par les parties en conflit dans le cadre de leur stratégie politico-militaire. A titre d'exemple, les embargos imposés par le gouvernement (qui ont porté sur 48 produits en une seule fois) ont affecté des régions placées sous le contrôle des Tigres tamouls (LTTE) et concerné un certain nombre de denrées qui n'avaient strictement aucune utilité sur le plan militaire mais étaient, en revanche, essentielles à la santé et la nutrition. En agissant de la sorte un mécanisme, qui était déterminant dans le cadre de la lutte contre la violence armée, a en réalité provoqué une hausse significative de la morbidité et de la mortalité chez les civils.

De plus, les acteurs politiques du Sri Lanka ont longtemps été directement impliqués dans l'offre de l'aide humanitaire et ont cherché à gagner les faveurs de certaines parties de la population en distribuant l'aide de manière sélective. Une telle approche a eu des résultats très négatifs sur l'opinion publique, puisqu'il est largement reconnu que les mesures prises par les autorités sous couvert d'aide humanitaire et de protection des civils sont très souvent destinées à servir des intérêts politiques ou militaires.

Aux yeux d'un grand nombre de civils sri lankais, la communauté humanitaire est devenue très impopulaire et partielle et cela, malgré plus de deux décennies d'engagement humanitaire aux côtés des populations civiles, les efforts consentis pour maintenir l'équité dans la distribution de l'aide et les avancées récentes accomplies en vue d'adopter des méthodes de distribution de l'aide sur une base consultative et participative. Les populations cinghalaises qui vivent dans les zones affectées par le conflit se sont plaintes de recevoir moins d'aide que les Tamils, alors que les Tamils ont par ailleurs leurs propres préoccupations concernant l'intervention humanitaire. Les civils tamouls vivant dans les régions contrôlées par le gouvernement ont longtemps été soumis à un régime politique draconien qui était perçu comme étant en violation avec un certain nombre de droits civils et de libertés.

Les personnes les plus affectées étaient celles qui vivaient dans les camps gouvernementaux accueillant des personnes intérieurement déplacées (IDP) ; ces camps étaient gérés en collaboration avec les agences d'aide internationales. Le gouvernement a prétendu que les camps assuraient une certaine protection et permettaient aux acteurs de l'aide humanitaire d'apporter une aide coordonnée aux personnes déplacées, mais les conditions étaient souvent très mauvaises et on a affirmé que les camps devaient essentiellement servir de bouclier contre les attaques des LTTE. Les mesures qui ont récemment été prises pour reloger ces populations déplacées ont également été critiquées parce que les zones qui leur étaient octroyées étaient situées dans des régions stratégiques et très vulnérables, risquant d'être bombardées en cas de reprise des combats.

La situation n'est guère plus brillante dans les zones contrôlées par les LTTE où la Tamil Rehabilitation Organisation (TRO), qui est administrée par l'aile politique des LTTE, exerce un contrôle excessif sur les agences humanitaires. En effet, l'interférence des LTTE a été telle qu'avant le récent cessez-le-feu, de nombreuses agences se sont repliées vers les zones contrôlées par le gouvernement et les zones grises. Dans d'autres cas, pour éviter de soutenir l'entrepreneuriat politique ou le déploiement des LTTE, les fonds destinés à l'aide et la réhabilitation ont été réaffectés aux mesures sociales. Tout ce qui précède a contribué à ce que les civils perçoivent que les fonds sont détournés par les agences d'aide et convertis en bureaux, véhicules, et ordinateurs coûteux et en salaires faramineux. Pour compliquer encore ce problème, le LTTE s'est déclaré seul représentant politique légitime des Tamils même s'il n'est pas accepté comme tel par les civils tamouls, dont un grand nombre a connu la charge accablante qu'ont représenté les taxes informelles ou qui ont été recrutés de force. Pour toutes ces raisons, les acteurs du secteur humanitaire ont dû négocier avec des autorités politiques craintes voire détestées dans certaines régions.

La communauté humanitaire a récemment dénoncé les agissements du LTTE et le recrutement forcé des enfants. Une telle initiative est encourageante et contribue à la lutte contre la complicité passive face aux violations. Néanmoins, parce qu'ils maîtrisent effectivement l'aide humanitaire, le gouvernement et le LTTE faussent les relations existant entre les agences et les bénéficiaires de l'aide au Sri Lanka car ils bafouent souvent la mise en place du principe de neutralité.

**Rédigé par Jo Boyden, Refugee Studies Centre, Oxford**

\*\*\*\*

## ***nouvelles du renforcement des capacités***

Nous sommes heureux de vous présenter les nouvelles concernant le renforcement des capacités n° 17. Dans ce numéro, Mia Sorgenfrei rapporte les dernières informations concernant le Programme Praxis d'INTRAC, qui vise à renforcer les capacités au bénéfice du renforcement des capacités.

### **Nouvelles de Praxis: réflexion sur la première année**

La première année de programmation de Praxis est terminée, et elle a constitué un début prometteur. Nous avons créé le **Catalyst Group** qui nous fournit des perspectives internationales sur les besoins des ONG en termes de renforcement des capacités, ainsi que sur les défis auxquels sont confrontés les intervenants dans le domaine du renforcement des capacités qui apportent un soutien aux ONG. La prochaine réunion du Catalyst Group se tiendra au Cap du 13 au 15 octobre 2004 et nous serions heureux de connaître les nouvelles idées de nos membres, ainsi que leurs réactions aux activités du programme durant la première année.

La Praxis Series a été lancée, elle inclut les Praxis Guides, les Praxis Papers, et les Praxis Notes sur internet. Cette série couvre des thèmes tels que le contrôle et l'évaluation en pratique, le renforcement des capacités et la gestion transculturelle des ONG, ainsi que le renforcement des capacités du point de vue français. Nous avons organisé des ateliers Praxis sur l'apprentissage organisationnel et le renforcement des capacités transculturelles. Les travaux préparatoires de l'atelier sur les approches francophones du renforcement des capacités sont également en bonne voie. Nous avons réussi à informer les personnes intéressées par Praxis par des mises à jour régulières d'*ontrac* et du site internet de Praxis. Enfin, nous avons terminé la première version du répertoire des organisations apportant un soutien à la société civile dans le monde, ce répertoire est désormais disponible sur le site internet.

Nous remercions l'ancien directeur du programme, M. John Hailey, qui a imprimé une orientation stratégique et dirigé l'élaboration du cadre du programme durant la première année de programmation et sommes heureux d'accueillir la directrice du programme, Mme Rebecca Wrigley, qui a relevé le défi et accepté de guider Praxis durant sa deuxième année de programmation.

### **Recherche continue et nouvelles publications**

Au cours des derniers mois, le personnel du programme et les consultants détachés se sont livrés à un travail de recherche intense et plusieurs publications financées par Praxis ont vu le jour. Les nouvelles publications figurant ci-dessous sont désormais disponibles sur INTRAC:

- *Measuring Success: Issues in Performance Measurement*, par John Hailey et Mia Sorgenfrei.
- *Capacity Building from a French Perspective (Praxis Paper 1)*, par Mia Sorgenfrei.
- *Putting Policy into Practice*, par Esther Mebrahtu.

De plus, PraxisNote 5, *Mayan Organisation and Management* par Felix Alvarado, peut désormais être téléchargé sur le site internet de Praxis.

Les recherches actuellement menées par le personnel de Praxis incluent *Creativity and Innovation in Capacity Building*, un état des lieux réalisé par Charlotte Hursey, qui serait heureuse de recevoir des contributions des acteurs de terrain, et *Crucial Issues for Capacity Building Providers*, une analyse des travaux de consultance réalisés par INTRAC, rédigée par Mia Sorgenfrei, qui servira de document d'information dans le cadre d'un atelier international destiné aux acteurs du secteur du renforcement des capacités qui se tiendra l'année prochaine sur le même thème. En outre, Assunta Nicolini, notre bénévole italienne, a préparé un article sur le renforcement des capacités en Italie. Les études commandées à Bruce Britton sur l'apprentissage organisationnel et à Terry Jackson sur la gestion transculturelle et le renforcement des capacités des ONG sont en cours de réalisation. Alors que Bruce Britton prépare actuellement une contribution pour Praxis Series qui repose sur les résultats qu'il a obtenus, Terry Jackson, qui a dirigé entre mai et mi-juin une recherche sur le terrain en Afrique du Sud, analyse actuellement les données qu'il a récoltées.

### **Ateliers récents et futurs**

Afin d'amorcer l'intégration de la dimension transculturelle dans le renforcement des capacités des ONG, Praxis a organisé un atelier interne destiné au personnel d'INTRAC, animé par Terry Jackson et la directrice de la formation et du renforcement des capacités, Mme Brenda Lipson, afin d'examiner ce thème sous différents angles. On espère que cette initiative mènera progressivement à des échanges avec les acteurs issus d'autres ONG du Nord et du Sud sur la manière de développer les compétences en matière d'analyse transculturelle et de communication interculturelle afin d'améliorer l'efficacité des activités de développement.

Bien que le Nord et le Sud se soient fortement intéressés à l'apprentissage organisationnel, nous avons dû postposer l'atelier d'apprentissage organisationnel de juin. Nous avons décidé d'attendre les résultats finaux de la recherche menée par Bruce Britton afin de les intégrer dans un nouvel atelier qui se tiendra à la fin de l'année. Actuellement, nous nous consacrons à l'organisation du séminaire de Paris qui se tiendra du 14 au 16 septembre et qui réunit pour la première fois des acteurs issus des régions francophones des pays du Nord et du Sud. Nous prévoyons de rédiger un rapport sur ce séminaire, il sera disponible en anglais et en français sur le site internet de Praxis.



*Praxis tente d'intégrer recherche et pratique dans le domaine du renforcement des capacités organisationnelles. Le programme Praxis est fondé sur un cycle continu de recherche, d'action et d'apprentissage. Nous serions heureux de recevoir les suggestions et les contributions d'acteurs issus du monde entier dans le domaine du renforcement des capacités, tant de la part d'organisations humanitaires que d'ONG de développement pour nous aider à orienter notre travail et garantir que nous répondons aux défis auxquels les acteurs sont confrontés sur le terrain.*

**Rédigé par Mia Sorgenfrei**

Assistante du Programme, INTRAC. E-mail: [m.sorgenfrei@intrac.org](mailto:m.sorgenfrei@intrac.org)

Pour consulter le site internet de Praxis, rendez-vous à l'adresse suivante <http://www.intrac.org> et cliquez sur le Programme Praxis.

*Fin des Nouvelles sur le renforcement des capacités \*\*\*\*\**

**Asie centrale: Intrigue, neutralité et développement interdépendant**

Située à la frontière historique de grands Etats et d'empires, l'Asie centrale n'est pas novice en matière d'intrigue politique et de rivalité entre grandes puissances. Dans les années 1990, les grandes compagnies pétrolières internationales se sont ruées vers la région pour tirer profit du processus de privatisation accéléré et confus mis en place à la fin de l'ère soviétique. Actuellement, en ce début de vingt-et-unième siècle, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et d'autres souhaitent ardemment protéger leurs investissements contre, entre autres, le radicalisme religieux qui prend sa source en Afghanistan et en Irak.

Pour la société civile dans la région, cette situation représente un défi particulier. La religion est un élément significatif dans ces cinq pays, en dépit du fait qu'ils soient tous laïques et déterminés à le rester. L'influence du courant religieux musulman majoritaire varie fortement; d'une part, il soutient officiellement les politiques culturelles et sociales traditionnelles liées au projet de construction d'une nouvelle nation dans les cinq pays d'Asie centrale. A l'autre extrémité du spectre, se trouvent les jeunes membres de Hizb al-Tahrir qui ont été arrêtés pendant qu'ils distribuaient des tracts dans le bazar. Il existe toutefois des groupes religieux qui vivent isolés du reste de la société civile. Un rapport récemment publié sur les organisations communautaires en Ouzbékistan faisait valoir que les groupes religieux, qui sont fortement hiérarchisés, se distinguent notamment par leur indépendance et leur confession. La société civile en général et les ONG en particulier, qui ne possèdent pas d'organisations nationales représentatives, ne sont pas en mesure d'apporter une réponse conjointe à des questions aussi complexes et sujettes à controverse que la guerre contre le terrorisme.

Au Tadjikistan par exemple, les décisions prises en 1997 dans la foulée de la guerre civile, ont porté au gouvernement la coalition du parti de la renaissance islamique. Dans de nombreux villages tadjiks, la mosquée est située à une extrémité du village et l'ONG à l'extrémité opposée. Le partenaire d'INTRAC et analyste local, Kiomeddin Davlatov, fait valoir le point de vue suivant:

“L’effet de la politique menée par les Etats-Unis et la Russie dans la région et la manière dont la société civile peut la gérer est une question très complexe. Au sein de la société civile, le secteur des ONG a en effet été lancé par les Etats-Unis qui l’ont financé, formé, et développé et en ont orienté les activités. Au cours des dix dernières années, l’influence des Etats-Unis a abouti à la création de plus de 1.400 ONG au Tadjikistan. »

Passant en revue les effets positifs de l’influence occidentale, il mentionne les nouvelles connaissances acquises dans le domaine du fondement de la société civile, les opportunités d’emplois créées dans un contexte économique en forte crise, l’échange d’expériences au niveau international, l’aide humanitaire et la réhabilitation des infrastructures sociales, ainsi que la création d’un mécanisme d’assistance sociale alternatif aux structures gouvernementales.

Néanmoins, l’hégémonie occidentale présente également des désavantages. Kiomeddin fait valoir la subordination de l’autorité locale à l’autorité étrangère, la dépendance des ONG locales aux caprices des donateurs, l’absence de coordination entre différents programmes, et le danger de conflit social provoqué par une gestion maladroite de questions telles que l’égalité entre hommes et femmes. En outre, les ONG ne sont qu’une source de nouvelles idées parmi d’autres; pour les citoyens, d’autres opportunités peuvent être tout aussi significatives, telles que la possibilité d’entreprendre des études supérieures en Russie par exemple ou un pèlerinage à la Mecque.

Les ONG internationales et la société civile occidentale considèrent en général que la “crise de neutralité » signifie ceci : les sceptiques et les dissidents doivent-ils adhérer à la guerre contre le terrorisme, ce qui soulève la question des violations des droits de l’homme et des alliances douteuses conclues à l’étranger. En Asie centrale, les ONG de défense des droits humains commencent à se tourner vers les agences occidentales contre leur propre gouvernement, au nom de groupes religieux qui font campagne contre la guerre en Irak et les influences occidentales. La majorité des ONG tissent lentement des liens de plus en plus constructifs avec les gouvernements nationaux et les autorités locales, alors qu’ils ne sont pas encore affranchis de l’influence des donateurs étrangers. La société civile a besoin de plus de temps pour développer ses rôles.

En Ouzbékistan, l’aide permanente apportée par l’Occident à un régime autoritaire est actuellement remise en question à la suite de différentes plaintes portant sur des cas de violation des droits de l’homme. L’analyste de la région, Tanzilya Salimjanova, fait les observations suivantes sur les conséquences à grande échelle:

“Cette guerre a commencé à menacer le processus de démocratisation de l’Ouzbékistan. Le régime en a profité pour s’en prendre aux militants des droits de l’homme, aux groupes religieux, aux ONG et aux organisations internationales, arguant que la lutte contre le terrorisme exige que l’on prenne des mesures impopulaires. A titre d’exemple, une nouvelle directive destinée au secteur bancaire et publiée en février 2004 vise à empêcher le « blanchiment d’argent » au travers des subventions. Actuellement, toutes les subventions doivent être approuvées par une commission qui a été créée par

la Banque centrale d'Ouzbékistan, et le nombre de filiales qui sont autorisées à gérer les subventions est strictement limité. En mai, un nouveau projet de loi a encore renforcé les contrôles et limité la liberté économique des ONG et des entreprises. Il risque même de contraindre certaines ONG à ne travailler qu'en espèces, tant les procédures bancaires sont devenues compliquées. »

Ainsi, la guerre contre le terrorisme a eu des conséquences néfastes dans la région. Il serait extrêmement regrettable qu'elles entraînent une réduction du soutien accordé à la société civile alors que celle-ci commence à s'exprimer de manière indépendante et qu'elle a trouvé son rôle dans le développement social et local. Les observations de Tanzilya sont préoccupantes: « De manière générale, nous n'avons pas enregistré d'augmentation du soutien financier octroyé aux ONG locales par les organisations internationales. Les ONG font uniquement état d'un renforcement du contrôle exercé par les autorités sur les activités publiques. »

**Rédigé par Charles Buxton (directeur du programme ICAP) en collaboration avec Kiomeddin Davlatov (Tadjikistan) et Tanzilya Salimjanova (Ouzbékistan)**  
E-mail: [charlesb@intrac.kg](mailto:charlesb@intrac.kg)

### **Références**

Les rapports auxquels il est fait référence ont été rédigés par FACT Tashkent pour ce qui concerne les organisations de base en Ouzbékistan, et par Human Rights Watch et International Crisis Group pour ce qui concerne le Tadjikistan et l'Ouzbékistan.

\*\*\*

### ***gros plan* sur un pays La famine en Ethiopie: vingt ans après**

Je me souviens qu'en 1973, on annonçait aux actualités qu'une famine majeure avait frappé l'Ethiopie et provoqué la chute du régime impérial, parce que l'on avait affirmé que le gouvernement d'Hailé Sélassié avait tenté de masquer l'étendue du problème mais qu'il en avait été empêché par les médias qui avaient diffusé cette information dans le monde entier. Ensuite, en 1984, plutôt que de s'intéresser à la dernière famine, les médias s'efforçaient de couvrir les nombreux aspects des opérations de secours. En dépit d'un passé teinté d'un zèle quasi-stalinien, le premier ministre de l'époque, M. Mengistu, s'exprimait très fréquemment devant les caméras. A cette époque, de nombreuses ONG ont reçu des subventions importantes, et un certain nombre de nouvelles ONG a été créé dans le sillage de la famine en Ethiopie.

Toutefois, comme l'a demandé récemment, lors d'une émission télévisée, le reporter de la BBC, Michael Burke, qu'est-ce qui a changé en vingt ans? Le pays qu'il a visité avait à nouveau changé de gouvernement depuis la famine. Burke semblait être arrivé à une conclusion décourageante, à savoir que quasi rien n'avait changé, excepté peut-être que le gouvernement actuel était plus consciencieux que celui de l'ancien régime.

De nombreux dirigeants actuels d'Ethiopie et d'Erythrée ont reçu un soutien des ONG internationales d'aide alimentaire et autres alors qu'ils étaient dans l'opposition. Ils ont récompensé ce soutien en manifestant une suspicion généralisée à l'égard des ONG. A l'instar de la communauté des ONG, qu'avons-nous appris en vingt ans? La

population éthiopienne a presque doublé et on estime que chaque année près de 8 millions de personnes sont encore dépendantes de l'aide alimentaire. Le VIH/SIDA et les autres problèmes liés à la pauvreté n'ont pas été résolus, et l'Ethiopie compte parmi les pays les plus pauvres de la planète. L'Etat fortement centralisé n'a guère changé depuis l'Empire, excepté que les groupes ethniques dirigeants ont changé. Le concept d'Etat est intégré dans un contrôle centralisé et les acteurs non étatiques ne disposent que de peu d'espace. On peut affirmer que l'exemple de l'Ethiopie fait échec au développement centré sur l'Etat, parce que les progrès économiques et sociaux sont très faibles en dépit des bonnes volontés.

A l'échelon de la communauté, la société civile se maintient en dépit de – et non pas grâce à – l'Etat et d'autres sources d'aide. Par exemple, la force des associations informelles (entreprises de pompes funèbres et sociétés de crédit) semblent être une manifestation du dynamisme de la population et non le résultat des efforts des acteurs du développement qu'ils soient ou non étatiques. Néanmoins, en dépit d'une très forte présence des ONG internationales (ONGI) en Ethiopie, l'activité des ONGI reste dans une large mesure liée aux programmes de secours réguliers et non pas au développement à long terme. Il existe des expériences alternatives basées sur les atouts et les capacités locales mais elles sont malheureusement trop limitées pour satisfaire les besoins de quelque soixante millions de personnes.

Du point de vue historique, l'un des problèmes est que l'Ethiopie a joué un rôle dans la guerre froide et bénéficié alternativement de l'aide occidentale et soviétique, les deux parties en présence n'ayant pas souhaité contester la vision du développement centré sur l'Etat qui était la plus répandue. Il est encore plus regrettable qu'actuellement cet étatisme ne soit guère remis en question parce que les donateurs officiels sont préoccupés plus par l'instabilité de l'Ethiopie que par la nécessité d'aboutir à un développement véritablement démocratique et participatif. La position de l'Ethiopie dans la corne de l'Afrique, où la Somalie a sombré dans le chaos et le Soudan est ravagé par la guerre civile, suffit peut-être à convaincre les donateurs que la stabilité prime sur le développement. C'est peut-être pour cette raison que si peu de choses ont changé en vingt ans, même si le pays a bénéficié d'activités de secours et de développement. Dans l'intervalle, les agences officielles soulignent une fois encore qu'elles soutiennent l'Etat en lui apportant un soutien financier et d'autres programmes. Il reste à voir si l'adoption par le gouvernement de nouvelles politiques de décentralisation sera utile.

**Rédigé par Brian Pratt**

Directeur exécutif, INTRAC (E-mail: [b.pratt@intrac.org](mailto:b.pratt@intrac.org))

\*\*\*

## **Prévenir le conflit dans les Balkans: rôle des organisations de la société civile**

La première victime quand un Etat pluriethnique échoue de façon aussi spectaculaire qu'en Yougoslavie est l'habitude acquise de la coexistence pacifique. Pourtant, après la fin des hostilités ouvertes, la reconstitution du tissu local est la tâche de reconstruction la plus difficile. On attend de la société civile qu'elle joue un rôle

déterminant dans la reconstruction du capital social, mais elle est souvent confrontée à des difficultés insurmontables. Lorsque la communauté internationale impose la paix, comme ce fut le cas dans les Balkans, il existe de nombreuses façons de poursuivre la guerre par d'autres moyens. Les leaders nationalistes peuvent utiliser le processus politique pour empêcher les accords constitutionnels les plus élaborés. Par exemple, dans le nouvel Etat bosniaque, le grand nombre d'autorités ethniques présentes à l'échelon sub-étatique était destiné à convenir à tous les anciens belligérants sans en satisfaire aucun en pratique.

Le fait que la réconciliation soit souvent considérée comme relevant du domaine des acteurs non étatiques à l'échelon local perd tout son sens lorsque ses méthodes et les ressources de mise en oeuvre dépendent de donateurs internationaux. Cela se vérifie en particulier lorsque les nouveaux Etats constitués selon des frontières ethniques conspirent avec les populations pour empêcher que la justice internationale soit rendue. Dans les Balkans, un même homme peut être considéré comme un héros de guerre dans un groupe ethnique et comme un criminel de guerre dans un autre. Il a fallu neuf ans pour que les Serbes de Bosnie reconnaissent avoir pris part au massacre des civils bosniaques de Srebrenica (1995) et ils refusent toujours de livrer les responsables politiques et militaires des crimes de guerre au Tribunal de La Haye.

En de telles circonstances, il n'est guère surprenant que les acteurs civils oeuvrent souvent plus ou moins exclusivement dans leur propre circonscription ethnique, ce qui neutralise leur efficacité en tant qu'agents de la réconciliation interethnique. Toutefois, lorsque les organisations de la société civile ont pu faire preuve d'impartialité, leur impact a été déterminant ; le Macedonian Centre for International Co-operation (MCIC) en est un parfait exemple.

En 1999 et 2001, aux moments où l'ex-Yougoslavie a failli basculer dans la guerre civile suite aux événements qui ont troublé le Kosovo, le MCIC s'est alors affirmé comme une source d'aide d'urgence compétente et sûre, en dépit des pressions intenses exercées sur le personnel par les différentes communautés. De plus, il a mené une campagne vigoureuse contre la violence dans la résolution des différends politiques et, en 2001, il a réussi à négocier l'aide humanitaire pour les communautés bloquées derrière la ligne de front, qui étaient hors de portée de la Croix-Rouge internationale. Ces actions volontaires et les protestations vigoureuses et non partisans du MCIC ont conduit à la création d'un espace légitime pour tous les citoyens, quelle que soit leur origine ethnique, afin d'insister sur une solution négociée. Les organisations de la société civile appartenant à une circonscription unique se sont jointes aux convois qui ont franchi le blocus et envoyé un message fort aux combattants potentiels.

L'exemple du MCIC démontre à quel point la prévention des conflits est importante dans le processus de réconciliation lorsque la faillite de l'Etat se répercute au niveau ethnique. Le succès de cette organisation est dû en grande partie à la manière dont elle a été créée, lorsque les chefs de file de la société civile issus d'ethnies différentes se sont associés au soutien passif accordé de longue date par un réseau oecuménique, dénommé Conseil oecuménique des Eglises (COE). La prévoyance des membres du COE a permis à une organisation de niveau national, imprégnée des valeurs civiques que sont la tolérance et la pluralité, de se tenir prête en cas de crise. Une telle capacité

de vision à long terme est plus que nécessaire pour relever le défi de la réconciliation entre les communautés dans les Balkans.

**Rédigé par John Beauclerk, INTRAC**

Directeur de programme pour l'Europe centrale et orientale, INTRAC. E-mail: [j.beauclerk@intrac.org](mailto:j.beauclerk@intrac.org)

\*\*\*

## **INTRAC de l'intérieur**

Après trois ans et demi, Natasha Turlow a quitté INTRAC à la fin du mois de juillet. Nous lui présentons tous nos vœux de réussite. En août, notre assistante financière, Carol Beaumont, nous a également quitté après deux ans et demi. Tasha et Carol nous manqueront beaucoup.

Nous sommes très heureux d'accueillir plusieurs nouveaux collègues: Frances Rubin, qui sera notre directrice de la consultance, et Rebecca Wrigley, qui assure actuellement la direction du Programme Praxis. Abi Laing nous a rejoint, il occupe actuellement le poste d'administrateur temporaire, tandis que Tania Little a repris la place d'administrateur du bureau.

Nos bénévoles continueront à nous apporter une aide précieuse, et nous avons dû nous séparer de Camilla Mitchell, Tom Davis, Assunta Nicolini et Helen Blenkarn. Nous sommes heureux d'accueillir Dustin Hutchinson, qui a travaillé avec nous cet été sur un projet dans le cadre d'un mémoire, et Gina Borbas, qui fait une recherche sur les Roms.

**Shelagh Windsor-Richards**

Office Manager, INTRAC. Email: [s.windsor-richards@intrac.org](mailto:s.windsor-richards@intrac.org)

\*\*\*

***ontrac***

ISSN 1476-1327

Éditeur: Vicky Brehm, chercheur, INTRAC

Design : Sophie Johnson, Colophon

Impression et distribution : Warwick Printing

*ontrac* est le bulletin d'informations d'INTRAC (Centre International de Recherche et de Formation des ONG). Il est publié trois fois par an. Le contenu du bulletin d'informations peut être reproduit et traduit librement pour autant que les sources soient citées. INTRAC tient à remercier les organisations suivantes pour leur contribution à la production d'*ontrac*: Christian Aid, Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Denmark, Novib, Save the Children Norway, Save the Children Sweden, Save the Children UK et South Research.

Pour vous abonner à *ontrac*, prenez contact avec Tania Little à INTRAC ([t.little@intrac.org](mailto:t.little@intrac.org)) en indiquant si vous souhaitez le recevoir par e-mail (anglais,

chinois, français, portugais, russe ou espagnol) ou par courrier (en anglais et russe uniquement).

INTRAC	Tél: +44 (0) 1865 201 851
PO Box 563	Fax: +44 (0) 1865 201 852
Oxford OX2 6RZ	Email: <a href="mailto:info@intrac.org">info@intrac.org</a>
Royaume-Uni	Site web: <a href="http://www.intrac.org">http://www.intrac.org</a>

INTRAC est une société anonyme portant le n° 2663796 et une association caritative enregistrée portant le n° 1016676.