

---

## Associations et ONG dans le monde arabe : vers la mise en place d'une problématique

*Sarab Ben Néfissa\**

### Un objet non identifié et non reconnu

L'objectif assigné à cet ouvrage collectif était initialement modeste. Il souhaitait simplement, dans le champ scientifique français, être une première introduction à la question associative et à celle des ONG dans les pays arabes. Tel était le contenu de l'appel à contribution : faire une sorte de « panorama », d'état des lieux de ce qui existe actuellement dans les pays arabes sur une question qui est devenue aujourd'hui un enjeu stratégique à l'échelle de la planète : les associations et les ONG.

Pourtant, malgré la modestie de l'objectif, il s'est rapidement avéré que la collecte des différentes contributions et leur édition a constitué une sorte de gageure et même un exercice « périlleux », parce qu'il s'agissait de regrouper des travaux de chercheurs appartenant pour leur grande majorité à la « tradition » scientifique française sur un « objet » dont le statut n'est pas reconnu en tant que tel (pour ne pas dire illégitime) par la recherche française. Cela ne semble pas être le cas de la « tradition » scientifique anglo-saxonne. Les sociétés savantes sur le sujet ainsi que les ouvrages et les revues sont multiples.

À cette difficulté de départ s'ajoute le fait que cet ouvrage collectif sur un « objet non identifié » devait porter sur les pays arabes. Là également, force est de constater que la recherche académique française sur les pays arabes contemporains, pour des raisons diverses, a d'autres préoccupations. Elles sont principalement politologiques tant il est vrai que les systèmes politiques arabes posent problème aux grilles de lecture des politologues aussi bien arabes que français et anglo-saxons (Salamé, 1994). Leurs difficultés d'analyse sont exacerbées par les sollicitations nombreuses dont ils font l'objet pour donner des réponses rapides aux multiples événements et crises qui particularisent cette aire géopolitique : le « drame algérien », l'« islamisme sous toutes ses variantes », le « conflit israélo-palestinien », « la guerre du Golfe », « la crise soudanaise », « la crise irakienne », etc. Pourtant, et telle est une de

---

\* IRD Paris.

nos hypothèses principales, c'est peut-être par la médiation de travaux qui se situent dans l'interface entre le politique *stricto sensu* et le social ou l'économique, que les difficultés d'appréhension du politique des pays arabes pourront être levées. Le thème des associations et des ONG en est un bel exemple.

La dernière difficulté et non la moindre provient du fait que la mise en place de problématiques scientifiques sur cette question se heurte au « surinvestissement » idéologique, politique et économique et à la « surmédiation » dont les ONG sont l'objet. Les énonciateurs de discours sur les ONG sont pléthore : organisations financières internationales, experts en tout genre, bureaux d'études, pouvoirs publics et surtout les acteurs des ONG elles-mêmes. D'une certaine manière, y a-t-il vraiment de la place pour un discours au « nom de la science » sur ce sujet ? Il est probable qu'un tel phénomène ait contribué à en éloigner les scientifiques.

La collecte des diverses contributions à cet ouvrage s'est déroulée sur plus de trois ans... car il fallait, notamment, laisser aux jeunes chercheurs le temps de tirer quelques conclusions de leurs observations.

Il s'agit donc là d'un travail de pionnier qui présente les défauts et, nous l'espérons, les qualités d'un tel travail : l'aspect généraliste, descriptif et peu problématisé mais en même temps un premier « défrichage », des remarques et des constatations importantes qui constituent de premières pistes de recherches, de premiers jalons pour la construction de problématiques rigoureuses sur le sujet, travail qui nécessitera forcément un effort collectif. C'est en tout cas le souhait émis dans cet ouvrage. Les résultats qui apparaissent dans ce premier dévoilement sur les « associations et ONG dans le monde arabe » vont donc servir de canevas pour cette introduction qui va chercher à poser les problèmes d'ordre théorique et épistémologique liés à cette question, dans l'espace politique des États arabes.

Qu'est-ce qui spécifie une association et une ONG ? Quelles sont les catégories « dominantes » à l'intérieur desquelles associations et ONG sont appréhendées ? Quelles sont les plus importantes critiques faites à ces catégories ? Quels sont les termes utilisés dans les pays arabes ? Est-ce que les « ONG » et les « associations » sont nécessairement sociologiquement pertinentes en elles-mêmes ou est-ce qu'il ne conviendrait pas de les étudier comme des analyseurs ou porte d'entrée vers d'autres phénomènes sociaux (De Sardan, 1998) ? Si oui, lesquels ? Que dit l'expérience associative française à ce propos ? Est-il pertinent de poser à l'expérience associative des pays arabes les questionnements liés à ce qu'on appelle en France l'ancienne et la nouvelle question sociale ? Ne convient-il pas plus d'arrimer aux réalités associatives arabes une problématique d'ordre politologique liée notamment à la difficile démocratisation de ces pays ?

### **L'imprécision des catégories**

Incontestablement, les travaux « dominants » sur la question des ONG et des secteurs associatifs sont d'origine anglo-saxonne et plus particulièrement américaine. En France, les travaux sur ce thème sont encore rares. Ils n'ont pas acquis leurs lettres de noblesse ni chez les sociologues, ni chez les politologues ni même chez les économistes « purs ». De manière significative,

l'étude des ONG et des secteurs associatifs se fait dans le cadre d'une discipline récente relativement marginale en France : l'économie sociale. Le peu d'intérêt pour le phénomène est, de manière « commune », relié à « la » tradition scientifique française qui serait elle-même victime de la tradition politique caractérisée par l'étatisme et le « jacobinisme français ». Il y aurait ainsi des sujets « nobles » et des sujets « méprisés » et marginalisés. La réticence à construire une problématique autour d'un objet « associations-ONG » proviendrait bien plutôt, dans la recherche scientifique française, du questionnement de la pertinence scientifique de la focalisation sur un tel objet. Associations et ONG sont généralement appréhendées au sein de problématiques plus larges comme les mouvements sociaux : féministe, ouvrier, etc.

D'une certaine manière, la recherche académique française a été prise de court par le phénomène « ONG » et les publications sur le sujet sont extrêmement récentes. Nous en retiendrons deux : l'ouvrage de l'économiste Édith Archambault (1998), *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France* et l'ouvrage collectif *ONG et développement* dirigé par J.-P. Deler, Y.-A. Fauré et P.-J. Roca (1998). Si le premier ouvrage porte sur la France, le second porte principalement sur les ONG du Nord travaillant dans les pays du Sud, les ONG du Sud, et leurs relations.

Les travaux anglo-saxons les plus récents et les plus pertinents sont ceux suscités par le programme Johns Hopkins de comparaison internationale du secteur sans but lucratif de l'International Society for Third-Sector Research qui a débuté depuis plus de cinq ans et est dirigé par le Pr Lester M. Salamon de l'université Johns Hopkins aux États-Unis. Ce programme en est à sa troisième conférence internationale et publie la revue *Voluntas*. De manière symptomatique, l'ouvrage d'Édith Archambault qui porte sur la France est d'abord paru en anglais avant d'être traduit en français, et il s'est fait dans le cadre de ce programme dont l'intérêt est multiple. Il concerne quinze pays : sept pays industrialisés, un pays en transition et sept pays en voie de développement. Parmi ces derniers, l'Égypte. Le programme part du constat que partout dans le monde existent des organisations sans but lucratif qui œuvrent dans des domaines similaires. Pourtant, la connaissance de ce secteur est faible, voire nulle, car les conventions du système international de comptabilité nationale ne permettent pas de l'identifier, rendant ainsi les comparaisons internationales impossibles. C'est pour combler ces lacunes que le programme a été lancé en mai 1990. Il cherche à « ...lever le voile sur un monde longtemps négligé et qui pourtant apporte depuis longtemps une contribution importante à la solution des problèmes humains dans le monde. Aujourd'hui, suite au réexamen du rôle de l'État dans les pays industrialisés et les pays en voie de développement (PVD), ces organisations sont aussi bien des vecteurs de sociabilité et des instruments de transformations sociales que des acteurs économiques essentiels, capables de répondre aux besoins sociaux en émergence, de faire face à des questions graves de société et de créer des emplois dans les pays où l'intervention publique a montré ses limites... » (Salamon, Helmut, Anheir, 1996).

Les associations et les ONG sont donc étudiées à l'intérieur d'une catégorie qui leur semble spécifique : « secteur sans but lucratif » ou « secteur non lucratif ». Mais parfois, d'autres catégories sont utilisées : tiers secteur ou troisième secteur (traduction de l'américain « *third sector* ») ; *voluntary sector*,

qui semble propre à la tradition britannique ; et « économie sociale » qui elle, est liée à la France. Il existe donc une certaine imprécision du vocabulaire qu'il importe de clarifier.

La définition du secteur sans but lucratif retenue par le programme de comparaison internationale retient cinq critères principaux et deux restrictions : le secteur sans but lucratif est ainsi défini comme l'ensemble des organisations qui sont simultanément formelles, c'est-à-dire déclarées et institutionnalisées ; privées, c'est-à-dire distinctes de l'État et des collectivités territoriales ; indépendantes, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir leurs propres règles de direction et instances de décision avec notamment l'existence d'un budget propre ; elles ne doivent pas distribuer de profit à leurs membres et quand elles réalisent du profit, il doit être réinvesti pour servir l'objet social et enfin elles doivent comporter un certain niveau de participation volontaire ou de bénévolat même si cela se limite aux membres du conseil d'administration. Les deux autres critères restrictifs sont le fait de ne pas être religieuses et politiques de manière directe.

À partir de cette définition, une nomenclature commune des organisations sans but lucratif a été adoptée : International Classification of Non Profit-Sector Organisations qui se base sur le « bien ou le service produit », le type ou le domaine d'activité de ces organisations. La catégorie française d'« économie sociale » inclut, elle, quatre composantes principales : les coopératives, les mutuelles, les associations type loi 1901 - les plus importantes et les plus diverses -, et enfin les fondations.

Pour que son étude sur la France puisse être utile au programme de comparaison internationale sur le troisième secteur, Édith Archambault a été dans l'obligation d'inclure certaines organisations et d'en rejeter d'autres. Dans la mesure où la principale différence entre les deux secteurs réside dans le critère de non-distribution du profit, elle a écarté de son champ d'études les coopératives et les mutuelles car elles redistribuent souvent le profit à leurs membres et à leurs clients sans compter le fait qu'elles travaillent principalement pour leurs membres. Par contre, Édith Archambault a inclus dans son champ d'étude les associations de tourisme social qui cherchent à encourager le tourisme des classes défavorisées, les comités d'entreprise qui sont administrés par les salariés élus sur la liste syndicale, et les entreprises intermédiaires qui aident à l'insertion des jeunes en difficulté. Elle a inclus également les chambres de commerce, d'agriculture et des métiers et les associations à la périphérie de l'école publique.

Est-il pertinent d'appréhender les associations et les ONG du monde arabe à l'intérieur des deux catégories qui viennent d'être succinctement et schématiquement résumées ? Pour la catégorie « économie sociale », cela semble très difficile car elle présente l'« originalité » d'être définie non par les scientifiques intéressés par l'objet mais par le politique et plus précisément par les pouvoirs publics français puisque, selon Édith Archambault, c'est le statut juridique qui est le principal critère d'appartenance à l'économie sociale et plus précisément la charte de l'économie sociale de 1980. Or, à ce propos, chaque pays a ses législations sans compter le fait que le regroupement des différentes composantes de l'économie sociale est lié à une politique publique précise et qu'il n'est pas légitimé scientifiquement en tant qu'objet. À l'origine, l'expression « économie sociale » est liée au paterna-

lisme social du début du XX<sup>e</sup> siècle qui est un mouvement philanthropique patronal qui n'est pas propre à la France et qui consiste pour les industriels à stabiliser leurs ouvriers en leur offrant de multiples avantages sociaux : logements, sursalaires familiaux, retraites, etc. De même, il est possible de dire que le féminisme catholique, mouvement à l'origine des travailleurs sociaux, et la naissance de la Croix-Rouge pendant la guerre 1914-1918 sont également les antécédents historiques de l'économie sociale.

La catégorie « secteur sans but lucratif » (SSBL) qui inclut évidemment la sous-catégorie « associations et ONG », peut-elle être adoptée telle quelle pour traiter des associations et des ONG dans le monde arabe ? Ce n'est pas non plus évident. Les sept critères adoptés peuvent être, sur la base de ce que l'on connaît du monde arabe, remis en question. Si comme le suggère l'introduction au programme, il s'agit de lever le voile sur des « vecteurs de sociabilité », « des instruments de transformations sociales » et des « acteurs économiques » non reconnus en tant que tels, force est de constater que pour les pays arabes, la définition retenue ne peut pas fonctionner pour de multiples raisons.

Dans les pays arabes et probablement dans d'autres pays en voie de développement, les formes que revêt la prise en charge des problèmes humains, sociaux et économiques sont loin d'être toutes formelles, organisationnelles et institutionnelles... À ce niveau, c'est « l'informel » qui prime, même si cet informel a ses propres règles de fonctionnement qu'il s'agit de découvrir et d'analyser. Le poids multiforme de la présence administrative et étatique sur les associations des pays arabes rend difficile la catégorisation « privé » opposée à « public ». Les mêmes propos peuvent être tenus pour le critère de leur « indépendance » et la question de la non-distribution des profits. Enfin, les deux derniers critères sont faciles à déstabiliser : le facteur religieux semble être un élément important de la création associative dans les pays arabes et les problèmes de démocratisation dans ces pays font que les associations et les ONG sont des lieux d'expression politique et citoyenne et des enjeux de luttes entre forces politiques opposées.

Cette remise en cause de la définition du secteur sans but lucratif est évidemment « caricaturale » et extrémiste. Elle ne tient pas compte des nuances importantes qui ont été données par les concepteurs de la définition sans compter le fait que, dans tous les pays, et là le monde arabe est loin d'être une exception, il existe des différences importantes entre ce que « doit » être le SSBL et sa réalité sociale ou sociologique. Cette critique a donc pour seul objectif de mettre l'accent sur les problèmes épistémologiques majeurs de cette définition du SSBL. Ces problèmes ont été quelque peu abordés par la recherche française, notamment lors du colloque sur les ONG de développement à Bordeaux en 1997 (Deler, Fauré, Piveteau, Roca, 1998).

Jean-Pierre Olivier de Sardan rappelle surtout que les ONG ne sont pas seulement sociologiquement pertinentes en elles-mêmes, mais elles sont aussi et surtout une « porte d'entrée » vers d'autres processus sociaux à divers égards plus importants. Plutôt que de s'enfermer dans de seules recherches monographiques ou comparatives sur une ou des ONG [...], on doit concevoir que l'analyse des ONG soit un mode d'accès, parmi d'autres mais autant que d'autres, au changement social, aux pouvoirs locaux, à la « gouvernance » nationale ou internationale, aux faits de développement, aux interfaces cultu-

relles ou sociales, aux innovations, aux transformations des représentations et des pratiques...

Cette observation de J.-P. O. de Sardan semble parfaitement convenir au propos de cet ouvrage. En effet, il a été demandé aux différents auteurs non pas tant de faire des monographies que de décrire le panorama du paysage associatif du pays arabe concerné. Cette sorte de panorama, malgré son aspect descriptif, a pour intérêt de révéler certains indicateurs des réalités associatives arabes qui peuvent conduire aux types de problématiques à l'intérieur desquelles les associations et ONG du monde arabe doivent être analysées pour être comprises.

Mais avant de tirer les principales remarques et indicateurs des contributions à cet ouvrage, il convient de s'interroger sur les termes utilisés dans les pays arabes pour désigner les associations et les ONG. Pour ce faire nous nous baserons sur l'expérience égyptienne qui semble pouvoir être reproduite pour les autres pays du fait, notamment, de la centralité politique de ce pays.

Les deux termes *jam'iyya* (association) et *munadbama ghîr bukûmtiyya* (ONG) sont aujourd'hui utilisés de manière indifférenciée dans la grande presse égyptienne et plus généralement dans les discours de l'élite sociale, intellectuelle et politique. Cela n'a pas toujours été le cas. Avant la montée en puissance du phénomène ONG, le terme utilisé était *jam'iyya* dont la racine est assez similaire de celle du terme français association. *Jam'iyya* signifie mettre ensemble, rassembler et *socius*, mot latin qui a donné naissance à « association » et à « société » signifie allié, compagnon. Le terme endogène au monde arabe et à la France est donc bien association. Mais alors qu'aujourd'hui, pour la France, le terme ONG semble réservé à ces organisations des pays du Nord qui interviennent dans les pays du Sud, dans les pays arabes, les ONG ont été assimilées aux organisations connues depuis au moins la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : *al-jam'iyya al-abliyya* ou associations civiles et *jam'iyya kbayriyya* ou associations de bienfaisance. Or, cette réalité n'est pas connue en dehors du monde arabe et rares sont les travaux qui la mentionnent. De manière générale, on pense en Occident que les ONG existant dans les pays en voie de développement sont des « dépendances » des ONG des pays du Nord, ou alors qu'elles sont de création récente liée à la modernisation, à la globalisation et aux mesures de « bonne gouvernance » qui rehaussent le statut de l'ONG, afin qu'elle devienne un acteur à part entière de la conduite du développement au même titre que les États et le secteur privé (Stoker, 1998). Aujourd'hui, l'ONG est devenue une catégorie propre aux pays du Sud ou aux pays en voie de développement dans le cadre de la remise en cause du rôle des États, voire du discrédit qui les affecte.

L'assimilation récente entre les termes ONG et association dans les pays arabes, si elle est parfaitement compréhensible pour les raisons qui viennent d'être avancées, peut être toutefois source de malentendus. En effet, l'expression ONG renvoie de manière négative au phénomène politique... tout comme d'ailleurs le terme « gouvernance » qui lui est aujourd'hui intimement lié. Tel n'est pas le cas de l'expression *al-jam'iyya al-abliyya* qui renvoie plutôt à ces regroupements collectifs et organisations de citoyens (*abl* signifie plutôt les habitants d'un quartier, d'un village ou d'une ville et pourrait être traduit par les autochtones) qui se rassemblent sur la base de leurs propres moyens et initiatives pour accomplir une mission qui les concerne collectivement.

Par conséquent, le terme arabe *jam'iyya* ne semble pas être pensé dans un rapport quelconque avec le « gouvernement » ou le « politique ». Ce n'est pas le cas du terme ONG et ce n'est pas le cas non plus du terme association qui, en France notamment, semble intimement lié dans l'imaginaire français à la célèbre loi 1901 (Bardout, 1991). L'importance de cette loi dans la vision française renvoie à des significations politiques et à des valeurs et croyances politiques propres à cette société. La loi 1901 qui exprime la reconnaissance par l'État de la liberté d'association connote les valeurs de la participation, de la responsabilité, de la solidarité, de la démocratie « à la base » en un mot de la mobilisation des citoyens pour défendre des intérêts particuliers non lucratifs face à un État défenseur de l'intérêt général, mais trop lointain. Dans la vision politique commune, les associations sont placées du côté de la « société civile » et non de l'État, du côté du « collectif » mais non du « public » ou du « privé », ou plutôt du côté d'un « privé » moralisateur car il ne s'agit pas de défendre des intérêts égoïstes et lucratifs mais des intérêts « collectifs » et surtout non lucratifs.

### L'expérience associative française

Cette vision différente de l'association en France et dans les pays arabes n'est évidemment pas sans significations. En France, la promulgation de la loi 1901 a été vécue comme une victoire de la société contre l'État, car elle semble avoir été une entreprise difficile et pleine d'embûches du fait des résistances politiques (les pouvoirs publics) et économiques (les patrons) à la liberté d'association (Bardout, 1991).

La question associative en France est grandement liée à la construction de la « question sociale », tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, et aux contradictions de l'ère libérale marquée sur le plan sociologique par la croissance démographique, l'urbanisation, la naissance d'une société individualiste de masse et par une division entre les classes sociales. La question sociale est notamment liée au fait que les anciens modes de traitement de la pauvreté et de l'indigence n'étaient plus adaptés à la nouvelle situation socioéconomique et plus particulièrement à la « massification » du paupérisme qui est devenue un fait social désignant une masse de personnes qui, tout en travaillant, vivaient dans la misère et l'indigence (Rosanvallon, 1990 : 155). Le système des bureaux de bienfaisance et de secours publics dans lesquels les pouvoirs publics français restaient enfermés ne pouvait plus prendre la situation en main, bien que la Révolution française ait remis en cause le principe de la charité chrétienne facultative et ait affirmé que la société avait une dette sociale envers les pauvres et les malheureux.

Ainsi, si le mouvement associatif français était à l'origine issu de la base de la société pour créer du lien social entre des individus atomisés par les mutations économiques, sociales et politiques, pour des raisons diverses et qui restent l'objet de débats entre les chercheurs, ce mouvement issu de la base s'est transformé en création du lien social par le « haut », c'est-à-dire par la bureaucratie étatique. Cette donnée va contribuer à écarter les enjeux sociaux fondamentaux de la question associative française. Pour Édith Archambault, c'est cette spécificité politique qui explique que, malgré le vote de la loi 1901, le secteur associatif français prendra un retard considérable par rapport aux autres pays européens.

Ce rapide parcours de l'histoire des réalités associatives françaises entend surtout démontrer que la question associative dans un pays donné ne peut être considérée indépendamment de son contexte social, politique, économique, idéologique et anthropologique. Le fait d'articuler la question associative française à l'ancienne et à la nouvelle question sociale dans ce pays n'est pas gratuit. Ce choix s'impose d'une certaine manière. Traiter du fait de « s'associer », c'est traiter de la question du lien social ou sociétal de la manière dont il est conçu, perçu et construit. Aujourd'hui, avec la crise économique, la crise de l'État providence et du modèle étatique keynésien, les organisations du secteur sans but lucratif français sont ainsi invitées à revenir à leur message originel : créer du lien social, mission que les pouvoirs publics ne semblent plus pouvoir assumer. Il leur est demandé de répondre aux nouveaux besoins sociaux atomisés et fragmentés, de faire baisser les demandes de l'État, de réencastrer la solidarité dans la société et de faciliter l'action administrative. Cette nouvelle logique de décentralisation et de valorisation des innovations et initiatives sociales, imposée par les nécessités économiques nationales et internationales, est-elle vraiment en train de se réaliser et surtout est-elle issue de la base et de ce qu'on appelle les nouveaux mouvements sociaux ? N'est-elle pas également et largement induite par le haut ? Le fait que le financement des associations soit principalement d'origine publique et que les collectivités territoriales continuent à considérer les associations comme des organisations para-administratives permet de relativiser le renouveau associatif français dont parle Édith Archambault. Cette dernière note qu'à de rares exceptions, les associations françaises n'agissent pas comme des groupes de pression et que beaucoup d'entre elles sont les nouveaux relais de l'action publique permettant d'échapper aux contraintes sévères des règles de droit public et d'ajuster l'action administrative aux réalités du terrain.

### **Quelques éléments sur l'histoire associative des pays arabes**

À partir de l'expérience associative française et notamment de son articulation avec l'ancienne et la nouvelle question sociale, que peut-on dire des expériences associatives dans les pays arabes ? Il faut tout d'abord mentionner que les pays arabes ont une expérience associative ancienne, et les chercheurs et intellectuels arabes qui s'intéressent à cette question sont fiers de rappeler que les premières associations de type « moderne » sont nées dès la fin du XIX<sup>e</sup>. En effet, la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> siècle ont vu la floraison d'une multitude de sociétés savantes et intellectuelles, et de sociétés de bienfaisance axées principalement sur l'éducation et la fondation d'écoles et d'hôpitaux. Peut-on pour autant dire que cette expérience renvoie aux mêmes réalités sociales, politiques, voire anthropologiques qu'en France ? Rien n'est moins certain. Quelle était donc la « question sociale » posée implicitement ou explicitement par la naissance de ces regroupements ? Ce qui pourrait s'apparenter à une question sociale, enjeu de la question associative, est tellement différent du contexte européen ou français qu'il convient de se demander s'il est même possible de parler de « question sociale ». Trois raisons président à un tel constat.

Premièrement, il semble assez clair que les raisons d'être de ces regroupements ne sont pas liées, comme en France, à des mouvements sociaux qui

ont nourri les interrogations des théoriciens sur les risques de la dissolution sociale, mais se rapportent à des mouvements liés plutôt aux interrogations des élites arabes de l'époque, préoccupées non par un risque de dissolution sociale mais par l'occupation coloniale de leur pays et par ce qu'on a appelé ultérieurement la question nationale. Par conséquent, la « question sociale » arabe s'est construite dans un rapport antinomique à la domination étrangère et non dans un rapport antinomique avec les pouvoirs publics, et ce dans le cadre de la nouvelle division socioéconomique entre le capital et le travail liée à l'industrialisation du pays, comme en France, au XIX<sup>e</sup> siècle. Bien au contraire, élites, pouvoirs publics et sociétés partageaient la même réaction de refus de la domination étrangère d'abord justifiée idéologiquement par le réformisme musulman, pour prendre ensuite une tournure plus « politique » avec le développement des différents mouvements nationalistes.

Deuxièmement, les élites qui ont posé cette question « sociale » n'étaient pas en quête de solutions pour créer un lien social menacé par des mutations socioéconomiques, mais recherchaient des solutions pour réformer le lien social existant, perçu comme la source de l'arriération de leur société et qui aurait rendu possible la domination étrangère. D'où, notamment, la fondation des écoles modernes et également toute l'entreprise de traduction et de réception des nouvelles idées nées en Europe autour de la Révolution de 1789.

Troisièmement, cette question sociale spécifique a largement été formulée dans des termes religieux et la question de la réforme sociale a été intimement liée à la question de la réforme religieuse. Il n'est pas exagéré de dire que le réformisme musulman a été central dans cette préhistoire du mouvement associatif des pays arabes et il est symptomatique de noter l'importance accordée dans les pays arabes à l'Association islamique de bienfaisance fondée vers 1890 en Égypte et associée à la figure du père fondateur du réformisme musulman, le cheikh Muhammad 'Abduh.

Cette association fut fondée une année après l'installation britannique en Égypte pour principalement créer des écoles modernes destinées aux enfants défavorisés par la détérioration de la situation scolaire, en comparaison de la période de Muhammad 'Alî Pacha et d'Isma'îl. Le nombre des écoles publiques avait beaucoup diminué et l'occupation britannique les avait rendues payantes. Cette remise en cause du principe de la gratuité des écoles modernes eut pour conséquence d'exclure la plus large partie du peuple égyptien de la formation scolaire qui avait pour objectif de créer des cadres administratifs et techniques nécessaires à la modernisation du pays. La formation dispensée dans les écoles d'al-Azhar ne permettait pas de répondre à de tels objectifs. L'enjeu principal était donc de continuer à faire émerger une élite autochtone menacée à terme de disparition par le développement important des écoles des communautés étrangères installées en Égypte. L'objectif principal de cette association fut donc de fonder des écoles modernes gratuites pour les enfants du peuple à l'aide de financements provenant des notables du Caire et des provinces.

Outre la différence importante entre les deux questions sociales : « fonder du lien social » et « réformer le lien social », ce qui distingue les deux mouvements associatifs est le fait que, dans les pays arabes, l'histoire associative montre qu'il ne s'agit pas d'un phénomène lié aux couches défavorisées

de ces pays, mais bien au contraire d'un phénomène lié à leurs élites intellectuelles, politiques et administratives. Là encore, l'association de Muhammad 'Abduh servira d'exemple. Il est important de noter que son premier président était le gouverneur du Caire de l'époque, Ibrâhîm Pacha Ruchdî et Muhammad 'Abduh l'a présidée de 1905 à 1908 au moment où il était muftî al-dyâr en Égypte. Cette association a été le « passage obligé » de toute l'élite politique, sociale et intellectuelle égyptienne et les fonctions de ses différents présidents montrent que plutôt que d'étroitesse de liens avec les plus hautes sphères politiques et sociales, il convient mieux de parler d'identification : deux émirs dont l'un devenu sultan d'Égypte, deux présidents du Conseil des ministres, deux présidents d'al-Azhar, etc.

Quant aux associations animées par les nationalismes, les mêmes propos peuvent être émis. Les différents nationalismes arabes, quelles que soient les particularités de leurs idéologies (socialisme, baathisme, nationalisme), ont fait de la conquête de l'État aux mains des occupants ou des « dirigeants politiques corrompus » et de la construction d'États modernes leurs objectifs principaux. Il n'est donc pas étonnant qu'une fois les indépendances acquises ou les révolutions effectuées, les différents dirigeants nationalistes aient cherché soit à diminuer le rôle des associations, soit à les contrôler fermement, soit tout simplement à les supprimer. L'État était au cœur de leur projet de réforme sociale et c'était à lui d'éduquer, de soigner, d'aider les pauvres, de corriger les inégalités, etc. Par ailleurs, il est symptomatique de noter que dans de nombreux cas, ce sont les dirigeants associatifs qui se sont transformés en dirigeants politiques.

### **Le renouveau associatif et la crise des États distributifs arabes**

Si donc, la société française a mis près d'un siècle pour confier à la bureaucratie étatique le soin de gérer le social, les États arabes de l'après-indépendance ont fait de l'équité et de la prise en charge sociales une de leurs principales bases de légitimation. Les caractéristiques de l'entreprise étatique délimitées par Ghassan Salamé (1996) pour tous les pays en voie de développement (PVD) sont parfaitement reductibles pour les pays arabes.

« L'idéal type de l'État nouveau dans la périphérie avait des objectifs ambitieux. Il était idéologiquement nationaliste, s'engageant à incarner une nation à l'existence douteuse dans un appareil à compétences territoriales douteuses. Il se voulait également, du moins en apparence, philosophiquement moderniste-séculariste. Au niveau économique, il entendait être productiviste-dirigiste. Enfin, il se voulait socialement protecteur, dispensateur d'égalité et de justice. L'identification des citoyens à l'État dont ils portaient le passeport était, au moins en partie, proportionnelle aux services que cet État garantissait en matière de santé, d'éducation, d'emploi et d'habitat. Les nouveaux États se devaient de fournir ces services au plus grand nombre, à ces "masses" dont l'adhésion politique, confirmée par des votes plébiscitaires, légitimait le pouvoir des dirigeants. Ils désignaient aussi les cadres syndicaux et professionnels et redéfinissaient au nom de la modernité et à leur convenance, les liens de solidarité sociale autorisés et ceux qui ne l'étaient plus. Mais par de telles ambitions, ces États étaient tout naturellement politi-

quement autoritaires. Et enfin, ils se définissaient comme diplomatiquement non alignés ».

Plus même que la prise en charge sociale, il s'agissait de transformer les sociétés, de les développer pour leur faire rejoindre le « concert des nations développées ». Sur le plan politique, c'est notamment ce pacte qui a justifié l'autoritarisme des pouvoirs politiques arabes et l'absence de démocratie qui a caractérisé les systèmes politiques arabes des premières décennies des indépendances ainsi que l'interventionnisme économique des pouvoirs publics.

La société accepte de renoncer à ses droits politiques en échange des bienfaits matériels que les gouvernements devaient assurer par l'intermédiaire de leur rôle de médiateur ou de courtier entre le marché mondial et les marchés locaux et également en tant que principal agent économique interne par l'intermédiaire des entreprises nationales et du secteur public économique.

La particularité des États arabes réside dans le fait que, contrairement à leur homologue français, les ressources économiques qui ont permis, pendant un certain temps, leurs largesses sociales n'avaient pas pour origine les richesses créées par l'outil de production interne mais provenaient des ressources externes liées aux rentes énergétiques. C'est pourquoi, il semble plus juste de parler d'État rentier distributif que d'État providence. C'est ainsi que cette rente avait moins un statut économique qu'un statut politique. En effet, elle n'a pas été utilisée comme valeur économique pour dynamiser l'appareil de production, mais plutôt comme valeur sociale et politique permettant de maintenir la paix sociale. En échange, la société ne réclame pas la démocratie et c'est là où l'hypothèse sur la liaison entre impôt et représentation politique revêt toute son importance (Luciani, 1994).

Cette combinaison particulière au monde arabe et aux PVD entre le social, l'économique et le politique a pu fonctionner tant que les caisses des États étaient pleines, jusqu'au début des années soixante-dix, grâce aux ressources de la rente, aux aides extérieures, aux transferts des revenus de l'émigration provenant soit des pays du Golfe soit des pays européens, grâce aux revenus du tourisme, etc. Ce n'est donc pas étonnant que durant cette période, les rôles et fonctions des associations dans les pays arabes aient été remis en cause. Les articles qui composent cet ouvrage montrent parfaitement comment la construction des États modernes après les indépendances a été une période de rupture pour la vie associative des pays arabes. Cette rupture s'est évidemment opérée de manière plus ou moins brutale. Certains pays comme la Tunisie ont quasiment perdu leurs traditions associatives. D'autres ont continué à survivre difficilement ou ont été « récupérés » pour devenir de simples exécutants des différentes administrations.

Durant les premières décennies de l'indépendance ou des révolutions nationalistes, la remise en cause du rôle des associations ne semble pas avoir été vécue comme une grande perte dans la mesure où cela correspondait à une période faste sur le plan économique (Destremeau, 1997) : scolarisation généralisée, couverture sanitaire, politique de recrutement dans le secteur public pour absorber le chômage, augmentation des salaires, soutien du prix des biens de première nécessité, etc.

La situation change avec la crise économique internationale qui a débuté dans les années soixante-dix et dont les répercussions sont immédiates sur les

finances des États arabes. Si leur position de gestionnaire de la rente extérieure a autonomisé d'une certaine manière les États arabes distributifs par rapport à leurs sociétés, elle les a rendus toutefois fragiles car dépendants de ressources externes. Dès que ces ressources diminuent, comme dans les années soixante-dix avec la baisse du prix du pétrole et la crise économique des pays européens, l'État ne peut remplir la fonction qui le légitimait et la crise économique devient une crise sociale et politique. Ces crises signalent la rupture unilatérale des pouvoirs publics envers le pacte, implicite ou explicite, qui les liait aux sociétés, et il est symptomatique de noter que les crises que ces pays ont connues ces deux dernières décennies révélaient des demandes sociales et non des demandes politiques de démocratie et de droits politiques. La crise de la redistribution équivaut donc à une crise de légitimité politique.

### **Réalités associatives arabes contemporaines : question sociale ou politique ?**

C'est notamment dans le cadre des réductions drastiques des dépenses sociales des États arabes actuels et dans le cadre du libéralisme économique qu'il importe de comprendre et d'analyser l'infléchissement récent des élites dirigeantes arabes vers les expressions de leurs sociétés civiles et vers le renouveau associatif. Il ne s'agit évidemment pas des seuls facteurs. Cet infléchissement répond également à une demande démocratique émanant d'une partie des élites intellectuelle et politique et répond également aux mesures de la « bonne gouvernance » initiées par les bailleurs de fonds internationaux, notamment la Banque mondiale.

Peut-on pour autant affirmer qu'aujourd'hui, les associations et les ONG du monde arabe se doivent d'être analysées et appréhendées principalement dans le cadre de « nouvelle question sociale » de ces pays ? Peut-on également affirmer qu'elles sont les nouveaux vecteurs de la sociabilité et de la construction du lien social permettant de résoudre les questions fondamentales de la pauvreté, du chômage, de la maladie et de l'insécurité ? Certains indicateurs incitent à répondre par l'affirmative. En effet, les domaines de prédilection des secteurs associatifs arabes sont le travail caritatif, la bienfaisance et le travail social en général. L'aide aux nécessiteux et aux catégories défavorisées de la société est le facteur principal qui semble inciter les citoyens des pays arabes à s'associer. Les modalités de ce travail social sont multiples. Certaines associations offrent une multiplicité de services et d'aides sur la base d'un quartier ou d'une région. Ces services vont de l'envoi mensuel d'argent à des familles nécessiteuses à la construction de dispensaires et d'hôpitaux en passant par la fondation d'écoles, l'organisation de cours de soutien scolaire, de formation professionnelle, etc. D'autres associations se préoccupent de catégories particulières de la population comme les orphelins, les enfants naturels, les personnes âgées, les handicapés, les femmes, etc.

Il s'agit là d'une donnée générale confirmée par la plupart des études faites sur le sujet. L'étude dirigée par Amani Kandil (1995) au début des années quatre-vingt-dix sur l'ensemble du monde arabe montre que la proportion, par pays, des associations caritatives et sociales par rapport au total des associations se situe entre 9,7 % pour la Tunisie et 68 % pour le Koweït, les autres pays oscillant entre 30 et 50 %.

Cette dernière décennie, aux côtés des vocations associatives classiques, de nouvelles formes apparaissent. Elles se répartissent en deux catégories. La première regroupe des associations qui, sans se positionner politiquement, cherchent à se constituer partenaires des pouvoirs publics dans la conduite du développement. Leur champ d'action est donc très large. Il va de la défense du consommateur à la protection de l'environnement urbain ou rural, de la volonté de sauvegarder le patrimoine architectural ou historique à l'aide à la création de petites et moyennes entreprises, etc. La deuxième catégorie regroupe les associations qui s'intéressent à des causes qui touchent de près ou de loin le politique et il s'agit évidemment des associations des droits de l'homme, des droits de la femme, de défense de certaines minorités comme les Berbères en Algérie ou de conscientisation civique des citoyens, de surveillance des élections et de développement de la démocratie.

Ces nouvelles vocations associatives qui ont émergé dans les pays arabes n'ont toutefois pas le « poids » qu'ont les associations à vocation sociale. Pourtant, les réalités associatives arabes actuelles ne doivent pas être analysées uniquement dans le cadre de « la nouvelle question sociale » de ces pays marqués par la crise des États distributifs. Il semblerait plutôt que la problématique justiciable des associations dans le monde arabe soit plus de l'ordre du politique que du social *stricto sensu*. Les arguments qui corroborent cette hypothèse réfèrent d'abord aux caractéristiques majeures du tissu associatif : faible poids numérique, restriction du champ d'action dans les villes, « élitisme », imbrication dans les appareils politico-administratifs, faiblesse de la base d'adhérents et enfin relations de type clientéliste que l'association entretient aussi bien avec les appareils administratifs qu'avec son environnement social. Ces caractéristiques donnent de l'association du monde arabe une configuration originale assez éloignée de ce que devrait être une ONG. Il est donc risqué de parler d'un renouveau associatif arabe qui serait une expression issue du bas de la société. Par contre, il semble plus plausible d'intégrer la question associative arabe contemporaine dans le cadre politique des pays arabes contemporains et de la lier à la question de la difficile démocratisation de ces pays. Les ONG et les associations du monde arabe jouent de plus en plus le rôle d'acteurs politiques alternatifs se substituant aux modes d'expression politiques classiques. La crise qui affecte les partis politiques de ces pays et les contraintes qui pèsent sur l'exercice politique « normal » font que les associations et les ONG sont devenues des espaces privilégiés d'accès à l'espace public et politique. Cette dernière donnée n'est pas propre aux associations et ONG qui, par leur vocation, traitent de questions politiques comme les droits de l'homme et la démocratie ou bien à celles qui souhaitent se positionner comme des partenaires des pouvoirs publics dans la conduite du développement, mais elle semble caractériser l'ensemble des associations du monde arabe. Du fait des liens étroits que ces dernières entretiennent avec les pouvoirs publics sur le plan national et local, elles constituent des espaces de construction de notabilités sociales et politiques et d'accès à l'espace public administratif et politique. Cette donnée est autant liée au poids des États et des administrations sur les associations qu'aux particularités de la structuration socioéconomique de ces pays et aux modalités de prise en charge des questions sociales et de la pauvreté de manière générale. Le fait que le rapport salarial ne se soit pas substitué totalement aux autres modes d'accès aux revenus a pour conséquence que la solidarité et la protection des individus sont plus de l'ordre du

communautaire ou du familial que de l'ordre de l'organisation bureaucratique, qu'il s'agisse de l'appareil d'État ou d'organisations para-publiques comme le sont en grande partie les associations du monde arabe.

### **Faible poids numérique des associations**

Les chiffres avancés pour le nombre d'associations varient d'un pays à l'autre. Si la situation algérienne permet de parler d'une véritable explosion associative avec la fondation de 20 000 associations en trois ans, la Tunisie <sup>1</sup>, le Maroc, la Libye <sup>2</sup> et la Jordanie <sup>3</sup>, entre autres, connaissent aussi, dans les années quatre-vingt-dix, un renouveau associatif.

D'autres pays, comme l'Égypte et le Liban, ont un rythme continu de création associative. En Égypte, on a vu la création de 200 associations par an pour arriver aujourd'hui à un total de 15 000. Au Liban également il se crée 250 associations par an. Enfin ailleurs, comme en Syrie, il n'y a pas de développement associatif récent et le renouveau se fait à l'intérieur du réseau associatif déjà existant (600 associations). À eux seuls, ces chiffres ne sont évidemment pas significatifs. En Égypte, par exemple, les 15 000 associations ne représentent en fait que 0,2 association pour 1 000 habitants. De plus, bon nombre de ces associations sont en fait de simples émanations administratives. C'est le cas pour la Tunisie où l'on peut considérer que les deux tiers des associations sont de ce type. Le Maroc connaît le même phénomène avec « les associations régionales » fondées par des personnalités proches du Palais et influentes au sein de l'appareil d'État ou dans le milieu des affaires. Les mêmes propos peuvent être tenus pour la Jordanie avec les organisations dirigées par les membres de la famille royale et bien sûr en Libye et en Syrie.

### **Modes d'action : assistance ou mobilisation ?**

Si les vocations associatives majeures dans le monde arabe sont de l'ordre du social, cela ne veut pas dire pour autant que les associations de ces pays sont les « catalyseurs » d'une mobilisation active des citoyens. En effet, force est de constater, à quelques exceptions près, que les modes d'action des associations à vocation sociale reposent généralement sur les bases d'une assistance générale à des populations défavorisées et sur des bases communautaires. Tel ne semble pas être le cas des nouvelles formes d'expression associative qui, malgré leur faible poids social, dérogent par leur logique à la perception classique des associations caritatives ou sociales en cherchant non pas à assister ou à aider, mais au contraire à mobiliser certaines catégories sociales autour d'intérêts sectoriels afin de trouver en commun des solutions originales à certains problèmes. Elles cherchent également à se positionner comme des partenaires des administrations et de la puissance publique, en

---

1. La Tunisie a quasiment multiplié par 10 le nombre d'associations pour arriver aujourd'hui à environ 6 700.

2. La Libye a vu la naissance de 300 associations entre 1990 et 1997, multipliant leur nombre par 12.

3. La Jordanie est passée de 170 associations en 1987 à 670 en 1996.

tant que force de proposition, d'impulsion et même d'action, et non simplement comme palliatifs des insuffisances des États. La « philosophie » générale de ce nouveau système d'action repose sur la volonté de construire une citoyenneté active. Cette prise de conscience est notamment liée aux défauts classiques des administrations : carences, routine, immobilisme, contraintes financières, opacité, corruption.

Tel n'est pas le cas des associations à vocation sociale et caritative dont on remarque qu'elles se conjuguent souvent avec le fait communautaire soit religieux, chrétien ou musulman, soit régional, voire familial ou tribal, comme c'est le cas notamment au Soudan, en Égypte, au Yémen et au Liban. Si, au Liban, les associations sociales liées aux grandes familles libanaises présentent une configuration semblable aux associations de charité classiques, dans la mesure où elles sont prestataires de services à l'ensemble de la population, il n'en va pas de même dans d'autres pays.

En Égypte, il s'agit d'un phénomène lié à la migration interne au Caire et à Alexandrie. Au Caire, les ligues régionales ou les associations de ressortissants représentent la plus importante catégorie d'associations, avant même les associations islamiques. Leur particularité est de regrouper des personnes de même origine géographique et installées dans une grande ville. Leur objectif principal est l'entraide pour faciliter l'insertion dans l'espace urbain, surtout populaire. Ces ligues régionales n'aident que leurs membres et ne sont pas ouvertes à leur environnement. Elles ont joué et jouent toujours un rôle fondamental dans l'équilibre social des quartiers informels qui ont attiré dans les années soixante-dix et quatre-vingt des personnes provenant de toute l'Égypte.

Les associations qui ont un référent communautaire ne développent pas forcément des activités de type traditionnel. Les associations religieuses ou régionales ont su faire évoluer leurs activités sociales et les diversifier. Il ne s'agit pas d'aides « à la petite semaine » mais de véritables services sociaux organisés de manière rationnelle et moderne. Elles permettent de servir des populations pauvres ou des classes moyennes paupérisées, mais également d'offrir des emplois aux diplômés de l'enseignement supérieur, aux médecins et aux enseignants, principalement. La santé et l'éducation sont leurs domaines de prédilection, que ce soit dans des zones en guerre comme en Palestine, au Liban ou au Soudan, ou bien en Égypte et en Jordanie.

Toutefois, malgré leur importance et dans un contexte de désengagement de l'État, ces associations de type communautaires sont généralement dirigées par les notables fortunés ; l'inégalité et le clientélisme caractérisent les relations au sein de l'association et entre l'association et son environnement. Les associations religieuses, à quelques exceptions près, ne dérogent pas à ce constat. Elles reposent par ailleurs sur des idéologies qui ne cherchent pas à remettre en cause les rapports d'inégalité mais simplement à corriger certains effets trop néfastes, et ce au nom de la charité chrétienne ou de la bienfaisance islamique.

### **Un phénomène urbain**

Si l'on se penche maintenant sur l'assise spatiale de ces associations, toutes les études réalisées sur le sujet attestent qu'il s'agit d'un phénomène prin-

cipalement urbain. En Égypte, le Grand-Caire à lui seul concentre près de 20 % des associations existantes. Quant aux « associations de développement » caractéristiques des gouvernorats ruraux, elles sont principalement fondées par les administrations régionales pour des raisons de souplesse organisationnelle et pour capter l'aide financière étrangère.

Sur le plan de la répartition spatiale, certaines exceptions voient toutefois le jour au Maroc avec l'apparition d'associations autonomes tournées vers le monde rural et réalisant des projets d'électrification, d'amélioration des systèmes d'irrigation ou d'aménagement d'écoles et de dispensaires. Cependant, les fondateurs de ces associations, s'ils sont généralement issus de la communauté villageoise, ont acquis leur formation et leur situation en ville ou à l'étranger.

Cette dernière information peut être généralisée et confirmée par l'étude réalisée sur les principaux facteurs qui favorisent la fondation d'associations en Égypte. En effet, la création associative dans ce pays demeure un phénomène des classes moyennes supérieures : elle est favorisée par le pourcentage élevé de diplômés de l'université. L'illettrisme, et plus largement tous les indicateurs de pauvreté (niveau scolaire par gouvernorat, couverture en services sociaux de base (chômage, emploi, etc.)) découragent leur fondation. Un tel constat confirme notre propos sur le caractère « élitiste » des associations égyptiennes. Les études faites sur les autres pays arabes arrivent aux mêmes résultats.

Les résultats obtenus en Égypte rejoignent également les théories émises par les responsables du programme John Hopkins sur le « *third sector* », notamment celle se référant au développement de la classe moyenne éduquée comme facteur de développement du troisième secteur. Peut-on dire que cette constatation générale vaut pour toutes les associations, quelle que soit leur vocation ? Certains indicateurs montrent qu'il s'agit effectivement d'une donnée générale, mais qu'il convient de nuancer en fonction de la typologie sommaire des associations présentée plus haut. La fondation et la direction d'associations caritatives, avec ou sans coloration communautaire précise, sont principalement le fait de notables.

Les ligues régionales égyptiennes sont généralement fondées et dirigées par des hommes d'affaires ou des députés, issus de différentes communautés. Les associations chrétiennes sont animées par des personnalités en relation avec la hiérarchie ecclésiastique. Les mêmes propos peuvent être tenus pour les associations islamiques et l'Égypte connaît depuis deux décennies le phénomène des hommes d'affaires faisant de l'évergétisme islamique ou des leaders islamistes pour qui le travail caritatif et social est un tremplin politique.

Les « nouvelles formes associatives » ne dérogent pas à cette caractéristique et l'on peut même dire qu'elles sont encore plus élitistes, car leurs vocations font appel à un certain nombre de valeurs, de comportements politiques et sociaux relativement étrangers à l'ensemble de la population. Si le succès des activités de type social et caritatif est dû pour une bonne part à leur acceptation par les pouvoirs publics, il est également dû à deux autres facteurs. D'une part, leurs services sociaux répondent aux besoins vitaux de la majorité des individus et, d'autre part, ils correspondent aussi au système de représentations de la population qui lie fortement l'association à la charité. Cette donnée est sûrement à relier aux croyances religieuses islamiques et chrétiennes.

Rappelons, pour l'islam, les institutions comme la *zakât* (aumône obligatoire religieusement), la *sadaqa* (aumône non obligatoire) et le système des Waqfs.

Cette donnée joue un rôle indéniable dans le système de financement des associations. Alors que celles qui s'occupent des pauvres, des orphelins et des handicapés arrivent à capter les dons du public, les associations des droits de l'homme, de l'environnement ou des droits des femmes sont obligées de recourir à l'aide internationale. Fonder et militer dans des associations qui s'intéressent à la conscientisation civique des citoyens requiert une formation de haut niveau. De même, afin d'accéder au financement international, les leaders associatifs se doivent d'être des personnalités capables de se situer dans l'interface entre l'étranger et le pays. Cela permet de comprendre pourquoi la plupart des associations de ce type sont composées d'élites du plus haut niveau, installées dans les capitales. Cet élitisme des associations arabes contemporaines est en fait profondément lié aux caractéristiques des systèmes politico-administratifs actuels qui balancent entre refus et instrumentalisation.

### Le poids de l'État

Aujourd'hui, le poids et les formes du contrôle étatique sur les associations varient d'un pays à l'autre en fonction de la situation interne, des particularités des systèmes politiques et du degré de démocratisation.

De manière symptomatique, c'est dans les périodes de crise grave avec ébranlement des structures étatiques ou grave déficit de légitimité que le phénomène associatif s'épanouit le plus. Les cas de l'Algérie, de la Palestine et du Liban pendant la guerre en sont la preuve. L'Algérie semble être le seul pays arabe qui, sur le plan juridique, connaît la procédure de la déclaration et non celle de l'autorisation. Aujourd'hui, il est possible de parler d'une véritable explosion associative. Les catégories sociales qui se sont senties les plus menacées par l'extrémisme islamiste et l'État algérien ont été les premières à s'organiser. Il s'agit principalement des femmes et des Berbères. Actuellement, il est possible de dire que la forme associative, plus que le parti politique ou la presse, constitue l'une des principales voies d'expression de la société algérienne qui cherche à ne pas se laisser emprisonner dans le binôme État/islamistes. La plupart des associations oscillent entre l'opposition au pouvoir, le compromis tactique et la cohabitation forcée pour avoir des subventions, mais il semble bien que la vitalité de ce mouvement ne doive rien à la sollicitude de l'État ni à celle des organismes internationaux.

Les conflits nés en Palestine entre les ONG palestiniennes et l'Autorité palestinienne nouvellement installée confirment *a contrario* la même hypothèse. Le Liban pendant la guerre a montré la capacité d'intervention des ONG et des associations pour résoudre les problèmes des populations. Les relations entre les États et les associations vont du contrôle et de l'étouffement le plus sévère à une liberté relative qui ne remet pas en cause leur instrumentalisation.

La Tunisie, la Syrie et la Libye sont probablement les pays qui connaissent aujourd'hui sur ce plan le plus de contraintes. En Tunisie, après les trois années de liberté relative suite au changement du 7 novembre 1987, la quasi-totalité des associations sont aujourd'hui soit aux mains des militants du parti au pouvoir, soit de simples émanations administratives. Celles qui sont arri-

vées à maintenir une certaine forme d'autonomie subissent quotidiennement les tracasseries et les contrôles administratifs. La Libye possède une législation draconienne et la plupart des jeunes associations fondées après 1991 ne peuvent fonctionner que si l'État met à leur disposition un local, des subventions et du personnel pour y travailler (Ouannès, 1998). Par ailleurs, elles sont dirigées par des personnes proches du régime. Quant au Maroc, sans nier la vigueur actuelle du mouvement associatif et le relatif espace de liberté dont il jouit, il ne faut pas oublier l'omniprésence et la vigilance des pouvoirs publics qui ont déjà démontré une capacité étonnante de récupération des dynamiques sociales. L'État égyptien demeure également très vigilant dans ses rapports avec les associations. Bien que la période d'encouragement aux associations islamiques de bienfaisance qui a caractérisé les décennies soixante-dix et quatre-vingt soit aujourd'hui terminée, la promulgation de la nouvelle loi sur les associations de 1999 montre clairement que les pouvoirs publics cherchent à étouffer les nouvelles expressions associatives dans un contexte général de recul du processus de démocratisation.

Étant donné le poids des États et des pouvoirs publics sur la vie associative (autorisation de ramasser des fonds, présence obligatoire des fonctionnaires pendant les assemblées générales, dissolutions...), les dirigeants des associations doivent entretenir avec eux les relations les meilleures et cette situation donne à l'association et à l'ONG du monde arabe une caractéristique hybride : elles s'apparentent plus à des organisations parapubliques utilisées par les différentes administrations pour capter les fonds de l'étranger ou pour faciliter l'action administrative qu'à de véritables associations. Sur le plan du financement, le secteur privé de ces pays est lui-même dépendant des appareils politico-administratifs et il est difficile de parler d'un financement privé « autonome » des associations de ce pays. Cette situation provoque certains effets pervers. Ainsi, par exemple, la réforme de la loi sur les associations égyptiennes de 1993 a cherché à interdire l'accès des responsables administratifs locaux au conseil d'administration des associations. Cette réforme a été refusée par une partie des associations qui ont estimé qu'elles avaient besoin de ce genre de personnalités pour pouvoir jouir de leurs relations au sein de l'appareil d'État.

### **Associations du monde arabe : accès à l'espace public et mode d'expression du politique**

Cette dernière constatation nous permet d'introduire notre hypothèse sur la liaison intime entre la problématique associative et celle du politique dans les pays arabes. Les associations du monde arabe sont souvent le lieu d'émergence et de construction de notabilités politiques et apparaissent de plus en plus comme de nouveaux acteurs politiques. Du fait des restrictions apportées à la vie politique normale (exercice des droits politiques, faiblesse des partis politiques, fermeture de la rotation des élites dirigeantes, etc.), les associations de ces pays sont devenues un des espaces alternatifs d'expression du politique et cette donnée est légitimée par le fait même que les associations et les ONG ne sont pas dans la compétition pour la prise du pouvoir politique ; par conséquent, un certain espace de liberté est accordé. Ce fait ne concerne pas seulement la deuxième catégorie d'associations de la typolo-

gie sommaire que nous avons tracée dans cette introduction. Ces associations regroupent généralement les « déçus » de la pratique politique dans leur pays qui cherchent à l'améliorer sans forcément entrer dans la compétition politique. Nombre de responsables de ces associations sont des militants de gauche des années soixante-dix mais on y trouve parfois les nouvelles générations, comme au Liban. Ces nouvelles vocations associatives suscitent l'irritation, le blocage, voire le refus des systèmes administratifs et politiques fermés sur eux-mêmes et peu habitués à ce type de comportements.

Mais, plus généralement, on s'aperçoit que les associations du monde arabe sont devenues des enjeux de conflit entre les différentes forces politiques, c'est le cas notamment des mouvements islamiques qui essayent de se constituer une base sociale leur permettant d'accroître leur base politique. Mais il s'agit en fait d'un phénomène qui dépasse tout cela et qui a trait aux fonctionnalités des organisations et des associations dans les ordres politiques arabes. De par leur nature para-publique, elles se situent dans l'interface entre l'ordre social et politique et attirent à elles l'ensemble des personnalités qui cherchent à accéder à l'espace public et à tisser des relations au sein de l'appareil d'État à même de les servir pour une multitude d'enjeux soit économiques (autorisation, information, accès aux prêts, appels d'offres) soit politiques (comme pour briguer des mandats politiques de députés ou d'élus locaux).

Les associations du monde arabe sont souvent le lieu d'émergence et de construction de notabilités politiques. Cette donnée n'est pas propre aux leaders islamistes. Les associations sont un moyen d'élargir des bases d'influences qui peuvent servir de base électorale et politique. Cet aspect est important quand on connaît les difficultés et le faible poids des partis politiques dans cette région. La majorité des députés égyptiens sont présidents d'associations, quelle que soit leur couleur politique, et les ligues régionales passent entre elles des tractations et des accords pour soutenir les différents candidats. Certaines associations sportives en Tunisie jouent également ce type de rôle.

Ce dernier aspect n'est pas propre aux pays du monde arabe. Il y prend toutefois un relief particulier quand il fragilise l'association qui semble n'exister que par son président et ses relations. En effet, nombre d'entre elles voient leurs activités s'arrêter ou se ralentir au moment des disparitions de leurs présidents ou en cas de changement de direction. Ce qui nous amène à poser la question des rapports internes au sein des associations.

Il convient de constater d'abord que les associations qui ont une base véritable d'adhérents sont assez rares. Il s'agit généralement d'associations qui ont une vocation politique qui se rajoute à la vocation sociale, c'est le cas de certaines associations islamiques. Pour les autres, la vie de l'association se résume en fait à la vie du conseil d'administration, voire aux activités de son président. Cette donnée alimente les relations de type clientéliste fondées sur l'inégalité entre les dirigeants, les membres et le public, ainsi que la personnalisation du pouvoir et le manque général de démocratie interne. Si l'on prend l'exemple des ligues régionales égyptiennes, on s'aperçoit que les dirigeants communautaires sont également les personnes les plus fortunées. L'inégalité caractérise leurs relations avec les autres membres. De plus, la fondation de l'association et une partie de son financement étant dues à la personnalité des dirigeants, cela a pour effet de développer le clientélisme.

## Références bibliographiques

- ARCHAMBAULT É., 1998. *Le Secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Economica, 262 p.
- BARDOUT J.C., 1991. *Les Libertés d'associations : histoire étonnante de la loi 1901*, Lyon, Éditions Juris service.
- DELER J.P., FAURÉ Y.A., PIVETEAU A., ROCA P.J., (éds) 1998. *ONG et Développement. Société, économie, politique*, Karthala, 684 p.
- DESTREMEAU B., 1997. « Pauvres et Pauvreté en Afrique du Nord-Moyen-Orient. Essai de balisage d'une problématique de recherche en sciences sociales », *Cahiers d'URBAMA*, n° 13, p. 7-60.
- KANDIL A. (éd.), 1995. *La Société civile dans le Monde Arabe*. Civicus. Le Caire. (en arabe).
- LUCIANI G., 1994. « Rente pétrolière, crise fiscale de l'État et démocratisation », in SALAMÉ G., *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, p. 199-231.
- OLIVIER DE SARDAN J. P., 1998. « Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG », Deler J.P., Fauré Y.A., Piveteau A., Roca P.J., (éds) *ONG et Développement. Société, économie, politique*, Karthala, p. 23-27
- OUANNÈS M., 1998. *Pouvoir, société et Associations en Libye (1835-1997)*, 30 pages dactylographiées.
- ROSANVALLON P., 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 361 p.
- SALAMÉ G., 1994. *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, 452 p. - 1996. *Appels d'Empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 351 p.
- SALAMON L, HELMUT K, ANHEIER, préface de ARCHAMBAULT É., 1998, *Le Secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Economica, 262 p.
- STOKER G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des Sciences Sociales*, n° 155, UNESCO/Érès, Paris.

Ben Néfissa Sarah (2002)

Associations et ONG dans le monde arabe : vers la mise en place d'une problématique

In : Ben Néfissa Sarah (dir.), Hanafi S. (collab.) Pouvoirs et associations dans le monde arabe

Aix-en-Provence (FRA) ; Paris : IREMAM ; CNRS, 7-26. (Etudes de l'Annuaire de l'Afrique du Nord)

ISBN 2-271-059194