

La société civile roumaine post-communiste

Gautier Pirotte*

À la chute du Mur de Berlin, la notion de société civile, outil conceptuel de nombreux dissidents communistes (notamment polonais et tchécoslovaques) des années 1970 et 1980 fut propulsée dans le champ académique via notamment les « *civil society talks* » [Laurent, 2002] au sein de quelques centres nord américains¹ particulièrement attentifs à l'évolution politique du bloc soviétique. La société civile y était alors envisagée sur la base d'un héritage philosophico-politique hétéroclite mobilisant pêle-mêle les philosophes anglais du XVII^e et du XVIII^e siècles (de Locke à Smith en passant par Fergusson ou Hobbes), les travaux de Jürgen Habermas sur l'espace public et les écrits d'Alexis de Tocqueville soulignant les vertus du phénomène associatif comme modalité d'exercice de la démocratie locale et formes protectrices du citoyen face aux abus potentiels d'un pouvoir centralisé [Pirotte, 2007]. Dans le contexte politique de l'Europe centrale et orientale comme dans le champ académique nord-américain où discours analytiques et normatifs se confondaient le plus souvent, le « réveil » d'une société civile libérée du joug d'un tyran oppressif semblait un processus des plus naturels. Il y eut bien quelques esprits grincheux pour signaler que le renforcement d'une véritable société civile à la sortie de l'ère communiste prendrait bien du temps (une génération selon la formule bien connue de R. Dahrendorf, 1991) mais l'existence à terme d'une véritable société civile dans cette partie du monde n'en était pas pour autant hypothéquée².

À cette époque, Ernest Gellner, observateur attentif de l'émergence des sociétés civiles en Europe Centrale et Orientale formula dans ses derniers travaux le concept d'homme modulaire, soit un individu capable de s'intégrer à diverses associations

* Sociologue, chargé de cours. Socio-anthropologie du développement, Pôle SUD, Institut des Sc. Humaines et Sociales, Boîte 8, Boulevard du Rectorat 7, B31, B-4000 Liège Belgique – Gautier.Pirotte@ulg.ac.be.

1. On soulignera ici la longue résistance du champ académique francophone à cette notion.

2. Des éléments d'ordre culturel, social ou politique pouvaient être énoncés pour tempérer cet enthousiasme. Sans remonter trop loin dans le temps, la « parenthèse » communiste [Baechler, 1993] a selon les pays de l'ancien glacis soviétique, profondément et durablement transformé les dynamiques sociales nécessaires au renforcement des nouvelles sociétés civiles ne serait-ce par exemple qu'au niveau du lien social et des pratiques de solidarité.

ou institutions sans en être lié *ad vitam aeternam* par un serment ou un pacte de sang. La modularité de l'homme moderne se fonde sur un principe de libre adhésion associative et représente la condition d'existence d'une véritable société civile moderne s'opposant d'un côté à une *Umma* idéologique et rigoureuse (Gellner met côte à côte le Marxisme et l'Islam) et d'un autre côté à la Cité Antique décrite par Fustel de Coulanges basée quant à elle sur le rituel et la communauté. Il soulignait ainsi « C'est là l'essence de la société civile : l'élaboration de liens qui restent opérants tout en étant flexibles, spécifiques, instrumentaux. Elle suppose le passage du statut au contrat : elle signifie que les hommes honorent des contrats sans être liés pour autant à une position rituelle ou contraints d'appartenir à un groupe » [Gellner, 1994, p. 100].

L'expérience de deux décennies postcommunistes en Europe de l'Est peut nous laisser perplexe. Le recouvrement du droit d'association et la prolifération des structures associatives des années 1990 – phénomène planétaire à en croire Lester Salamon qui, à la suite d'une vaste enquête internationale qu'il dirigea, en vint à parler de « révolution associative globale » [Salamon *et alii*, 1999] – apparaissent comme autant d'indicateurs attestant de l'apparition de cet homme modulaire dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). En Roumanie, par exemple, le Ministère de la Justice dénombrait 45 000 associations (y compris des fondations) en 2006 et plus de 1 000 fédérations et syndicats. L'USAID quant à elle rapporte l'activité de 20 000 organisations non gouvernementales dans ce pays. En soi, ce changement est significatif et, pour nombre de *democracy builders*, des plus positifs. On constatera cependant que passé l'émerveillement et l'optimisme béat de la fin de la Guerre froide et des premières années de la période de transition, c'est une lecture plus désenchantée de la société civile qui s'est peu à peu répandue [notamment Howard, 2003 ; Colas, 2002]. Ainsi Dominique Colas souligne qu'en ce qui concerne l'expérience est-européenne, la lecture des sociétés civiles émergentes par les « transitologues » fut biaisée par l'importance accordée à l'expérience très particulière de *Solidarnosc* en Pologne. Il faut d'ailleurs selon lui considérer les sociétés est-européennes comme dénuées d'acteurs ou du moins dépourvues de véritables sociétés civiles. Il écrit : « Qu'il existe une vie sociale non étatique est certain (et c'était déjà le cas sous le communisme), qu'une sphère autonome de l'auto-organisation politique, syndicale, associative de la société y soit constituée est plus douteux » [Colas, 2002, p. 49]. Ainsi, l'homme modulaire y serait bien apparu mais sans la société civile dont il représentait pourtant la promesse.

Si le recul dont nous disposons aujourd'hui nous permet de relativiser la lecture angélique de l'apparition spontanée des sociétés civiles postcommunistes dans les PECO, faut-il pour autant partager cette lecture pessimiste qui n'est peut-être pas non plus exempte d'une généralisation abusive ? Pour notre part, nous considérons plutôt l'émergence des sociétés civiles dans le cadre de régimes politiques postdictatoriaux comme le fruit d'un processus permanent répondant tout à la fois à des dynamiques propres à chaque société comme à des dynamiques extérieures dominées par des forces culturelles et des enjeux politiques et économiques internationaux. Dans ce contexte, le « réveil » des sociétés civiles à l'Est doit se lire comme

un projet en perpétuelle évolution (tant dans ses objectifs que par les pratiques sociales qui le soutiennent) car situé à la jonction de logiques du dedans (stratégies d'acteurs individuels ou collectifs répondant à la nouvelle donne économique, politique ou sociale postcommuniste et influencées par les contextes socio-historiques locaux) et de logiques du dehors (politiques de soutien aux réformes par les partenaires occidentaux, en ce compris le soutien à certaines organisations de la société civile). À notre sens, la posture scientifique la plus prolifique à l'étude des sociétés civiles contemporaines consiste à les aborder en partant des acteurs sociaux locaux, du ou des sens qu'ils attribuent à cette notion, des acteurs qui selon eux la composent, tout en tenant compte des contraintes extérieures (agenda international, stratégies de soutiens internationaux, etc.) qui pèsent sur l'orientation de ces conceptions locales.

De l'association civique aux ONG « watchdog »

Contrairement à la situation observée chez la plupart de ses voisins, la fin de règne du régime communiste en Roumanie n'a pas été marquée par la structuration et le renforcement d'un réseau d'organisations contestataires – regroupées sous la bannière d'associations civiques – capables de défier l'État dans les failles d'un espace public cadencé par l'appareil d'État³. La plupart des organisations civiques (comme le Groupe pour le Dialogue Social ou l'Association Pro Démocratie) sont nées le plus souvent de l'initiative d'une fraction de l'*intelligentsia* locale (universitaires, écrivains, artistes, etc.) lancée tardivement dans une dissidence relativement discrète et isolée au cours principalement des dernières années du régime de Nicolae Ceausescu. Ces associations civiques semblent participer, avec un léger décalage temporel, au mouvement antibureaucratique partagé par les PECO et sont associées aux vastes mobilisations collectives postrévolutionnaires du premier semestre 1990. Des manifestations de rues ont émaillé cette période, comme l'occupation du 22 avril au 14 juin 1990 de la place de l'Université par des intellectuels et des étudiants qui dénonçaient les dérives cryptocommunistes du nouveau régime du Front de Salut National. Les grévistes seront délogés de la place par les mineurs de la vallée du Jiu appelés en renfort par l'appareil d'État [Berindei, Combes, Planche, 1990]. Ce n'était pas la première fois que des heurts violents opposaient des manifestants à des ouvriers ou des mineurs pro-gouvernementaux dans les rues de Bucarest. Déjà le 29 janvier 1990, les ouvriers de plusieurs entreprises de Bucarest, soutenus par des groupes de mineurs, saccagèrent les sièges des partis historiques en brutalisant leurs occupants pour riposter à une manifestation

3. Il y eut bien quelques organisations actives pendant l'époque « libérale » du régime communiste entre 1968 (année de l'opposition roumaine à l'intervention soviétique pendant le printemps de Prague) et la fin des années 1970. Il s'agissait surtout d'associations avec des intérêts très particuliers (philatélistes, numismates) ou des activités artisanales et folkloriques. Quelques associations s'occupaient aussi de personnes handicapées. Comme l'écrivent Daniel Saulean et Carmen Épure : « Ces organisations ne constituaient pas un secteur *non profit* réellement indépendant. La plupart d'entre elles ont joui d'une autonomie formelle même si elles n'étaient pas littéralement subordonnées aux institutions de l'État. Dans la pratique, elles faisaient l'objet de sévères limitations dans leur liberté d'initier et de mettre sur pied des projets, la droiture idéologique de leurs activités était contrôlée de manière stricte » [Saulean, Épure, 1998, p. 9].

de l'opposition qui avait réuni plus de 100 000 Roumains dans les rues de Bucarest. Ces pratiques dignes du régime communiste d'hier associées au manque de clarté quant aux événements de décembre⁴ avaient tôt fait de cliver l'espace public roumain postcommuniste en deux entre forces sociales pro et anti-gouvernementales.

De nos jours, beaucoup de ces associations citoyennes ou de « révolutionnaires » ont disparu. Parfois, certaines d'entre elles (en tout ou en partie) se sont muées en partis politiques et/ou ont adhéré à des structures politiques plus vastes (cf. le cas de l'Alliance civique et de la Convention Démocratique de l'ancien Président de la République Émile Constantinescu) et/ou ont notamment joué un rôle de tremplin politique pour leurs dirigeants. D'autres sont demeurées des associations actives au sein de la société civile locale, mais ont subi une évolution intéressante. Ces associations animées à l'origine par quelques intellectuels dissidents étaient le plus souvent orientées vers les valeurs démocratiques et libérales de l'Occident. Elles sont très actives dans le domaine du monitoring sociopolitique : respect et promotion des droits de l'Homme, réflexions sur les nouvelles politiques sociales, contrôle du respect des lois électorales, etc. Depuis leur création, elles se sont professionnalisées et sont parfois qualifiées de *Watchdog organizations* (associations « chien de garde »). Elles conservent aux yeux des intellectuels surtout, une très bonne réputation. Assez rapidement, les activités initiales de contrôle du processus démocratique mises en place par ces organisations vont être supplantées par l'intervention de bailleurs occidentaux au nom d'une certaine professionnalisation de ces activités, des bailleurs pour qui l'essor des valeurs démocratiques, dans une société longtemps soumise à l'ère moderne à des régimes dictatoriaux (la courte période de démocratie parlementaire entre 1923 et 1930 mise à part) semblait essentiel. Par la suite, le bon fonctionnement des institutions publiques devenant un pré-requis à l'adhésion européenne, le rôle de surveillance du processus de transition démocratique (auto) octroyée à ses organisations non gouvernementales en fut renforcé. En 2004, à l'occasion des élections parlementaires d'octobre, une coalition d'importantes ONG⁵ lança la campagne « Pour un parlement propre » qui rendit publique la situation de près d'une centaine de candidats ne rencontrant pas « les critères d'intégrité morale de la société civile » [Romanian Coalition for a Clean Parliament, 2005, p. 77]. Cette coalition entendait dénoncer l'opportunisme politique de certains candidats (migration d'un parti à un autre afin de conserver le pouvoir), souligner d'anciennes collaborations de ceux-

4. Le scandale du faux charnier de Timisoara date de la fin du mois de janvier. En décembre 1989, l'opinion publique internationale fut scandalisée par ce qui fut présentée comme une preuve supplémentaire de la cruauté du régime de Nicolae Ceausescu. Il apparut quelques semaines plus tard que les 19 cadavres exposés (dont ceux gardés en mémoire d'une femme et de « son » bébé sur son ventre) ne provenaient pas d'un soi-disant charnier mais bien de la morgue toute proche.

5. Le Groupe pour le Dialogue Social (GDS), l'Alliance Civique, l'Association Pro-Démocratie (APD), l'Association pour la Défense des Droits de l'Homme en Roumanie-Comité Helsinki (APADOR-CH), la Société Académique Roumaine, le Centre pour le Journalisme Indépendant, la Media Monitoring Agency ou encore l'Association des Étudiants en Sciences Politiques de Roumanie ainsi que des associations-succursales roumaines d'organisations non gouvernementales internationales comme la Fondation George Soros ou encore Freedom House Romania

ci avec la *Securitate* et le régime de Ceausescu en général et avertir de certaines pratiques de corruption ou de conflits d'intérêts. La campagne aboutit au retrait d'une dizaine de candidats des listes électorales [USAID 2006].

L'insertion de cette fraction des associations citoyennes dans l'espace public actuel s'est accompagnée d'une démarcation pas toujours très nette avec les activités partisans⁶ et, globalement, un affaiblissement de leur capacité de mobilisation collective. Ces organisations⁷ peuvent toutefois peser ponctuellement sur le processus de formation de l'opinion publique comme le montre la campagne « Pour un parlement propre » et placent régulièrement sur l'agenda les thèmes récurrents du champ politique comme la bonne gouvernance, la transparence ou la lutte contre la corruption.

De l'humanitaire à la gestion du social postcommuniste

Cette évolution rencontrée par les associations civiques des premières heures postcommunistes doit s'appréhender en tenant compte du développement d'une seconde conception de la société civile qui vient consolider, au sein du projet de société civile, une figure associative particulière importée du monde occidentale : l'ONG (organisation non gouvernementale). Cette figure est propulsée par les vagues humanitaires qui touchent la Roumanie au début de la décennie quatre-vingt-dix. Une première intervention humanitaire déferla au crépuscule du régime de Nicolae Ceausescu. La Roumanie fut le seul pays de l'ancien Pacte de Varsovie à connaître un changement de régime aussi violent que médiatique. La réponse humanitaire à cette violence apparente fut rapide et massive. En quelques semaines, des milliers de tonnes de vêtements, de nourriture, de médicaments, de jouets furent acheminés créant de véritables bouchons et des embarras dans la distribution sur place⁸. Cette aide massive semblait répondre aux chiffres les plus alarmistes énoncés par les nouvelles autorités et relayés par les médias occidentaux. Ces chiffres paraissaient d'autant plus réalistes que l'image d'une population roumaine victime de la misère matérielle et de l'oppression d'un régime ubuesque était déjà largement répandue à l'Ouest depuis au moins le milieu des années quatre-vingt. Mais

6. Avec des « transferts » du monde des ONG vers des postes politiques ou des soutiens affirmés de la part de responsables de ces associations à certains hommes politiques en campagne, cf. la position du Groupe pour le Dialogue Social dans la campagne référendaire pour la destitution du Président Basescu en 2007.

7. Les associations « ethniques » peuvent être envisagées comme une sorte d'excroissance de ce premier pôle associatif roumain en raison de leurs activités (lobbying, monitoring, éducation à la citoyenneté, etc.). Les ONG « ethniques » sont le plus souvent fortement connectées à l'arène politique par un parti politique qui défend, dans le champ politique, les intérêts de la communauté qu'il représente (outre *Uniunea Democratică Maghia ră din România*, *Forumul Democratic al Germanilor din România* *Uniunea Democratică a Mulțimanilor Turci din România*, *Uninea Democratică a Sîrbilor...*). On notera par ailleurs une floraison associative très large au sein de la communauté magyare de Transylvanie [FDSC, 2005].

8. Les nouvelles autorités du Front du Salut National ont donné, on le sait aujourd'hui, des chiffres pour le moins fantaisistes : il y aurait eu 4 360 morts pour les événements initiaux à Timisoara (18 décembre 1989), plus de 5 000 à Bucarest durant les jours chauds de la Révolution, et même près de 80 000 victimes sur tout le pays ! En réalité, les victimes seront bien moins nombreuses (un peu plus de 1 100 décès et plus de 3 000 blessés) au point que, très rapidement, les médecins et chirurgiens dépêchés à toute hâte sur les lieux furent réduits au chômage technique [Lebas, 1993].

bien vite ces chiffres apparemment fallacieux et le caractère spontané et populaire de cette révolution bien artificielle [Bocancea, 1998]. Au cours des premières semaines qui suivirent la révolution, les équipes de médecins et de logisticiens dépêchés en Roumanie s'interrogèrent sur la pertinence de leur mission. La découverte de cas de sida pédiatriques à Constanza en février 1990 puis, plus globalement, la découverte des « orphelinats » redonnèrent un sens à l'action humanitaire au moment où l'urgence alimentaire et sanitaire liée à la « révolution » s'épuisait. Les ONG et fondations humanitaires occidentales (comme Médecins Sans Frontières, Handicap International ou Médecins du Monde...) ont donc suscité durant leur mission de terrain la création de consœurs locales qui prendront bien souvent le relais de leur projet le moment du départ venu. La dénonciation des orphelinats ouvrit la voie à l'ingérence occidentale dans la gestion du social postcommuniste en Roumanie [Pirotte, 2006]. Aujourd'hui encore, l'aide sociale représente l'activité la plus importante du secteur ONG roumain (près de 25 % des activités citées selon USAID [2003] et FSDC [2005]) dans un secteur ONG dont on dénonce par ailleurs la forte dépendance financière aux bailleurs de fonds occidentaux.

À cet héritage humanitaire vient se superposer le contexte des réformes institutionnelles en cours dans la période de transition. Catalin Zamfir conclut un article consacré à la politique sociale dans la Roumanie en transition par cette réflexion : « (...) en Roumanie, écrit-il, l'État a tendu à se retirer plus rapidement de ses fonctions sociales que de celles dans l'économie. Le résultat des premières années de transition a été paradoxalement, un État social minimal et un État économique maximal » [Zamfir, 1994, p. 192]. Ce repli a ouvert la voie finalement à toute une série d'initiatives privées plus ou moins formalisées en même temps qu'une bonne partie des coûts sociaux des stratégies de cet « État économique maximal » ont été pris en charge par les solidarités traditionnelles (familles) et nouvelles (les ONG). Face aux problèmes sociaux (surtout) apparaissent donc des acteurs (ou institutions sociales) qui sont investis ou réinvestis de (nouvelles) missions : les associations et les familles.

Cet épisode humanitaire roumain a certes influencé négativement pendant des années la représentation occidentale de la Roumanie, il a aussi donné une toute autre impulsion au projet de société civile désormais davantage orienté vers la gestion des conséquences sociales du délitement du régime communiste puis de la transition postcommuniste. Une liaison forte s'est établie entre la représentation locale de la société civile et certaines ONG développant des activités dans le secteur social éducatif culturel sans réelle capacité de mobilisation collective, sans adhérent d'ailleurs ou sans militantisme. Ces associations se présentent plutôt comme des petites cellules développant un rapport de services vis-à-vis de groupes bénéficiaires ciblés (des enfants de rue aux amateurs d'arts moderne).

Le soutien à la société civile roumaine

Les nouveaux besoins nés de la régulation du processus transitionnel en Roumanie soutiennent au sein de la floraison associative liée au recouvrement de la liberté

d'association, l'émergence d'une formule ONG relativement bien implantée dans le domaine de l'aide sociale et du renforcement des principes et pratiques démocratiques. Ces besoins locaux ne suffisent pas à impulser ces deux tendances au projet de société civile. Encore faut-il qu'ils soient reconnus par les diagnostics posés par les partenaires du développement pour que ces ONG s'insèrent dans des réseaux de soutien internationaux. Comme souligné plus haut, ce diagnostic a pu être posé très rapidement et plonge ses racines au cœur des années quatre-vingt quand la stratégie de développement autarcique du pays, mise sur pied par le régime de Ceausescu, est perçue à l'Ouest mais aussi au sein de pays frères du bloc socialiste comme un opaque repli sur soi, voire un immobilisme à l'heure où *glasnost* (transparence) et *perestroïka* (restructuration) se répandent en U.R.S.S comme au sein de ses pays satellites.

La floraison associative des premiers mois de la transition va aussi obliger les partenaires occidentaux à mettre sur pied des politiques de renforcement des nouveaux acteurs de la société civile. Ainsi le budget du programme d'aide communautaire au PECO (PHARE) en vue de leur adhésion prévoyait une ligne accordée au soutien à la société civile. Si cette ligne ne représentait qu'un pour cent de l'aide de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale dans les années quatre-vingt dix [Pirotte, 2004]⁹, les ONG locales pouvaient également bénéficier de subsides par d'autres lignes budgétaires du programme (aide à la démocratie, renforcement des minorités, etc.).

Le soutien aux organisations non gouvernementales au nom du renforcement de la société civile va bien au-delà de flux financiers. Pour les partenaires occidentaux, il ne s'agit pas simplement d'alimenter financièrement les projets de développement dont les ONG locales seraient exécutrices. L'on mène également une politique de modernisation, dite d'*empowerment* qui prend les traits d'une stratégie de formatage et de mise en clientèle sélective de ces nouveaux « courtiers locaux du développement » (pour reprendre l'expression de Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan, 2001). Cette politique s'incarne dans la multiplication des séminaires, des formations auxquels les « partenaires » occidentaux convient les leaders d'ONG locales. Ces séances traitent à la fois la manière dont l'association doit être organisée structurellement, la façon dont elle doit être gérée au quotidien, les projets rédigés et appliqués, les relations à développer avec le personnel, etc.¹⁰

9. Entre 1991 et 1997, la Roumanie a reçu 824,4 millions d'Écus (ce qui représente l'aide globale la plus importante de l'Union Européenne à un PECO, après la Pologne). 5 des 7 millions d'Écus alloués au développement de la société civile roumaine ont été distribués en 1994 principalement pour soutenir la création de la Fondation pour le Développement de la Société Civile [Commission Européenne, 1999].

10. Si ces stratégies sont aujourd'hui bien connues (et certainement pas particulières à la situation observée en Roumanie, cf. Poncelet et al., 2005 ou Hamilton, 2000) il serait temps de sonder leur efficacité réelle. Le rapport annuel de l'USAID sur la vitalité du secteur ONG roumain de 2006 souligne qu'au sein des ONG locales « la direction reste incapable de mettre sur pied un plan stratégique, à l'exception des organisations de services sociaux qui s'engagent régulièrement dans une réflexion stratégique. Les ONG continuent à compter sur les volontaires pour développer leurs activités et externalisent souvent des activités comme la comptabilité ou les relations publiques » [USAID, 2006, p. 181].

Pour le nouveau secteur ONG roumain, les effets de cette modernisation sont multiples. Tout d'abord, ces politiques favorisent une tendance à l'uniformisation des associations locales participantes les forçant à adopter des structures organisationnelles ou un mode de gestion interne identique (qu'illustrent notamment les règlements d'ordre intérieur) ou à formuler des projets selon un canevas standardisé et dans des termes compréhensibles au sein des réseaux d'aides transnationaux. Ensuite, s'il s'agit de professionnaliser les pratiques de ces nouveaux acteurs associatifs afin de les rendre plus efficaces, cette professionnalisation doit permettre de mettre à jour des partenaires locaux fiables capables d'assurer l'application sérieuse de projets. Ce processus se veut donc par définition sélectif et contribue à ce qu'on pourrait appeler une voie élitiste de constitution d'une société civile où seule une petite fraction des nouvelles ONG a accès à la modernisation de ses pratiques, aux capitaux financiers, mais aussi au savoir-faire et à l'ethos adéquat au sein des réseaux transnationaux. Cette sélectivité est particulièrement visible par exemple en auscultant les revenus en circulation dans ce secteur. À la fin des années quatre-vingt dix, seulement une ONG sur cinq accédait à ce soutien étranger. La distribution des revenus en circulation dans ce secteur est très inégalitaire. Un peu plus de 8 % des ONG roumaines contrôlaient à cette époque plus de 80 % des revenus en circulation [FDSC, 1999].

Cette distribution inégalitaire a certainement contribué à alimenter un sentiment de compétition (dénoncée souvent comme déloyale par les perdants) au sein du nouveau secteur ONG qui est aujourd'hui marqué par un manque de confiance, de collaboration entre acteurs. L'enquête conduite en 2005 par la Fondation pour le Développement de la Société Civile dans le cadre de l'étude internationale « Civil Society Index » de la plateforme internationale CIVICUS relate la perception généralisée au sein du secteur ONG d'une forte concurrence entre paires, concurrence qui expliquerait le faible partage d'informations au sein du secteur ONG. Le rapport insiste également sur le nombre réduit de projets collectifs en raison principalement de cette compétition pour des ressources financières rares [FDSC, 2005, p. 28]. Dans ce contexte, il n'est pas non plus étonnant de constater le petit nombre de structures faïtières d'ONG ni la difficulté de ce secteur à réguler ses pratiques derrière un code commun de bonne conduite.

La dépendance aux fonds étrangers est désormais perçue comme la menace la plus importante qui pèse sur la vitalité de ces ONG. La récolte de fonds locaux en Roumanie est un exercice délicat. Le soutien de l'État aux ONG se développe petit à petit, principalement dans le secteur de l'aide sociale où 600 ONG roumaines sont accréditées par le Ministère du Travail, de la Solidarité Sociale et de la Famille et reçoivent à ce titre ponctuellement une aide financière limitée¹¹. Si l'idée de responsabilité sociale des entreprises fait son chemin en Roumanie, cela ne se traduit pas encore par un essor de la philanthropie d'entre-

11. En 2006, 1,3 million d'euros furent attribués par ce Ministère à différentes ONG pour la fourniture de services sociaux ce qui permis de couvrir 25 % des coûts des activités aux bénéficiaires des activités d'aide sociale mise sur pied par les ONG subventionnées cette année-là [FDSC, 2005].

prise, notamment à destination des organisations non gouvernementales. Pour favoriser le don aux associations, le code fiscal roumain permet à présent au contribuable de verser jusqu'à 2 % de son imposition aux ONG locales. Ce mécanisme a permis de récolter environ 3 millions d'Euros en 2006 (pour la moitié un an plus tôt)¹².

Le problème de l'autonomie financière des ONG locales se pose également parce que bien peu d'entre elles parviennent à développer des activités génératrices de revenus¹³. Les leaders d'ONG rencontrés [Pirotte, 2003] considèrent que l'atomisation de la société par la tentative d'instauration d'un régime totalitaire des œuvres du PCR (sans parler de dynamiques plus anciennes) aurait rendu difficile l'application de projets de développement à orientation communautaire comme on en rencontre ailleurs. Partant d'une situation de *welfare state* hypertrophié bien que déclinant, les ONG pour s'implanter auprès des populations-bénéficiaires, ont dû fournir des services individuels qui devaient rester compétitifs par rapport aux anciens services fournis par le PCR. Faute de récoltes suffisantes de fonds locaux, cette compétitivité était principalement assurée jusqu'ici par de généreux donateurs occidentaux. De plus, les quelques organisations qui tentent aujourd'hui de développer des projets « communautaires » font souvent face à des obstacles importants au sein des populations bénéficiaires. Leurs « projets modernisateurs » se heurtent souvent « aux vieilles mentalités » de la population (et notamment la paysannerie), mais cet alibi cacherait plutôt un manque réel d'assise populaire, une réelle acceptation du projet des ONG par les groupements villageois constitués sur une base artificielle¹⁴.

Le rapport « NGO sustainability Index 2006 » de l'USAID conclut ainsi : « (...) Les donateurs étrangers, particulièrement l'Union Européenne, demeurent la principale source de financement des activités des ONG. La viabilité financière reste la plus grande inquiétude pour la plupart des ONG qui, en général, ne sont pas prêtes face au retrait de ce soutien international (...) » [USAID, 2006, p. 182]. Les dynamiques de soutien à la société civile roumaine évoluent. L'agenda international, par l'intégration de la Roumanie à l'Union Européenne au 1^{er} janvier 2007, n'est bien entendu plus le même aujourd'hui. Nombre d'ONG qui ont œuvré par leurs activités à l'intégration de la Roumanie au sein de l'Union Européenne voient

12. Des campagnes de récoltes de fonds sont mises sur pied (comme le gala annuel de l'arbre de Noël de l'ONG « Save the Children-Romania ») mais ces initiatives sont assez récentes et dépendent de qualités et de moyens importants dans la gestion de la communication externe dont ne bénéficient pas toutes les ONG roumaines loin s'en faut. Ces campagnes menées sans stratégie de redistribution vers des organisations locales de plus faible dimension ou visibilité auraient tendance à renforcer la position dominante d'une poignée d'ONG.

13. À la fin des années quatre-vingt dix, 82 % des ONG roumaines ne développaient aucune activité génératrice de revenus [FDSC, 1999].

14. Des études de terrains conduites en 1999 et 2000 auprès d'ONG du département de Iasi (Moldavie roumaine) nous ont permis d'observer que certains chargés de programme responsables de l'application de projets communautaires brandissaient la menace d'un recours à une loi de... 1977 portant sur la réquisition de la main-d'œuvre paysanne à des travaux d'intérêts collectifs [Pirotte, 2004].

aujourd'hui la manne financière par laquelle elles s'étaient déployées peu à peu se vider¹⁵.

Les dimensions oubliées de la société civile : confiance et engagement

Cette situation, menaçante pour un projet de société civile financièrement (on dira aussi culturellement) dépendant de fonds occidentaux, fait apparaître une lacune importante de celui-ci. L'analyse de son évolution laisse voir la création d'une société civile comme un projet certes répondant à certains besoins de la société roumaine postcommuniste mais s'exprimant en dehors de bases populaires élargies en dépit des services que certaines ONG emblématiques du projet rendent à quelques groupes sociaux particuliers. Tout se passe un peu comme si la société civile avait poussé dans son coin en bénéficiant de dynamiques locales alimentées par l'engagement d'une partie très réduite de la population roumaine (en claire : les intellectuels, les jeunes diplômés universitaires¹⁶, les classes moyennes en situation de redéfinition de carrière professionnelle¹⁷) et répondant à un soutien occidental soucieux d'impulser un secteur associatif capable de soutenir l'essor de la démocratie et de répondre aux défaillances du marché et de l'État dans l'approvisionnement de services sociaux et l'accès à un minimum de bien-être pour tous.

Dans un sens « toquevillien » (promu par les partenaires internationaux dans les années 1990), la société civile roumaine est aujourd'hui bien vivante si l'on s'en tient à la multitude d'associations qui l'animent. Mais l'expérience postcommuniste roumaine montre qu'il ne suffit pas de disposer d'un tissu associatif dense et rendre ainsi possible l'avènement d'un homme modulaire pour disposer d'une véritable société civile. Car ce projet se heurte aujourd'hui à un problème de fond important : le manque de confiance¹⁸ et d'engagement du citoyen roumain pour l'action collective. Si certains envisagent ce problème comme un trait culturel propre à la société roumaine, il est de bon ton de rejeter la faute sur l'altération perverse du sens des termes « solidarité » ou « collectivité » par le régime communiste d'hier pour expliquer ce manque de sens collectif. Les données compilées par l'enquête de la FDSC¹⁹ de 2005 sont révélatrices. Un sondage d'octobre 2003 du Baromètre d'Opinion Publique révèle que 9 % des Roumains interrogés s'affir-

15. Cette situation est observée dans d'autres PECO membres aujourd'hui de l'Union Européenne. David Stulik souligne : « La réalité qui émergea après l'accession à l'Union Européenne constitua un réveil rude pour beaucoup d'ONG. Elles découvrirent que les nouveaux fonds européens n'étaient pas aussi « conviviaux » que les programmes de pré-accession (Phare UE), que l'aide bilatérale ou que le financement des fondations privées ne l'avaient été. Les financements européens (principalement les fonds structurels) ne cherchent pas à financer les ONG ou leur développement institutionnel ou de leur capacité » [Stulik, 2006, p. 39].

16. On constatera que l'assistantat social est une discipline enseignée à l'Université et les diplômés de cette filière, comme dans une moindre mesure les jeunes sociologues, psychologues, juristes ou journalistes, trouvent dans ce nouveau secteur ONG une possibilité solide d'insertion professionnelle.

17. Ici apparaissent sous cette catégorie les enseignants, les ingénieurs, les cadres des anciennes entreprises d'État victimes des restructurations de la période de transition vers l'économie de marché (on pense ici aux femmes).

18. Un sondage du Baromètre de l'Opinion Publique de 2005 (de la Fondation Soros) montre que 90 % des Roumains interrogés considèrent « qu'il est recommandé d'agir avec prudence dans ses relations avec autrui » [cité par FDSC, 2005, p. 38].

maient membres d'une organisation de la société civile (qu'il s'agisse d'une ONG²⁰, d'une association sportive, d'un syndicat, d'un groupe religieux ou d'un parti politique). Ce sondage annonce également que seulement 6 % des citoyens roumains interrogés ont pris part au cours de l'année écoulée à une activité d'une organisation de la société civile (et le spectre est large entre l'action caritative et la partie de football). Ainsi pour survivre, le projet de société civile qui s'accompagnait dans les premières heures de l'ère postcommuniste de mobilisations collectives importantes doit à présent gagner en popularité, favoriser l'engagement d'une large partie de la population en son sein et ainsi s'émanciper davantage de sa tutelle occidentale. Il faudrait déjà pour cela que les ONG se « vendent » davantage auprès des médias et communiquent mieux sur leurs activités, ce qui ne semble pas être leur qualité première. La conclusion du rapport 2005 de la Fondation pour le Développement de la Société Civile résume bien le problème contemporain du projet de construction d'une société civile en Roumanie : « Dans l'ensemble, la société civile (...) a une image publique plutôt négative. Cela se reflète dans le fait que les activités des organisations de la société civile (OSC) continuent à rester invisibles pour la majorité de la population et que les OSC ont connu plus de succès en informant et éduquant les citoyens que dans la construction de leur capacité d'action collective » [FDSC, 2005, p. 71].

Les propos de Dominique Colas cités plus haut semblent trouver ici un écho. Si nos propres observations corroborent ces constats négatifs et confirment la fragilité du projet de société civile en Roumanie, on peut également suggérer que les deux décennies d'expériences postcommunistes ont autorisé l'apparition d'acteurs et organisations, d'enjeux et de dynamiques nouvelles et que, sauf à tomber dans le piège fataliste ou culturaliste d'une irrémédiable incapacité du citoyen roumain à développer des formes de solidarité extracommunautaires, il n'est pas interdit de penser que ces nouveaux éléments ne finissent pas, tôt ou tard, par être appropriés par la société locale pour autant que l'équilibre entre agendas internationaux et dynamiques locales soit davantage respecté.

BIBLIOGRAPHIE

- BAECHLER J. [1993], *La grande parenthèse. Essai sur un accident de l'histoire*, Paris, Calman-Lévy, 218 p.
- BERINDEI M., COMBES A., PLANCHE A. [1990], *Roumanie, le livre blanc. La réalité d'un pouvoir néo-communiste*, Paris, La découverte, 259 p.

19. FDSC : *Fondation pour le Développement de la Société Civile*, établie au milieu des années 1990 par l'Union Européenne en Roumanie pour soutenir le déploiement des activités des organisations non gouvernementales en Roumanie.

20. Par ailleurs, à la même époque un rapport de l'USAID prétend que 7 % des Roumains seraient membres d'une ONG [USAID, 2003]. Les Baromètres d'Opinion Public établis par la Fondation Soros avec l'aide de l'institut de sondage Gallup montrent l'expression régulière d'un degré de confiance élevé des Roumains vis-à-vis de l'armée et de l'Église orthodoxe (autour des 70 à 80 %). Les ONG sont loin de disposer d'un même soutien de la part de la population locale, se classant régulièrement en bas de l'échelle de confiance des Roumains vis-à-vis de leurs institutions (juste devant le Parlement, les syndicats et les partis politiques). Voir, notamment, Open Society Foundation, 2004.

- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. [2001] *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala/Mayence, APAD, 318 p.
- BOCANCEA C. [1998], *La Roumanie du communisme au postcommunisme*, Paris, L'Harmattan, 200 p.
- COLAS D. [2002] « L'absence de société civile sous le communisme, sa faiblesse sous le postcommunisme », in D. Colas (dir.), *L'Europe post-communiste*, Paris, PUF, p. 29-55p.
- COMMISSION EUROPÉENNE [1999], *Programme Phare 1998. Bilan*, Bruxelles, Commission Européenne DG1A.
- DAHRENDORF R. [1991], *Réflexions sur la révolution en Europe : 1989-1990*, Paris, Le Seuil, 184 p.
- FDSC [1999], *Changes and Trends in the Non Profit Sector – 1998. Introduction*, Bucarest, Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile.
- FDSC [2005], *Dialogue for Civil Society. Report on the State of Civil Society in Romania 2005 – Civicus Civil Society Index*, Bucharest, Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile.
- GELLNER E. [1994], *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*, London, Penguin Press, 225 p.
- HAMILTON K. [2000], « Constructing an NGO sector in Transitional Contexts. The Reach of NGO-Donor « Partnerships » in Post-Soviet Georgia », *IDS Bulletin*, vol. 31, n° 3, p. 48-56.
- HOWARD M.M. [2003], *The Weakness of Civil Society in Post-communist Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 206 p.
- LAURENT P. [2002], « L'émergence d'une société civile internationale », *Associations Transnationales*, n° 1, p. 9-17.
- LEBAS J. [1993], *À la vie, à la mort. Médecins par temps d'épidémies*, Paris, Le Seuil.
- OPEN SOCIETY FOUNDATION [2004], *Public Opinion Barometer 2004*, Bucharest, Open Society Foundation/Metro Media Transylvania/The Gallup Organization Romania.
- PIROTTE G. [2004], *Une société civile postrévolutionnaire. Étude du nouveau secteur ONG. Le cas de Iasi*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 224 p.
- PIROTTE G. [2006], *L'épisode humanitaire roumain. Construction d'une crise, état des lieux et modalité de sortie*, Paris, L'Harmattan, 265 p.
- PIROTTE G. [2007], *La notion de société civile*, Paris, La Découverte, coll. Repères, n° 482, 122 p.
- PONCELET M., PIROTTE G., STANGHERLIN G., SINDAYIHEBURA E. [2005], *Les ONG en villes africaines*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 192 p.
- ROMANIAN COALITION FOR A CLEAN PARLIAMENT [2005], *A Quest for Political Integrity*, Iasi, Polirom Press, 120 p.
- SALAMON L.M. et alii [1999], *Global Civil Society. Dimensions of the Non Profit Sector*, Baltimore, Johns Hopkins Institute – Center for Civil Societies Studies.
- SAULEAN D., ÉPURE C. [1998], « Defining the Nonprofit Sector : Romania », *Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, n° 32, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, Baltimore, The John Hopkins Institute for Policy Studies.
- STULIK D. [2006], « Civil Society in Central Europe : An Ever-Changing Landscape. How NGOs have adopted to shifting donor strategies », in USAID, *The 2006 NGO Sustainability Index Report*, Washington, p. 34-43.
- USAID [2006], *The 2006 NGO Sustainability Index Report*, Washington, USAID.
- USAID [2003], *The 2003 NGO Sustainability Index Report*, Washington, USAID.
- ZAMFIR C. [1996], « La politique sociale dans la Roumanie en transition : hypothèses concernant l'explication d'un paradoxe », in N. Pelissier, N. Marrié et F. Despres, [1996], *La Roumanie contemporaine. Approches de la « transition »*, Paris, L'Harmattan, p. 179-194.