

INTRODUCTION

ONG ET GOUVERNANCE DANS LE MONDE ARABE : L'ENJEU DÉMOCRATIQUE

SARAH BEN NÉFISSA

Quiconque pose la question des relations entre les ONG et la gouvernance dans les pays de la région arabe, pose trois questions fondamentales :

Est-ce que les ONG arabes contribuent à la démocratisation de systèmes politiques connus pour leur déficit en terme de démocratie, en constituant des espaces d'expérimentation de la participation citoyenne et/ou de nouveaux lieux, alternatifs, participant à la définition et à la promotion du « bien public » ?

Est-ce que les ONG arabes contribuent à construire et à animer des sociétés civiles dignes de ce nom c'est-à-dire capables de servir de « contrepoids », de « tampon », de « médiateur » entre des sociétés en pleine transformation et des pouvoirs publics crispés sur leurs vieilles habitudes autoritaires et peu enclins à répondre aux demandes portant sur la lutte contre la pauvreté et le chômage, la liberté intellectuelle et politique et la défense d'intérêts sectoriels ?

Est-ce que les ONG arabes montrent des capacités supérieures aux pouvoirs publics en matière de « bonne gouvernance » : sont-elles plus à même, du fait de leur diversité – taille, flexibilité, transparence, etc. – de détecter les problèmes collectifs, locaux et nationaux non perçus par les pouvoirs publics ou simplement ignorés par ces derniers et de proposer, voire de réaliser des solutions judicieuses à leur traitement ? De même, les ONG arabes sont-elles, sur le plan interne, des modèles de « bonne gouvernance »¹ démocratique, financière et administrative ?

C'est à partir de ces trois questions que s'articulera l'introduction à cet ouvrage collectif du colloque *ONG et Gouvernance dans les pays arabes* organisé au Caire en mars 2000 par l'Unesco (Most), l'IRD, le Centre des

Études politiques et stratégiques d'Al-Ahrâm et le CEDEJ. Les textes présentés dépassent évidemment, de par leur richesse et leur variété, les trois questions de l'introduction. Il semble nécessaire d'aller au « vif du sujet » et ce « vif du sujet » est au fond une question aussi bien d'ordre scientifique « pur » qu'une question normative : est-ce que les ONG arabes sont des entités positives pour leurs sociétés ou est-ce que leur contribution au développement et à la démocratisation n'est pas surévaluée ?

Les auteurs de cet ouvrage sont partagés entre une vision positive et une vision négative, mais ils offrent tous une vision lucide des O.N.G arabes montrant que ces dernières ne sont pas véritablement à la hauteur de l'investissement idéologique, scientifique et politique dont elles ont été l'objet ces dernières décennies. Est-ce que la nature para-administrative de la majorité des ONG arabes signifie que les sociétés arabes ne connaissent pas de dynamiques participatives ou bien est-ce que ce sont les ONG qui n'arrivent ni à les prendre en compte ni à en rendre compte ? Quelles sont les causes profondes d'un tel phénomène ? Que peut apporter, à la réflexion sur la démocratisation des pays arabes, le désenchantement qui affecte le modèle démocratique dominant, à l'heure de la mondialisation et de la « nouvelle question sociale » posée aux pays du Nord ? Les nouvelles formes de la citoyenneté rendent-elles obsolètes les formes dites classiques de la citoyenneté ? Est-ce que ce n'est pas plutôt la démocratisation par le « haut » des États arabes qui permettra un véritable épanouissement de leurs sociétés civiles et une réhabilitation des diverses formes de la participation sociale et politique ?

UNE VISION LUCIDE DES ONG ARABES : ENTRE L'ONG DE PLAIDOYER ET L'ONG DE SERVICES

Il faut en venir enfin à une vision lucide de l'ONG arabe partagée en fait entre deux grands pôles : l'ONG qui cherche à assister et rendre des services aux populations et l'ONG qui recherche la mobilisation sociale sur des thèmes et vise à modifier l'ordre des choses, en se positionnant comme une instance critique d'impulsion et de proposition. Il s'agit là évidemment d'une division analytique et il existe, et de plus en plus, ce que Guilain Denœux nomme « la nouvelle génération d'ONG », qui emprunte aux deux modèles (Denœux, 2003).

Les ONG de services, de bienfaisance et de charité, ont été réactivées et dynamisées sous l'emprise de deux facteurs : la diminution des capacités distributives des États et également les situations de crises aiguës comme les guerres civiles ou de libération accompagnées de la déliquescence des appareils étatiques. Ces dernières s'imposent sur le terrain de la prise en

charge sociale et sanitaire, soit des classes moyennes urbaines paupérisées comme en Égypte, soit de l'ensemble de la population comme en Palestine. Elles connaissent également une rationalisation et une modernisation de leurs modes de gestion et de financement.

Malgré leur expérience, leur apport concernant les politiques publiques sociales et sanitaires est plus mitigé. En Égypte, leur contribution à la définition de la réforme globale du système de santé initiée par le gouvernement égyptien et la banque mondiale est quasi inexistant, à cause de la méconnaissance, par les pouvoirs publics, des caractéristiques du secteur sanitaire associatif et parce que ce dernier, loin de corriger les défauts du secteur public sanitaire, a eu à les reproduire : concentration dans le milieu urbain, focalisation sur le curatif plutôt que sur le préventif, tendance à regrouper plus de spécialistes que de généralistes (Chiffolleau, 2003). C'est ainsi que les associations yéménites de traitement de la pauvreté, à cause de leur dépendance financière vis-à-vis des donateurs internationaux et à cause du cadre politique restrictif imposé par l'État, sont réduites au rôle de « sous-traitant » et ne peuvent formuler leurs propres visions de la pauvreté et des moyens de son allègement (Destremau, 2003). Tel n'est pas le cas des ONG palestiniennes s'occupant de ce domaine. Les caractéristiques des modes d'actions des « Nouveaux mouvements sociaux » comme la « politique de sens » et les « politiques d'influence » se retrouvent dans leurs modes d'actions (Craissati, 2003). C'est ainsi que les ONG palestiniennes proposent de nouvelles valeurs à la politique sanitaire, qui dérogent à la vision hiérarchique, centralisée et traditionnelle. Elles prônent de nouvelles relations entre le médecin, l'infirmier, l'ouvrier de santé, le patient et la « communauté ». Toutefois (*ibid.*), cette situation a été favorisée par l'absence d'État. L'instauration de l'Autorité palestinienne a modifié cette donne par un interventionnisme abusif. C'est ce que confirme l'analyse de Salma Chawa sur la Palestine. Elle note comment les bailleurs de fonds comme l'Autorité palestinienne ont cherché à dépolitiser les ONG palestiniennes et à les empêcher d'être partie prenante de la définition des politiques publiques (Chawa, 2003).

Les ONG arabes à référence religieuse, islamique ou chrétienne, sont, de notoriété publique, les ONG *leader* dans le domaine des services. Les ONG islamiques attirent davantage l'attention à cause de leur pénétration par les courants politiques islamiques. Les propos émis à leur sujet concernant la question démocratique sont partagés entre la vision négative de 'Abd al-Ghafâr Shukr et la vision positive de Mona Fawâz. Le premier, qui a traité d'une vingtaine d'associations islamiques égyptiennes, a estimé que ces dernières, malgré leur impact social, ne peuvent être considérées comme des lieux d'expérimentation de la démocratie, car en fait elles ont très peu d'adhérents. Elles comptent plus sur les salariés que sur les bénévoles, le

pouvoir décisionnel est restreint à une ou deux personnes et, enfin, les membres de ces associations affirment clairement que les femmes doivent s'occuper principalement de leur foyer. Mona Fawâz (2003) constate, bien au contraire, que les associations islamiques du Sud Liban liées au Hizb Allah développent des modes d'action et d'intervention qui leur permettent une grande proximité avec les populations cibles de leurs services : structures décentralisées, flexibilité, facilité d'accès, bénévolat et relation de confiance et de coopération.

Concernant les ONG de plaidoyer, Nicola Pratt, à partir d'interviews portant sur une vingtaine d'organisations égyptiennes de ce type, affirme que ces dernières développent, en effet, un discours anti-hégémonique alternatif au discours politique officiel égyptien (Pratt, 2003). En ce qui concerne ces pratiques, les trois chercheurs égyptiens, Viviane Fuâd, Samîr Murkus et Nadia Rifât, ont fait une analyse de la mobilisation d'une fraction des ONG égyptiennes qui ont combattu le projet de loi sur les associations présenté par les pouvoirs publics. Ils décrivent comment, vers le milieu des années quatre-vingt-dix, les ONG égyptiennes sont passées d'un comportement de refus du dialogue et d'opposition aux pouvoirs publics à une attitude plus collaborative, en faisant un travail de *lobbying* auprès des hauts fonctionnaires et des grandes personnalités du régime, en discutant avec le ministre des Affaires sociales et en menant une action de sensibilisation auprès des journaux et des députés. Les ONG ont alterné cette forme d'action avec d'autres formes d'action plus revendicatives. Elles ont, notamment, manifesté devant l'Assemblée du peuple au moment de la discussion du projet de loi sur les associations. Cette loi a quand même été votée, mais les ONG ont poursuivi leur action en portant plainte devant les tribunaux et ont obtenu gain de cause quelques années après (voir « Chronique politique égyptienne, 2002 », Études et documents du CEDEJ, n^{os} 8/9). C'est ce même type de modes d'action que souligne Karam Karam (2003). Il observe comment le Liban des années quatre-vingt-dix a vu l'apparition de nouvelles formes associatives qui mettent l'accent sur des thèmes autrefois négligés sinon ignorés et en phase avec les thèmes mobilisateurs de la mondialisation comme avec ceux des bailleurs de fonds. Ces ONG se singularisent par leur fonctionnement interne : relations plus horizontales que verticales, petits budgets, davantage de volontaires que de salariés, moyenne d'âge des militants comprise entre vingt et quarante ans et enfin, un mélange d'appartenance communautaire ; elles travaillent sur dossier. Ces ONG ont montré leur capacité mobilisatrice et la force de leur intervention dans l'espace public par la création du Rassemblement pour les élections municipales qui est parvenu à maintenir la date prévue des élections qui devaient être reportées, et du Rassemblement pour le mariage civil qui vise à obtenir l'instauration d'un mariage civil comme possibilité alternative au mariage religieux.

Le bilan des ONG arabes, quant à leur impact sur la question démocratique, semble, somme toute, assez mitigé ou en tout cas insuffisant par rapport à l'espoir mis dans les vertus « magiques » des sociétés civiles, ces trente dernières années, par des acteurs parfois non dénués d'arrière-pensées². Une telle déception a, en tout cas, pour effet positif de rappeler que les sociétés civiles et notamment les ONG ne peuvent pas, à elles seules, assurer la démocratisation de l'ensemble du système politique et social, pour la simple raison qu'une telle fonction n'est pas leur raison d'être initiale. Même dans le modèle « dominant » de la société civile, le modèle occidental, cette dernière peut faire pression sur le pouvoir en organisant les volontés et les intérêts particuliers, mais le passage à la démocratie implique une société politique c'est-à-dire des partis politiques, des élections, un *leadership* politique, etc. C'est ce que rappelle avec justesse Christophe Jaffrelot³. Une telle vérité n'a pas échappé aux bailleurs de fonds occidentaux, et notamment américains, qui souhaitent aider au développement de la démocratie dans les pays arabes. Tel est l'objet de la contribution de Guilain Denœux (voir G. Denœux), qui montre que l'une des conclusions des bailleurs a été que, si l'on souhaite aider à la démocratisation de pays arabes, l'aide en direction des seules sociétés civiles n'est pas forcément la meilleure solution, d'autant qu'il faut se méfier d'une vision romantique de ces dernières. Partant de l'idée que l'existence d'une société civile robuste ne débouche pas forcément sur l'avènement de la démocratie, Guilain Denœux note à cet égard que, dans tous les pays arabes où la démocratisation a progressé, le processus a débuté à l'initiative du gouvernement et non à la suite des pressions de la société civile. Par conséquent, il vaut mieux favoriser l'offre démocratique des régimes arabes et financer la réforme démocratique des institutions étatiques.

Le deuxième constat qui découle de ce bilan contrasté des ONG arabes est le suivant : dans le cadre d'un système social, éducatif, familial, religieux, politique, caractérisé par les relations hiérarchiques et autoritaires, il est difficile qu'une société civile démocratique et dotée de vertus « démocratisantes » puisse voir le jour. C'est, par ailleurs, une des remarques faites par Muhamad Sayid Sa'ïd (voir note et référence) pour asseoir l'argumentation de sa vision pessimiste des relations entre le « civil » et le « politique » dans le monde arabe. Un des quatre défauts structurels de la société civile du monde arabe est l'inexistence d'une culture politique de résolution pacifique des conflits, ce qui provoque des conflits internes multiples au sein des organisations, les condamne à la paralysie et facilite la main-mise de l'État qui se sert des divisions internes.

Les caractéristiques des rapports sociaux et politiques dominants dans les pays arabes, les freins existants à la liberté aussi bien individuelle que politique ou sociale constituent, par ailleurs, quelques-unes des bases de

l'argumentation de ceux qui estiment qu'il ne peut pas y avoir de société civile dans les pays en voie de développement en général. Dans ces pays, la société serait tellement dominée par l'État, qu'elle ne pourrait faire émerger une véritable société civile ; car cette dernière n'existe que dans l'autonomie par rapport à l'État.

Il semble difficile pourtant d'adhérer à ces thèses essentialistes et extrémistes, car, depuis longtemps déjà, les travaux des politologues sur les réalités sociales et politiques des pays du Sud ont montré que cette vision d'un État qui aurait absorbé la société s'avère erronée et peu convaincante, au regard des dynamiques de fond qui « travaillent » les pays du sud et des caractéristiques véritables des États dans les pays en voie de développement⁴. Non seulement ces sociétés font preuve de capacité d'auto-organisation et de mise à distance de l'État mais l'État lui-même, malgré son autoritarisme d'apparence, est un État « mou », car ne disposant pas des ressources idéologiques, politiques, administratives et même coercitives pour parfaire son hégémonie⁵. Cette analyse de René Otayek sur les réalités politiques et sociales africaines nous semble parfaitement pouvoir être reproduite à propos des pays arabes contemporains. Il est, dès lors, possible de dire que les sociétés civiles arabes existent, même si elles ne possèdent pas toutes les caractéristiques de la société civile modèle.

LA NATURE PARA-ADMINISTRATIVE DE LA MAJORITÉ DES ONG ARABES

Par société civile, on entend les capacités auto-organisatrices des différents groupes sociaux autour d'intérêts collectifs communs, en vue de les défendre aussi bien vis-à-vis des pouvoirs publics que d'autres groupes sociaux, ayant des intérêts divergents. Ainsi définie, la société civile est composée de multiples organisations autres que les associations et les ONG. Une des premières organisations des sociétés civiles, européennes notamment, est le syndicat. Or, c'est justement par rapport à ce critère « d'auto-organisation » que se situe la différence avec l'organisation des sociétés civiles des pays arabes. En effet, l'ONG arabe est d'abord une organisation « para-administrative ». Il existe évidemment et heureusement des exceptions. Il s'agit des organisations de plaidoyer dont il a été question plus haut. Ces dernières, bien que peu articulées à des bases sociales, sont parvenues à obtenir des succès importants. Le plus incontestable a été de faire de la question des droits de l'homme un thème incontournable du débat politique arabe. Mais ce type d'organisation ne peut faire oublier que le trait caractéristique des organisations civiles arabes est leur caractère para-public. Pour comprendre cela, il faut que les chercheurs et les observateurs

extérieurs ne se laissent pas influencer par la visibilité des associations de plaidoyer, les plus actives sur le plan international et également les plus étudiées, car les plus visibles et les plus faciles d'accès pour les chercheurs. Il est vrai, également, qu'elles partagent le discours aujourd'hui dominant sur la scène internationale. Au demeurant, les travaux présentés dans cet ouvrage n'ont pas dérogé à cet effet « trompe-l'œil ». Rares sont les communications qui ont porté sur les petites associations de quartiers, spécialisées dans l'aide sociale et la gestion urbaine, ou sur les associations du milieu rural offrant des formations professionnelles. Difficiles d'accès, elles ont également pour particularité première de se situer à la lisière des appareils administratifs et d'être animées par des fonctionnaires à la retraite, ou par des notables et des élus (députés, élus locaux, etc.), liés au parti au pouvoir. L'exemple des ONG marocaines s'occupant de gestion urbaine paraît probant de ce point de vue. Installées dans les quartiers populaires ou informels urbains, elles sont dirigées par les élites de ces quartiers, à savoir : des fonctionnaires, des militaires et également des spéculateurs fonciers. Elles ont pour fonction de prémunir les habitants des destructions éventuelles de leurs habitations par l'administration et de faire pression sur elle pour doter leurs quartiers des équipements urbains nécessaires. Telles sont les caractéristiques de la plus grande partie des associations et des ONG du monde arabe (et également des syndicats et autres organisations comme les clubs, les amicales).

Parfois, certaines de ces organisations arrivent à s'autonomiser et même à entrer dans une relation conflictuelle avec les pouvoirs publics ; elles sont portées par des mouvements sociaux importants, agrégeant des intérêts communs à de nombreuses catégories sociales ou alors animées par des forces politiques importantes comme les islamistes.⁶ Ces réseaux associatifs satellites des appareils d'État sur le plan central et local sont les plus importants non seulement par le nombre, mais également par leur efficacité sociale. Se situant dans l'interface entre les populations et les pouvoirs publics, ils sont médiateurs entre les demandes des populations et les offres de l'administration, et de ce fait, « collent au terrain », même si leur traitement des demandes du « bas » se fait de manière atomisée, personnalisée et « clientélisée ». Et c'est cette « proximité sociale » qui manque aux ONG de plaidoyer, lesquelles ont une efficacité d'une tout autre nature.

Les ONG arabes connaissent parfaitement les limites de leur autonomie. Elles ne se contentent pas de maintenir la relation forcément clientéliste qui les lie aux pouvoirs publics, mais, d'une certaine manière, la recherche. En général, elles dénoncent rarement le poids de l'État et de l'administration car elles en ont besoin pour accéder à certaines ressources aussi bien humaines que financières, contrairement aux ONG de plaidoyer qui, du fait des caractéristiques sociales de leurs animateurs (classes moyennes

supérieures et élites urbaines), sont en relation avec l'étranger et arrivent à obtenir des financements⁷. Ces dernières sont, par ailleurs, dans la nécessité de s'adresser à l'extérieur pour trouver des fonds car elles souffrent, d'une part, de la méfiance des pouvoirs publics à leur égard, d'autre part, d'un problème de communication avec leur propre société, voire de discrédit, car les préoccupations majeures des populations sont d'ordre matériel et concernent leur survie. Le financement extérieur alimente, toutefois, la méfiance des pouvoirs publics et parfois celle des populations influencées par des idéologies nationalistes et/ou islamistes. Les autres types d'ONG doivent passer par la médiation étatique et administrative pour accéder à des ressources. Il est significatif que, dans certains pays, les employés de ces organisations sont, en majorité, des agents de l'État mis en détachement. Toutefois, même si sur le plan strictement financier, certaines associations arrivent à s'autonomiser, elles cherchent toujours la tutelle administrative pour des raisons diverses. L'exemple des ligues régionales égyptiennes ou l'exemple des ONG de gestion urbaine pour les quartiers informels marocains sont illustratifs de ce point de vue. Les premières regroupent les ressortissants d'une même région ou d'un même village qui se sont installés dans des grandes villes comme Caire et Alexandrie. Il s'agit là d'une des plus importantes catégories d'associations en Égypte. Le but de ce regroupement est d'assurer une solidarité minimale à ses membres ; l'un de ses principaux services concerne les funérailles. Ces dernières sont financées par les contributions de leurs membres et surtout par les dons des *leaders* communautaires, généralement de grands commerçants ou des hommes d'affaires briguant des sièges politiques. L'exemple des ONG urbaines marocaines montre comment les spéculateurs fonciers membres de ces organisations, sous couvert de défendre les habitats informels d'une éventuelle destruction par l'administration, défendent, en fait, leurs propres intérêts en valorisant le prix des terrains. Les ONG de services proprement dites, c'est-à-dire celles qui offrent des services à leur environnement et pas simplement à leurs membres, arrivent parfois à s'autofinancer par la médiation de services payants. Cela a été le cas des ONG islamiques médicales égyptiennes qui pratiquaient des prix à cheval entre le prix du secteur public et le prix du secteur privé. De même, elles arrivent à attirer des dons du secteur privé interne ou des financements des pays du Golfe, comme c'est le cas de l'Égypte. Mais ce dernier s'adresse principalement aux ONG islamiques et ces dernières disposent d'un réseau d'hommes d'affaires plus ou moins liés avec les pays du Golfe sans compter le rôle joué par les ONG islamiques internationales (voir Bellion, 2003).

Mais de manière plus générale, dans le cadre d'un secteur privé interne placé lui-même dans une relation clientéliste avec l'appareil d'État, un financement « autonome » des organisations du troisième secteur est

difficilement envisageable. Le secteur privé de ces pays finance les organisations « bien vues » par le régime en place et également les organisations dont l'efficacité sociale est claire et palpable. Le passage au libéralisme économique a ainsi suscité l'apparition de la nouvelle catégorie sociale des « hommes d'affaires », qui sont en fait à la base d'un nouveau pacte politique et social dans les pays arabes et qui se retrouvent dans le secteur associatif, comme l'a montré Muhamad Sayid Sa'îd (voir article cité). Les pouvoirs publics acceptent d'encourager ces derniers, de fermer les yeux parfois sur certaines malversations à charge pour ces derniers d'aider les pouvoirs publics à traiter les questions sociales en finançant notamment des œuvres de bienfaisance ou également des infrastructures scolaires ou autres (réparer un pont, etc.). C'est ainsi que de nombreux candidats à la députation en Égypte sont en même temps des hommes d'affaires qui dirigent ou financent ostensiblement des ONG.

Ces derniers développements montrent comment ce que l'on appelle les organisations non gouvernementales, dans les pays arabes, sont en même temps « en prise » avec la société et avec les pouvoirs publics. Il s'agit là de la majorité des organisations civiles du monde arabe. Or, du fait des liens étroits que doivent entretenir les ONG avec les pouvoirs publics, tant nationalement que localement, ces organisations ont plus une nature « para-publique » que véritablement « civile ». Elles constituent, soit des instruments supplémentaires de l'intervention publique, soit des espaces privilégiés d'intermédiation entre l'ordre social et l'ordre étatique : canal de communication entre l'administration et la société, espace de construction de notabilités sociales et politiques et comme, de base électorale.

Cette réalité « administrative » de l'ONG arabe ne signifie pourtant pas que les sociétés arabes sont étatisées et soumises. Elles font même preuve d'une capacité d'auto-organisation et de survie exceptionnelle dans le cadre d'une réalité économique faite de pauvreté, de chômage, de misère et, parfois, de guerre civile ou de guerre de libération comme en Palestine. Les réalités associatives palestiniennes et libanaises le prouvent de manière éclatante. Il n'est donc pas étonnant que les chercheurs qui ont posé l'hypothèse de la liaison entre les nouveaux mouvements sociaux et les secteurs associatifs aient eu pour terrain des pays où les appareils d'États étaient soit inexistants, soit en état de déliquescence. C'est notamment l'autoritarisme des pouvoirs publics arabes qui empêche le développement institutionnalisé des mouvements sociaux, quand ces derniers existent, car ils préfèrent, pour des raisons évidentes, les laisser s'exprimer de manière sporadique, atomisée, peu organisée, voire anarchique, comme cela a pu se faire lors de crises sociales importantes, telles que émeutes de la faim dans les années quatre-vingt, en Tunisie et en Égypte, ou encore en Égypte dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, avec la mutinerie des

forces de sécurité, les grèves ouvrières dans les transports ferroviaires et les mouvements paysans contre l'application des lois foncières autorisant les propriétaires à modifier les baux.

En ne laissant pas les différentes catégories sociales s'organiser au sein d'institutions autonomes, les élites dirigeantes s'interdisent de détecter à l'avance les problèmes sociaux. Outre la question de l'avortement organisé des mouvements sociaux et revendicatifs, les formes de la prise en charge sociale de la solidarité, du traitement de la pauvreté, du contrôle de la violence et du maintien du lien social continuent largement à s'exprimer de manière « informelle » et, plus précisément, dans les groupes primaires que sont les familles, les communautés diverses « ethniques » ou « religieuses » ainsi que dans les espaces communs de vie comme les quartiers et les villages. C'est au sein de ces groupes que se trouvent les protections ultimes malgré les rapports d'inégalité et de dépendance qui les caractérisent. C'est ce qu'affirme Muhamad Sayid Sa'îd quand il déclare que l'allégeance principale des individus dans cette région est d'abord de type communautaire et que c'est principalement au sein de ces groupes que l'« individu arabe » accepte de se porter volontaire. Cette allégeance n'a rien d'une allégeance strictement affective. Bien au contraire, il s'agit d'une attitude rationnelle⁸ basée sur la réciprocité.

Ces groupes primaires multiples, qui n'ont rien de monolithique et de figé, ont tendance à s'articuler aux ONG « administrative arabe » ou aux ONG de services – religieuse ou non – parce que ces dernières sont dispensatrices d'avantages et de ressources : contacts, informations, matériels, services, liens avec des personnalités – patrons – qui ont du *nûfûz*, etc. D'où le fait que ces organisations « collent au terrain » dans le sens où elles développent des relations avec leur environnement social et qu'elles disposent de réseaux clientélares multiples propres aux *leaders* et dirigeants associatifs. De même, c'est au sein de ce genre d'organisation que s'expriment les multiples formes de la participation sociale du bas : collecte d'argent pour des travaux d'intérêt commun (route, pont, infrastructures urbaines ou rurales, mosquée, écoles etc.), règlements des conflits, etc.

Et telle est la caractéristique éminemment originale, voire contradictoire, de la majorité des associations et des ONG arabes. Ce que les Anglo-Saxons appellent les ONG *grass root* sont, dans le monde arabe, en connexion directe avec l'administration et les pouvoirs publics sur le plan local. C'est dans ce cadre qu'il faut, à notre avis, poser le problème de la démocratisation des systèmes politiques arabes et de la contribution des ONG à un tel processus.

La première conclusion que l'on peut tirer de ce qui précède est la nécessité de réforme des États, pour traiter des graves problèmes qui se posent à leurs sociétés. Les ONG seules ne peuvent pas traiter ces problèmes

car la gestion d'un certain nombre de questions comme le sous-développement économique, le manque ou l'insuffisance d'infrastructures fondamentales, l'organisation de la justice, la sécurité publique, etc., demande, au contraire, le renforcement d'une structure administrative et étatique centrale, puissante, efficace et capable d'avoir une vision « macro » des différents problèmes et de proposer des réformes « macro ». Et il ne s'agit pas là d'une nécessité propre aux pays arabes ou aux pays en voie de développement ; elle concerne également les pays du Nord⁹. De même, si les ONG arabes ne peuvent pas, à elles seules, traiter ces problèmes, elles ne peuvent davantage construire, à elles seules, la démocratie. C'est l'une des principales conclusions auxquelles sont arrivés les politologues travaillant sur les sociétés civiles des pays du Sud. Il ne peut y avoir de sociétés civiles crédibles sans États crédibles qui assurent à celles-ci les moyens de leur épanouissement¹⁰.

LA NÉCESSAIRE DÉMOCRATISATION DES ÉTATS ARABES

Cette assertion sur la nécessaire démocratisation du « haut » emprunte, toutefois, un caractère spécifique pour les pays arabes, car il semble bien que pour ceux-ci, il faille commencer *d'abord* par traiter la question de la démocratisation. Il y a trois raisons fondamentales à cela qui inversent, d'une certaine manière, la problématique sur laquelle le Colloque a été construit.

La première raison a trait à certains effets pervers joués par les sociétés civiles arabes sur les processus démocratiques qui ont commencé dans ces pays à partir des années soixante-dix. Loin d'activer les processus démocratiques existants, les sociétés civiles arabes ont eu tendance à se substituer et non à dynamiser de tels processus et ce, de plusieurs manières. Du fait de leur instrumentalisation subie et/ou voulue de la part des pouvoirs publics arabes, elles se sont situées dans le giron étatique ; elles ont offert aux pouvoirs publics de nouveaux espaces de cooptation du personnel politique sans passer par la consultation démocratique¹¹ et se sont substituées aux institutions censées représenter les populations comme les différents élus aux conseils locaux et nationaux, à remplacer des partis politiques en décomposition et à accélérer cette dernière. Et il ne s'agit pas seulement des traits caractéristiques des ONG de plaider. L'ONG typique du monde arabe, à savoir l'ONG para-administrative dont il a été question dans cette introduction, est également concernée par le même phénomène. Outre qu'elle supplée aux déficits de la bureaucratie étatique et qu'elle permet de drainer des financements étrangers et internationaux du fait de son label « ONG », elle joue également des fonctions politiques en élargissant

notamment les espaces de contrôle politique des partis au pouvoir. Enfin, les services rendus aux populations par les ONG de bienfaisance ont, grâce à leur impact éminemment positif, permis de pallier le recul des fonctions sociales des appareils d'État.

L'ensemble de ces phénomènes a pour conséquence de retarder l'exercice démocratique fondamental pour toute société, à savoir le droit pour les citoyens de demander des comptes à leurs dirigeants, d'élire librement leurs représentants et leurs dirigeants politiques, et de connaître une rotation démocratique des élites au pouvoir. Le vieillissement de ces élites est, en effet, lié à leur faible renouvellement ; la génération des années soixante-dix, faute de trouver sa place dans les institutions politiques de l'État, s'est orientée vers les organisations de la société civile, privant ainsi les pays de sa compétence en jouant un rôle politique « au rabais ».

Si, en Europe, le rituel démocratique électoral articulé autour des institutions étatiques n'est plus suffisant¹², dans le monde arabe, il est encore, pour les pays les plus avancés, dans une phase qui rappelle le début du suffrage universel dans l'Europe du XIX^e siècle¹³. Et il s'agit véritablement d'une nécessité car il serait faux de croire que les citoyens arabes ne sont pas « prêts » pour la démocratie électorale et plus précisément pour exercer leurs droits à élire librement aussi bien leurs dirigeants que leurs représentants. Les sociétés arabes se sont transformées sous l'effet conjugué de l'éducation, de l'urbanisation, de l'accès aux médias, de la propagation de la culture et, aujourd'hui, sous l'effet de la révolution des moyens de communication. D'une certaine manière, il est même possible de dire que les pouvoirs publics arabes ne sont pas à la hauteur des transformations qui ont affecté leurs propres sociétés.

La deuxième raison qui corrobore cette nécessaire démocratisation par le « haut » est liée aux implications de cette dernière sur les sociétés civiles arabes. Les sociétés civiles ou plus précisément les ONG arabes, objet du colloque, correspondent, en fait, à ce que l'on pourrait dénommer « la société civile officielle » du monde arabe et sont donc loin de correspondre à ce que l'on pourrait appeler « la société civile virtuelle ». En effet, il s'agit d'organisations qui sont arrivées à obtenir l'autorisation administrative d'exister et de fonctionner. Or, cette dernière est loin d'être accordée facilement. Il n'est pas étonnant que, dans la quasi-majorité des pays arabes, la question de la loi sur les associations et les ONG représente un enjeu politique fondamental et fasse l'objet d'une mobilisation importante de la part des ONG de plaidoyer. Car il s'agit, en effet, d'une question cruciale. Quels types d'organisations – et avec quels types de vocations ou d'activités – choisiraient les citoyens arabes aujourd'hui, s'ils avaient une entière liberté de ce point de vue ? La première réforme consisterait à alléger le poids de l'État et de l'administration sur le secteur civil en acceptant, par exemple,

de faire passer les associations et les ONG du régime de « l'autorisation » au régime de la « déclaration »¹⁴. Cette réforme permettrait que le contrôle étatique, toujours nécessaire pour éviter les dépassements et les malversations, se fasse *a posteriori* et non *a priori*. Cette réforme juridique pourrait avoir pour aspect positif de donner une image juste des volontés de la société civile arabe et non une image biaisée par la sélection administrative. Mais une telle réforme pourrait avoir des conséquences encore plus fondamentales, ce qui expliquerait l'appréhension des États arabes à lever leur tutelle sur le secteur associatif. Elle pourrait amoindrir ou rompre la liaison clientéliste entre le secteur associatif et le secteur administratif et étatique, et contribuerait à tourner les organisations civiles du monde arabe vers les sociétés arabes dans leurs diversités et non plus seulement vers les pouvoirs publics. Il s'agirait d'une évolution cruciale, car elle mettrait en cause la nature « para-administrative » de l'ONG arabe et l'ouvrirait aux multiples formes de la participation sociale « du bas » pour en développer toutes les potentialités. C'est dans le cadre de l'interaction avec leur environnement social que les ONG et associations du monde arabe pourront se révéler comme des lieux d'expérimentation de formes alternatives de la citoyenneté et de définition et de promotion du « bien public ». Cette articulation entre les ONG et les secteurs sociaux qui correspondent à leurs vocations respectives pourrait également corriger les défauts de leur fonctionnement interne, notamment le déficit de démocratisation. C'est ainsi également que la division du champ associatif entre « ONG de plaidoyer » et « ONG de services » pourrait être moins rigide. D'ores et déjà, et malgré les pesanteurs administratives, apparaît, de plus en plus, une nouvelle génération d'ONG arabes qui emprunte aux deux modèles.

Il est possible de citer les exemples d'ONG qui militent pour les droits des femmes par la médiation de services essentiels comme les services juridiques pour la vie de certaines catégories de femmes. Ces ONG, par les liens qu'elles tissent avec certains secteurs de la société, adaptent leurs discours et pratiques aux réalités sociales qu'elles rencontrent et arrivent ainsi à expérimenter des formes de mobilisation que l'on peut appeler citoyennes. Citons également l'exemple de certaines ONG animées par les mouvements islamistes et qui, parce qu'elles sont articulées à des secteurs sociaux, sont arrivées à innover sur le plan des pratiques citoyennes¹⁵.

Si les sociétés européennes cherchent à expérimenter, voire réhabiliter, les multiples formes de la citoyenneté et à ne plus restreindre cette dernière à l'activité politique *stricto sensu*, à savoir la citoyenneté électorale, pourquoi, s'agissant des pays arabes et, plus largement, des pays en voie de développement, ne pas appréhender de manière plus positive les diverses manifestations de la participation sociale et politique « du bas » qui existent déjà¹⁶ ? C'est en tout cas les conclusions auxquelles nous mènent certains

travaux récents de politologie¹⁷ traitant de la démocratisation de pays d'Amérique latine et de certains pays d'Afrique. Ces travaux montrent que des phénomènes comme ce que l'on appelle un peu rapidement le clientélisme, le communautarisme, etc., ne sont pas forcément contraires à la démocratie et à la « modernité politique ». Observés de près et sur la base d'enquêtes de terrain rigoureuses, ces phénomènes, qui demandent à être redéfinis également sur le plan théorique, peuvent, de manière apparemment paradoxale, être des vecteurs de démocratisation politique, de citoyenneté et constituer des processus internes de passage à la démocratie. Mais il est vrai que les cas analysés par ces chercheurs concernent des pays où les États ont opéré une ouverture démocratique et proposé une véritable offre politique pluraliste.

NOTES

¹ Pour une lecture critique du terme « gouvernance », se reporter à notre propre texte : « NGO, Governance and Development in the Arab World : Discussions Paper », Management of Social Transformations (MOST-Unesco), 2000, (46) : 1-32. R. Ce texte a constitué le document de travail préliminaire au colloque, objet de cette introduction.

² L'expression « société civile » a fait son entrée dans le monde arabe dans le milieu des années quatre-vingt. Elle a connu un succès quasi immédiat au sein des élites politiques et intellectuelles. Pour les dirigeants politiques, l'existence d'organisations de la société civile favorise une certaine reconnaissance internationale sur le plan de la démocratie (sans courir le risque d'autoriser des organisations politiques comme les partis politiques qui visent directement le pouvoir), leur permet de donner du lest à une frange de leur opposition. Les ONG de services leur permettent, quant à elles, de réduire les demandes sociales auxquelles ils ne peuvent répondre. Pour les opposants politiques, l'investissement au sein des organisations de la société civile permet d'accéder à la scène publique et politique et de remplir des rôles politiques que les limites de l'offre politique formelle empêchent de jouer.

³ Lire à ce propos l'introduction de Christophe Jaffrelot à l'ouvrage collectif *Démocraties d'ailleurs* (2000).

⁴ Lire à ce propos : Otayek René, *Identité et démocratie dans un monde global*, Presses de Sciences Po, 2000.

⁵ *Ibid.*

⁶ C'est le cas de certains mouvements syndicaux comme l'Union générale des travailleurs tunisiens qui, dans les années soixante-dix, s'est opposée au régime de Bourguiba. De même, l'exemple de la Jam'ciyya al-shar'ciyya en Égypte est probant de ce point de vue. Les Frères musulmans égyptiens sont arrivés, en s'y affiliant, à se mettre en contact avec de nombreuses personnalités locales des quartiers et des villages, à conquérir cette puissante organisation de bienfaisance islamique et à la dégager de l'emprise des pouvoirs publics égyptiens. Mais le fait est que ces mouvements ne durent guère. Ils sont rapidement réprimés par les pouvoirs publics arabes. C'est ce qui s'est passé aussi bien pour l'UGTT en Tunisie, dans les années soixante-dix, que pour la Ligue tunisienne des droits de l'homme, dans les années quatre-vingt-dix, pour les syndicats contrôlés par le mouvement islamiste en Égypte

dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ou pour la Gam'ciya Shar'ciya vers la même période.

⁷ Un exemple caricatural de ce phénomène a été donné lors du débat sur la loi sur les associations en Égypte. Sous la pression des ONG de plaider, et dans le contexte d'une focalisation internationale sur l'Égypte qui devait accueillir la Conférence mondiale de la population et du développement, le régime égyptien a remis en cause certains articles de la loi sur les associations qui donnaient droit aux fonctionnaires de faire partie du conseil d'administration des associations qu'ils étaient censés contrôler. Le débat qui a eu lieu au sein de l'assemblée du Peuple montre que certains députés, sous la pression des ONG de base, estimaient qu'une telle réforme nuisait au bon fonctionnement des associations. En effet, les associations ont besoin de ces fonctionnaires pour utiliser leurs relations, les informations dont ils disposent sur les ressources qu'ils contrôlent.

⁸ Ben Néfissa Sarah, « Asabiats et élections : les Égyptiens sont-ils démocrates ? » dans J.-N. Ferrié et J.-C. Santucci (dir), *Dispositifs de démocratisation dans le Nord de l'Afrique*, Paris, CNRS-Éditions (à paraître).

⁹ Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, 1999, folio-essais, Gallimard.

¹⁰ Otayek René, *Identité et démocratie dans un monde global*, op.cit.

¹¹ L'exemple le plus frappant de ce point de vue est évidemment ce qui s'est passé en Tunisie après le changement politique du 7 novembre 1987. Quasiment tous les cadres des organisations de la société civile tunisienne des années soixante-dix et quatre-vingt ont été nommés à des postes de responsabilité politique.

¹² Rosanvallon Pierre, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard.

¹³ Ben Néfissa Sarah « Processo de democratização no Egito, eleições legislativas de 2000 e relações de força entre as diferentes tendências » dans Milani C, Arturi C, Solinis G (dir.) *Democracia e Governança Mundial. Que regulações para o século XXI ?* Unesco-MOST-Editora da Universidade, Universidade Federal Do Rio Grande Sul, Porto Alegre, Brésil.

¹⁴ C'est-à-dire que les fondateurs d'associations auraient pour unique obligation d'informer les pouvoirs publics sur les raisons d'être de leur regroupement, leur adresse officielle, leurs sources de financement, etc.

¹⁵ Ben Néfissa S., « Citoyenneté et participation en Égypte : l'action vertueuse selon la Jam'ciyya al-shar'ciyya », *Maghreb-Machrek*, 2000, (167) : 14-24. R.

¹⁶ Pierre Rosanvallon estime que le déclin du rôle de l'État sous l'effet de la mondialisation a suscité un désenchantement des Occidentaux vis-à-vis de leur propre démocratie. Il parle d'un passage à l'« âge ordinaire du politique » et d'un besoin social d'une participation citoyenne plurielle (sociale, économique, etc.) et surtout de proximité.

¹⁷ Lire, à ce propos, l'ouvrage collectif dirigé par Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki : *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998.

Ben Néfissa Sarah (2004)

Introduction : ONG et gouvernance dans le monde arabe : l'enjeu démocratique

In : Ben Néfissa Sarah (dir.), Abd Al-Fattah N. (dir.), Hanafi S. (dir.), Minani C. (dir.). *ONG et gouvernance dans le monde arabe*

Caire (EGY) ; Paris : CEDEJ ; Karthala, p. 11-25. (Kalam).

ISBN 2-84586-527-9