

**Gestion des Transformations Sociales**

**MOST**

Document de Travail - n° 46

**ONG, gouvernance et  
développement dans le  
monde arabe.**

*par*

*Sarah Ben Néfissa*



ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

**Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et n'engagent pas la responsabilité de l'UNESCO.**

**Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.**

**Publié par le Programme MOST  
Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture  
1 rue Miollis, 75732 Paris CEDEX 15, France  
<http://www.unesco.org/most>**

**© UNESCO 2000**

SHS-2000/WS/11

## **Le Programme MOST**

Le Programme "Gestion des transformations sociales" – MOST – a été conçu par l'UNESCO pour favoriser la recherche comparative internationale en sciences sociales. Son objet premier est d'appuyer les recherches autonomes de grande envergure et de longue durée et d'en communiquer les conclusions et les données aux décideurs. MOST organise et soutient des recherches dans trois domaines hautement prioritaires :

- La gestion du changement dans les sociétés multiculturelles et multi-ethniques.
- Les villes, lieux de transformation sociale accélérée.
- La gestion locale et régionale des transformations économiques, technologiques et environnementales.

## **L'auteur**

Sarah Ben Néfissa, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement, est une anthropologue du politique et du juridique, spécialiste de secteur associatif islamique égyptien. Elle a publié plusieurs articles sur le sujet et un ouvrage de référence : *Les Associations en Égypte*. Membre du "International Society for Third Sector Research", elle a également édité des articles sur d'autres thèmes comme les partis politiques égyptiens, les modes informels de règlement des conflits en Égypte, les enjeux politiques et sociaux de la référence, la Loi islamique etc. Elle coordonne actuellement un ouvrage collectif sur les associations et les ONG dans le monde arabe.

## **Les Documents de travail MOST**

La collection des Documents de travail du Programme MOST présente des contributions émanant de chercheurs spécialisés dans les domaines de recherche de MOST. Ces écrits sont préparés afin de contribuer au débat scientifique international dans ces domaines.

Titres disponibles (mars 2000)

1. ***Les sociétés pluriculturelles et pluriethniques.*** Henri Giordan. 1994. F/A/E
2. ***Ville et gestion des transformations sociales.*** Céline Sachs-Jeantet. 1994. F/A/E
3. ***Différenciation des régimes de croissance et des gestions de la reproduction sociale.*** Pascal Byé. 1994. F/A/E
4. ***La recherche urbaine en Amérique latine. Vers un programme de recherche.*** Licia Valladares, Magda Prates Coelho. 1995. F/A/E
5. ***La gestion du multi-culturalisme et du multi-ethnisme en Amérique latine.*** Diego A. Iturralde. 1995. F/A/E
6. ***Lo global, lo local, lo híbrido.*** Heinz R. Sonntag, Nelly Arenas. 1995. (en espagnol seulement)

7. ***Reflections on the challenges confronting post-apartheid South Africa.*** B.M. Magubane. 1995. (en anglais seulement)
8. ***La gestion locale et régionale des transformations économiques, technologiques et environnementales.*** S. Jentoft, N. Aarsaether, A. Hallenstvedt. 1995. F/A/E/R
9. ***Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine.*** Francis Godard. 1995. F/A
10. ***Diversité: bonne et mauvaise gestion. Le cas des conflits ethniques et de l'édification de l'Etat dans le monde arabe.*** Saad Eddin Ibrahim. 1996. F/A
11. ***Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe.*** Mostafa Kharoufi. 1996. F/A
12. ***Public policy and ethnic conflict.*** Ralph R. Premdas. 1997. (en anglais seulement)
13. ***Some thematic and strategic priorities for developing research on multi-ethnic and multi-cultural societies.*** Juan Díez Medrano. 1996. (en anglais seulement)
14. ***La technologie de l'information au service de l'Organisation: Une véritable mutation sociale aux Etats-Unis.*** Thomas R. Gullede, Ruth A. Haszko. 1997. F/A/E
15. ***Global transformations and coping strategies: a research agenda for the MOST Programme.*** Carlos R.S. Milani, Ali M.K. Dehlavi. 1996. (en anglais seulement)
16. ***The new social morphology of cities.*** Guido Martinotti. 1996. (en anglais seulement)
17. ***Societies at risk? The Caribbean and global change.*** Norman Girvan. 1997. (en anglais seulement)
18. ***La reproduction des programmes sociaux : approches, stratégies et problèmes conceptuels.*** Nico van Oudenhoven, Rekha Wazie. 1997. F/A
19. ***VIIH/SIDA et entreprise en Afrique: une réponse socio-médicale à l'impact économique? L'exemple de la Côte d'Ivoire.*** Laurent Aventin, Pierre Huard. 1997. F/A
20. ***Le développement humain: problématiques et fondements d'une politique économique.*** Siméon Fongang. 1997. F/A/E
21. ***Condition salariale et intervention de l'Etat à l'heure de la globalisation: l'Argentine dans le Mercosur.*** Susana Peñalva. 1998. F/A/E
22. ***Les mouvements d'argent et le trafic de drogue dans le Bassin Amazonien.*** Lia Osório Machado. 1998. F/A/E
23. ***Cities unbound : the intercity network in the Asia-Pacific Region.*** John Friedmann. 1998. (en anglais seulement)
24. ***Género y nación en el Mercosur.*** Elizabeth Jelin, Teresa Valdés, Line Bareiro. 1998. E/A

25. ***Chile y Mercosur : Hasta dónde queremos integrarnos ?*** Carolina Stefoni E., Claudio Fuentes S. 1998. E/A
26. ***La producción mediática de nacionalidad en la frontera. Un estudio de caso en Posadas (Argentina) – Encarnación (Paraguay).*** Alejandro Grimson. 1998. E/A
27. ***Globalización, regiones y fronteras.*** Robert Abinzano. 1998. E/A
28. ***Una navegación incierta : Mercosur en Internet.*** Anibal Ford. 1998. E/A
29. ***Los historiados y la producción de fronteras : el caso de la provincia de Misiones (Argentina).*** Héctor Eduardo Jaquet. 1998. E/A
30. ***Democratic governance in multicultural societies.*** Matthias Koenig. 1999. F/A/E
31. ***Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur.*** Fernando Calderón, Alicia Szmukler. 1999. (en espagnol seulement)
32. ***The participatory city : innovations in the European Union.*** Voula Mega. 1998. (en anglais seulement)
33. ***Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal.*** Sylvaine Bulle. 1999.
34. ***Cannabis in Lesotho: a preliminary survey.*** Laurent Lanier. 1999. (en anglais seulement)
35. ***Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil : 1980-1995.*** Alba Zaluar. 1999. (en anglais seulement)
36. ***Drug trafficking in Mexico : a first general assessment.*** Luís Astorga. (en anglais seulement)
37. ***Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine.*** H. Rivière d'Arc, J. Bitoun, M. S. Martins Bresciani, H. Caride, D. Hiernaux, A. Novick, S. Jatahy Pesavento. 1999.
38. ***Socio-economic transformations and the drug scene in India.*** Gabriel Britto, Molly Charles. 1999. (à paraître)
39. ***Geography of illicit drugs in the city of Sao Paulo.*** G. Mingardi, 1999. (en anglais seulement)
40. ***La démarche comparative en sciences sociales. Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs.*** Cynthia Ghorra-Gobin. 1999.
41. ***Scientific diasporas: a new approach to the brain drain.*** Jean-Baptiste Meyer, Mercy Brown. 1999. (en anglais seulement)
42. ***Science, Economics and Democracy: Selected Issues.*** Dominique Foray, Ali Kazancigil. 1999. (en anglais seulement)
43. ***Impact économique et social de la culture du pavot sur la Communauté des Yanaconas au sein du Massif Colombien.*** Thierry Colombié, 1999.

44. *The Relationship between research and drug policy in the United States.* Laurent Laniel. 1999.
45. *Coping with global economic, technological and environmental transformations : towards a research agenda.* Yoginder K. Alagh. 2000.
46. *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe.* Sarah Ben Néfissa. 2000.
47. *El Crepúsculo del estado-nación : una interpretación histórica en el contexto de la globalización.* Ariel François. 2000. (en espagnol seulement)

F = Français; A = Anglais; E = Espagnol; R = Russe

**Les publications MOST sont également disponibles en format électronique au Site Web du « Clearing House » de MOST: [www.unesco.org/most](http://www.unesco.org/most)**

# **ONG, GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT DANS LE MONDE ARABE**

par Sarah Ben Néfissa

Cet article a servi de base à la préparation de la table ronde intitulée "ONG et gouvernance dans le monde arabe", organisé dans le cadre du Programme MOST de l'UNESCO, au Caire les 29/30/31 mars 2000. L'auteur expose les difficultés sur lesquelles reposent les expressions "gouvernance" et "ONG". Ensuite, elle précise la problématique de la table ronde qui ne se situe pas dans le cadre de la dimension normative de la "bonne gouvernance", mais se rapporte à sa conception analytique. En effet, cela offre une nouvelle manière d'aborder le politique qui cherche à dépasser l'approche institutionnelle de l'action publique fortement centrée sur une vision monolithique de l'Etat. Cette nouvelle approche permet d'intégrer dans l'analyse du politique l'étude d'autres acteurs non étatiques qui contribuent pourtant à sa (dé)régulation : notables, groupes religieux, familial ou régional, économiques comme les hommes d'affaires mais aussi les associations et les ONG. L'auteur passe également en revue les travaux les plus importants et les plus récents sur les ONG, aussi bien dans la communauté scientifique française qu'anglo-saxonne. Enfin, elle termine en résumant les principaux résultats des travaux qui se mènent actuellement sur les ONG du monde arabe. L'auteur constate donc les difficultés des associations et ONG du monde arabe à se voir reconnaître le statut d'acteur du développement, vu qu'elles sont toujours considérées comme des solutions palliatives aux carences du secteur public.

## Table des matières

ONG et Gouvernance : un bref historique.....	9
Les critiques de la dimension prescriptive et normative de la gouvernance .....	11
La dimension analytique de la gouvernance et ses effets sur l'appréhension du "politique" dans le monde arabe.....	13
ONG, associations et "tiers secteur" : l'état de la question.....	16
Panorama général du secteur associatif dans les pays arabes .....	21
Les vocations principales des associations dans le monde arabe : entre le socio-caritatif et le politique .....	21
Les processus historiques de la naissance et de l'évolution des associations arabes : d'une élite à une autre .....	24
Les systèmes politiques arabes et les associations : entre le refus et l'instrumentalisation.....	25
Quelques caractéristiques des associations arabes .....	27
Bibliographie .....	31

Peut-on considérer les associations et les ONG du monde arabe comme des acteurs à part entière de développement national et local ? Quels sont les rôles, fonctions et poids des ONG dans la gouvernance et le développement des pays du monde arabe ?

Les deux notions clés sont donc "ONG" et "gouvernance". Quel est l'historique de ces deux expressions et pourquoi sont-elles aujourd'hui fortement liées ? Que signifie le terme gouvernance et quelles sont les principales critiques qui lui ont été portées ? Dans la mesure où la gouvernance a une triple dimension normative, prescriptive et analytique, quelle(s) est(sont) celle(s) qui concerne(nt) précisément les propos de la table ronde ? Quels sont les enjeux politiques, sociaux et économiques de la gouvernance pour les pays arabes ? Dans la mesure où les ONG constituent un des piliers principaux d'une "bonne gouvernance" au côté des autres acteurs de la "société civile", de l'État et du marché, où en est aujourd'hui la recherche sur le sujet ? Quelles sont les hypothèses et les résultats les plus récents qui ont été émis sur les ONG en général, et plus particulièrement sur celles du monde arabe ? Quelle est la problématique générale de cette conférence et à quelles questions s'agira-t-il de tenter de répondre ?

## **ONG et Gouvernance : un bref historique**

La question qui est posée ici nous paraît, au premier abord, simple. En fait, elle est extrêmement complexe parce que les deux "notions" principales sur lesquelles elle repose, à savoir "ONG" et "gouvernance", sont "brouillées", sans statut, d'un point de vue heuristique parce que "sur-médiatisées" et "surinvesties". Elles sont également d'origine relativement récente même si leurs "constructions historiques" diffèrent. Ces aspects ont souvent pour effet d'empêcher leur appréhension de manière sereine loin des réactions passionnées et idéologiques. Il importe donc de les clarifier, de préciser les implicites sur lesquelles elles reposent et de les contextualiser dans l'espace politique et social des États arabes.

"ONG" et "gouvernance" renvoient aujourd'hui à des réalités et significations différentes, mais sont en fait étroitement associées. Cela n'a pas toujours été le cas. L'ONG en tant que "notion" est antérieure à la "gouvernance". L'ONG est devenue un enjeu stratégique à l'échelle mondiale depuis une décennie sous l'effet, notamment, du réinvestissement et de la réappropriation auxquels elle a donné lieu de la part des concepteurs de la "bonne gouvernance".

Le phénomène social auquel renvoie l'expression "ONG" est loin d'être nouveau, tant pour les pays européens que pour les pays arabes. Aussi, en France, l'associationnisme de type moderne est une réalité du 19<sup>ème</sup> siècle, tandis que pour les pays arabes, il est possible de le dater de la fin du 19<sup>ème</sup> et début du 20<sup>ème</sup> siècle [Bardout J-C, Ben Néfissa S. (a)]. Par contre, la popularisation du phénomène sous l'expression "ONG" peut être datée des années 1970, le terme "ONG" renvoyant à ces organisations des pays du Nord qui œuvraient dans plusieurs pays du Sud pour contribuer à leur développement social, économique et culturel. Ce phénomène a toutefois subi des transformations idéologiques et politiques importantes d'une période historique à l'autre. Au messianisme civilisateur des associations chrétiennes qui a accompagné l'aventure coloniale a succédé le messianisme tiers-mondiste des années 70, fondé sur la solidarité laïque ou chrétienne mais surtout internationaliste et basé sur des pratiques de développement en partenariat avec les sociétés locales. A partir des années 1985, le tiers-mondisme subit l'offensive idéologique néo-libérale de l'idéologie humanitaire qui, au nom de l'universalité des droits de l'homme et au nom de la

compétence technique, renouela les objectifs des ONG. Il ne s'agit plus d'aider au développement des pays du Sud et d'aspirer à la justice entre le Nord et le Sud, mais de gérer et d'optimiser les capacités d'intervention d'urgence en cas de guerre, conflits internes ou de famines (Hours B.).

La toute dernière mutation subie par la perception dominante de l'ONG est le fait qu'elle soit aujourd'hui considérée comme un acteur à part entière du développement et de la régulation des sociétés au même titre que les Etats et le secteur privé. De même, l'ONG n'est plus considérée forcément comme une organisation des pays du Nord pour aider les pays du Sud, mais elle renvoie actuellement aux sociétés du Sud ou du Nord et aux organisations suscitées dans les pays du Sud par différents acteurs des pays du Nord (Etats ou ONG), ou par des organisations internationales ou régionales.

Les initiateurs de la notion de "gouvernance" sont pour beaucoup dans la revalorisation récente du statut de l'ONG, de sa transformation de "solution palliative" ou "alternative" en acteur important du développement. Bien que son origine soit ancienne, la popularisation des expressions "gouvernance" et "bonne gouvernance" date de la fin des années 1980 et du début des années 1990, de manière concomitante à celle de "mondialisation" ou de "globalisation".

Les deux expressions ONG et gouvernance renvoient principalement au phénomène politique: la première de manière négative (non gouvernementale) et la seconde de manière positive. Les "inventeurs" de la gouvernance sont principalement des experts de la Banque Mondiale et du FMI (dont William J.-C.). Rejetant l'économisme qui les caractérisait auparavant et nouvellement conscients du poids du politique sur l'économique, le social et le développement des pays en voie de développement, ces experts trouvèrent dans "la gouvernance" une expression commode pour parler de "politique" alors qu'ils n'avaient pas mandat explicite à le faire. La gouvernance est donc d'abord une manière de parler du politique sans le nommer en suggérant "l'effort pour dégager un consensus ou obtenir le consentement nécessaire à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu" (de Alcantara C. H.).

Malgré son aspect quelque peu "édulcoré", cette définition est loin d'être imprécise dans la pensée de ses initiateurs. Il s'agit principalement de mesures politiques et administratives visant à accompagner les politiques d'ajustement structurel et les réductions drastiques des dépenses des Etats, notamment sur le plan social. Elle vise également à créer un environnement favorable au développement du secteur privé. Telle est la dimension prescriptive de la gouvernance. Elle a également une dimension normative et analytique ; cette pluridimensionnalité la rend ambiguë et complexe. Les deux premières sont les plus visibles. Elles indiquent ce qui est "bien" ou "mieux" à faire et comment il "faut le faire". C'est ce qu'on appelle la "bonne gouvernance". La troisième dimension est analytique, car cela constitue une nouvelle manière d'aborder le politique éloignée des perceptions classiques fortement centrées sur l'Etat et sur une vision "mythique" ou idéologique. Cette dernière dimension de la gouvernance est le fait principalement de chercheurs en politologie qui estiment que l'étude du politique ne doit pas se restreindre à l'analyse juridique et politique de l'Etat (Le Gales P.).

Les mesures de bonne gouvernance seraient les suivantes : une bonne administration décentralisée et comptable de ses actes, une fonction publique légère, efficace et transparente, un système judiciaire fiable, la lutte contre la corruption, le développement des libertés publiques et d'un débat public avec la liberté de presse et d'association, ainsi que le respect des droits de l'homme.

Il s'agit en fait d'instaurer le modèle libéral de l'état de droit avec la primauté de la loi. L'un des principaux piliers de la bonne gouvernance est, en effet, la réhabilitation et le rehaussement de ce qu'on appelle la société civile. L'Etat n'est plus considéré comme le seul acteur du développement ou même comme l'acteur principal. A ses côtés se trouvent le secteur privé et ce que les Anglo-saxons dénomment le "third sector" correspondant en France au secteur à but non-lucratif (qui serait à cheval entre le "public" et le "privé"). Il s'agit des ONG, des associations sans but lucratif, des

coopératives, des mutuelles, des syndicats et des organismes à base communautaire, des fondations, des clubs, etc. Ces derniers sont invités à prendre place dans l'œuvre politique du développement au même titre que les pouvoirs publics et le monde des entreprises privées et des affaires.

La gouvernance renvoie donc à l'ensemble de ces réformes qui visent principalement une nouvelle articulation entre l'Etat, la société et le marché. Celle-ci ne constitue pas un but en soi. Elle permet ou doit permettre le développement économique et social des sociétés sous l'égide de rapports partenariaux entre les pouvoirs publics, le monde des entreprises privées et le secteur sans but lucratif.

La recomposition du politique prônée par les tenants de la "bonne gouvernance" concerne aussi bien les pays du Sud que les pays du Nord, est légitimée par un certain nombre de facteurs liés au phénomène de la "mondialisation". Les transformations économiques et financières liées à un tel phénomène ont des répercussions politiques. En rendant obsolète la notion de marché intérieur captif et en mettant à l'épreuve le statut des monnaies nationales, elles ont des répercussions sur la marge de manœuvre des Etats, sur la notion de solidarité nationale et "ébranlent" le modèle politique de l'Etat-Nation, ses prérogatives classiques sur son territoire, plus généralement la souveraineté des Etats.

Pour les concepteurs de la "bonne gouvernance" ces transformations loin d'être forcément négatives, pourraient permettre une communion de tous dans les mêmes valeurs autour des effets régulateurs du marché, de la démocratie et du "peu d'Etat".

Telle que présentement formulées, la notion de "gouvernance" offre une image "lisse" qui ne peut que susciter l'adhésion de tous. Pour autant, il n'est pas possible de se suffire de cette première lecture. Il importe de résumer les principales critiques émises notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement (PVD).

## **Les critiques de la dimension prescriptive et normative de la gouvernance**

Les critiques de la "gouvernance normative" ont porté sur plusieurs aspects. Les premières ont porté sur l'ethnocentrisme de cette notion et sur la faiblesse des catégories politiques qu'elle mobilise. Elle est d'abord ancrée dans une idée spécifiquement européenne du bien politique (Pagden A). C'est le modèle politique libéral tel qu'expérimenté par les pays occidentaux qui en est le fondement principal. La construction historique de ce dernier est aujourd'hui l'objet de relectures multiples par certains chercheurs qui sont intrigués par les contradictions existantes entre, d'une part, le discours libéral du "peu d'Etat" et d'autre part, les pratiques politiques dites libérales qui ont montré la croissance exponentielle des pouvoirs de l'administration et de l'Etat sur les individus, la société et l'économie (Gauchet M). De même, il convient de s'interroger sur les traditions politiques et étatiques propres aux PVD et aux pays arabes (Laroui A, Badie B, Le Roy E).

La gouvernance occulte les conflits d'intérêts, les contradictions et l'hégémonie, nie le fait que le politique soit d'abord une culture et une histoire. Elle met l'accent sur le consensus et ne constitue pas une réflexion sur le pouvoir mais sur les modes les plus efficaces de "gestion" de la société (de Senarclens P).

La deuxième série de critiques a porté sur les relations entre la gouvernance, la mondialisation, la démocratie et le développement.

Pour certains, cet avènement d'un temps mondial marqué par la fin du totalitarisme et l'avènement de la démocratie est loin d'être évident. Les marxistes ont beau jeu de dénoncer l'occultation des effets de domination de la mondialisation. Pour eux, elle signifie plutôt une société capitaliste sans frontières et il n'est pas étonnant que

la manifestation de ce "temps mondial" se soit accompagnée d'une remontée de "temps locaux" qui le contredisent, ces "temps locaux" liés à de nouvelles revendications identitaires, religieuses ou "ethniques" et à l'apparition de nouvelles solidarités se substituant aux solidarités nationales [(William J-C, Badie B (b)).

De même, la concentration des grandes décisions économiques aux mains de certaines places et capitales ne fait qu'accroître la dépendance des PVD. Il est faux de croire que les politiques d'ajustement structurel qui conduisent à l'affaiblissement de la légitimité des Etats nationaux, conduisent à une dissolution des prérogatives politiques. Celles-ci sont en fait transférées à des experts dont la compétence et l'indépendance face aux pressions et pouvoirs locaux sont reconnues (de Alcantara C.W).

Enfin, la liaison entre démocratie et développement sous-jacente à la "bonne gouvernance" n'est pas prouvée. Certains pays sont arrivés à se développer malgré l'autoritarisme de leur système politique et inversement la démocratie libérale dans le monde occidental a montré qu'elle était accompagnée de phénomène d'exclusion (William J-C).

Les critiques qui nous intéressent particulièrement sont celles qui ont porté sur la question des relations entre "Etats", "sociétés civiles" et "marché" prônées par les concepteurs de la bonne gouvernance.

Les postulats sur lesquels repose la gouvernance sont-ils véritablement vérifiés ? Est-il vrai qu'il existe une crise de la gouvernabilité et que l'Etat n'a plus que l'apparence du pouvoir, les marchés internationaux étant les véritables arbitres ? La globalisation impose-t-elle vraiment une pression telle sur les Etats-providence que ceux-ci sont dans l'obligation de s'adapter ou de périr ? Ces questions rejoignent les réflexions de Bertrand Badie qui montre que, face à sa remise en cause, l'Etat se défend et reconstruit sa domination sur de nouvelles bases. La crise de la territorialité atteint les Etats mais ne les abolit pas. Les Etats savent capter la déterritorialisation pour se créer de nouveaux avantages. (William J-C, Merrien F-X, Badie B). Enfin, est-il vrai qu'il y a une crise de légitimité de l'Etat-providence et peut-on dire que les mesures de bonne gouvernance sont plus adaptées au contexte ?

Les théories économiques du développement n'ont fréquemment pas pris en compte le "facteur étatique" dans toute sa complexité et la théorie de la gouvernance n'échappe à ce constat. Elle repose sur une figure mythique de "l'Etat développeur", acteur unique du décollage économique des années 1950 et du mythe de "l'Etat fantôme" des années 1960-70, du fait de sa dépendance par rapport aux pays occidentaux. La croyance propre de la gouvernance repose sur celui de "l'Etat modeste libéral". Cette théorie est remise en cause par le fait que certains pays nouvellement industrialisés comme la République de Corée ont disposé d'Etats qui avaient beaucoup de pouvoirs. Cette offensive antiétatique ne peut-elle pas produire dans certains PVD son contraire par l'érosion des ressources fiscales de l'Etat qui pourrait affaiblir le secteur privé en supprimant certaines de ses ressources publiques (Petiteville F) ?

Enfin, l'apologie du néolibéralisme et des vertus du marché sous-jacent à la notion de gouvernance valorise de manière naïve les acteurs non-étatiques et les vertus du secteur privé. Ce dernier vise principalement le profit et peut parfaitement s'accommoder d'un Etat hégémonique. Quant aux capacités régulatrices et gestionnaires des ONG, elles ont plusieurs limites. Les ONG n'ont en fait que des visions sectorielles, elles sont parfois très liées aux Etats et elles-mêmes sont traversées par les phénomènes de pouvoir et d'inégalité sans oublier que leurs activités sont généralement "palliatives". La fragilité des Etats, dont est porteuse la notion de gouvernance peut conduire à de très graves problèmes sociaux, notamment pour les PVD. L'irruption des ONG, experts, bureaucrates transnationaux, réseaux locaux et régionaux est loin de résoudre la question de la participation politique et du contrôle des instances de pouvoir. De toutes les manières, les Etats sont toujours présents et les conflits inhérents à l'essence du politique n'ont aucune chance de se dissoudre durablement dans une gouvernance technocratique et administrative (de Senarclens P, Leca J).

## La dimension analytique de la gouvernance et ses effets sur l'appréhension du "politique" dans le monde arabe

Face à ces critiques acerbes contre la notion de "gouvernance", d'autres auteurs adoptent une vision plus sereine. Pour eux, le message le plus important de la gouvernance reste le fait que la réalité du gouvernement soit actuellement en train de subir d'importantes modifications qui marquent une profonde rupture avec le passé. La gouvernance repose sur cinq propositions : elle fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; en situation de gouvernance les frontières et les responsabilités respectives sont moins nettes qu'auparavant ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans se remettre au pouvoir de l'Etat (Stoker G).

Ceci rejoint les propos de certains chercheurs en politologie qui ont investi à leur manière la notion de gouvernance parce qu'elle correspond à une nouvelle approche des sciences politiques qui remet en cause la vision d'un Etat monolithique gérant par sa production juridique l'ensemble de la société. L'Etat n'est en fait qu'un ensemble d'institutions, d'acteurs, de groupes et d'individus en situation d'interaction. Cette nouvelle approche exprime la nécessité de dépasser l'analyse institutionnelle de l'action publique en général pour tendre vers une sociologie de l'action, d'interaction, de conflits et de négociation. Cette nouvelle démarche en terme de gouvernance a donné lieu, en France, à des travaux qui ont porté sur la ville notamment<sup>1</sup>. La vision du politique concerne aussi bien le milieu urbain que le milieu rural. Il est important de rappeler que le phénomène de l'interaction ne doit pas occulter le fait que les acteurs n'ont pas tous le même poids. La décentralisation ne signifie pas forcément une plus grande démocratie locale ni une moindre bureaucratisation des prises de décisions ; et cela peut parfois cacher, comme en Europe, de nouvelles formes de centralisation (Le Gales P, Gaudin J-P).

Cette nouvelle manière d'aborder le "politique" peut être bénéfique pour la connaissance des PVD, qui ont connu le modèle de l'Etat-Nation tardivement ou récemment (Alliot M, Le Roy E)<sup>2</sup>. Les pays arabes ne dérogent pas à ce constat dans la mesure où leurs expériences étatiques historiques étaient sensiblement différentes du modèle occidental (Laroui A). Il n'est pas exagéré, de dire que les systèmes politiques arabes contemporains posent des problèmes aux grilles d'analyses des politologues aussi bien arabes, français, qu'anglo-saxons.

Leurs difficultés d'analyse s'exacerbent par les sollicitations nombreuses dont ils font l'objet pour donner des réponses rapides aux multiples événements et crises qui stigmatisent cette aire géopolitique : le "drame algérien", le "fondamentalisme musulman", le "conflit israëlo-palestinien", la "guerre du Golfe", la "crise soudanaise", la "crise irakienne", etc.

---

<sup>1</sup> Les pays européens, comme la France par exemple, connaissent d'importantes transformations dans leur système de pilotage politique et de gestion des villes notamment sous l'effet de la décentralisation, de la prise en compte de nouvelles échelles territoriales aussi bien européennes que mondiales et de la diversification du champ partenarial. Ces changements affectent les systèmes de légitimité politique, déplacent les barrières entre public et privé, suscitent des formes plus diversifiées d'intervention du politique moins centrée sur le rôle de l'Etat ainsi que le développement de rapports contractuels entre divers acteurs, l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises privées et les divers types d'expression des intérêts locaux. Lire à ce propos l'ouvrage collectif dirigé par F. Godard *Le gouvernement des Villes*.

<sup>2</sup> Pour certains chercheurs, le modèle politique de l'Etat-Nation tel que l'Europe l'a connu plonge ses racines dans les traditions politiques et religieuses européennes bien antérieures au 18ème et 19ème siècle. Legendre P, Badie B.

Mais avant d'aborder les effets positifs sur la politologie du monde arabe, en terme de "gouvernance", il importe de mettre l'accent sur les enjeux de la gouvernance "prescriptive".

Comme tous les PVD, les pays arabes sont "sollicités" ces dernières années pour réformer leurs administrations, accorder plus de libertés à leurs "sociétés civiles", libérer les "énergies" de leur secteur privé et respecter les droits de l'homme et les libertés publiques fondamentales. On perçoit là comment la "bonne gouvernance" présente des enjeux politiques pour ces pays à cause des caractéristiques de leurs systèmes politiques et de leurs bureaucraties étatiques. Si pour les pays européens, les enjeux de la bonne gouvernance sont principalement d'ordre social et économique du fait de l'ancienneté de leurs traditions démocratiques et de leur libéralisme politique, pour les pays du Sud et notamment les pays arabes, les enjeux sont tout autant socio-économiques que politiques.

Les enjeux politiques de la "bonne gouvernance" pour les pays arabes concernent principalement la question "sensible" de la démocratisation au sens large de ces pays. La question, tout de leur "dépendance" économique et politique du fait de la remise en cause des souverainetés étatiques sur les territoires nationaux ne doit pas être oublié.

Les nouvelles mesures de la gouvernance interviennent pour les PVD et les pays arabes après les décennies de triomphe des idéologies nationalistes développementalistes et socialistes, qui défendaient une vision unitaire du pouvoir politique dominé par les *leaders*, les partis uniques et les régimes militaires. Il est vrai qu'à l'époque, le "décollage économique" était conditionné par le "développement politique" qui signifiait la construction d'Etats/Nations interventionnistes. Aujourd'hui, c'est le mouvement inverse qui leur est proposé.

Il est faux de croire que la réforme politique des Etats arabes est simplement une réforme "imposée" par les organismes financiers internationaux. Dès les années 1970, nombre de pays arabes ont entamé un processus de libéralisation politique avec l'introduction du multipartisme et une certaine liberté d'expression et d'association. Ce changement est relié à des causes internes, notamment l'exacerbation des conflits internes qui, faute de pouvoir s'exprimer librement de manière institutionnelle, se sont exprimés de manière violente. Il est également relié aux revendications des élites sociales notamment intellectuelles, politiques et syndicales (Flory M, Korany B, Montran R, Camau M, Agate P).

Pourtant, malgré des progrès et des avancées démocratiques dans nombre de pays (Tunisie, Egypte, Maroc, Jordanie, Koweït, Algérie), les systèmes politiques et administratifs arabes continuent de souffrir de graves carences : la faible participation politique, le peu de rotation des élites dirigeantes, leur changement sous un mode non électif et participatif, des partis uniques ou quasi hégémoniques, un système électif non fiable, la concentration du pouvoir aux mains de certains "groupes" ou "clans" de nature difficilement identifiable (armée, police, famille et "tribus", hommes d'affaires), des assemblées "représentatives" sans aucun poids, une justice généralement inféodée, une presse généralement contrôlée (ou même muselée), et enfin des bureaucraties centralisées, pléthoriques, inefficaces et fonctionnant au clientélisme (Salamé G, Baduel J-P).

Quant aux "sociétés civiles", elles sont fragiles, sous surveillance, partiellement greffée à l'appareil d'Etat et généralement réservée à une élite intellectuelle et politique installée dans les capitales.

Pour les pays qui ont choisi l'économie de marché, le secteur des affaires et du privé qui est censé constituer un des pôles autonomes de la gouvernance continue à être en étroite relation avec l'appareil administratif et politique même si, selon les pays, la nature de cette relation doit être analysée et précisée.

Les "mesures de bonne gouvernance", sont en train d'être testées par ces pays. Ces expériences devront être analysées. Mais d'ores et déjà quelques constats peuvent

être faits sur l'Egypte notamment où les quelques réformes entamées ont de manière paradoxale accentué le poids de l'Etat sur le monde associatif et renforcé la centralisation et l'autoritarisme du système administratif et politique local [Ben Néfissa S (h, j)].

Les hypothèses émises par les chercheurs pour expliquer les "déficits démocratiques" des pays arabes sont nombreuses<sup>3</sup>. Elles ouvrent des pistes de recherches intéressantes. Toutefois, on remarque que celles-ci sont généralement à la recherche d'un "principe unique" d'explication et que ce principe unique ne se situe pas dans le "politique" mais dans "l'économique", "le culturel", le "démographique", "l'anthropologique", etc. comme s'il s'agissait de contourner la difficulté d'appréciation du politique de ces pays par un élargissement à outrance de son "objet". Ces contournements résultent pour une bonne partie d'une insuffisance manifeste de travaux de politologie fondée sur des études de terrain, documentés et bâtis sur des problématiques suffisamment dégagées des "implicites" des sciences politiques propres aux mondes anglo-saxons et francophones.

De manière générale et schématique, la politologie française sur le monde arabe demeure prisonnière de sa polarisation sur la "question islamique" et de ses propres implicites : ses difficultés de s'extraire de la philosophie ou de la théorie politique et des sciences juridiques classiques et de sa vision "mythique" de l'Etat. La politologie anglo-saxonne demeure, quant à elle, attentive aux travaux de terrain et à la collecte des matériaux mais ne cherche pas assez à approfondir les concepts qu'elle utilise comme "société civile", "modernisation" et, actuellement, "gouvernance".

La recherche en politologie issue de pays arabes est quasi inexistante. Elle existe dans certains pays comme l'Egypte et le Liban qui ont des communautés scientifiques et une certaine liberté d'expression ; de nombreux travaux mériteraient une diffusion plus large. Toutefois, il est possible de noter une certaine insuffisance du regard critique sur elle-même, et le fait qu'elle est peu dégagée des idéologies de ceux qui la pratiquent.

L'approche du "politique" des pays arabes en terme de "gouvernance" peut permettre un progrès dans la compréhension de la question de la "démocratisation" de ces pays et de leurs régulations politiques en général. Il est possible de citer quelques pistes de recherches à ce propos.

Le dépassement de la vision d'un Etat monolithique, qui gère par sa production juridique l'ensemble de la société, peut permettre la compréhension du fonctionnement des institutions politiques et affiner l'analyse de ce qu'on appelle le "néopatrimonialisme", le "clientélisme", le "népotisme" par l'identification et l'analyse des différents acteurs individuels ou collectifs agissant à l'intérieur de ces institutions. (Addi L, Marie A).

La mise en exergue des acteurs non-étatiques qui contribue pourtant à la régulation et au fonctionnement des institutions politiques officielles, reste fondamentale pour analyser le "politique" dans les sociétés arabes contemporaines, où l'on constate les rôles "régulateurs" joués par des notables locaux, des groupes, des autorités religieuses, des hommes d'affaires, des associations de charité, des modes non juridictionnels de

---

<sup>3</sup> On peut résumer certaines de ces hypothèses : la colonisation qui a interrompu le processus de libéralisation politique qui a commencé dans certains pays dès le début du 20ème siècle ; l'économie de rente et l'inexistence de fiscalité normale font que les citoyens ne ressentent pas le besoin de demander des comptes à leurs gouvernants ; les guerres et les conflits armés qui "survalorisent" le poids des militaires ; les valeurs et les coutumes arabes font que l'individu préfère sa famille à la société politique ; l'absence d'autonomie de l'individu, l'esprit de clan, le modèle patriarcal de l'autorité qui légitime le pouvoir du chef ; l'inexistence de l'idée de Nation à cause de la "Umma islamique ou de la Nation arabe" ; la non-autonomie de la "société civile" et de la bourgeoisie ; la dépendance des classes moyennes vis-à-vis de l'Etat ; la pression démographique ; la trahison des élites qui ne sont pas démocratiques et enfin l'islam qui ne séparerait pas la religion du politique et le courant islamique qui ne respecte pas les règles du jeu démocratique etc. Lire à ce propos l'ouvrage important dirigé par Ghassen Salam, *Démocraties sans démocrates*.

règlements des conflits, par les "familles" ou les groupes familiaux [Eid S, Haenni P, Ben Néfissa S(f), Ben Néfissa S, Eid S, Haenni P, Singerman D, Zghal M].

L'analyse en terme d'interaction peut également aider à préciser la nature des relations entre les acteurs non étatiques et les acteurs étatiques, ou bien entre le monde des affaires et l'appareil d'Etat, entre les groupes "familiaux ou tribaux" et les institutions étatiques centrales et locales.

L'approche de la gouvernance peut permettre de mieux comprendre les manifestations du politique dans ces pays qui ne s'exprime pas de la même manière qu'en Europe. Quels sont les "lieux" ou "espaces" du politique ? Quels sont les discours et les pratiques politiques ? Comment s'exprime la citoyenneté ? Les découpages disciplinaires entre sciences politiques, sciences juridiques, sciences économiques, sciences religieuses, elles-mêmes issues des traditions scientifiques occidentales, doivent sûrement être revues pour éviter les malentendus. L'exemple de ce qu'on appelle la "question islamique" est probant de ce point de vue. L'expression du politique sous le mode religieux dérange les catégories politiques occidentales et certains chercheurs s'empressent de conclure soit à une "négation du partage entre le temporel et spirituel", soit au "fanatisme et à l'extrémisme". Les mêmes propos peuvent être reportés pour la question des groupes familiaux, tribaux ou "ethniques" qui jouent des rôles politiques. Ces groupes ne sont-ils pas traversés par des conflits d'intérêts et des contradictions sociales et économiques ? Ne sont-ils pas également des "constructions" des individus en fonction des enjeux de la situation ? Enfin, ceux qui estiment que ces sociétés se caractérisent par leur "holisme" ne tombent-ils pas dans le piège du discours des acteurs, qui affirment l'importance qu'ils accordent soit à l'Umma islamique, soit à la « Nation arabe » ou à "l'esprit de clan ?" (Marie A)

A notre avis, l'approche en terme de gouvernance pourrait permettre de saisir quelque peu l'originalité du politique au sens large et ses effets sur le développement. C'est dans ce cadre qu'il faut placer la problématique générale de la conférence du Caire organisée par le Programme MOST de l'UNESCO.

Peut-on considérer les ONG comme étant des acteurs à part entière de la gouvernance des pays arabes et de leur développement ? Telle est la question centrale de la rencontre.

Mais avant de préciser les enjeux et la problématique générale de cette question, voyons quelles sont donc les hypothèses et les résultats les plus récents qui ont été émis sur les ONG en général et sur les ONG arabes en particulier.

## **ONG, associations et "tiers secteur" : l'état de la question**

Incontestablement, les travaux "dominants" sur la question des ONG et des secteurs associatifs sont d'origine anglo-saxonne et plus particulièrement américaine. Les travaux sur ce thème en France sont encore rares. Ils n'ont pas encore acquis leurs lettres de noblesse, ni chez les sociologues, ni chez les politologues, ni même chez les économistes. De manière significative, l'étude de ce thème se fait dans le cadre d'une discipline récente relativement marginale en France : l'économie sociale. Celle-ci fait référence aux études qui portent sur les associations, les fondations, les coopératives et les mutuelles (Archambault E).

Le peu d'intérêt pour le phénomène est partiellement lié à la tradition scientifique française "victime" de l'étatisme centralisateur qui caractérise la France et qui se manifeste également sur le plan social (Rosanvallon P). En politologie, il est possible de constater la distinction entre les sujets "nobles" qui portent sur les sujets liés à l'Etat (par exemple, les partis politiques, les élections, etc.) et qui suscitent l'intérêt des chercheurs et les sujets plus méprisés comme celui des associations et des ONG.

Il faut signaler toutefois la parution récente de deux ouvrages importants. Le premier porte sur le secteur sans but lucratif en France (Archambault E) et le second sur les ONG du Nord et du Sud et leurs relations au développement (Deler J-P, Fauré Y-A, Roca P-J). Ce dernier ouvrage reste intéressant, car les pays arabes font l'objet d'interventions de plus en plus importantes de la part d'ONG des pays du Nord. Il convient donc de connaître également les particularités des ONG du Nord œuvrant dans les pays du Sud et les transformations qui les ont affectées ces dernières années.

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 5 ans. Ce programme en est à sa troisième conférence internationale et il publie une revue consacrée à ce thème : la Revue *Voluntas*. L'intérêt de ce programme est multiple. Il concerne tous les pays du monde, permettant ainsi une comparaison internationale véritable sans que les PVD ou les pays arabes ne soient traités à part, ce qui aurait pour conséquence de les "stigmatiser" et peut-être de les singulariser de manière artificielle. De même, le programme part du constat que partout dans le monde existent des organisations sans buts lucratifs 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'Etat dans les pays industrialisés et les PVD, ces organisations sont des vecteurs de sociabilité, et des instruments des transformations sociales comme elles sont également 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 L, Helmut K, Anheir).

Les travaux de ce projet reposent sur certaines hypothèses théoriques. La définition du secteur sans but lucratif à la base de ces travaux, est la suivante : il s'agit d'organisations formelles c'est-à-dire non-institutionnelles privées (distinctes de l'Etat, des administrations et des collectivités locales), indépendantes avec notamment leurs propres instances de décision et un budget autonome. Tous projets réalisés doivent être réinvestis pour servir l'objet social et comportent un certain niveau de participation volontaire de bénévoles ou de donateurs.

Tels sont les cinq critères principaux de la définition retenue. Deux autres ont été rajoutés mais ne sont pas fondamentaux : ces organisations ne doivent pas être strictement religieuses et ne doivent pas avoir de but politique déclaré.

Par rapport à cette définition, Alain Piveteau s'interroge sur la spécificité du "tiers secteur" dans le cadre de l'opposition mise en exergue par la théorie économique entre le marché et l'Etat. Il note que la "non-distribution des profits" est au cœur des définitions caractérisant les ONG, leurs "ordres de grandeurs" sont "solidarité, désintéressement et confiance". La spécificité des ONG de développement est d'être des organisations "médiatrices". L'objectif principal est la redistribution philanthropique des ressources essentiellement privées en faveur du développement.

Ce que l'on constate est l'importance accordée à l'aspect "organisationnel" ou "institutionnel" du secteur sans but lucratif. Cet aspect peut poser des problèmes notamment pour les PVD et les pays arabes particulièrement dans lesquels on constate l'aspect "informel" ou non "institutionnel" d'un certain nombre de modes de solidarité sociale. De même, cette définition se caractérise par son pragmatisme permettant effectivement un travail comparatif international, mais elle met de côté un certain nombre de problèmes et de questions qui ont été mis en exergue par la recherche française, notamment lors du Colloque sur les ONG et le développement à Bordeaux en 1997 (Deler J-P, Fauré Y-A, Roca P-J). Lors de ce colloque, ont été posées des

questions à la lumière des travaux de sociologues français qui ont renouvelé les approches théoriques en sciences sociales (notamment les travaux de Pierre Bourdieu, ceux de Laurent Thévenot et de Luc Boltanski).

En quoi les ONG de développement sont-elles constitutives d'une catégorie institutionnelle *sui generis* et différente des bureaucraties de développement ? Les caractéristiques de ces organisations sont-elles en conformité avec les objectifs qu'elles affichent ? Que sait-on des trajectoires, origines, profils et devenir de ceux qui fondent, dirigent et animent les ONG, de leurs intérêts à agir et de leurs stratégies d'acteurs ? Quelle est la spécificité de leurs formes d'actions ? (Fauré Y-A, de Sardan P-O). Du fait de la professionnalisation qui affecte aujourd'hui le "champ des ONG de développement" ne peut-on pas dire que les dirigeants et les animateurs d'ONG sont devenus des "courtiers de développement", voire des entrepreneurs ?

Les ONG ont des fonctions manifestes et latentes. Ce sont également des espaces réglés ou organisés où se confrontent des enjeux divers de pouvoirs, légitimités, intérêts matériels et symboliques, ou encore des idéologies. Les ONG sont des intermédiaires entre bailleurs de fonds et populations, de ce fait, il importe d'étudier leur "capital social" et leurs réseaux de relations vers le haut et vers le bas. Les ONG restent au cœur d'enchevêtrements culturels multiples et ont également des histoires spécifiques qu'il faut étudier (de Sardan P-O).

Outre leur définition du secteur sans but lucratif, les travaux du programme de recherche Johns Hopkins ont émis un certain nombre de théories sur le "tiers secteur". Elles sont de deux ordres : socio-politique et économique. Les premières réfèrent à la défaillance de l'Etat-providence et posent l'hypothèse que plus étendu est l'Etat providence plus restreinte sera la place du secteur non lucratif. Elles concernent également le cadre juridique et politique en posant l'hypothèse que les systèmes de droit coutumier sont plus favorables à l'émergence des organisations sans but lucratif que le système de droit écrit. Sur le plan sociologique, elles estiment que le développement de la classe moyenne éduquée est important pour promouvoir un "tiers secteur" actif. De même, comme autre facteur favorisant son développement, il y a l'existence des religions concurrentes : cette rivalité s'exprime par le prosélytisme et l'offre de services sanitaires, éducatifs et sociaux.

Sur le plan économique, les théories se réfèrent à l'hétérogénéité de l'offre des biens collectifs. Les organisations sans but lucratif fournissent fréquemment des biens collectifs complémentaires ou concurrents à ceux fournis par l'Etat. Celui-ci cherche à satisfaire l'électeur médian. Ainsi, plus il y a une hétérogénéité dans la société, plus il y aura des demandes de biens collectifs hétérogènes, c'est celle-ci qui intéressera le secteur sans but lucratif. La dernière théorie économique est reliée à l'information asymétrique et aux coûts des transactions. Les organisations sans but lucratif constitueraient une réponse à la défaillance du marché dans le cas d'information asymétrique entre producteur et consommateur (Archambault E).

La recherche reconnaît au sein de ce programme anglo-saxon l'important travail publié par l'économiste Edith Archambault sur le secteur non lucratif en France. Les résultats de cette étude sont intéressants à plus d'un titre. Ils montrent d'abord l'importance du secteur qui contraste avec sa relative invisibilité dans le paysage institutionnel. Ces dernières années, l'auteur constate un *baby boom* associatif et surtout le fait qu'en 1990, ce secteur employait 800 000 personnes à temps plein. De 1981 à 1990, l'emploi y a augmenté de 40% alors que l'emploi total stagnait. Les emplois du tiers secteur représentent 4,5% de l'emploi total, ce qui est une proportion nettement supérieure à la moyenne des sept autres pays européens. Sur le plan financier, l'auteur note les limites du financement privé par rapport au financement public.

Un tel constat peut également être étendu aux ONG françaises qui œuvrent pour le développement des pays du Sud. A cause de la crise économique, de la montée de la xénophobie et de l'occultation des pays du Sud du champ politique et réflexif français, on constate une raréfaction des fonds d'origine privée en direction des ONG du

développement, une baisse du militantisme et un faible renouvellement des générations au niveau du personnel d'encadrement des ONG françaises (Ryphman P).

Dans un autre registre, des transformations ont également affecté les pratiques des ONG du Nord. Il est possible de citer certaines d'entre elles : la volonté de faire participer les organisations locales des pays du Sud que ces ONG du Nord considèrent comme des acteurs à part entière, la découverte de l'économie "réelle" et la prise en compte récente de la logique du profit, ce qui les amène à vouloir développer les activités économiques, leur nouvel intérêt pour la ville alors qu'auparavant elles étaient très "ruralistes", un nouvel intérêt également pour "les pauvres" avec la volonté de traiter l'origine du mal en favorisant l'activité économique alors qu'auparavant elles ne s'intéressaient qu'aux symptômes. Enfin, leur nouvel intérêt pour la fourniture de services de base (santé, éducation, eau) et le développement de produits financiers différenciés.

On constate également l'atténuation de la distinction entre les ONG qui s'occupent de l'*urgence* et celles s'occupant de *développement*, ainsi que leur nouvel intérêt pour la promotion des droits et une nouvelle méthode de travail qui cherche à peser sur les choix politiques et sociaux avec un travail de "lobbying" (le Bris E, Reveil M, Roca P-J).

Comme autre transformation des préoccupations des ONG, il faut rajouter le "professionnalisme" qui est venu se rajouter ou se substituer à la "charité", à la "solidarité", au "développement" et à l'urgence.

Quant à leur rôle de médiation, les chercheurs notent aujourd'hui que les mécanismes classiques de la représentation sont en crise. Les ONG se positionnent comme des médiateurs et *s'auto-instituent* médiateurs. Elles ont ainsi tendance à se substituer à la représentation politique. Les ONG sont également productrices de représentations sociales et agissent dans notre représentation du monde. Elles se distinguent du secteur associatif en général et fait prendre au sérieux un tiers secteur œuvrant entre le privé et le public.

D'autres chercheurs estiment important de ne pas occulter les rapports de domination et de concurrence existant dans "le champ" du développement qui est formé d'agents qui se répartissent selon deux sortes de "capital" : l'argent (bailleurs de fonds) et le savoir (experts, bureaux d'études et universitaires). Il ne faut pas sous-estimer les rapports "ambigus" entre les ONG du Nord et celles du Sud empreints de clientélisme et de concurrence notamment quand les ONG du Sud veulent s'émanciper et aller directement aux bailleurs de fonds sans passer par la médiation des ONG du Nord. Cette situation inégalitaire ne doit toutefois pas faire oublier les comportements des "dominés", faits de "ruse", jeux de manipulation, détournement et récupération (Pesche D, Cheveau J-P, Lavigne Delville P).

Telles sont schématiquement les dernières hypothèses des chercheurs sur les ONG du Nord opérant dans les pays du Sud. La particularité de l'intervention de ces ONG dans les pays arabes est le fait que ces derniers aient leurs propres "organisations non gouvernementales" et secteurs associatifs. De même, le monde arabe a ses propres ONG internationales. Il s'agit notamment des organisations islamiques internationales. Signalons les plus importantes d'entre elles : l'Organisation internationale islamique de secours fondée en 1978 comme une branche de la Ligue islamique mondiale, l'Agence islamique de secours fondée dans les années 1980, basée à Khartoum et enfin l'Islamic Relief installée en Grande Bretagne (Bellion J).

Les travaux sur la question associative dans les pays arabes ne sont pas nombreux. A la dernière conférence internationale de *l'International Society for Third Sector Research*<sup>4</sup>, le nombre de communications concernant les pays arabes étaient faibles : Egypte, Palestine, Jordanie et Koweït. De manière significative, les travaux sur les pays de tradition scientifique francophone comme la Tunisie, l'Algérie, le Maroc

---

<sup>4</sup> Genève, Juin 1998.

étaient inexistantes. Pourtant, il existe des travaux sur ces pays mais ils n'arrivent pas à la visibilité sur le plan international à cause de la "domination de la langue anglaise", mais aussi du "peu de cas" qui est fait de ce thème par la tradition scientifique francophone. Il existe également de nombreux travaux qui se font dans la langue arabe dans les pays du Proche et Moyen Orient, mais, pour des raisons évidentes, ils ne parviennent pas à se faire reconnaître internationalement. Ils demeurent l'objet de débats internes aux communautés scientifiques arabes notamment en Egypte et au Liban. Signalons à ce propos les travaux menés sur ce thème par *The Arab Network for NGOs* (Shabaka) installée au Caire et qui édite la revue *Al-Mezalla*.

Sur le plan académique et sous réserve de vérification, peu de travaux peuvent être comptabilisés et un pays comme l'Egypte ne connaît aucune thèse de doctorat sur le sujet. Il existe des travaux de Magistère et de Maîtrise. La plupart des travaux sont le fait de bureaux d'études et d'expertises dont le but est conjoncturel, ponctuel et principalement à finalité empirique. La recherche sur ce thème est donc actuellement en voie de constitution et ce projet souhaite contribuer à susciter l'intérêt des chercheurs sur le sujet – un des objectifs de la Table Ronde du Caire étant justement de recenser et de mettre en exergue les travaux déjà existants sur la question des ONG dans les différents pays arabes.

Il est probable également que cette constatation soit liée à la revalorisation récente de l'ONG comme enjeu stratégique en matière de développement. Mais ce n'est pas la seule raison d'autant qu'historiquement les pays arabes ont expérimentés la forme associative moderne dès la fin du 19ème siècle et début du 20ème siècle. Une autre raison peut être reliée à l'imposition dans ces pays, aux lendemains des indépendances, d'appareils politico-administratifs hégémoniques, si ce n'est autoritaires et répressifs, et qui n'ont laissé pratiquement aucune place à des activités associatives autonomes. Toutes les activités qui étaient prises en charge auparavant par des structures autonomes ont été assumées par les administrations. De ce fait, certains pays ont quasiment perdu leurs traditions associatives. Le rôle du "tiers secteur" est encore un phénomène trop récent pour qu'il ait suscité une accumulation suffisante de travail académique.

En effet, outre ses enjeux politiques, la "bonne gouvernance" a d'importants enjeux sociaux et économiques et plus généralement des enjeux en matière de développement. Il s'agit d'accompagner ou de rendre encore plus efficaces les mesures d'ajustement structurel et de déléguer au secteur privé et à la "société civile" les missions qui étaient auparavant du domaine de l'Etat, comme l'éducation, la santé, la pauvreté et plus généralement l'aide aux catégories défavorisées de la société comme les femmes, les handicapés et l'enfance abandonnée. Outre ces missions sociales, les ONG sont appelées à jouer un rôle fondamental en matière de développement de manière globale. Il est possible de dire qu'aujourd'hui le rôle des ONG comme acteur du développement des pays embrasse quasiment tous les domaines : l'emploi, le soutien à la création d'entreprise, à la mise en place de projets agricoles, au développement de la formation professionnelle et des services urbains fondamentaux (transports, eaux, égouts, aménagement des espaces verts, propreté), lutte contre la pollution, lutte contre la corruption en faveur d'une administration transparente et efficace, sans oublier ce que les Anglo-saxons dénomment "*advocacy societies*", c'est-à-dire les grandes causes sociales et humanitaires comme les droits de l'homme, droits de la femme.

Est-ce possible de dire, sur la base des travaux existants, qu'aujourd'hui, le secteur des associations et des ONG dans les pays arabes vit un développement à la hauteur des discours officiels, à la hauteur des besoins sociaux en matière de développement, et des demandes sociétales afin d'assurer une "bonne gouvernance" de ces pays ?<sup>5</sup>.

Mais d'ores et déjà, il est possible de décrire un panorama général du secteur associatif dans les pays arabes et de ses principaux traits caractéristiques.

---

<sup>5</sup> Voir, à ce sujet, l'appel à des communications lancé par le Programme MOST sur [www.unesco.org/most](http://www.unesco.org/most)

## **Panorama général du secteur associatif dans les pays arabes <sup>6</sup>**

La situation du secteur associatif d'un pays arabe à un autre est évidemment contrastée. Certains pays ne connaissent aucune liberté associative, d'autres vivent une situation de liberté surveillée et certains disposent d'une marge de manœuvre appréciable. Il est possible de dire, toutefois, que par delà les diversités, les situations contrastées et les exceptions, les associations et les ONG des pays arabes peuvent difficilement être considérées comme des forces collectives véritables, à même de peser sur le développement et le devenir de leurs sociétés.

Les domaines de prédilection des secteurs associatifs arabes sont le travail caritatif et le travail social en général. Sans nier l'importance de ces fonctions dans un contexte général de désengagement des Etats et de diminution de leurs rentes, force est de constater qu'elles ne sont généralement pas accomplies sur une base de mobilisation active, solidaire et citoyenne. A quelques exceptions près, elles reposent sur l'assistance à des populations défavorisées, d'offres de services et également sur des liens communautaires. Les associations qui cherchent à occuper de nouvelles fonctions sociales en tant que partenaires des pouvoirs publics dans les choix et la conduite du développement de la gouvernance de ces pays existent bien, mais elles sont récentes, fragiles et rencontrent des difficultés et des obstacles divers. Ces données accordent à l'association dans le monde arabe une configuration originale. De manière schématique, elle se caractérise par son faible poids social, sa nature "élitiste", la faiblesse de sa base d'adhérents, la restriction de son champ d'intervention dans les villes, son imbrication dans les appareils politico-administratifs et les rapports de clientélisme qu'elle entretient avec son environnement.

### **Les vocations principales des associations dans le monde arabe : entre le socio-caritatif et le politique**

L'aide aux nécessiteux et aux catégories défavorisées de la société est le facteur principal qui pousse les citoyens des pays arabes à s'associer. Il s'agit là d'une donnée ancienne. Les premières associations arabes, dans le sens moderne du terme, sont nées à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, elles mettaient au cœur de leur mission le travail caritatif et social, notamment l'éducatif et le sanitaire. Cette donnée n'a pas disparu et elle continue à mobiliser jusqu'à aujourd'hui les énergies associatives et à sensibiliser les citoyens. Les modalités de ce travail social sont multiples. Certaines associations sont généralistes et 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 jusqu'à la construction de dispensaires et d'hôpitaux en passant par la fondation d'écoles, l'organisation de cours de soutien scolaire, de cours de formation professionnelle, etc. D'autres associations se préoccupent de catégories spéciales de la population comme les orphelins, les enfants naturels, les personnes âgées, les handicapés ou les femmes.

Cette donnée, confirmée par la plupart des études, a été faite par l'étude du CIVICUS au début des années 90 sur l'ensemble du monde arabe et montre que le pourcentage des associations caritatives et sociales sur le total d'associations par pays évolue entre 9,7% pour la Tunisie et 68% pour le Koweït, la plupart des autres oscillant entre les 30 et 50 % [Kandil A (ed.)].

Sans nier l'existence d'associations caritatives sans particularité identitaire spécifique, la mission caritative et sociale des associations arabes se conjugue fortement

---

<sup>6</sup> Nous nous baserons sur nos propres travaux sur l'Égypte et sur des contributions à un ouvrage collectif en préparation sur la question associative dans le monde arabe. Les noms des auteurs se trouvent dans la bibliographie.

avec des liens de type communautaire, religieux, régional, voire familial ou "tribal". C'est une caractéristique typique des pays du Moyen-Orient qui connaissent une situation pluriconfessionnelle ; elle existe aussi, dans une moindre mesure, au Maghreb. Ce sont ces associations qui rencontrent un important succès et manifestent une efficacité sociale véritable. Les fonctions sociales des associations religieuses islamiques et chrétiennes sont évidentes. Pour les associations islamiques, elles se doublent également de fonctions politiques quand elles sont animées par des acteurs reliés au courant politique islamique.

Si le social et le caritatif se conjuguent avec le religieux, ils s'associent également avec succès aux liens régionaux voire familiaux et tribaux. C'est le cas au Soudan, en Egypte, au Yémen et également au Liban. Au Liban les associations sociales reliées 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 ; tel n'est pas le cas pour le même phénomène dans d'autres pays.

En Egypte, il s'agit d'un phénomène spécialement relié 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 les personnes de même origine géographique, généralement le même village, et installées dans la grande ville. Leur objectif principal est de s'entraider afin de réussir leur toute nouvelle insertion dans l'espace urbain populaire. Ces ligues régionales n'aident que leurs propres membres et ne sont pas ouvertes à leur environnement. Elles ont joué et jouent des rôles fondamentaux dans l'équilibre social des quartiers informels en Egypte ; ces quartiers ont attiré dans les années 1970 et 1980 des personnes de toutes les régions d'Egypte.

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 faire 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 les classes moyennes paupérisées, mais également d'offrir l'emploi aux diplômés de l'enseignement supérieur, principalement les médecins et les enseignants. La santé et l'éducation sont leurs domaines de prédilection que ce soit dans les pays qui connaissent des guerres et des troubles comme la Palestine, le Liban ou le Soudan dans les autres pays comme l'Egypte et la Jordanie.

A côté de ces vocations associatives classiques se font jour cette dernière décennie de nouvelles formes de vocations associatives. Elles peuvent être réparties en deux catégories. La première regroupe des associations qui, sans se positionner politiquement, cherchent à se constituer comme des partenaires des pouvoirs publics dans la conduite du développement. Leurs champs d'action sont donc très larges. Cela va de la défense du consommateur à la protection de l'environnement urbain ou rural jusqu'à la volonté de sauvegarde du patrimoine architectural ou historique en passant par l'aide à la création de petites et moyennes entreprises etc.

Cette nouvelle forme d'expression associative déroge par sa 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 à se positionner comme des partenaires des administrations et de la puissance publique en tant que force de proposition, d'impulsion et même d'action et non pas simplement comme des palliatifs aux insuffisances des Etats. La "philosophie" générale de ce nouveau système d'action repose sur la volonté de construire une citoyenneté active et de ne pas abandonner son sort aux mains des fonctionnaires. Cette prise de conscience est notamment liée aux défauts classiques des administrations : carences, routine, immobilisme, contraintes financières, opacité, corruption.

Au Maroc, les domaines principaux des ces nouvelles associations sont la santé, l'intégration des femmes dans la vie professionnelle, la promotion des Petites et Moyennes Entreprises et le développement rural. Citons deux exemples : celui de l'Association de lutte contre le Sida, qui joue un rôle important dans la sensibilisation du public à une maladie dont il reste difficile de parler dans un pays musulman, et celui de l'Association de solidarité féminine vouée à l'accueil des femmes abandonnées et des filles-mères. En Tunisie, l'Association des amis de l'Institut national de protection de l'enfance cherche à améliorer le sort de l'enfance abandonnée en proposant des solutions aux fonctionnaires de cet Institut afin de résoudre certaines carences constatées dans son fonctionnement qui nuisent à l'équilibre des enfants.

En Egypte, "For Promotion Of Services" de Zamalek et l'Association de Sauvegarde de l'Environnement à Héliopolis méritent d'être signalés. Face à la déficience des services éditaires du quartier, elles ont initié des actions en direction des habitants en vue de nettoyer la chaussée, de déplacer les ordures accumulées et d'aménager des espaces verts. Leur action a rencontré l'adhésion d'une partie des habitants qui étaient prêts à financer les projets, mais force est de constater les difficultés de la négociation avec les services techniques et administratifs et les blocages de certains élus menacés dans leurs prérogatives et remis en cause dans leurs fonctions.

Paradoxalement, c'est en Algérie que se font jour les vocations associatives les plus originales. Parmi celles-ci, nous pouvons signaler l'existence d'associations de demandeurs de logement qui se transforment en contrôle de l'administration et qui demandent à participer à l'élaboration des critères d'attribution, au contrôle des listes et même au suivi des réalisations et au contrôle de conformité des ouvrages. Il existe également des associations de cadres de l'administration qui ont pour objectif la défense du secteur public, la notion de service public, la neutralité politique de l'administration et qui dénoncent notamment ce qu'on appelle en Algérie "les charrettes", c'est-à-dire la mise à l'écart de fonctionnaires lors des remaniements politiques ou administratifs.

Ces nouvelles vocations associatives de par leur logique suscitent l'irritation, le blocage voire le refus de systèmes administratifs et politiques fermés sur eux-mêmes et peu habitués à ce type de comportements et d'attitudes.

La deuxième catégorie d'associations "nouvelles" regroupe celles qui s'intéressent à des causes qui touchent de près ou de loin le politique. Elles sont l'objet de toutes les surveillances.

Il s'agit évidemment des associations de droits de l'homme, de défense des droits de la femme, de défense de certaines minorités comme les Berbères en Algérie ou par exemple de conscientisation civique des citoyens, de surveillance des élections et de développement de la démocratie.

Ces associations regroupent généralement les "déçus" de la pratique politique dans leurs pays qui cherchent à l'améliorer sans forcément rentrer directement dans la compétition politique. Beaucoup de responsables de ces associations appartiennent aux milieux des militants de gauche des années 1970 mais parfois elles regroupent les nouvelles générations (au Liban, par exemple).

Malgré les difficultés, les associations de défense des droits existent actuellement dans beaucoup de pays arabes et certaines ont joué ou jouent des rôles fondamentaux en tant que force de pression, de contrôle, voire de changement politique.

Les caractéristiques communes à ces nouvelles formes associatives qui viennent d'être succinctement décrites sont leur jeunesse relative et leur fragilité due non seulement aux blocages administratifs et politiques mais également à leur restriction aux élites urbaines et intellectuelles occidentalisées. Le caractère urbain et élitiste n'est pas propre à ce genre de groupement. Les associations de type caritatif et social sont dirigées par des élites urbaines. Toutefois, ces dernières, de par leurs missions, ont un rayonnement social plus important et sont en contact avec les couches moyennes et défavorisées de la société.

## **Les processus historiques de la naissance et de l'évolution des associations arabes : d'une élite à une autre**

Les historiens des différents pays, ont montré comment la forme associative "moderne" a rapidement été adoptée par les sociétés arabes dès la fin du 19ème siècle, en Tunisie, Egypte, Algérie, Libye, Syrie, et au Liban.

En France, le terme "association" renvoie à un certain nombre de valeurs, d'images et de représentations sociales et politiques construites autour d'un certain nombre de notions comme la "participation", la "responsabilité", la "solidarité", la "démocratie". En un mot, il s'agit de la liberté des citoyens pour défendre leurs intérêts particuliers non lucratifs face à un Etat lointain, défenseur de l'intérêt général ou bien des intérêts de certaines classes sociales.

Il est vrai qu'en France, "l'associationnisme" moderne semble être un processus dans le cadre des mouvements sociaux et revendicatifs du 19ème siècle liés à l'industrialisation du pays, à la misère sociale et au développement des différentes idéologies socialistes. Celles-ci ont mis l'accent sur la nécessité de "s'associer" pour défendre les droits sociaux des travailleurs, des chômeurs et des indigents face à la paix "bourgeoise" défendue par un Etat dit libéral, dont les capacités d'intervention et de contrôle sur la société se sont développées de manière exponentielle. Le mouvement associatif français du 19ème siècle qui a donné naissance au mutualisme et au syndicalisme s'est notamment construit dans un rapport antinomique avec l'Etat même si ce mouvement a été instrumentalisé par les pouvoirs publics et a servi à légitimer l'interventionnisme social de l'Etat.

Dans les pays arabes, la naissance et le développement du mouvement associatif "moderne" sont différents. Il est né ni des conflits d'intérêts internes, ni d'un rapport antagoniste avec les pouvoirs publics. Il est principalement axé sur la division entre les sociétés colonisées et les puissances coloniales. Il n'est donc pas étonnant que les pays qui ont été les premiers à créer des associations sont les pays arabes qui ont été les premiers à connaître le mouvement de la Nahda, notamment l'Egypte et le Liban. Il s'agit d'un courant intellectuel qui se caractérise par la volonté d'introduire le renouveau et la modernité au sein du legs civilisationnel arabo-islamique, en adoptant certaines idées sociales et politiques occidentales (la liberté, la citoyenneté, la libération de la femme), mais aussi certaines techniques d'organisation et d'administration (état moderne, parlement, associations et fondations). A la base de la Nahda, se trouvent les idées du réformisme musulman, même si elle a concerné l'ensemble des sociétés arabes aussi bien musulmanes que chrétiennes. Le réformisme musulman se caractérise par la volonté de régénérer les sociétés musulmanes remises en cause par l'Europe conquérante et civilisatrice en réformant la religion musulmane sur la base d'une plus grande importance du rôle de la raison, en développant les sciences et les techniques et en modernisant ses structures politiques et sociales. Pour réformer la société et la mettre au diapason des sociétés occidentales et des communautés étrangères installées dans les pays, il fallait commencer par créer des élites autochtones. C'est ainsi que les premières associations avaient pour objectif de fonder des écoles. Il s'agissait de fondations philanthropiques qui cherchaient à éduquer et instruire les enfants du peuple de manière moderne tout en sauvegardant leur identité par l'apprentissage de la langue arabe et des fondements de la religion.

On voit, comment les premières associations sont en fait des initiatives des élites arabes de l'époque animées par le réformisme musulman, chrétien et parfois laïc. Ces associations étaient financées par les couches aisées de la société (commerçants, propriétaires terriens) et également par les classes dirigeantes (les beys khédives). Ce financement se faisait au nom de l'Islam et de certaines de ses institutions, notamment la Zakat (aumône obligatoire religieusement), la Sadaqua (aumône laissée à la bonne volonté du croyant) et surtout le Wakf. Les Waqfs ou habous ont joués, et continuent à jouer, un rôle important dans le domaine de la solidarité sociale. On perçoit là le travail

associatif dans sa première gestation comme étant une initiative par le "haut", avec des caractéristiques modernes et traditionnelles. Les associations de l'époque avaient adopté des structures modernes (Conseil d'administration, élections, assemblée générale) et des structures traditionnelles avec le Wakf notamment qui plonge ses racines dans l'histoire islamique.

Le travail associatif, dans les étapes historiques ultérieures, a été perçu à partir d'autres types d'idéologies : salafistes<sup>7</sup>, libérales, nationalistes et socialistes. La nature élitiste du phénomène n'a pas changé pour des raisons liées aux dominations politiques des puissances occidentales et à la structuration socio-économique des sociétés.

La deuxième génération des élites associatives était également animée par le nationalisme et la lutte politique contre l'occupant. Ce nationalisme de tendance religieuse (l'association des Frères Musulmans en est un exemple) ou laïcisante, avait pour particularité de concevoir le travail associatif comme étant une base de mobilisation contre l'occupant. Certaines associations se sont tout simplement transformées en partis politiques.

En Tunisie, avant l'indépendance, quasiment tout le réseau associatif "autochtone" était contrôlé par le Néo-Destour qui luttait pour l'indépendance du pays.

Les dirigeants nationalistes arabes, indépendamment des particularités de leurs idéologies (socialisme, Baathisme, libéralisme) ont fait de la conquête de l'Etat aux mains des occupants et de la construction d'Etats modernes leurs objectifs premiers. Il n'est pas étonnant qu'une fois les indépendances acquises ou les révolutions effectuées, les dirigeants nationalistes arabes aient cherché soit à diminuer le rôle des associations, soit à les contrôler fermement soit tout simplement à les supprimer. L'Etat était au cœur de leurs projets sociétaux et c'était à lui de prendre en charge totalement la société en éduquant, soignant, protégeant les pauvres et les catégories les plus faibles, et en corrigeant les inégalités sociales.

## **Les systèmes politiques arabes et les associations : entre le refus et l'instrumentalisation**

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 à chaque pays et en fonction des particularités des systèmes politiques et de son degré de démocratisation.

De manière symptomatique, c'est dans les périodes de crise grave avec ébranlement des structures étatiques ou un grave déficit de légitimité, que le phénomène associatif s'épanouit le plus. Le 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. On peut parler d'une véritable explosion associative. Les catégories sociales qui se sont senties les plus menacées par l'extrémisme islamiste et l'Etat algérien, ont été les premiers à s'organiser. Il s'agit principalement des femmes et des Berbères. La forme associative, plus que le parti politique ou la presse, semble constituer l'une des principales voies d'expression de la société algérienne qui cherche à ne pas se laisser emprisonner dans le binôme Etat / 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'Etat ni à celle des organismes internationaux.

Pour la Palestine, les conflits qui sont nés en Palestine entre les ONG palestiniennes et l'Autorité palestinienne nouvellement installée confirment a contrario

---

<sup>7</sup> Le salafisme est une idéologie qui prône le retour strict des sociétés musulmanes au modèle des Anciens notamment le Modèle de la Cité de Médine.

la même hypothèse et le Liban pendant la guerre a montré la capacité d'intervention des ONG et des associations pour résoudre les problèmes des populations.

Sur le plan des relations entre les Etats et les associations, il est possible de dire qu'elles vont du contrôle et de l'étouffement le plus sévère jusqu'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 le plus de contraintes sur ce plan. En Tunisie, après les trois années de liberté relative après le changement du 7 novembre 1987, aujourd'hui la quasi-totalité des associations est soit aux mains des militants du Parti au pouvoir, soit des émanations administratives. Celles qui sont arrivées à maintenir une certaine forme d'autonomie subissent quotidiennement les tracasseries et les contrôles administratifs.

La Libye connaît une législation draconienne et la plupart des jeunes associations fondées après 1991 ne peuvent fonctionner que si l'Etat met à leur disposition un local, des subventions et du personnel pour y travailler. Par ailleurs elles sont dirigées par des personnes proches du régime.

En Syrie, les pouvoirs publics semblent avancer vers l'acceptation d'une liberté relative concernant les associations à vocations sociale et sanitaire au détriment de celles qui n'ont pas encore vu le jour à l'exception des Comités de défense des droits de l'homme (dont les membres ont été condamnés en 1992 par la Cour de sûreté de l'Etat et de l'Association de protection des prisonniers dont les membres ont subi le même sort mais qui n'a pas été dissoute). La relative liberté accordée, à la première catégorie s'inscrit dans le cadre d'une stratégie d'instrumentalisation notamment des associations sanitaires dans un cadre de sclérose et d'insuffisance du système public de santé et d'une volonté de se décharger au moindre coût d'une part de responsabilités publiques.

Quant au Maroc, sans nier la vigueur actuelle du mouvement associatif marocain 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. Ainsi, certaines limites de tolérance ne peuvent être dépassées et l'arrestation de militants associatifs berbères en 1994 est là pour le rappeler. De même, l'émiettement associatif, sa division et ses rivalités sont dues pour une part à la stratégie du régime qui cherche à se positionner comme l'interface et le coordinateur. La création d'associations par l'Etat lui-même est un aspect de cette stratégie de récupération des énergies de la société civile, par la création de conseils consultatifs chargés de conseiller le Roi. Il importe de ne pas oublier non plus, que cette libéralisation intervient dans le cadre du retrait de l'Etat de certaines fonctions sociales et la peur du régime que les mouvements islamistes ne s'y intéressent.

L'Etat égyptien demeure également très vigilant dans ses rapports avec les associations égyptiennes même si celles-ci disposent d'une marge de manœuvre qui leur a permis d'occuper des espaces sociaux importants. Le développement des congrégations de charité islamique dans les années 70 et 80 est lié au succès de l'idéologie islamiste mais il doit être relié aux facteurs suivants : une certaine expression du compromis tacite avec le courant islamiste ; un rapprochement avec les pays du Golfe ; la mise en œuvre de services sociaux par des ONG.

Le tremblement de terre de 1991 a montré à l'opinion publique et au régime la force et l'efficacité de l'aide fournie aux populations par les militants associatifs islamistes. Aujourd'hui, on ne peut plus parler de compromis entre le régime et les islamistes égyptiens. Cela s'est traduit par une liberté relative accordée aux associations nouvelles. Malgré la non-reconnaissance juridique et le fait qu'elles soient enregistrées en tant que "société civile et commerciale", les organisations de droits de l'homme, de défense de la démocratie, de libération de la femme fonctionnent. Toutefois, la promulgation de la récente loi sur les associations en 1999 montre clairement la difficulté de ces rapports entre les pouvoirs publics et les ONG.

## Quelques caractéristiques des associations arabes

Ces quelques données sur les associations éclairent certaines de leurs caractéristiques générales, notamment leurs faiblesses en nombre et en poids, la restriction de leurs champs d'action sur les villes, leur liaison profonde avec les élites urbaines éduquées, le clientélisme de leurs relations avec les Etats et avec leur public, et enfin leur faible caractère démocratique.

Les chiffres avancés sur leur nombre varient d'un pays l'autre. Si la situation algérienne permet de parler d'une véritable explosion, avec la fondation de 20 000 associations en l'espace de trois ans, d'autres pays arabes connaissent également un renouveau dans la décennie 1990, notamment la Tunisie<sup>8</sup>, le Maroc, la Libye<sup>9</sup> et la Jordanie<sup>10</sup>.

D'autres pays, comme l'Egypte et le Liban ont un rythme continu de création associative. En Egypte, l'on a connu la naissance de 200 associations par an. Environ 15 000 associations sont créées annuellement. Au Liban, 250 associations naissent par an. D'autres pays, comme la Syrie, ne semblent pas connaître un développement associatif récent et le renouveau se fait à l'intérieur du réseau associatif déjà existant (qui tourne autour de 600).

A eux seuls, ces chiffres ne sont pas significatifs. L'Egypte, par exemple, a en fait un ratio de 0,2 associations/1000 habitants. De même, elles sont souvent des émanations administratives. C'est le cas notamment en Tunisie, où l'on peut considérer que les 2/3 sont des produits de l'administration tunisienne. Le Maroc connaît le même phénomène avec "les associations régionales" fondées par des personnalités proches du Palais, qui sont influentes au sein de l'appareil d'Etat et dans les milieux des affaires. Les mêmes propos peuvent être tenus pour la Jordanie (ainsi que pour la Libye et la Syrie) avec les organisations dirigées par les membres de la famille royale.

Si l'on se penche maintenant sur l'assise spatiale de ces associations, toutes les études attestent qu'il s'agit d'un phénomène principalement urbain. En Egypte, le grand Caire à lui tout seul en concentre près de 20%. Quant aux "associations de développement", caractérisant des gouvernorats ruraux, il s'agit principalement d'agrégation fondée par les administrations régionales pour des raisons de souplesse organisationnelle et pour capter l'aide financière étrangère.

Sur le plan de la répartition géographique, certaines exceptions voient toutefois le jour au Maroc avec l'apparition d'associations autonomes vouées au monde rural qui mettent en œuvre des projets d'électrification, d'amélioration des systèmes d'irrigation ou d'aménagement d'écoles et de dispensaires. Cependant, elles émanent d'individus généralement issus de la communauté villageoise qui ont acquis leur formation et leur situation en ville ou à l'étranger.

Cette donnée sur les créateurs peut être généralisée et confirmée de manière certaine par l'étude faite sur les facteurs principaux qui en favorisent la naissance en Egypte. Cette recherche montre que la création d'associations dans ce pays demeure un phénomène de classes moyennes supérieures. En effet, la fondation des associations est favorisée par le pourcentage élevé de diplômés universitaires. Néanmoins, l'illettrisme et tous les principaux indicateurs sociaux qui sont assez médiocres (les niveaux scolaires par gouvernorats, la couverture en services sociaux de base, le chômage) y découragent l'installation. Un tel constat confirme notre propos sur le caractère "élitiste" des associations dans ce pays. Les études qui ont été faites sur les autres pays arabes émettent les mêmes avis.

---

<sup>8</sup> La Tunisie a quasiment multiplié par 10 le nombre d'associations qui sont aujourd'hui autour de 6700.

<sup>9</sup> La Libye a connu la naissance de 300 associations entre 1990 et 1997 multipliant le nombre par 12.

<sup>10</sup> La Jordanie est passée de 170 associations en 1987 à 670 en 1996.

Ces résultats sur l'Egypte rejoignent également les théories émises par les responsables du programme Johns Hopkins sur le "Third Sector", notamment celle qui se réfère au développement de la classe moyenne éduquée comme facteur favorisant le développement du "tiers secteur".

Peut-on dire que ce constat général vaut pour toutes les associations indépendamment de leur vocation ? Certains indicateurs montrent qu'il s'agit effectivement d'une donnée générale, mais qu'il convient de la nuancer en fonction de la typologie sommaire des associations qui a été élaborée dans le premier chapitre.

Concernant la fondation et la direction des associations de type social et caritatif avec ou sans coloration communautaire précise, il faut reconnaître qu'elles sont principalement le fait de notables (qu'il s'agisse d'élites communautaires pour le cas des associations liées aux minorités chrétiennes et de communautés régionales ou de leaders politiques et religieux pour le cas des associations islamiques).

Les ligues régionales égyptiennes sont généralement fondées et dirigées soit par des hommes d'affaires, soit par des députés originaires de différentes communautés. Les groupements chrétiens sont animés par des personnalités en relation avec la hiérarchie de l'église. Les mêmes propos peuvent être tenus pour les associations islamiques : l'Egypte connaît depuis deux décennies le phénomène des hommes d'affaires qui font de l'évergétisme islamique, ou bien des leaders islamistes pour qui le travail caritatif et social est un tremplin pour l'activité politique.

Les "nouvelles formes associatives" ne dérogent pas à cette caractéristique. Il est même possible de dire qu'elles sont encore plus élitistes, car leurs vocations font appel à un certain nombre de valeurs, de comportements politiques et sociaux relativement dérogatoires pour 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. En premier lieu, leurs services sociaux répondent à des besoins vitaux pour la majorité de la population ; en second lieu, elles correspondent également au système de représentations de la majorité de la population qui lie fortement l'association à la charité. Ceci est sûrement à relier avec les croyances religieuses islamiques et chrétiennes. Rappelons pour le cas de l'Islam, les institutions comme la Zakat, la Sadaqua et le système des Wakfs dont il a été question.

Cette donnée joue un rôle indéniable dans le système de financement. Alors, que celles qui s'occupent des pauvres, des orphelins et des handicapés arrivent à capter les dons du public, les organisations de droits de l'homme, de l'environnement ou de droits des femmes sont obligées de recourir à l'aide internationale à cause du manque général de sensibilisation des populations à ce type de cause.

Fonder et militer dans des associations qui s'intéressent à la conscientisation civique des citoyens requiert une formation et une éducation de haut niveau. De même, afin d'accéder au financement international, les leaders doivent être des personnalités capables de se situer dans l'interface entre l'étranger et le pays. Ceci permet d'expliquer que la majorité de ce type d'associations est composée d'élites du plus haut niveau, installées dans les capitales.

De plus, une autre caractéristique des fondateurs et des dirigeants est liée au fait qu'ils sont pratiquement obligés de tisser des relations "étroites" avec les administrations et les fonctionnaires. A cause du poids des Etats et de la réglementation (autorisation pour ramasser des fonds, présence obligatoire des fonctionnaires pendant les Assemblées générales, possibilité de dissolution), les responsables associatifs doivent cultiver les meilleures relations avec ces fonctionnaires. Cette donnée provoque certains effets pervers. Ainsi, la réforme de la loi égyptienne en 1993 a cherché à interdire l'accès des responsables locaux au conseil d'administration (CA). La réforme a été refusée par une partie du tiers secteur : elles estimaient qu'elles avaient besoin de ce genre de personnalités pour pouvoir jouir de leurs relations au sein de l'appareil d'Etat.

Point fondamental, ce lieu reste souvent le lieu d'émergence et de construction de notabilités politiques. Cela n'est pas seulement propre aux leaderships islamistes. Les

associations sont un moyen d'élargir des bases d'influences qui peuvent servir en tant que plates-formes électorales et politiques.

Cet aspect est important quand on connaît les difficultés et le faible poids des partis politiques dans le monde arabe. La majorité des députés égyptiens sont présidents d'associations, quelle que soit leur couleur politique. Les ligues régionales passent entre elles des tractations et des accords pour soutenir les différents candidats. Certains groupes sportifs en Tunisie jouent également ce type de rôle.

Ce dernier aspect n'est pas une caractéristique des pays du monde arabe exclusivement. 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 changements de directions. Ceci nous amène à poser la question des rapports internes.

Il convient de constater d'abord que les associations qui ont une base véritable d'adhérents sont assez rares. Il s'agit généralement de celles qui ont une vocation politique qui se rajoute à leur vocation sociale ; c'est le cas par exemple, de certaines associations islamiques. Pour les autres, la vie se résume en fait à la vie du CA, voire aux activités de son président. Cela alimente les relations clientélistes 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 de 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, le fait que leur fondation et une partie de leur financement sont dues à la personnalité des dirigeants a pour effet de développer le clientélisme entre "patrons" et "clients".

Les associations religieuses n'échappent pas à ce constat. Elles reposent par ailleurs sur des idéologies religieuses qui ne cherchent pas à remettre en cause les rapports d'inégalité ; ces idéologies visent à peine à corriger certains des effets néfastes des inégalités, et ceci au nom de la charité chrétienne ou de l'Islam.

Il n'est donc pas étonnant que les présidents se maintiennent pendant des décennies, leurs postes sont donc héréditaires. Parfois le conseil d'administration est constitué en majorité par les membres d'une même famille.

Néanmoins, une mention spéciale doit être faite aux associations religieuses islamiques animées par les courants islamistes (notamment les frères musulmans). Celles-ci ont une base d'adhérents et reposent en grande partie sur le bénévolat des adhérents militants. Elles attirent également la jeunesse. Ceci est perceptible aussi bien en Egypte qu'en Palestine ou au Liban. Cette base d'adhérents, animée par un projet social, politique et religieux, a pour effet de "démocratiser" le fonctionnement de ces associations. Les dirigeants doivent composer avec cette base et subir son contrôle. D'autre part, elles proposent de nouveaux systèmes d'actions originaux par rapport à la charité classique des riches envers les pauvres ; ce processus a pour effet d'ancrer l'association dans son environnement immédiat, le quartier notamment.

Citons à titre d'exemple la manière dont l'une d'entre elles, la grande Gammya Charia, gère son projet d'aide aux orphelins qui touche 200 000 enfants en Egypte. La philosophie du système d'aide est originale. Il ne s'agit pas tant d'envoyer des mandats à leurs familles que de mettre en contact l'orphelin avec un certain nombre de "tuteurs" qui ne sont pas forcément fortunés. Il s'agit de personnes qui représentent différents corps de métiers : le médecin, le coiffeur, le marchand d'habit, le pharmacien, etc. Ces personnes contactées lors de la fréquentation de la mosquée acceptent d'aider l'enfant en fonction de leurs compétences. Il s'agit donc de "créer du lien social" par l'intermédiaire de la mosquée et en même temps de valoriser toutes les personnes indépendamment de leur degré de richesse. Tout individu peut offrir quelque chose à l'environnement : l'argent, un service, ou encore son temps.

## Bibliographie

- Abdelwahab A., *Les associations religieuses islamiques*, in *Rapport sur l'état de la religion*, Caire, Centre d'études politiques et stratégiques d'Al Ahram (en arabe), 1997.
- Al Sayyid M. K., "A civil society in Egypt", in *Civil Society in the Middle East?* Augustus Richard Norton (ed.), Vol 1. Leiden : E.J. Brill, 1995.
- Alcantara C.W., Du bon usage de concept de gouvernance, in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris, : 155, UNESCO/érés,1998.
- Alliot M., *L'anthropologie juridique et le droit des manuels*, Paris, *Bulletin de l'Equipe de Recherche en anthropologie juridique* : 6, 1980.
- Archambault E., *Le secteur sans but lucratif*, Paris, Economica, 1996.
- Babadji R., "Le Phénomène associatif en Algérie : Genèse et perspectives", *Annuaire de l'Afrique du Nord, Aix en Provence*, Tome XXVIII, 1989.
- Badie B., *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.
- Badie B., *Les deux Etats*, Paris, Fayard, 1987.
- Baduel J.R., "Les Partis politiques dans la gouvernementalisation des pays arabes", *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée*, Aix en Provence, 81-82, 1998.
- Bardout J.C., *Les libertés d'association : Histoire étonnante de la loi 1901*, Lyon, Les Editions JURIS service, 1991.
- Bayart J. F., (dir.), *La greffe de l'Etat*, Paris, Karthala, 1996.
- Billion J., L'aide humanitaire au nom de l'Islam. Les ONG islamiques transnationales. in Ben Néfissa S.(éd), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).
- Ben Néfissa S., El Kadi J., "Les associations : nouvel acteur de l'aménagement et de la gestion de l'urbain en Egypte", *Annuaire d'Afrique du Nord*, Aix en Provence, IREMAM, 1999.
- Ben Néfissa S., "L'Etat égyptien et le monde associatif à travers les textes juridiques", *Egypte-Monde arabe* : 8, 1991.
- Ben Néfissa S., "Zakat officielle et Zakat non officielle aujourd'hui en Egypte", *Egypte-Monde arabe*, le Caire : 7, 1991.
- Ben Néfissa S., "Le mouvement associatif égyptien et l'islam : éléments d'une problématique", *Maghreb-Machrek*, Paris : 135, 1992.
- Ben Néfissa S., "Le financement des services sociaux du secteur associatif à référent islamique éléments d'informations" *Egypte-Monde arabe*, Le Caire, : 12-13, 1992.
- Ben Néfissa S., "Rapport sur les associations en Tunisie", in *La Société Civile dans le Monde Arabe*, le Caire, CIVICUS, 1995.
- Ben Néfissa S., "Les ligues régionales et les associations islamiques en Egypte : deux formes de regroupement à vocation sociale et caritative", *Revue Tiers Monde*, Paris, : XXXVI, 141.
- Ben Néfissa S., "Le secteur associatif dans le monde arabe entre les contraintes des systèmes politiques et les demandes sociétales". Communication à la Troisième Conférence de *International Society for Third-Sector Research*. Genève, 1998.

Ben Néfissa S., Eid S., Haenni P., "Pluralisme juridique et ordre politique urbain au Caire : les faux-semblants des *Majaliss Orfia*", à paraître dans *Le Passeur entre les mondes. Le livre des Anthropologues du droit en hommage au recteur Michel Alliot* (dir. : Etienne Le Roy).

Ben Néfissa S., Kandil A., *Les associations en Egypte*. Le Caire, Centre d'Etudes Politiques et Stratégiques d'Al Ahram, en arabe, 1995.

Ben Néfissa S., "Morale individuelle et politique : l'expérience d'un Conseil populaire local Islamiste à Héliouan", Communication au Colloque sur *L'invention du Citoyen en Egypte : de Mohamed Ali à nos jours*. CEDEJ, Le Caire, 1998.

Ben Néfissa S., "Les associations égyptiennes : une libéralisation sous contrôle", *Maghreb-Machrek* Paris, : 150, 1996.

Boukheima S., Le Mouvement associatif en Syrie, in Ben Néfissa S (ed.), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Brigitte C., Les associations de type "ONG" dans le domaine de la santé au Liban. Un service public pris en charge par le privé, in Santé, médecine dans le Monde Arabe, ouvrage sous la direction d'Elizabeth Longuenesse, L'Harmattan, Paris, 1995.

Cheveau J. P., Lavigne D.P., "Communiquer dans l'affrontement" in Deler J-P, Fauré Y.A, Roca P.J (1998) *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Dennerman B., "La difficile autonomie des luttes de femmes", *Maghreb-Machrek*. : 1996.

Denoeux G., Le mouvement associatif marocain face à l'Etat : autonomie, partenariat ou instrumentalisation? in Ben.n.s. (éd.), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Diane S., *Avenues of participation : Family, Politics and Networks in Urban Quarters of Cairo*, Princeton University Press, 1995.

Doueihy C., "La lutte autour de la ville : introduction à l'étude des associations de quartier à Beyrouth", *Les Cahiers du CERMOC* : 18 (en arabe), 1997.

Ellul J., *Histoire des Institutions-le XIXème siècle*. PUF, Paris, 1982.

Fauré Y.A., "Les ONG : de l'action à la recherche" in Deler J.P., Fauré Y., A., Roca P.J., *ONG et développement*. Paris, Karthala, 1998.

Flory M., Korany B., Mantran R., Camau M., Agate P., *Les Régimes Politiques Arabes*, Paris, PUF, 1990.

Gauchet M., préface au texte de Benjamin Constant *De la liberté chez les Modernes*, Paris, L.G.F., 1980.

Gaudin J.P., "Contrats et Conventions : la négociation des politiques publiques" in *Le gouvernement des Villes*. Paris, Descartes & Cie, 1997.

Haenni P., Eid. S., Désirs de ville, appétits d'Etat, de l'informel au populaire ou l'avortement d'une culture réfractaire, *Le pouvoir local dans le monde arabe*, Lavergne (Marc), éditeur, 1998.

Hours B., "Les métamorphoses des représentations de la solidarité. Du développement à l'humanitaire" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*. Paris, Karthala, 1998.

Kandil A., (ed) *La société civile dans le monde arabe*. Civicus, Le Caire (en arabe), 1995.

Karam K., Les Associations au Liban : oscillation entre le caritatif et le politique.in Ben Néfissa S., (éd.), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Kazancigil A., "Governance and science : Market-live modes of Governing Society and Producing Knowledge", *Most Newsletter* : 8, 1997.

Laroui A., *Islam et Modernité*. Paris, la Découverte, 1987.

Laroui A., *L'Algérie et la démocratie*, Paris, Editions, La découverte, 1999.

Le Bris E., "Les ONG investissent la scène urbaine" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*. Paris, Karthala, 1998.

Le Gales P., "Du gouvernement des Villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, 1995.

Le Roy E., "L'introduction du modèle européen de l'Etat en Afrique Noire. Logique et mythologiques du discours juridique", *Bulletin de liaison de l'équipe de recherche en anthropologie juridique* : 5, 1983.

Leca J., Préface in *Le gouvernement des Villes*. Paris, Descartes & Cie, 1997.

Legendre P., *L'amour du Censeur*, Paris, Seuil, 1974.

Marie A., *L'Afrique des individus*, Paris, Khartala, 1997.

Merrien F.X., "De la gouvernance et des Etats providencé contemporains", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris : 155, UNESCO/ères, 1998.

Mialle M., : *L'association loi 1901 : les limites de la liberté*, Paris, Itinérés, 1982.

Milani C., "La globalisation, les organisations internationales, le débat sur la gouvernance", *Cahiers du Gemdev*, numéro spécial (n° 26), "Regards croisés sur la mondialisation", juin 1998.

Ouanes M., Pouvoir, Société et Associations en Libye (1835-1997) in Ben N.S., (Ed), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Pagden A., "La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les Lumières", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris : 155, UNESCO/ères, 1998.

Pesche D., "Les ONG dans le domaine du développement rural" in Deler J.P., Fauré Y., A, Roca P.J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Petiteville F., "Trois figures mythiques de l'Etat dans la théorie du développement", *Revue Internationale des Sciences Sociales* : 155, UNESCO/ères, Paris, 1998.

Pirotte C., Husson B., *Entre Urgence et Développement*, Khartala, Paris, 1997.

Piveteau A., "Pour une analyse économique des ONG" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Revel M., Roca P.J., "Les ONG et la question du changement" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Rosanvallon P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

Roula M., L'évolution du rôle des ONG en Jordanie : l'émergence d'un nouvel acteur dans le processus de développement, in *Jordanies*. n°2, 12, CERMOC. Amman, 1996.

Ryphman P., "Urgence et Développement : spécificité française et préfiguration d'une communauté d'ONG" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*. Paris, Karthala, 1998.

Salamé G., *Démocraties sans démocrates*. Paris. Editions, Fayard, 1994.

Salamon L., Helmut K., Anheier : préface à l'ouvrage de Edith Archambault : *le secteur sans but lucratif*. Economica, Paris, 1996.

Sardan J.P.O., "Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG." in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Senarclens P., "Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale", *Revue Internationale des Sciences Sociales* : 155, UNESCO/ères, Paris, 1998.

Sidi B.R., Le Mouvement associatif en Algérie : chronique d'une résistance. In Ben Néfissa S. (éd.), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Stoker G., "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance" *Revue Internationale des Sciences Sociales* : 155, UNESCO/ères, Paris, 1998.

Verges M., "Les jeunes, le stade, le FIS : vers une analyse de l'action contestataire", *Maghreb-Machrek* : 154, 1996.

William J.C., "L'exportation de la démocratie : enjeux et illusions" in *Démocratie et Développement*, Karthala, Paris, 1998.

Zeghal M., *Gardiens de l'Islam. Les Ulémas d'al Azhar dans l'Egypte contemporaine*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

**Management of Social  
Transformations  
MOST**

Discussion Paper – N° 46

**NGOs, Governance and Development  
in the Arab World**

*by*

*Sarah Ben Néfissa*



United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

**The opinions expressed in this publication are those of the author and do not necessarily reflect the views of UNESCO.**

**The frontiers and boundaries on maps published in this series do not imply official endorsement or acceptance by UNESCO or the United Nations.**

**Published by the MOST Programme  
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization  
7 place de Fontenoy, 75732 Paris CEDEX 15, France  
<http://www.unesco.org/most>**

**© UNESCO 2000**

SHS-2000/WS/17

- **About MOST**

**MOST** is a research programme designed by UNESCO to promote international comparative social science research. Its primary emphasis is on supporting large-scale, long-term autonomous research and transferring the relevant findings and data to decision-makers. The programme operates in three priority research areas:

1. The management of change in multicultural and multi-ethnic societies.
2. Cities as arenas of accelerated social transformations.
3. Coping locally and regionally with economic, technological and environmental transformations.

- **About the author**

Sarah Ben Néfissa is a researcher at the Research Institute for Development. She is an political and judicial anthropologist, specialised in the Egyptian Islamic associative sector and has published several articles on the subject and a reference book: *Les Associations en Egypte*. She is a member of the International Society for Third Sector Research and has edited articles on other subjects such as Egyptian political parties, informal conflict resolution, political and social issues of reference, the Islamic Law. She is currently coordinating a collective work on associations and NGOs in the Arab world.

- **MOST Discussion Papers**

The papers published in this series are contributions from specialists in the **MOST** research fields and are prepared as part of the international scientific debate on specific themes.

*Currently available (July 2000):*

1. *Multicultural and Multi-Ethnic Societies*. Henri Giordan, 1994. E/F/S
2. *Managing Social Transformations in Cities*. Céline Sachs-Jeantet, 1994. E/F/S
3. *Differentiating between Growth Regimes and the Management of Social Reproduction*. Pascal Byé, 1994. E/F/S
4. *Urban Research in Latin America: Towards a Research Agenda*. Licia Valladares, Magda Prates Coelho, 1995. E/F/S
5. *Management of Multiculturalism and Multi-Ethnicity in Latin America*. Diego A. Iturralde, 1995. E/F/S
6. *Lo global, lo local, lo híbrido*. Heinz R. Sonntag, Nelly Arenas, 1995. (Spanish only)

7. *Reflections on the Challenges Confronting Post-Apartheid South Africa*. B.M. Magubane, 1995. (English only)
8. *Coping locally and regionally with economic, technological and environmental transformations*. S. Jentoft, N. Aarsaether, A. Hallenstvedt, 1995. E/F/S/R
9. *City partnerships for urban innovation*. Francis Godard, 1996. E/F
10. *Management and mismanagement of diversity: the case of ethnic conflict and state-building in the Arab world*. Saad Eddin Ibrahim, 1996. E/F
11. *Urbanization and urban research in the Arab world*. Mostafa Kharoufi, 1996. E/F
12. *Public policy and ethnic conflict*. Ralph R. Premdas, 1997. (English only)
13. *Some thematic and strategic priorities for developing research on multi-ethnic and multi-cultural societies*. Juan Diez Medrano, 1996. (English only)
14. *The information technology enabled organization: a major social transformation in the United States*. Thomas R. Gullede, Ruth A. Haszko, 1997. E/F/S
15. *Global transformations and coping strategies: a research agenda for the MOST programme*. Carlos R.S. Milani, Ali M.K. Dehlavi, 1996. (English only).
16. *The new social morphology of cities*. Guido Martinotti, 1996. (English only)
17. *Societies at risk? The Caribbean and global change*. Norman Girvan, 1997. (English only)
18. *Replicating social programmes: approaches, strategies and conceptual issues*. Nico van Oudenhoven, Rekha Wazie, 1997. E/F
19. *HIV/AIDS and business in Africa : a socio-medical response to the economic impact ? The case of Côte d'Ivoire*. Laurent Aventin, Pierre Huard, 1997. E/F
20. *Human development : conceptual issues and foundations of an economic policy*. Siméon Fongang, 1997. E/F/S
21. *The status of wage earners and state intervention in the globalization: Argentina and MERCOSUR*. Susana Peñalva, 1997. E/F/S
22. *Financial Flows and drug trafficking in the Amazon Basin*. Lia Osório Machado, 1998. E/F/S
23. *Cities unbound : the intercity network in the Asia-Pacific Region*. John Friedmann, 1998.
24. *Género y Nación en el Mercosur*. Elizabeth Jelin, Teresa Valdés, Line Bareiro, 1998. S/E
25. *Chile y Mercosur : Hasta dónde queremos integrarnos ?* Carolina Stefoni E., Claudio Fuentes S., 1998. S/E
26. *La producción mediática de nacionalidad en la frontera. Un estudio de caso en Posadas (Argentina) – Encarnación (Paraguay)*. Alejandro Grimson, 1998. S/E
27. *Globalización, regiones y fronteras*. Robert Abinzano, 1998. S/E
28. *Una navegación incierta : Mercosur en Internet*. Anibal Ford, 1998. S/E
29. *Los historiados y la producción de fronteras : El caso de la provincia de Misiones (Argentina)*. Héctor Eduardo Jaquet, 1998. S/E
30. *Democratic governance in multicultural societies*. Matthias Koenig. 1999. E/F/S
31. *Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur*. Fernando Calderón, Alicia Szmukler, 1999. (Spanish only)
32. *The participatory city : innovations in the European Union*. Voula Mega, 1998.
33. *Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal*. Sylvaine Bulle, 1999. (French only)
34. *Cannabis in Lesotho: A preliminary Survey*. Laurent Lanier, 1999.

35. *Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil : 1980-1995.* Alba Zaluar, 1999. (Internet only)
36. *Drug trafficking in Mexico : a first general assessment.* Luís Astorga, 1999. (Internet only)
37. *Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine.* H. Rivière d'Arc, J. Bitoun, M. S. Martins Bresciani, H. Caride, D. Hiernaux, A. Novick, S. Jatahy Pesavento, 1999. (French only)
38. *Socio-economic transformations and the drug scene in India.* Gabriel Britto, Molly Charles, 1999. (Internet only)
39. *Geography of illicit drugs in the city of Sao Paulo.* G. Mingardi, 1999. (Internet only)
40. *La démarche comparative en sciences sociales. Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs.* Cynthia Ghorra-Gobin, 1999. (French only)
41. *Scientific diasporas: a new approach to the brain drain.* J-B Meyer and M. Brown, 1999.
42. *Science, economics and democracy: selected issues.* Dominique Foray, Ali Kazancigil, 1999.
43. *Impact économique et social de la culture du pavot sur la Communauté des Yanaconas au sein du Massif Colombien.* Thierry Colombié, 1999. (French only)
44. *The Relationship between research and drug policy in the United States.* Laurent Laniel, 1999.
45. *Coping with global economic, technological and environmental transformations: towards a research agenda.* Yoginder K. Alagh, 2000.
46. *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe.* Sarah Ben Néfissa, 2000. E/F
47. *El Crepúsculo del estado-nación: una interpretación histórica en el contexto de la globalización.* Ariel François, 2000. (Spanish only)

**E = English; F = French; S = Spanish; R = Russian**

**The MOST publications are also available in electronic form at the MOST Clearing House Web site at <http://www.unesco.org/most>**

# NGOs, Governance and Development in the Arab World

Sarah Ben Néfissa

*This article was used to prepare the round table "NGOs and governance in the Arab world" that was organized by the UNESCO Management of Social Transformations (MOST) Programme and held in Cairo on 29-31 March 2000. The author first examines difficulties inherent in the terms NGO and governance, and then focuses on the main issue of the round table which is not "good governance" as such, but the concept of governance itself. The discussion shows how politics can be apprehended differently, going beyond the institutional approach to public action that is strongly centred on a monolithic view of the State. This new perception makes it possible for political analysis to integrate non-governmental actors who nevertheless contribute to (de)regulation, such as prominent citizens and religious, family, regional or business groups, as well as associations and NGOs.*

*The author also gives an overview of the most important work that both the British and North American and the French scientific communities have recently produced on NGOs, and concludes with a summary of the principal results from the work that is currently underway on NGOs in the Arab world. She points to the difficulties that associations and NGOs in the Arab world are facing to be recognised as true actors of development; all too often they are seen as merely compensating for the shortcomings of the public sector.*

## Table of contents

<b>NGOs and governance: a brief history .....</b>	<b>11</b>
<b>Criticisms of the prescriptive and normative functions.....</b>	<b>13</b>
<b>of governance.....</b>	<b>13</b>
<b>The analytical dimension of governance and how it affects the perception of</b>	
<b>politics in the Arab world.....</b>	<b>15</b>
<b>NGOs, associations and the "third sector": progress to date .....</b>	<b>18</b>
<b>General overview of the associative sector in the Arab countries.....</b>	<b>23</b>
<b>The main vocations of associations in the Arab countries: from</b>	
<b>socio-charitable activity to politics .....</b>	<b>24</b>
<b>The historical processes of the birth and evolution of Arab associations:</b>	
<b>from one elite to another.....</b>	<b>26</b>
<b>Associations and Arab political systems: between rejection and</b>	
<b>instrumentalisation .....</b>	<b>28</b>
<b>A few characteristics of Arab associations .....</b>	<b>30</b>
<b>Bibliography.....</b>	<b>34</b>

Can one consider associations and NGOs in the Arab world to be true actors of local and national development? What roles, functions and significance do they have in the governance and development of countries in the Arab world?

The two key notions here are "NGO" and "governance". What is their history and why are they closely linked today? What does the term governance really mean and under what major criticism has it come? How should governance be considered – as a normative, prescriptive or analytical framework? And which of these aspects is particularly relevant to the discussions of the round table? What are the political, social and economic implications of governance for Arab countries? NGOs represent one of the major pillars of "good governance", along with the other actors of civil society, government, and the market. Where does research on the subject stand today? What are the most recent hypotheses and results that have been produced concerning NGOs in general, and NGOs in the Arab world in particular? What are the major issues being addressed by this conference and which questions need to be answered?

## **NGOs and governance: a brief history**

The issues we are dealing with here seem, at first glance, to be very simple; in fact they are extremely complex. With too much media exposure and too many connotations, the notions of "NGO" and "governance" have neither been clearly defined nor attained real status. And they are of relatively recent origin, even if their historical backgrounds differ. Because of all this, "governance" and "NGO" often cannot be apprehended calmly, free of emotional or ideological reaction. These notions and their implications must therefore be clarified and understood in the political and social context of Arab countries.

Today, "NGO" and "governance" may have different meanings and represent distinct realities but they are nevertheless closely linked. This was not always the case, for "NGO" as a notion existed well before "governance". Over the past decade, however, NGOs have taken on worldwide strategic importance, and this new impetus is due in part to the interest and investment that the initiators of "good governance" have dedicated to NGOs.

The social phenomenon that has given rise to the "NGO" is by no means new, neither for European nor Arab countries. In France, modern associations date from the 19<sup>th</sup> century, while in Arab countries they appeared in the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> centuries [Bardout J-C, Ben Néfissa S. (a)]. However, the renewed popularity of this movement under the name "NGO" dates from the 1970s, referring essentially to organisations from the North that were working in several countries in the South to support their social, economic and cultural development. Over time, this phenomenon has nonetheless gone through significant ideological and political changes. During colonialism, there was the Christian associations' mission to civilise; then, by the 1970s, there was a mission (Christian or secular) to help develop the Third World that was international in nature and relied on development co-operation in partnership with local societies. From 1985 onwards, this type of Third-World activism fell victim to the influences of a neo-liberal, humanitarian ideology which, in the name of the universality of human rights and technical competence, revived NGO goals. The issue now no

longer is helping countries in the South to develop, or establishing justice between the North and South; rather, it is managing and optimising the capacity to intervene in case of war, internal conflict or famine (Hours B.)

The most recent change affecting NGOs is that they are now considered to be full-fledged actors - on par with the State and the private sector - in the development and regulation of societies. And, instead of being seen as an organisation necessarily of the North helping countries in the South, NGO now refers to organisations of the North or the South, and to organisations in the South that were called into life by different actors of the North (governments or NGOs), or by international or regional organisations.

If NGOs have recently gained in status and gone from representing mere alternative or substitute solutions to being important actors in development, this is largely due to the initiators of the notion of "governance". While it is true that the expressions "governance" and "good governance" originated some time ago, their wide usage dates from the late 1980s and early 1990s, at the same time that the notion of "globalisation" emerged.

The two expressions NGO and governance both have political connotations: the first is negative (non-governmental) while the second is positive. Those who "invented" governance are mainly experts from the World Bank and the IMF (including William J.-C.). Trying to distance themselves from the all-economic reputation that was theirs, and newly conscious of the influence that politics have over the economic and social spheres, and over development in developing countries, these experts found that "governance" was a useful expression: it made it possible for them to talk about politics even though they had no explicit mandate to do so. Governance first and foremost provides a means to refer (implicitly, not explicitly) to political issues by suggesting: "an effort to obtain the necessary consensus or agreement for carrying out a programme in an arena where many different interests are at play." (Alcantara C.H.)

This definition of governance may seem a bit bland, but it is precise enough for those who coined the phrase. It essentially refers to political and administrative measures accompanying policies for structural change and severe budget cuts by government, especially in the social area. Governance is also an attempt to create an environment conducive to the development of the private sector. This can be considered to be the "prescriptive" dimension of governance, but governance can also serve to standardise and analyse. These different dimensions render it ambiguous and complex. The first two are the most visible as they indicate what is the right or better thing to do, and how to do it. This is what is called "good governance". The third, the analytical dimension of governance, constitutes a new way of perceiving politics that is very different from the classical approach which was essentially centred on the State and on mythical or ideological beliefs. This last dimension of governance is mainly the domain of political scientists who consider that the study of politics should not be limited to a political and legalistic analysis of the State (Le Gales P).

Measures of good governance are considered to be: a competent, decentralised government that is accountable for its acts; an efficient, transparent and light civil service; a reliable judicial system; fighting corruption; developing public freedoms and public debate; freedom of the press and association; and respect for human rights.

This is in fact an attempt to establish the liberal model of a State based on the rule of law. One of the main pillars of good governance is strengthening civil society. The State is no longer considered to be the sole - or even principal - agent of development. There is also the private sector, and what English speakers call the third

sector, which in France corresponds to the non-profit sector, operating half-way between the private and public sectors. This includes NGOs, non-profit associations, co-operatives, mutual insurance companies, unions, community organisations, foundations, clubs, etc. They are now called upon to participate in the political effort of development, alongside government and the corporate and business world.

Governance essentially encompasses all the reforms that aim to bring about a new configuration of the State, the market and society. But governance is not an end in itself. It makes possible – or should make possible – the economic and social development of societies through a partnership of government, private enterprise and the non-profit sector.

This recomposition of politics, promoted by the supporters of "good governance", is relevant to countries both of the North and the South, and has been given legitimacy by a number of factors linked to globalisation. The economic and financial changes brought on by this phenomenon have also produced political repercussions. By rendering the notion of a captive, domestic market obsolete and putting pressure on national currencies, the changes of globalisation are not only affecting the latitude States have to act and the meaning of national solidarity, but they are also upsetting the political model of the Nation-State, its prerogatives and, more generally, the sovereignty of States.

For the inventors of "good governance", these transformations are by no means necessarily negative. They see an opportunity to unite everyone around a common set of values, with regulation provided by the market, democracy and a weak State.

Presented in this way, the notion of "governance" seems very sleek indeed and can only meet with everyone's approval. However, one should not be satisfied with this first impression. The main criticisms that have been voiced must be taken into consideration, especially with regard to "governance" and developing countries.

## **Criticisms of the prescriptive and normative functions of governance**

Several aspects of "normative governance" have been criticised. First of all, the notion itself is ethnocentric and the political categories it mobilises are weak. It is rooted in the specifically European idea of the political good (Pagden A), and is based on the liberal political model used in Western countries. A number of political scientists today are examining how this model was constructed historically. They are intrigued by the contradictions that exist between, on one hand, the liberal discourse for a "weak State" and, on the other, political practices which are "liberal", and yet have greatly increased the power of government over individuals, society and the economy (Gauchet M.). Similarly, the political and public sector traditions that are specific to Arab countries, and developing countries in general, should be studied (Laroui A, Badie B, Le Roy E). Governance conceals conflicts of interest, contradictions and hegemony, and ignores the fact that politics are above all a matter of culture and history. Governance relies on consensus, and its primary concern is more with how to "manage" society efficiently than with power (de Senarclens P).

Second, the relationships that exist between governance, globalisation, democracy and development have been criticised. Some feel that the advent of globalisation, ushered in by the end of totalitarianism, and the advent of democracy

should not be taken for granted. It is easy for Marxists to denounce the lack of transparency surrounding the dominating effects of globalisation which for them represents a borderless capitalist society. It is not surprising that this "global" era has given rise to local concerns in contradiction with globalisation, and linked to new demands and issues of identity, religion, and ethnic origin; there has also been a new expression of common interests that are replacing national interests.

The fact that the major economic decisions are reached in certain places and capitals has only made developing countries more dependent. It is wrong to believe that the policies for structural change which have weakened the legitimacy of national states will ultimately eliminate political prerogatives. These have been transferred to experts whose competence and independence in dealing with local pressures and administrations are well known (de Alcantara C.W).

Finally, there is no proof that in "good governance" there is an inherent link between democracy and development. Some countries have managed their development despite their authoritarian political systems; inversely, liberal democracies in the West have often been accompanied by a phenomenon of exclusion (William J-C).

We are particularly interested in the criticisms concerning the relationship of the State, civil society, and the market that has been emphasised by the inventors of good governance. Have the assumptions underlying governance been verified? Is it true that there is a crisis in governing, and that the State now only appears to have power, while international markets have become the real power brokers? Does globalisation really exert pressure on the welfare State to the extent that it must either adapt or perish? These questions are in line with the arguments Bertrand Badie puts forth. They show that faced with these challenges, the State has become defensive and is rebuilding its domination in new ways. States may be experiencing a territorial crisis but this has not done away with them. They have learned to live with de-territorialisation, turning it to their own advantage (William J-C, Merrien F-X, Badie B). Finally, is it true that the legitimacy of the welfare State is in crisis and can one affirm that the measures of good governance would be better more appropriate?

Economic theories on development have often failed to take into account the "State factor" in all its complexity and the theory of governance is a case in point. It rests on the myth that the State was the sole actor of development and economic growth in the 1950s and then a puppet during the 1960s and 1970s because of its dependency on Western countries. Governance places its faith in the modest liberal State. This theory has been challenged by some newly industrialised countries – such as the Republic of Korea – whose governments exercise a great deal of power. Is it not possible that in some developing countries, the anti-government drive of governance could have the negative effect of eroding government resources which in turn would weaken the private sector by depriving it of public support (Petiteville F)?

Finally, the apology of neoliberalism and of the open market that underlies the notion of governance naively promotes non-governmental actors and the benefits of the market. The latter principally aims to make a profit and can very easily accommodate a hegemonic State, and the capabilities of NGOs to exercise a regulatory and management function are limited. NGOs tend to have only a partial, sectorial vision. Often they are closely tied to government and subject to their own conflicts of power and inequality. In addition, their activities are mostly palliative. A weak State, which the notion of governance implies, can lead to very serious social problems, especially in developing countries. The arrival of NGOs, experts, transnational bureaucrats, local and regional

networks on the development scene has by no means resolved the fundamental issues of political participation and oversight. In any case, the State is still present and the conflicts inherent in politics will not be durably dealt with by a governance that is essentially technocratic and administrative (de Senarclens P, Leca J).

## **The analytical dimension of governance and how it affects the perception of politics in the Arab world**

In the face of these harsh criticisms of governance, other authors have adopted a more serene view. To them, the most significant message of governance is that government today is undergoing important changes which constitute a profound break with the past. Governance is based on the following suppositions: with governance, a complex group of actors and institutions (not necessarily governmental), and autonomous networks come into play; limits and responsibilities are less defined; government agencies and institutions involved in collective action are interdependent; and it is possible to act without relying on the State (Stoker G).

This is in line with observations made by some political scientists who have their own particular interest in governance. For them, it represents a new direction in political science that challenges the view of a monolithic State running all of society through its legal output. The State is in fact no more than a mass of institutions, actors, groups and individuals who are interacting. This new approach shows that there is a need to go beyond institutional analysis of public action and move towards a sociology of action, interaction, conflicts and negotiation. In France, for example, this has led to new research, in particular dedicated to cities.<sup>1</sup> Politics must take into account both urban and rural environments. Also, the phenomenon of interaction should not obscure the fact that the players do not all carry the same weight. Decentralisation does not necessarily mean more local democracy, or less bureaucracy in decision-making. In some instances, as in Europe, it can even hide new forms of centralisation (Le Gales P, Gaudin J-P).

This new approach to politics can be helpful in understanding developing countries, for whom the political model of the Nation-State is a relatively recent experience (Alliot M, Le Roy E).<sup>2</sup> This observation is also relevant for Arab countries in that their historical experiences in statehood are quite different from the Western model (Laroui A). Contemporary Arab political systems are in fact not easily apprehended with the analytical tools of political scientists – whether they are Arab, French or from the English-speaking world.

The problems of analysis that political scientists face are exacerbated by the many different demands placed on them to quickly respond to the multitude of events

---

<sup>1</sup> European countries, such as France, are witnessing important changes in their political systems of action and management of cities, brought on in particular by decentralisation, a new territoriality (both European and global) and the diversification of partnerships. These changes are affecting political legitimacy and the separation between public and private, and giving rise to more diverse political action less centred on the State as well as new formal relationships involving different actors (the State, private enterprise, local and community interests). See *Le gouvernement des Villes*, a collective work directed by F. Godard.

<sup>2</sup> For some researchers, the origins of the political model of the European Nation-State are to be found in European political and religious traditions well before the 18th and 19th centuries (Legendre P, Badie B).

and crises which have marked this geopolitical region: the "Algerian drama", "Islamic fundamentalism", the "Israelo-Palestinian conflict", "the Gulf war", the "Sudanese crisis", and the "Iraqi crisis", etc.

Before going into the positive effects that governance may have on political science in the Arab world, it is essential to note the issues that "prescriptive" governance raises.

Like all developing countries, the Arab countries have been called upon to reform their public sectors, to give more freedom to their civil societies, liberate the "energies" of their private sector, and respect human rights as well as fundamental public freedoms. One can see here how "good governance" becomes a political issue for these countries because of the characteristics of their political systems and government bureaucracies. In European countries, where there is a long-standing democratic tradition and political liberalism, good governance raises mostly social or economic issues. However, in the countries of the South, and especially in Arab countries, these issues are as much political as they are socio-economic.

The political issues that "good governance" raises for Arab countries concern principally the sensitive question of democratisation – in the large sense – of these countries. But this question must also consider the economic and political "dependency" that results from challenging the sovereignty of the State over its national territories.

For developing and Arab countries, governance measures are being introduced after decades of triumphant nationalist, socialist and development ideologies that defended a vision of united political power dominated by leaders, single parties, and military regimes. At the time, economic growth was conditioned by "political development" which meant building an interventionist Nation-State. Today, a move in quite the opposite direction is recommended.

It is wrong to believe that political reform in Arab states was a reform simply imposed by international financial organisations. As early as the 1970s, several Arab countries started a process of political liberalisation by introducing a multi-party system and some freedom of expression and association. This change resulted from internal causes, especially internal conflicts which, having no means for free and institutional expression, erupted in violence. It is also linked to the demands made by certain social elites, including intellectuals, politicians and union leaders (Flory M, Korany B, Montran R, Camau M, Agate P).

Despite the democratic progress made in a number of countries (Tunisia, Egypt, Morocco, Jordan, Kuwait, Algeria), Arab political and administrative systems continue to suffer from serious deficiencies: weak political participation; insufficient leadership turnover and when it does occur, it is not by election or participation; single or quasi hegemonic parties; non-reliable electoral system; concentration of power in the hands of certain "groups" or "clans" that are difficult to identify (army, police, family and "tribes", businessmen); "representative" assemblies that have no clout; generally submissive judicial system; controlled and even muzzled press; and, finally, centralised, inefficient; and excessive bureaucracies that function with patronage (Salamé G, Baudel J-P).

As for the "civil societies" in Arab countries, they are fragile, under surveillance, partially grafted on the State apparatus and generally the domain of an intellectual and political elite based in capital cities.

For the countries that have chosen a market economy, the business and private sectors – which are supposed to constitute one of the autonomous pillars of governance

– continue to maintain close links with the administrative and political apparatus, even if the nature of this relationship varies from country to country and should be analysed and specified.

Measures of "good governance" are being tested by these countries, and this should be analysed. The experience in Egypt already provides interesting insights. The few reforms that have been made there have paradoxically led to greater State influence over associations, and a more centralised and authoritarian local administrative and political systems [Ben Néfissa S (h,j)].

Researchers give many reasons to explain the "democratic deficit" in Arab countries<sup>3</sup>, and these hypotheses open the way for interesting research. However, it appears that they are generally in search of a "single principle" to explain everything, and that this principle is seen to be of an economic, cultural, demographic, anthropological – but not political – nature. This seems to be an attempt to circumvent the difficulty of dealing with politics in these countries by enlarging the issue to the extreme. These digressions result in large part from a lack of work in political science based on field studies and documented and structured around arguments which show sufficient independence vis a vis the implications of British and North American and French political science.

Generally speaking, French political science dedicated to the Arab world remains captive of its polarisation on the Islamic question and of its own nature: the inability to distance itself from classical philosophy or theory of politics and law, and from its "mythical" vision of the State. Political science in the English-speaking world, for its part, remains attentive to field work and the importance of collecting data, but does not seek to sufficiently understand the concepts it uses such as "civil society", "modernisation", and, currently, "governance".

Practically no political science research is being done in Arab countries. Some exists in countries like Egypt and Lebanon, which have scientific communities and a certain amount of freedom of expression, and a substantial amount of their work merits wider distribution. However, this work tends to be lacking in self-criticism and is too influenced by the ideology of its researchers.

Approaching politics in Arab countries by way of "governance" can lead to a better understanding of the question of "democratisation" in these countries as well as of the functioning of their political systems in general. It is possible to cite several avenues of research in this area.

Going beyond the vision of a monolithic State which runs all of society by its legal output allows for a better understanding of how political institutions function. And by identifying and analysing the different individual or collective actors who intervene

---

<sup>3</sup>Some of these hypotheses can be summarised as following: colonialisation which interrupted the process of political liberalisation that had begun in some countries at the beginning of the 20<sup>th</sup> century; a subsistence economy and no normal taxation system, which keep citizens from demanding government accountability; wars and armed conflicts that have increased the importance of the military; Arab values and customs which result in individuals preferring their families to politics; lack of autonomy of the individual, civil society and the bourgeoisie; clan spirit; patriarchal system of authority that legitimatises the power of the chief; absence of the idea of the Nation because of the "Islamic Umma or the Arab nation"; dependency of the middle-classes on the State; demographic pressures; betrayal of the elite classes which are not democratic; Islam, which does not seem to separate religion from politics; and, finally, the Islamic movement which does not respect democratic rules. For further reading, see the important work *Démocraties sans démocrates* directed by Ghassen Salam.

in these institutions, it becomes possible to do a finer analysis of what is called "neopatriomonialism", "patronage" and "nepotism". (Addi L, Marie A).

In order to analyse "politics" in contemporary Arab societies; it is fundamental to take into account the non-governmental actors who nonetheless contribute to the regulation and functioning of official political institutions. "Regulatory" roles are played by local civic leaders, associations, religious authorities, businessmen, charity organisations, and families or family groups who have non-judicial means for resolving conflicts [Eid S, Haenni P, Ben Néfissa S (f), Ben Néfissa S, Eid S, Haenni P, Singerman D, Zghal M].

Doing an analysis in terms of interaction can also help specify the nature of the relationship that exists between non-governmental and governmental actors, or between the business world and the State apparatus; between family groups or clans, and central and local government institutions.

The governance approach can help to better seize how politics are manifested in these countries in a different way than in Europe. Which are the spaces or places of politics? What are the political practices and discourse? How is citizenship expressed? In order to avoid misunderstandings, the division of scientific disciplines – whether political, legal, economic, religious – that was inherited from Western scientific traditions needs to be reviewed. In this context, the so-called "Islamic question" is a telling example. The expression of politics in a religious mode is disconcerting for the Western political establishment, and certain scientists are quick to either "negate a sharing of the temporal and the spiritual" or point to "fanaticism and extremism". The same can be said about the question of family, tribal or "ethnic" groups that play a political role. Is it not true that these groups experience conflicts of interest and social and economic contradictions, and are made up of individuals in response to a given situation? Finally, is it not true that those who believe holism characterises these societies have been trapped by the discourse that proclaims the importance of the Islamic Umma, the "Arab nation" or the "clan spirit"? (Marie A)

In our view, a governance approach could be useful for discovering some of the originality of politics (in the large sense) and its effect on development. These are the general themes of the conference in Cairo organised by the MOST Programme of UNESCO.

Can NGOs be considered to be true actors in the governance and development of Arab countries? That is the main question addressed by the meeting.

But before addressing the implications of this question, let us review the hypotheses and results that have most recently been put forward regarding NGOs in general and Arab NGOs in particular.

## **NGOs, associations and the "third sector": progress to date**

Without a doubt, the "major" work done thus far on the question of NGOs and associations comes from the English-speaking world, particularly from the United States. In France, research on this question is still rare, and it is not yet fully recognised, neither by sociologists, political scientists nor economists. Research on NGOs is essentially conducted within the framework of social economy, a relatively recent and still marginal discipline in France which includes work done on associations, foundations, cooperatives and mutual insurance companies (Archambault E).

In France, the lack of interest in this discipline is partially due to a scientific tradition that has "suffered" from the centralised State that characterises France and that has also left its mark on the social sphere (Rosanvallon P). In French political science, a noticeable distinction is made between "worthy" subjects which are linked to the State (for example, political parties, elections, etc.) and which interest researchers, and subjects that enjoy less esteem, such as associations and NGOs.

Nonetheless, it should be noted that two important studies have appeared recently: the first is dedicated to the non-profit sector in France (Archambault E), and the second to NGOs in the North and South, and their rapport with development (Deler J-P, Fauré Y-A, Roca P-J). The latter is particularly relevant: as Northern NGOs are intervening more and more in Arab countries, it is vital to understand the nature of Northern NGOs working in countries in the South and the changes they have undergone over the past few years.

The most recent and pertinent work on NGOs produced in the English-speaking countries was done by the Johns Hopkins programme on international comparison of the non-profit sector which is conducted by the International Society for Third-Sector Research. This programme has held three international conferences and publishes the *Revue Voluntas*. The initiative is interesting on several counts: it includes all countries in the world, making a true international comparison possible without treating developing or Arab countries separately, which would have the effect of "stigmatising" them and singling them out artificially. The programme is based on the premise that non-profit organisations exist everywhere in the world and that they are active in similar areas. Very little – if anything – is known about this sector because it is not included in conventions for international accounting standards; consequently international comparisons are virtually impossible. In order to make up for this gap the programme was launched in May 1990. It aims to "raise the veil on a world that has been ignored for a long time and yet continues to make significant contributions to solving human problems wherever they may be. Today, after a re-examination of the role of the State in both industrialised and developing countries, non-profit organisations have become vectors of sociability and instruments of social change. They are also vital economic actors, and are capable of responding to emerging social needs, dealing with serious social issues and creating jobs in countries where public intervention has demonstrated its limits..." (Salamon L, Helmut K, Anheir).

The work of this project is based on certain theoretical hypotheses and on the following definition of the non-profit sector: these are private, non-institutional organisations (distinct from the State, administrations and local authorities); they are independent, with their own decision-making bodies and an autonomous budget; and all projects that are undertaken must be reinvested to serve the social purpose, and entail a certain degree of voluntary participation by volunteers or donors.

Two other, non fundamental, criteria have been added to this definition: these organisations should not be strictly religious, and should not have a declared political aim.

In considering this definition, Alain Piveteau reflects on the specificity of the "third sector" within the framework of the opposition between the market and the State, as highlighted by economic theory. He notes that the "non-distribution of profits" is central to the definition of NGOs, and that their general features are considered to be "solidarity, unselfishness, and confidence". The specificity of development NGOs is that

they are organisations of "mediation". Their main objective is the philanthropic redistribution of essentially private resources to support development.

The importance given to the "organisational" or "institutional" aspect of the non-profit sector is noteworthy. This aspect can become problematical for developing countries and Arab countries in particular, which have acquired some "informal" or "non-institutional" forms of social solidarity. The definition may be pragmatic and useful for doing work on international comparisons, but it fails to address several problems and questions that have been raised by French research, notably during the symposium on NGOs and development that was held in Bordeaux in 1997 (Deler J-P, Fauré Y-A, Roca P-J). During this symposium, the issues under discussion took into consideration the work of French sociologists who had developed new approaches to social sciences (in particular Pierre Bourdieu, Laurent Thévenot and Luc Boltanski).

How do development NGOs constitute a unique institutional category that is different from development bureaucracies? Are the characteristics of these organisations in line with the aims they proclaim? What is known of the trajectory, origins, profiles and future of those who found, direct and animate NGOs, of their motivations and strategies? How are their forms of action specific (Fauré Y-A, de Sardan P-O)? Given that the "field of development NGOs" has become increasingly professional, is it not true that the directors and organisers of NGOs have now become "brokers", even entrepreneurs, of development?

NGOs have both obvious and latent functions, and they are organised and regulated places where different power plays, legitimacies, material and symbolic interests and ideologies are acted out. NGOs are the intermediaries between donors and people; consequently their "social capital" should be studied, as well as their networks of connections up and down the social ladder. NGOs are at the heart of multiple cultural entanglements and also have their own specific histories that merit examination (de Sardan P-O).

In addition to its definition of the non-profit sector, research of the Johns Hopkins programme has produced certain theories concerning the "third sector". These are either socio-political or economic in nature. The socio-political theories refer to the failure of the welfare State and advance the hypothesis that the bigger the welfare State, the smaller the role of the non-profit sector. They also concern the legal and political framework, with the hypothesis that systems of common law are more favourable to the development of non-profit organisations than systems of statute law. On a sociological level, the theory is that the growth of an educated middle-class is vital for promoting an active "third sector".

The economic theories refer to the heterogeneous supply of collective goods. Non-profit organisations often provide collective goods which complement or compete with those provided by the State which tries to satisfy the average voter. Consequently, the greater the heterogeneity of society, the greater will be the needs for heterogeneous collective goods; it is that type of society that interests the non-profit sector. The latest economic theory is linked to asymmetrical information and the cost of transactions. Non-profit organisations may constitute an effective response when the market fails in cases of asymmetrical information exchange between producers and consumers (Archambault E).

Researchers of the Johns Hopkins programme have recognised the importance of the work published by the economist Edith Archambault on the non-profit sector in France. The results of this study are significant for several reasons. First of all, they

reveal a discrepancy between the size of this sector and its relative invisibility in the institutional landscape. Over the past few years the author has observed a baby boom of associations. In 1990, this sector had 800,000 full-time employees, and from 1981 to 1990, employment there grew by 40%, while overall employment stagnated. Jobs in the third sector account for 4.5% of total employment, which is clearly higher than the average percentage for seven other European countries. The author notes the limits of private versus public funding.

These observations also apply to French NGOs active in development in countries in the South. Because of the economic crisis, rise in xenophobia, and lower profile of Southern countries in French politics and thought, there have been fewer private donations for development NGOs, a decline in activism and little renewal in the management of French NGOs (Ryphman P).

On a different level, the practices of NGOs in the North have also undergone important changes. For example, Northern NGOs are supporting the participation of local organisations from the South which they now consider to be full-fledged actors; they are also taking into account the "real" economy and the profit principle, and encouraging economic activity; they are showing a new concern for cities (rather than for rural areas, as was the case previously); they are expressing a new interest in "the poor" as well as a desire to treat the root of the problem – by promoting economic activity – rather than solely its symptoms, as they had done before; and, finally, they are attentive to the distribution of basic services (healthcare, education, water) and the development of differentiated financial products.

In addition, less of a distinction is now made between NGOs that deal with urgencies and those that deal with development. There is a greater effort to promote rights, and an increased interest in the new work method that aims to influence political and social choices through lobbying (Le Bris E, Reveil M, Roca P-J).

Another change that has affected NGOs is their "professionalism", which can be seen as supplementing - or substituting - their preoccupations with "charity", "solidarity", "development" and urgency.

As for the mediation role of NGOs, researchers note that the classical representation mechanisms are presently in crisis, and NGOs are positioning and appointing themselves as mediators. Thus they tend to take the place of political representation, play a social role and influence the way we see the world. They have distinguished themselves from associations in general, and forced the respect for a third sector that is operating between the private and public sectors.

Other researchers feel that one should also be aware of the rapports of domination and competition that exist in the development "field", which is made up of actors who can be divided into essentially two camps, depending on what kind of capital they possess: money (donors) or knowledge (experts, research institutes and academics). One should not underestimate the "ambiguous" relationship that exists between NGOs from the North and the South, which is marked by patronage and competition, especially when Southern NGOs want to emancipate themselves and go directly to donors, bypassing Northern NGOs. However, while this situation may indeed be unequal, the behaviour of the "dominated" should not be overlooked, as it may include "ruse", manipulation and misappropriation (Pesche D, Chevau J-P, Lavigne Delville P).

This is a broad outline of the latest hypotheses that researchers have formulated on Northern NGOs operating in countries of the South. The intervention of these organisations in Arab countries represents a particular case because they are countries

that have their own "non-governmental organisations" and associations. Similarly, the Arab world has its own international NGOs, notably international Islamic organisations. The most important are the International Islamic Relief Organisation founded in 1978 as a branch of the World Islamic League; the Islamic Relief Agency, founded during the 1980s and based in Khartoum; and, finally, Islamic Relief which is based in Great Britain (Bellion J).

Studies on associations in Arab countries are few. At the last conference of the *International Society for Third Sector Research* <sup>4</sup>, only a small number of papers were dedicated to Arab countries: Egypt, Palestine, Jordan and Kuwait. It is significant that there were no studies on Arab countries with a French scientific tradition, such as Tunisia, Algeria and Morocco. Even though research has been done on NGOs in these countries, it has no international visibility because of the domination of the English language, and also because of the little attention that the French-language scientific tradition has paid to this theme. In the Near and Middle East, much research is being done in Arabic, but for obvious reasons it has not gained international recognition; it is nevertheless debated within Arabic scientific communities, namely in Egypt and Lebanon. In this context we should cite the work done by *The Arab Network for NGOs* (Shabaka), which is based in Cairo and publishes the journal *Al-Mezalla*.

In the academic domain – pending confirmation – studies on NGOs in the Arab world are very few in number. Even if there have been some Masters theses, a country like Egypt has not produced one doctoral thesis dedicated to NGOs. Most of the work is done by research centers and experts whose aims are mainly short-term, selective and empirical. Research on the issue of NGOs is at present being constituted/built up, and this conference hopes to encourage researchers to become more interested in it. One of the purposes of the round table in Cairo is specifically to review and highlight the work that has been done so far on NGOs in different Arab countries.

As NGOs are now considered to be playing a strategic role in development, it is not surprising that there is a growing interest in them. However, this cannot be the sole reason since, historically, Arab countries have experimented with the modern model of associations since the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> centuries. Another reason may be that once these countries had won independence, hegemonic – if not authoritarian and repressive – politico-administrative systems were imposed. This left practically no room for the autonomous activities of associations. All the activities that had previously been conducted by autonomous organisations were taken over by the government. As a result, some countries have almost lost their tradition of autonomous associations. But the role the "third sector" may now be playing in Arab countries is too recent a phenomenon to have produced a substantial body of academic work.

"Good governance" has become an important issue not only for politics, but also for the economic and social arenas and, more generally, for development. This implies supporting and introducing more efficient measures of structural adjustment, and delegating to the private sector and to "civil society" the missions which the State had previously carried out, such as education, healthcare and, more generally, helping the disadvantaged categories of society (the poor, women, the handicapped, and abandoned children). Besides taking on these social tasks, NGOs are called upon to play an overall, fundamental role in development. Today, NGOs are already playing an active role in virtually all domains of development: they foster employment, enterprise creation,

---

<sup>4</sup>Geneva, June 1998.

professional training, and the implementation of agricultural projects; support basic urban services (transportation, water, sewage, sanitation, parks) and the fight against pollution and corruption; they promote transparent and efficient government and administrations, as well as "advocacy societies", which defend the big social and humanitarian causes, such as human rights and the rights of women.

Judging from the work that has been done so far on this issue, are associations and NGOs in Arab countries today indeed able to live up to the official discourse, and can they meet the social needs of development, as well as the societal needs for "good governance" in these countries?<sup>5</sup>

At this point, it is possible give a general overview of associations in Arab countries, and describe their principal characteristic features.

## **General overview of the associative sector in the Arab countries**

The situation of associative sectors naturally varies greatly from one Arab country to another. In some countries there is no freedom of association at all; in others, that freedom is closely supervised; in others again there is appreciable room for manoeuvre. But it is fair to say that, whatever their differences, contrasting situations and exceptions, associations and NGOs in the Arab countries can hardly be regarded as veritable collective forces capable of influencing the development and future of their societies.

Arab associative sectors are chiefly involved in charitable work and social work in general. While the importance of such action in a general context of reduced state funding and dwindling revenues cannot be denied, it has to be admitted that it is not on the whole carried out on the basis of an active mobilisation involving such notions as solidarity and citizenship. With a few exceptions, such action involves providing disadvantaged sections of the population with help and services and setting up community links. There do exist associations that try to perform new social functions as partners with the authorities in choosing and supervising the development of governance in those countries, but they have only recently been set up, are fragile and have run into various difficulties and obstacles. These characteristics together mean that associations in the Arab countries follow an original pattern. Broadly speaking, their distinctive features are their weak social impact, their "elitist" nature, their small number of grassroots members, their restricted scope for intervention in cities, their close involvement in the political and administrative machinery and the relationship of "patronage" relationship they have with their environment.

---

<sup>5</sup>Consult the call for papers made by the MOST Programme on [www.unesco.org/most](http://www.unesco.org/most)

## **The main vocations of associations in the Arab countries: from socio-charitable activity to politics**

The main factor that prompts citizens of the Arab countries to form associations is a desire to help needy and disadvantaged sections of society. This has long been so. The earliest Arab associations, in the modern sense of the word, date from the end of the 19<sup>th</sup> century. They regarded charitable and social work, particularly in education and health, as their core mission. That element has not disappeared and continues today to mobilize associative energies and to heighten public awareness. The methods used to carry out such social work are varied. Some associations are non-specialized and offer a wide range of services and assistance at district or regional level. These include sending monthly remittances of money to needy families, building clinics and hospitals, opening schools and organising remedial courses and vocational training courses. Other associations care for special categories of the population such as orphans, illegitimate children, old people, the handicapped, and women. The findings of a CIVICUS study carried out at the beginning of the nineties throughout the Arab world, which have been confirmed by most other studies since then, show that the percentage of charitable and social associations out of the total number of associations in a given country range from 9.7% in Tunisia to 68% in Kuwait, with most other countries varying from 30% to 50% [Kandil A (ed.)].

While it is true that there are charitable associations without any specific characteristics as regards their identity, the charitable and social work of Arab associations is closely bound up with links of a religious, regional, community and even family or "tribal" nature. This is a typical feature of Middle-Eastern countries where several religions exist side by side. It is also found, to a lesser extent, in the Maghreb. They are highly successful associations and remarkable for their genuine social effectiveness. The social functions of Islamic and Christian religious associations are obvious. When Islamic associations are run by actors involved in Islamic political movements, those functions also have a political dimension.

While social and charitable work goes hand in hand with religion, it can also be combined successfully with regional and even family or tribal links. This is the case in Sudan, Egypt, Yemen and Lebanon. In Lebanon, social associations that have connections with leading Lebanese families follow a pattern similar to that of traditional charitable associations insofar as they provide services to the population as a whole; this is not true of the same phenomenon in other countries.

In Egypt it is a phenomenon more particularly connected with internal migration to Cairo and Alexandria. In Cairo, regional leagues and associations of people from a given area make up the largest single category of associations, ahead even of Islamic associations. Their distinctive characteristic is that they include people of similar geographical origin, usually from the same village, who have settled in the city. Their main aim is to help one another to make a success of their very recent integration into a working-class urban context. Such regional leagues provide assistance only to their own members and are not outward-looking vis-à-vis their environment. In Egypt, they have played, and continue to play, fundamental roles in the social equilibrium of informal districts which in the 1970s and 1980s attracted people from all over the country.

Associations which have a community referent do not necessarily pursue activities of a traditional nature. Religious or regional associations have fine-tuned their

social activities and diversified them. They do not "play it by ear" when providing such aid, but offer genuine social services organized in a rational and modern manner. They are able not only to assist the poorer sections of the population or the impoverished middle classes, but to offer jobs to people with university degrees, notably doctors and teachers. Health and education are their prime areas of activity, both in countries at war or in a State of unrest, such as Palestine, Lebanon or Sudan, and in other countries like Egypt or Jordan.

Over the past decade, new forms of associative vocations have appeared alongside traditional associative vocations. They can be divided into two categories. The first includes associations which, although adopting no political stance, strive to act as partners with the government in the implementation of development. Their spheres of activity are therefore very wide. They range, among other things, from the defence of the consumer and protection of the urban or rural environment to the creation of small and medium-sized businesses and moves to save the architectural and historical heritage.

This new form of associative expression departs, in its principles, from the traditional perception of charitable or social associations in that it strives not to assist or to aid but, on the contrary, to encourage certain categories of society to focus on sectorial interests in the hope of working together to find original solutions to certain problems. Such associations try to establish themselves as partners of local and public authorities by coming up with proposals, providing impetus and even having an active role, rather than being merely a palliative to the State's shortcomings. The overall "philosophy" of this new system of action is based on a determination to construct an active citizenship and not to leave its fate in the hands of civil servants. This new awareness was triggered by the all too familiar failings of the public services sector: incompetence, routine, failure to act, financial constraints, lack of transparency, corruption.

In Morocco, the main fields in which these new associations are active are health, the integration of women into professional life, the promotion of small and medium-sized businesses, and rural development. Two examples are the Association to Fight Aids, which plays an important role in heightening public awareness of an illness that remains difficult to talk about in a Muslim country, and the Association of Female Solidarity, which takes in abandoned women and unmarried mothers. In Tunisia, the Association of Friends of the National Institute for the Protection of Children tries to ease the predicament of abandoned children by suggesting solutions to officials in that Institute in the hope of correcting some of its functional failings, which can adversely affect the children's psychological stability.

In Egypt, two associations deserve to be mentioned: For Promotion of Services in Zamalek and the Association for the Protection of the Environment in Heliopolis. To make up for the shortcomings of local council services, they initiated schemes targeted at local residents with the aim of cleaning the streets, shifting mountains of garbage and creating green spaces. Their action received the backing of a certain proportion of residents, who were prepared to finance their projects. But negotiations with the technical and administrative services were unfortunately difficult, and certain elected representatives whose prerogatives were threatened and whose duties were called into question acted obstructively.

Paradoxically, it is in Algeria that the most original associative vocations have emerged. There are, for example, associations of council house applicants which have

turned into public service watchdogs, and which ask to take part in the definition of criteria for the attribution of contracts, in the control of housing candidate lists and even in the monitoring of work in progress and the checking of compliance with specifications. There also exist associations of public service executives whose aim is to defend the public sector, the notion of public services and the political neutrality of the civil service, and which denounce what are called "tumbrils" in Algeria, in other words the sidelining of civil servants as a result of political or administrative reshuffles.

By their very purpose, these new associative vocations irritate the administrative and political hierarchy, which is turned in on itself and unused to such behaviour and attitudes; as a result, they run into obstruction and even refusal.

The second category of "new" associations includes those which are interested in any cause remotely connected with politics. They are kept under close surveillance.

They include of course associations for human rights, for the defence of women's rights and for the defence of minorities such as the Berbers in Algeria, or associations whose purpose is to raise people's civic consciousness, to monitor elections or to foster democracy.

Such associations usually attract people who have been disillusioned by the practice of politics in their country and who seek to improve it without necessarily getting directly drawn into political rivalry. Many leaders of such associations used to be leftwing activists in the seventies, but members of the younger generation are also sometimes active in them (in Lebanon for example). Despite the difficulties they face, associations for the defence of human rights exist in many Arab countries, and some of them have played or play key roles as pressure groups, monitoring agencies or even as a force for political change.

The common feature of the new associative forms just outlined is their relative youth and their fragility, which is due not only to administrative and political obstruction, but also to the fact that they are restricted to Westernized urban and intellectual elites. This urban and elitist element is not restricted to this type of grouping. Charitable and social associations are also run by urban elites. But they have a greater social impact as a result of the work they do and are in contact with the middle classes and disadvantaged sections of society.

## **The historical processes of the birth and evolution of Arab associations: from one elite to another**

Historians from various countries have shown how the "modern" associative form was quickly adopted by Arab societies – in Tunisia, Egypt, Algeria, Libya, Syria and Lebanon – at the end of the 19<sup>th</sup> century.

In France the term "association" reflects a number of social and political values, images and representations that centre on such notions as "participation", "responsibility", "solidarity" and "democracy". In other words, it concerns the freedom of citizens to defend their individual non-profit-making interests against a remote State which defends the general interest, or the interests of certain social classes.

It is true that in France modern "associationism" seems to be a process in the best tradition of the social and protest movements that came into being in the 19<sup>th</sup> century as a result of the industrialisation of the country, social destitution and the elaboration of various socialist ideologies. Those ideologies stressed the need to "join

together" to defend the social rights of workers, the jobless and the destitute against the "bourgeois" peace advocated by a so-called liberal State, whose ability to affect and shape society had increased exponentially. The 19<sup>th</sup>-century French associative movement, which spawned the mutual insurance system and trade unionism, entered into an antinomial relationship with the State, even though the movement had been instrumentalized by the government and had the effect of legitimising the State's policy of social interventionism.

In the Arab countries, the birth and development of the "modern" associative movement took a different form. The movement did not grow out of either internal conflicts of interests or an antagonistic relationship with government. It was chiefly founded on the division between colonized societies and colonial powers. It is hardly surprising, then, that the countries that were the first to set up associations were the Arab countries that first came into contact with the Nahda movement, notably in Egypt and Lebanon. The Nahda was an intellectual school of thought, characterised by its determination to introduce new ideas and modernity into the legacy of Arab-Islamic civilisation by adopting certain Western social and political ideas (freedom, citizenship, women's liberation), as well as certain organisational and administrative techniques (the modern State, parliament, associations and foundations). Although the Nahda had an effect on Arab societies as a whole, whether Muslim or Christian, its ideas were based on Muslim reformism. The distinguishing feature of Muslim reformism is its desire to regenerate Muslim societies, which had been sapped by a conquering and "civilising" Europe, by reforming the Muslim religion in such a way as to attach greater importance to the role of reason, by developing science and technology and modernising political and social structures. In order to reform society and bring it into line with Western societies and with expatriate communities resident in the Arab countries, it was first necessary to create indigenous elites. That is why the aim of the earliest associations was to found schools. They were philanthropic foundations designed to educate and train working-class children in a modern manner while at the same time preserving their identity by teaching the Arabic language and the basics of religion.

The earliest associations were, then, the result of initiatives by the Arab elites of the time, which were inspired by Muslim, Christian and sometimes secular reformism. The associations were funded by the more affluent strata of society (shopkeepers, landowners) as well as by the governing classes (the Khedive beys). This funding was carried out in the name of Islam and of some of its institutions, such as zakat (religiously compulsory alms), sadaqa (alms left voluntarily by the worshipper) and above all wakf. Wakfs, or habus, played and continue to play an important role as regards social solidarity. This first version of associative work can be seen to be an initiative from the "top", with both modern and traditional features. The associations of the time adopted modern structures (with a board of directors, elections and annual general meetings) and traditional structures, notably with the wakfs, whose roots go far back into the history of Islam.

In its subsequent historical stages, associative work was approached through the prism of other types of ideology, such as Salafism, liberalism, nationalism and socialism. The phenomenon remained elitist in nature for reasons to do with the political domination of Western powers and the socio-economic structure of societies.

The second generation of associative elites was also inspired by nationalism and the political struggle against the occupying power. The distinguishing mark of this form of nationalism, whether it was religious-leaning (as exemplified by the Muslim

Brotherhood) or in favour of secularism, was that it saw associative work as a base from which to mobilize against the occupying power. Some associations simply turned into political parties.

In Tunisia, virtually the whole of the "indigenous" associative network before independence was controlled by Neo-Destur, which was fighting for the country's independence.

The main aim of nationalist Arab leaders, irrespective of their various ideologies (socialism, Baathism, liberalism), was to win back their country, which was occupied by a foreign power, and build a modern State. It is hardly surprising that once they had achieved independence or carried out their revolution Arab nationalist leaders should have tried either to play down the role of associations or to keep them under strict control or quite simply to abolish them. The State was at the heart of those leaders' societal projects, and it was its responsibility to take complete charge of society by educating, caring for and protecting the poor and the most vulnerable classes and by mitigating social inequalities.

## **Associations and Arab political systems: between rejection and instrumentalisation**

Today, the impact and the types of State control over associations vary from one country to another depending on the domestic situation, on the distinctive characteristics of the political system and on the degree of democratisation that obtain in each country. Significantly, it is during periods of severe crisis, when State structures have been weakened or when a regime seriously lacks legitimacy, that the associative phenomenon most flourishes. The cases of Algeria, Palestine and Lebanon in wartime are proof of that. Algeria would seem to be the only Arab country which from a legal point of view relies on a procedure of declaration and not one of authorisation. It would be accurate to describe what happened in that country as a veritable explosion of associations. The social categories that felt most at threat from Islamist extremism and the Algerian government were the first to organise themselves. The most active were women and the Berbers. The associative system, rather than political parties or the press, seems to be one of the main means of expression for Algerian society, which tries not to get trapped between the twin poles of government and Islamism. Most associations oscillate between opposition to the regime, tactical compromise and forced cohabitation in order to get subsidies, but it would seem that the vitality of the movement owes nothing to the solicitude of either the government or international bodies.

In the case of Palestine, conflicts which sprang up between Palestinian NGOs and the newly installed Palestinian Authority confirm the same hypothesis a contrario. And the ability of NGOs and associations to intervene in order to solve the population's problems was amply shown in Lebanon during the war.

As regards the relationship between governments and associations, it may be said that they range from the strictest control and suppression to a relative freedom, which does not mean they are not instrumentalized.

Tunisia, Syria and Libya are probably the countries with the greatest number of such constraints today. In Tunisia, after three years of relative freedom in the wake of the changeover of 7 November 1987, almost all associations are now run by activists in

the ruling party or administrative offshoots. Those that have managed to retain a certain degree of autonomy are subjected to daily harassment and administrative checks.

Legislation in Libya is draconian, and most associations founded since 1991 can function only if the government gives them premises, subsidies and working staff. In addition to that, they are run by people closely connected with the regime.

In Syria, the authorities seem to be moving towards an acceptance of relative freedom as regards associations working in the social and health sectors at the expense of those that have not yet come into being. Exceptions are the Committees for the Defence of Human Rights, whose members were sentenced by the State Security Court in 1992, and the Association for the Protection of Prisoners, which suffered the same fate but was not disbanded. The relative freedom granted to the first category forms part of a strategy to instrumentalise health associations in particular, in a context where the public health service is ill-organised and inadequate and every attempt is made to offload a certain number of State responsibilities as cheaply as possible.

As for Morocco, while there is no denying that the Moroccan associative movement is currently dynamic and enjoys a relative degree of freedom, one should not forget the omnipresence and vigilance of the authorities, which have already proved themselves surprisingly skilled at hijacking social movements. As was shown by the arrest of activists in Berber associations in 1994, certain limits of tolerance cannot be overstepped. Similarly, splits, divisions and rivalries between associations are partly the result of a strategy on the part of the regime, which tries to position itself as interface and co-ordinator. The creation of associations by the government itself – consultative councils whose job is to advise the King, for example – is one aspect of this strategy aimed at taking over the energies of civil society. It is also important not to forget that this liberalisation has taken place because the government has ceased to perform certain social functions and fears that Islamist movements might be tempted to get involved in them.

The Egyptian government is also very vigilant in its relationship with associations, even if the latter enjoy enough room for manoeuvre to be able to play a major social role. The proliferation of Islamic charitable congregations in the seventies and eighties was the result of the success of Islamist ideology. But it also hinged on the following factors: a certain expression of the tacit compromise with the Islamist movement; a rapprochement with the Gulf States; and the implementation of social services by NGOs.

The 1991 earthquake proved to public opinion and the government that activists in Islamist associations were capable of providing the population with sustained and effective aid. Today it can no longer be said that a compromise exists between the regime and Egyptian Islamists. The upshot has been that new associations have been granted a relative degree of freedom. Despite the fact that they have no legal recognition and are registered as "non-trading business firms", organizations to defend human rights, democracy and women's liberation are allowed to operate. However, the promulgation of the 1999 law on associations clearly shows the problematic nature of the relationship between NGOs and the authorities.

## A few characteristics of Arab associations

The statistics on associations quoted below throw light on some of their general characteristics. They show that associations are few in number and carry little weight; that their sphere of activity is restricted to cities; that they have strong connections with educated urban elites; that their relationship with government and the population is characterised by patronage; and that they are not very democratic in nature.

Available statistics as to their number vary from one country to another. While it would be accurate to talk of a veritable explosion in the number of associations in Algeria, where 20,000 of them were set up within the space of three years, other Arab countries also experienced a renaissance in the nineties, notably Tunisia<sup>6</sup>, Morocco, Libya<sup>7</sup> and Jordan<sup>8</sup>.

Other countries, like Egypt and Lebanon, have been steadily creating associations. The rate in Egypt has been 200 a year. A total of about 15,000 associations come into being annually. In Lebanon the figure is 250. In other countries, such as Syria, there has been little growth in the number of associations, and the process of renewal takes place within the already existing associative network (which consists of some 600 associations).

These figures do not mean much in themselves. Egypt, for example, has a ratio of 0.2 associations per 1,000 inhabitants. What is more, they are often offshoots of the civil service. This is particularly true of Tunisia, where two thirds of all associations may be regarded as emanating from the Tunisian civil service. The same phenomenon exists in Morocco, where "regional associations" are founded by people close to the royal palace who have influence in government and in business circles. The same holds true for Libya and Syria, as well as Jordan, where organizations are run by members of the royal family.

All the surveys that have been carried out on the geographical location of such associations show that they are chiefly an urban phenomenon. In Egypt, almost 20% of them are concentrated in Greater Cairo alone. As for the "development associations" that are commonly found in rural governorates, they are mainly bodies set up by regional authorities for reasons of organizational flexibility or with the aim of attracting foreign financial aid.

As regards geographical distribution, there have been a number of exceptions in Morocco, where autonomous associations dedicated to the rural world have sprung up: they implement electrification schemes, improve irrigation networks and build schools and clinics. They are however generally initiated by people from the village community who have been educated and employed in a city or abroad.

This characteristic of the initiators of associations has been proved true and given broader validity by a survey of the main factors that encourage the creation of associations in Egypt. The survey shows that the creation of associations remains an upper-middle-class phenomenon. The foundation of associations is made easier by the presence of a high percentage of university graduates. However, illiteracy and all the main social indicators in Egypt, which are rather mediocre (academic levels by

---

<sup>6</sup> Tunisia has practically multiplied by 10 the number of associations. There are now approximately 6700.

<sup>7</sup> Between 1990 and 1997, the number of associations in Libya increased twelve-fold with the creation of 300 new ones.

<sup>8</sup> Jordan went from 170 associations in 1987 to 670 in 1996.

governorate, coverage by basic social services, unemployment), are a factor that works against the creation of associations. This confirms our earlier remark on the "elitist" nature of associations in that country. Surveys carried out in other Arab countries point to the same conclusion.

The data on Egypt also tallies with the hypotheses formulated by those in charge of the Johns Hopkins programme on the "third sector", and in particular the theory that the growth of the educated middle classes is a factor that encourages the growth of the "third sector".

Is this general observation also valid for all associations irrespective of their vocation? Some indicators show that it is indeed a general phenomenon, but it needs to be qualified in the light of the summary typology of associations set forth in the first chapter.

As regards the foundation and management of social and charitable associations with or without any precise community-related characteristics, it must be recognised that they are chiefly initiated by prominent figures (who either belong to the elite of the community in the case of associations connected with Christian minorities and regional communities, or are political and religious leaders in the case of Islamic associations).

Egyptian regional leagues are usually founded and headed either by businessmen or by members of parliament from various communities. Christian groups are run by people connected with the church hierarchy. The same holds true for Islamic associations in Egypt: for the last two decades, there have been businessmen who have been Islamic activists, and Islamist leaders who see charitable and social work as a springboard for political activities.

The "new associative forms" share the same characteristics. Indeed it could be argued that they are even more elitist, as their vocations are based on a number of values and types of political and social behaviour that are broadly out of reach of the population as a whole. While the success of social and charitable activities is largely due to their acceptance by the authorities, it can also be put down to two other factors. First, their social services answer vital needs for the majority of the population; and secondly, they also correspond to the system of representation of the majority of the population, which sees a close link between associations and charity. This phenomenon is certainly connected with Islamic and Christian religious beliefs. In the case of Islam, mention should once again be made of zakat, sadaqa and the wakfs system.

This factor plays an undeniable role in the funding system. While associations which look after orphans, the poor and the handicapped succeed in collecting donations from the public, organizations that are concerned with human rights, the environment and women's rights are forced to resort to international aid because people are not on the whole responsive to those types of causes.

Those who create and are active in associations that are concerned with raising the civic consciousness of the population need to be highly trained and educated. Similarly, if they are to have access to international finance, their leaders need to be figures who have the calibre to act as an interface between their country and foreign nations. This explains why the majority of such associations are made up of top-level elites resident in capital cities.

Moreover, another characteristic of founders and leaders is shaped by the fact that they are virtually forced to build a "close" relationship with civil servants and the administration. Because of the important role played by the State authorities and the regulatory system (authorisation to collect funds, the compulsory presence of civil

servants during annual general meetings, the possibility of dissolution), the heads of associations have to make sure they remain on the best possible terms with those civil servants. This can have certain perverse effects. For instance, the reform of Egyptian law in 1993 aimed to ban local association leaders from attending board meetings. The reform was rejected by a section of the third sector: the associations felt they needed figures like that if they were to be able to exploit their connections with the government.

It is vital to keep in mind the fact that associations are often the point from which aspiring politicians emerge to forge a successful career. This is not solely true of Islamist leaders. Associations are a way of broadening grassroots influences that can serve as electoral or political platforms.

This is an important aspect when one remembers the difficulties faced by political parties in the Arab world and the little influence they wield. Most Egyptian members of parliament are presidents of associations, whatever their political complexion. Regional leagues negotiate deals among themselves to support the various candidates. Certain sports groups in Tunisia play a similar role.

This latter aspect is not characteristic of the Arab world alone. But it can play a particularly important role when it weakens an association, which then seems to rely solely on its president and his contacts. The activities of many associations cease or ease up when their presidents die or there is a change of leadership. This brings us to the question of internal relations.

First, it should be noted that associations with a veritable grassroots membership are quite rare. They are usually associations which have a political vocation on top of their social vocation. This is the case, for example, with certain Islamic associations. In other cases, their activities boil down to the activities of the board, and sometimes even of its president. This encourages a relationship of patronage based on the inequality of the association's leaders, its members and the public, as well as a personalization of the leaders and a general lack of internal democracy.

Take for example the regional leagues in Egypt: community leaders also happen to be the wealthiest people. Their relationship with other members is based on inequality. What is more, the fact that the creation of the leagues and part of their funding stem from the personality of their leaders has the effect of encouraging favouritism between "bosses" and "customers".

This observation also holds true of religious associations. They are in fact based on religious ideologies which make no attempt to call into question relations of inequality, and which do no more than attempt to correct some of the evil effects of inequalities, in the name of Christian charity or of Islam. It is hardly surprising, then, that presidents of associations stay in office for decades, thus making their jobs hereditary. Boards are sometimes made up of a majority of people from the same family.

A special mention should however be made of Islamic religious associations run by Islamist movements (notably the Muslim Brotherhood). They have a grassroots base and rely largely on voluntary action by activist members. They also attract young people. This can be seen in Egypt, in Palestine and Lebanon. The base of grassroots members, who are inspired by a social, political and religious project, has the effect of making the running of such associations more "democratic". Their leaders have to come to terms with grassroots members and allow themselves to be checked by them. They also propose new patterns of action that are original compared with the traditional

charity of the rich towards the poor. This process has the effect of enabling associations to put down roots in their environment, particularly at neighbourhood level.

Take, for example, the way that one such association, the great Gammya Sharia, runs its scheme to help orphans, which benefits 200,000 children in Egypt. The philosophy behind the aid system is original. Instead of sending money orders to the families concerned, the association prefers to put the orphan into contact with a number of "tutors" who are not necessarily wealthy. They are people who are representative of various professions: doctors, hairdressers, dress shop owners, pharmacists and so on. Contacted when they attend prayers at the mosque, they agree to help the child in accordance with their skills. The aim is to "create a social bond" through the mosque and at the same time enhance everyone's status irrespective of their wealth. Any individual can give something to the social environment – money, a service, or simply his or her time.

## Bibliography

Abdelwahab A., *Les associations religieuses islamiques*, in *Rapport sur l'état de la religion*, Caire, Centre d'études politiques et stratégiques d'Al Ahram (en arabe), 1997.

Al Sayyid M. K., "A civil society in Egypt", in *Civil Society in the Middle East?* Augustus Richard Norton (ed.), Vol 1. Leiden : E.J. Brill, 1995.

Alcantara C.W., Du bon usage de concept de gouvernance, in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris, : 155, UNESCO/ères,1998.

Alliot M., *L'anthropologie juridique et le droit des manuels*, Paris, *Bulletin de l'Equipe de Recherche en anthropologie juridique* : 6, 1980.

Archambault E., *Le secteur sans but lucratif*, Paris, Economica, 1996.

Babadji R., "Le Phénomène associatif en Algérie : Genèse et perspectives", *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Aix en Provence, Tome XXVIII, 1989.

Badie B., *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.

Badie B., *Les deux Etats*, Paris, Fayard, 1987.

Baduel J.R., "Les Partis politiques dans la gouvernementalisation des pays arabes", *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée*, Aix en Provence, 81-82, 1998.

Bardout J.C., *Les libertés d'association : Histoire étonnante de la loi 1901*, Lyon, Les Editions JURIS service, 1991.

Bayart J. F., (dir.), *La greffe de l'Etat*, Paris, Karthala, 1996.

Billion J., L'aide humanitaire au nom de l'Islam. Les ONG islamiques transnationales. in Ben Néfissa S.(éd), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Ben Néfissa S., El Kadi J., "Les associations : nouvel acteur de l'aménagement et de la gestion de l'urbain en Egypte", *Annuaire d'Afrique du Nord*, Aix en Provence, IREMAM, 1999.

Ben Néfissa S., "L'Etat égyptien et le monde associatif à travers les textes juridiques", *Egypte-Monde arabe* : 8, 1991.

Ben Néfissa S., "Zakat officielle et Zakat non officielle aujourd'hui en Egypte", *Egypte-Monde arabe*, le Caire : 7, 1991.

Ben Néfissa S., "Le mouvement associatif égyptien et l'islam : éléments d'une problématique", *Maghreb-Machrek*, Paris : 135, 1992.

Ben Néfissa S., "Le financement des services sociaux du secteur associatif à référent islamique éléments d'informations" *Egypte-Monde arabe*, Le Caire, : 12-13, 1992.

Ben Néfissa S., "Rapport sur les associations en Tunisie", in *La Société Civile dans le Monde Arabe*, le Caire, CIVICUS, 1995.

Ben Néfissa S., "Les ligues régionales et les associations islamiques en Egypte : deux formes de regroupement à vocation sociale et caritative", *Revue Tiers Monde*, Paris, : XXXVI, 141.

Ben Néfissa S., "Le secteur associatif dans le monde arabe entre les contraintes des systèmes politiques et les demandes sociétales". Communication à la Troisième Conférence de *International Society for Third-Sector Research*. Genève, 1998.

Ben Néfissa S., Eid S., Haenni P., "Pluralisme juridique et ordre politique urbain au Caire : les faux-semblants des *Majaliss Orfia*", à paraître dans *Le Passeur entre les mondes. Le livre des Anthropologues du droit en hommage au recteur Michel Alliot* (dir. : Etienne Le Roy).

Ben Néfissa S., Kandil A., *Les associations en Egypte*. Le Caire, Centre d'Etudes Politiques et Stratégiques d'Al Ahram, en arabe, 1995.

Ben Néfissa S., "Morale individuelle et politique : l'expérience d'un Conseil populaire local Islamiste à Héliouan", Communication au Colloque sur *L'invention du Citoyen en Egypte : de Mohamed Ali à nos jours*. CEDEJ, Le Caire, 1998.

Ben Néfissa S., "Les associations égyptiennes : une libéralisation sous contrôle", *Maghreb-Machrek* Paris, : 150, 1996.

Boukheima S., *Le Mouvement associatif en Syrie*, in Ben Néfissa S (ed.), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Brigitte C., *Les associations de type "ONG" dans le domaine de la santé au Liban. Un service public pris en charge par le privé*, in *Santé, médecine dans le Monde Arabe*, ouvrage sous la direction d'Elizabeth Longuenesse, L'Harmattan, Paris, 1995.

Cheveau J. P., Lavigne D.P., "Communiquer dans l'affrontement" in Deler J-P, Fauré Y.A, Roca P.J (1998) *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Dennerman B., "La difficile autonomie des luttes de femmes", *Maghreb-Machrek*. : 1996.

Denoeux G., *Le mouvement associatif marocain face à l'Etat : autonomie, partenariat ou instrumentalisation?* in Ben.n.s. (éd.), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Diane S., *Avenues of participation : Family, Politics and Networks in Urban Quarters of Cairo*, Princeton University Press, 1995.

Doueihy C., "La lutte autour de la ville : introduction à l'étude des associations de quartier à Beyrouth", *Les Cahiers du CERMOC* : 18 (en arabe), 1997.

Ellul J., *Histoire des Institutions-le XIXème siècle*. PUF, Paris, 1982.

Fauré Y.A., "Les ONG : de l'action à la recherche" in Deler J.P., Fauré Y., A., Roca P.J., *ONG et développement*. Paris, Karthala, 1998.

Flory M., Korany B., Mantran R., Camau M., Agate P., *Les Régimes Politiques Arabes*, Paris, PUF, 1990.

Gauchet M., préface au texte de Benjamin Constant *De la liberté chez les Modernes*, Paris, L.G.F., 1980.

Gaudin J.P., "Contrats et Conventions : la négociation des politiques publiques" in *Le gouvernement des Villes*. Paris, Descartes & Cie, 1997.

Haenni P., Eid. S., Désirs de ville, appétits d'Etat, de l'informel au populaire ou l'avortement d'une culture réfractaire, *Le pouvoir local dans le monde arabe*, Lavergne (Marc), éditeur, 1998.

Hours B., "Les métamorphoses des représentations de la solidarité. Du développement à l'humanitaire" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*. Paris, Karthala, 1998.

Kandil A., (ed) *La société civile dans le monde arabe*. Civicus, Le Caire (en arabe), 1995.

Karam K., Les Associations au Liban : oscillation entre le caritatif et le politique. in Ben Néfissa S., (éd.), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Kazancigil A., "Governance and science : Market-live modes of Governing Society and Producing Knowledge", *Most Newsletter* : 8, 1997.

Laroui A., *Islam et Modernité*. Paris, la Découverte, 1987.

Laroui A., *L'Algérie et la démocratie*, Paris, Editions, La découverte, 1999.

Le Bris E., "Les ONG investissent la scène urbaine" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*. Paris, Karthala, 1998.

Le Gales P., "Du gouvernement des Villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, 1995.

Le Roy E., "L'introduction du modèle européen de l'Etat en Afrique Noire. Logique et mythologiques du discours juridique", *Bulletin de liaison de l'équipe de recherche en anthropologie juridique* : 5, 1983.

Leca J., Préface in *Le gouvernement des Villes*. Paris, Descartes & Cie, 1997.

Legendre P., *L'amour du Censeur*, Paris, Seuil, 1974.

Marie A., *L'Afrique des individus*, Paris, Khartala, 1997.

Merrien F.X., "De la gouvernance et des Etats providence contemporains", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris : 155, UNESCO/ères, 1998.

Mialle M., : *L'association loi 1901 : les limites de la liberté*, Paris, Itinérés, 1982.

Milani C., "La globalisation, les organisations internationales, le débat sur la gouvernance", *Cahiers du Gemdev*, numéro spécial (n° 26), "Regards croisés sur la mondialisation", juin 1998.

Ouanes M., Pouvoir, Société et Associations en Libye (1835-1997) in Ben N.S., (Ed), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Pagden A., "La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les Lumières", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris : 155, UNESCO/ères, 1998.

Pesche D., "Les ONG dans le domaine du développement rural" in Deler J.P., Fauré Y., A, Roca P.J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Petiteville F., "Trois figures mythiques de l'Etat dans la théorie du développement", *Revue Internationale des Sciences Sociales* : 155, UNESCO/ères, Paris, 1998.

Pirotte C., Husson B., *Entre Urgence et Développement*, Khartala, Paris, 1997.

Piveteau A., "Pour une analyse économique des ONG" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Revel M., Roca P.J., "Les ONG et la question du changement" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Rosanvallon P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

Roula M., L'évolution du rôle des ONG en Jordanie : l'émergence d'un nouvel acteur dans le processus de développement, in *Jordanies*. n°2, 12, CERMOC. Amman, 1996.

Ryphman P., "Urgence et Développement : spécificité française et préfiguration d'une communauté d'ONG" in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*. Paris, Karthala, 1998.

Salamé G., *Démocraties sans démocrates*. Paris.Editions, Fayard, 1994.

Salamon L., Helmut K., Anheier : préface à l'ouvrage de Edith Archambault : *le secteur sans but lucratif*. Economica, Paris, 1996.

Sardan J.P.O., "Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG." in Deler J.P., Fauré Y.A., Roca P.J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, 1998.

Senarclens P., "Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale", *Revue Internationale des Sciences Sociales* : 155, UNESCO/ères, Paris, 1998.

Sidi B.R., Le Mouvement associatif en Algérie : chronique d'une résistance. In Ben Néfissa S. (éd.), *Le secteur associatif dans le monde arabe et musulman* (en préparation).

Stoker G., "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance" *Revue Internationale des Sciences Sociales* : 155, UNESCO/ères, Paris, 1998.

Verges M., "Les jeunes, le stade, le FIS : vers une analyse de l'action contestataire", *Maghreb-Machrek*. : 154, 1996.

William J.C., "L'exportation de la démocratie : enjeux et illusions" in *Démocratie et Développement*, Karthala, Paris, 1998.

Zeghal M., *Gardiens de l'Islam. Les Ulémas d'al Azhar dans l'Egypte contemporaine*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.