

# **LES SOCIÉTÉS CIVILES DU SUD**

*Un état des lieux dans trois pays de la ZSP  
Cameroun, Ghana, Maroc*

ÉTUDE COORDONNÉE PAR RENÉ OTAYEK ET RÉALISÉE PAR :

Joseph AYEE  
Jean-Didier BOUKONGOU  
Myriam CATUSSE  
Fred EBOKO  
M'Hammed IDRISSE JANATI  
Comi TOULABOR

Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous les pays.

*Photo de couverture : village au Cameroun*

© Ministère des Affaires étrangères, 2004

ISSN : 1160-3372

**ISBN : 2-11-094144-8**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>RAPPORT DE SYNTHÈSE</b> .....	7	
<b>SUMMARY REPORT</b> .....	17	
<b>PRÉAMBULE</b>		
I. Rappel succinct des termes de référence .....	27	
II. La société civile, une notion polysémique à usages multiples .....	27	
III. Une même notion, des réalités contrastées .....	28	
IV. Quelques précisions méthodologiques .....	29	
<b>CHAPITRE INTRODUCTIF : LA SOCIÉTÉ CIVILE EN QUESTION(S)</b> .....	31	
I. Une généalogie intellectuelle longue et complexe .....	31	
II. Un destin idéologique fluctuant .....	32	
II. La société civile « naturalisée » .....	34	
Une définition synthétique et opératoire de la société civile .....	36	
PREMIÈRE PARTIE : LA PROBLÉMATIQUE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES TROIS PAYS RETENUS. TRAJECTOIRES HISTORIQUES ET ÉTAT DU DÉBAT ... 37		
<b>CHAPITRE 1 : LA SOCIÉTÉ CIVILE AU CAMEROUN : GENÈSE ET AFFIRMATION</b> .....	39	
I. Du parti unique au multipartisme .....	40	
II. Enjeux et sites d'une (re)naissance .....	41	
III. La société civile et la (re)négociation du contrat social .....	45	
<b>CHAPITRE 2 : LA SOCIÉTÉ CIVILE AU GHANA : LA TRADITION RÉ-INVENTÉE</b> .....	47	
I. Contexte politique et économique : un aperçu .....	48	
II. Le paysage des OSC : une évolution tributaire des aléas politiques .....	50	
<b>CHAPITRE 3 : LA SOCIÉTÉ CIVILE AU MAROC OU L'INTROUVABLE « EXCEPTIONNALITÉ » ARABO-MUSULMANE</b> .....	53	
I. Effets de contexte : la libéralisation dans tous ses états .....	54	
II. La société civile en chiffres .....	56	
III. Un état de la littérature .....	57	
IV. Structuration de la société civile : formation d'un groupe, émergence de porte-parole .....	58	
<b>CONCLUSION</b> .....	63	
DEUXIÈME PARTIE : RÉPERTOIRES D'ACTION ET MODES D'INTERVENTION .....		65
<b>CHAPITRE 1 : LA SOCIÉTÉ CIVILE, SUBSTITUT AU POLITIQUE ?</b> .....	67	
Le point de vue de la transitologie .....	67	

I.	<b>Cameroun : contraintes et ambiguïtés de l'action « politique »</b>	68
II.	<b>Ghana : le CDD, un « <i>think tank</i> » au service de la démocratie</b>	70
III.	<b>Maroc : nouvelles formes de l'action collective ?</b>	72
<b>CHAPITRE 2 : SOCIÉTÉ CIVILE ET DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE</b>		75
Société civile et développement : une articulation controversée ..... 75		
I.	<b>Cameroun : lutte contre la pauvreté et action anti-sida</b>	76
I.1	Dynamismes et structuration de la société civile dans le processus de réduction de la pauvreté : le double prisme	76
I.2	La lutte contre le sida : itinéraires et pratiques d'émergence de la société civile	81
II.	<b>Ghana : libérer la « moitié du ciel » pour réduire la pauvreté</b>	87
II.1	Promouvoir l'entrepreneuriat féminin	87
II.2	Les associations de femmes entre autonomie et clientélisme politique	88
III.	<b>Maroc : dynamiques de genre et logique urbaine</b>	90
III.1	L'expérience du réseau de soutien au Plan d'intégration de la femme	90
III.2	Le secteur du micro-crédit	92
III.3	La ville, un champ d'intervention privilégié	94
<b>CONCLUSION</b>		99
TROISIÈME PARTIE : LOGIQUES D'INSTITUTIONNALISATION ET DE SEGMENTATION		101
<b>CHAPITRE 1 : MODES DE PÉRENNISATION</b>		103
Le partenariat : avantages et contraintes ..... 103		
I.	<b>La partenariat national</b>	105
I.1	Cameroun : entre pérennisation, rotation et éviction	105
I.2	Ghana : prime au ponctuel	108
I.3	Maroc : les ambivalences du tropisme fédérateur	110
II.	<b>Le partenariat international</b>	117
II.1	Ghana : une insertion internationale tributaire des différences d'approche des bailleurs de fonds	117
II.2	Maroc : les logiques divergentes des bailleurs de fonds et du mouvement associatif	120
<b>CHAPITRE 2 : ESSAI DE TYPOLOGIE(S)</b>		125
I.	<b>Cameroun : typologie et temporalités des organisations de la société civile</b>	125
I.1	Les associations à socle « communautaire »	125
I.2	Les associations de pairs dans les quartiers	126
I.3	Les « nouvelles associations »	127
II.	<b>Ghana : vers une plus grande autonomie institutionnelle</b>	127
II.1	Le statut juridique du créateur	128
II.2	Le domaine d'intervention	129
II.3	L'organisation en réseaux ou en fédérations	130
III.	<b>Maroc : les voies de la professionnalisation</b>	130
III.1	Des associations régionales dites « makhzéniennes »	130
III.2	Des associations à vocation économique et sociale	130
III.3	Des ONG politiques	130
III.4	Transformations des répertoires d'actions	131
III.5	Un rapport ambivalent au politique et à la Chose publique	136

<b>Conclusion</b> .....	139
<b>Conclusion générale : (Re)penser l'articulation État-société civile</b> .....	141
<b>Recommandations</b> .....	145
<b>Bibliographie sélective</b> .....	149
<b>Liste des sigles cités</b> .....	159
<b>Quelques sites web et adresses électroniques utiles</b> .....	163

**Les sociétés civiles du Sud**  
**Un état des lieux dans trois pays de la ZSP**  
**Cameroun, Ghana, Maroc**

**Rapport de synthèse**

**Préambule**

Le thème de la société civile est aujourd'hui central dans les débats publics. Au Nord comme dans les pays du Sud, il fait désormais partie du lexique des acteurs politiques et sociaux nationaux, ainsi que de celui des bailleurs de fonds qui l'ont intégré à leurs répertoires d'action. Quoi qu'on puisse penser de ce phénomène, la question de la société civile doit donc être prise au sérieux, ne serait-ce que parce que des acteurs se mobilisent et prennent parfois des risques en son nom : en ce sens, elle est devenue une catégorie de l'action, qu'une sociologie des acteurs ne saurait ignorer.

Cela étant, force est également de constater que le succès de cette notion fait problème, compte tenu de son imprécision, de son caractère extraordinairement polysémique, de l'usage incantatoire qui lui est parfois réservé, voire même de l'instrumentalisation idéologique à laquelle elle se prête volontiers. C'est donc peu dire que, par delà le consensus dont son usage fait l'objet, la notion de société civile recouvre différentes acceptions et réalités. Cette diversité est patente en ce qui concerne les trois cas retenus ici – Cameroun, Ghana, Maroc – mais celle-ci n'interdit pas la comparaison féconde. Les conditions historiques concrètes de formation de la société civile peuvent différer d'un pays à l'autre, de même que les manières de se la représenter. Mais l'enjeu fondamental est le même partout, puisqu'il s'agit de l'affirmation et de l'institutionnalisation de nouveaux contre-pouvoirs. Toutefois, si, dans les trois pays étudiés s'observe une dynamique comparable d'objectivation et de légitimation de l'« acteur collectif » société civile, celle-ci n'est pas exclusive de dynamiques divergentes de cooptation et de clientélisation de certaines organisations et/ou figures de proue de la société civile. C'est l'hypothèse centrale autour de laquelle est articulée cette étude.

**Introduction : la société civile en question(s)**

L'émergence de la question de la société civile dans le débat public renvoie à une pluralité de facteurs d'ordre politique et historique : affirmation de *Solidarnosc* en Pologne dans les années 1970, nouveaux mouvements sociaux à l'Ouest, rôle de l'Eglise catholique en faveur de la démocratie et de plus de justice sociale en Amérique latine à la même époque, etc. On peut donc dire que cette question est étroitement corrélée à la critique de l'autoritarisme politique comme mode de gouvernance, et à la remise en cause, quasi-universelle, de la prééminence absolue de l'Etat comme régulateur des rapports politiques, sociaux et économiques.

Pur produit de la philosophie politique occidentale, la notion de société civile s'inscrit dans une généalogie intellectuelle longue et complexe dont on retiendra Hobbes, Locke, les philosophes anglo-écossais des Lumières, Hegel, Marx, Tocqueville, Gramsci et, après lui, le courant du marxisme non classique. Au regard de cette longue histoire, le destin idéologique de la notion de société civile ne pouvait qu'être extrêmement fluctuant, oscillant en permanence

entre courants libéral et marxiste, jusqu'à ce que l'effondrement du Bloc socialiste et le triomphe de l'économie de marché n'en provoquent la monopolisation par la pensée néolibérale aujourd'hui dominante.

L'une des questions centrale que pose le retour de la notion de société civile dans les débats non plus seulement politiques mais également scientifiques est celle de sa transposition au Sud, compte tenu justement de son « origine » occidentale. En effet, bon nombre d'analystes estiment que les conditions historiques, économiques et culturelles qui ont permis l'émergence de sociétés civiles en Europe et en Amérique du Nord, ne sont pas réunies dans les pays du Sud, et ne sont pas prêtes de l'être. Pour l'essentiel, les sociétés du Sud accuseraient un certain nombre de caractéristiques rendant illusoire la dissociation du politique et du social : prééminence absolue des allégeances verticales, communautarisme, faible individualisation, confusion du politique et du religieux, etc.

Récusant cette approche culturaliste de la société civile, le rapport plaide pour une vision dynamique et sans a priori culturels de la société civile dans les pays du Sud, dont il appréhende la formation comme un processus historique, en cours, à l'issue incertaine. Il observe également que, nonobstant sa filiation intellectuelle occidentale, la notion a fait l'objet d'un procès en naturalisation dans les sociétés du Sud, moyennant son investissement par des usages et des significations inédits. Rejetant toute approche normative de la société civile, il ne se pose pas la question de ce qu'elle *devrait être*, mais cherche à restituer la façon dont *pensent* et *se pensent* les acteurs qui se revendiquent de la société civile.

### **Trajectoires historiques et état du débat**

Dans les trois pays retenus, il existe une corrélation étroite entre l'émergence de la problématique de la société civile et la crise, plus ou moins avérée, du système autoritaire. Au Cameroun, le passage du parti unique au multipartisme marque également la transition d'un type de société à une autre. Dès le début des années 1990, on assiste à l'efflorescence du mouvement associatif, avec un nombre d'ONG qui atteint rapidement le chiffre de 10000. Mais ce qui est le plus remarquable dans la trajectoire de la société civile dans ce pays est le fait qu'on n'y repère pas une mais deux sociétés civiles, selon que l'on est à Yaoundé, capitale politico-administrative et lieu du pouvoir, et Douala, de tradition plus frondeuse. Autrement dit, le changement de focale donne à voir différentes sociétés civiles, plus ou moins marquées par leur proximité du pouvoir.

La problématique de la société civile au Cameroun est également indissociable de celle de la lutte contre la pauvreté et de la re-négociation d'un nouveau contrat social. Pays bénéficiaire de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), le Cameroun représente une sorte de banc d'essai de l'implication de la société civile dans les stratégies de réduction de la pauvreté.

Au Ghana, la tradition d'auto-organisation de la société s'inscrit dans une longue continuité historique et elle a été un instrument de lutte efficace contre l'autoritarisme. L'instabilité politique que le pays a connue s'est combinée avec une dégradation sensible de la situation économique. Dans ce contexte, le dynamisme des organisations de la société civile a constitué un contre-pouvoir efficace. Depuis l'alternance pacifique et l'arrivée au pouvoir de John Kufuor (2000), ces OSC semblent s'orienter vers une conception horizontale de leurs relations avec le pouvoir politique, rançon peut-être de leur progressive institutionnalisation.

Au Maroc, c'est une problématique un peu différente qui se présente : en effet, la question de la société civile s'y pose de manière spécifique, en raison de l'héritage arabo-musulman du pays. Au regard de cet héritage, d'aucuns font valoir l'impossibilité de voir émerger une vraie société civile en terre d'islam, du fait même de la confusion entre le sociétal et le privé qu'entreprendrait la Charia. Il y aurait donc une sorte d'exceptionnalité arabo-musulmane en matière (d'absence) de société civile. Mais cette approche ne résiste pas à l'analyse, comme en témoigne la richesse des débats relatifs à cette question dans le contexte marocain. En fait, c'est à une société civile protéiforme que l'on a affaire, avec dans ce cas un accent particulier mis sur la dimension économique des changements qui accouchent de l'émergence d'acteurs qui se pensent et agissent comme « société civile », et qui sont souvent des transfuges de l'action politique qu'ils ont délaissée pour l'action associative.

Les trois cas étudiés convergent vers deux conclusions majeures :

- Si la problématique de la démocratisation et celle de la société civile sont liées l'une à l'autre d'un point de vue diachronique (historique), il n'en demeure pas moins que l'émergence de la société civile, dans les trois pays, ne se réduit pas à un simple effet induit de la dé-légitimation de l'Etat autoritaire. Il y a également, à l'origine de cette émergence, des dynamiques volontaires de transformation sociale qui s'affirment certes face à l'Etat mais sont néanmoins porteuses d'une conception alternative du bien commun dont la production n'est plus, désormais, du seul ressort de l'Etat.
- Si l'émergence de la société civile s'est partout faite autour des mots d'ordre de moins d'Etat, plus de liberté(s) et d'initiatives privées, élargissement et pluralisation de l'espace public, etc., il n'en demeure pas moins que le phénomène ne consacre pas une rupture entre la société et l'Etat. En effet, les pouvoirs politiques ont peu ou prou accompagné ce processus, quand ils ne l'ont pas encouragé en vue de le canaliser ou de le contrôler. Le foisonnement d'ONG « gouvernementales » dans les trois pays analysés témoigne de cette ambiguïté fondamentale, que les bailleurs de fonds se doivent de prendre en compte.

### **Répertoires d'action et modes d'intervention**

La diversité des trajectoires de formation de la société civile n'a d'égale que celle de ses modes d'action et d'intervention. Si la promotion de la démocratie et du développement économique résume généralement les tâches auxquelles elle doit s'astreindre, ces deux objectifs se déclinent eux-mêmes en un éventail extrêmement large d'interventions différentes par leurs modalités et les ressources mobilisées pour leur réalisation. Le rapport se focalise sur les domaines d'intervention suivants :

- L'élargissement des espaces démocratiques et le *monitoring* électoral.
- L'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption.
- La défense des Droits de l'Homme.
- La réduction de la pauvreté et, pour le Cameroun uniquement, la lutte contre l'épidémie de VIH.
- La question de l'émancipation de la femme.
- La problématique urbaine (Maroc seulement).

L'articulation entre démocratie et société civile est l'une des plus débattues qui soit depuis Tocqueville et son célèbre essai sur la démocratie en Amérique. Intéressant est également le point de vue de la transitologie sur cette question, qui conclut néanmoins à une certaine minorisation du rôle effectivement joué par la société civile en phases de transition et de consolidation démocratiques.

- *Démocratie et gouvernance* : s'il est une observation qui doit être faite ici à propos du **Cameroun**, c'est bien celle du décalage existant entre le niveau de mobilisation lors des compétitions électorales et la faiblesse de structuration de la société civile en ce domaine. De fait, les rapports des ONG relatives au processus électoral de l'année 2002 montrent les difficultés rencontrés par la société civile pour s'imposer comme un interlocuteur crédible (aux yeux des pouvoirs publics) dans la promotion de la transparence électorale au Cameroun. Une meilleure capacité d'intervention en ce domaine, comme en celui de défense des Droits de l'Homme, passe incontestablement par la constitution de réseaux d'ONG ouverts et démocratiques, ainsi que par une meilleure formation des observateurs. S'agissant ensuite de la lutte contre la corruption, un vrai problème au Cameroun, pays classé à deux reprises au premier rang des pays les plus corrompus du monde par *Transparency International*, il convient de signaler le travail remarquable fait par l'Eglise catholique et la presse privée, même si l'action de cette dernière peut être sujette à discussion. Au total cependant, les résultats en ce domaine aussi paraissent mitigés, la transparence représentant également un problème récurrent pour les organisations que mobilise la lutte anti-corruption. Au **Ghana**, la problématique de la démocratie et de l'Etat de droit est également au cœur du débat public, tout comme celle de la lutte contre la corruption. Une place à part y doit être faite au *Centre for Democracy and Development*, véritable *think tank* au service de la démocratie, lourdement soutenu par plusieurs institutions publiques et privées occidentales. Au **Maroc**, enfin, la société civile se signale par la mise en œuvre de nouvelles formes d'action collective tournées vers la défense de la vie associative telle que l'organise le Code des libertés publiques. Notons également la création d'un collectif de suivi des élections qui fournira des observations relativement précises sur le déroulement des législatives de 2002. La conclusion majeure qui se dégage à ce niveau de l'analyse est que, nonobstant la bonne volonté et la sincérité de certains de ses acteurs, la société civile dans les trois pays concernés peine à peser efficacement sur le jeu politique, soit que celui-ci demeure assez largement contrôlé par l'Etat, soit que les positions d'influence acquises au sein de la « société civile » servent de tremplin pour l'acquisition de positions de pouvoir politiques ou la constitution de clientèles, soit encore que la société civile serve de refuge à des déçus de l'action politique, qui s'y refont une virginité, soit enfin que la « label » société civile permette de se brancher sur les circuits de l'aide internationale. En fait, pour jouer efficacement son rôle « démocratisateur », il est impératif que la société civile elle-même entre dans un processus de politisation, étant entendu qu'elle ne saurait être un substitut à la politique elle-même.
- *Lutte contre la pauvreté et action anti-sida* : la lutte contre la pauvreté dessine incontestablement la nouvelle géographie de l'action civile au **Cameroun**, elle-même fortement légitimée par le discours des bailleurs de fonds et l'inscription du Cameroun au bénéfice de l'Initiative PPTTE (pays pauvres très endettés). Dans ce contexte, la convocation de la société civile s'inscrit au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté, mais pour quelle efficacité ? En effet, cette lutte passe encore de façon privilégiée sinon exclusive par un nombre très limité d'ONG ayant une bonne visibilité des programmes de la communauté internationale au Cameroun, et une expérience en matière de réalisation de projets en partenariat avec celle-ci. D'où une participation restrictive, sélective et indirecte de la société civile, alors même que l'intention affichée est que l'aide internationale arrive directement aux bénéficiaires : il y a là une contradiction qui demande réflexion. S'agissant de *l'action anti-sida*, il convient de distinguer deux moments dans la mobilisation de la société civile au Cameroun : le premier couvre la période 1990-2000 et se caractérise par la

prééminence des « agents doubles », acteurs de la lutte anti-sida situés à l'intersection des sphères publique et privée ; le second couvre la décennie suivante et consacre l'irruption d'une « nouvelle vague » d'acteurs, confrontée néanmoins, comme la génération précédente, aux disparités auxquelles doivent faire face les actions en faveur des populations les plus vulnérables.

- *Actions en faveur des femmes* : il s'agit là d'un domaine d'intervention privilégié des organisations de la société civile. Au **Ghana**, c'est à une puissante rhétorique que l'on a affaire en la matière, une rhétorique autour de laquelle se retrouvent les pouvoirs publics et les associations de femmes elles-mêmes, et qui va de pair avec une autre rhétorique, celle relative à la promotion des PME pour favoriser le développement économique. Influents sont ainsi les ONG féminines qui se préoccupent de l'entrepreneuriat féminin, même si les femmes chefs d'entreprise ne sont pas toujours prises au sérieux, et même si certaines de ces associations succombent parfois aux attraits de la clientélisation politique. C'est avec une égale acuité que la question de la femme se pose au **Maroc**. En témoigne le fait que la mise en place d'un réseau de soutien au Plan d'intégration de la femme (fin des années 1990) constitue un moment particulièrement fort dans la structuration de la société civile marocaine, sachant que les enjeux soulevés par ce Plan ont débouché sur une double polarisation avec, d'un côté, les islamistes qui n'en veulent pas et, de l'autre, les associations féministes qui militent en sa faveur. Mais ce qui est important est que ce débat a donné l'occasion à ces associations de coordonner leur action, de se positionner sur l'échiquier politique, bref, d'acquiescer légitimité et visibilité.
- *Société civile et question urbaine* : l'urbain représente un espace de déploiement majeur de l'action associative dans le **Maroc** des années 1990 et 2000. A titre indicatif, il faut savoir qu'une bonne partie des 40 000 associations réparties sur le territoire national s'investit dans la régulation urbaine. C'est donc peu de dire que la question urbaine, au Maroc, est d'un intérêt crucial, comme en ont tragiquement témoigné dernièrement les attentats islamistes de Casablanca. Dans un pays où le taux d'urbanisation atteint les 60%, les stratégies d'appropriation de l'espace urbain ne peuvent qu'avoir un caractère éminemment politique, portées en cela par un dynamisme associatif très diversifié. Là, dans ce creuset que constituent les amicales de quartier, s'invente une nouvelle identité citadine qui apparaît un peu comme la figure paradigmatique des sociétés civiles « à visage urbain » rencontrées dans les trois cas.

En conclusion de cette partie traitant de l'articulation société civile-développement économique, deux remarques doivent être faites :

- D'abord, s'il est désormais acquis que les ONG jouent un rôle considérable en matière de prise en charge de compétences qui relèvent normalement de la puissance publique (santé, éducation, habitat, etc.), force est de constater que la tendance est à une autonomisation croissante des ONG par rapport aux instances étatiques. Une ONG est certes indépendante par définition mais l'argument, souvent répété, de la complémentarité avec les pouvoirs publics est souvent battu en brèche dans la réalité. Cette déconnexion est d'autant plus préoccupante que les bailleurs de fonds font preuve d'une tendance croissante à faire des ONG du Sud les exécutantes des projets conçus et financés par eux, et cela au détriment des institutions publiques nationales ou locales. Ne conviendrait-il pas de substituer à cette approche une conception « triangulaire » du partenariat, associant bailleurs de fonds, ONG (du Nord et du Sud) et pouvoirs publics du Sud ?

- Ensuite, et dans le même ordre d'idée, il convient de réfléchir sur le rôle d'« écran » que les ONG du Nord jouent par rapport à celles du Sud. Sur un marché aussi concurrentiel que celui du développement, il est des situations de « rente » qui voient certaines ONG monopoliser le rôle d'interface entre pouvoirs publics du Nord et ONG du Sud, réduites à mettre en œuvre des projets conçus ailleurs et sur lesquels elles n'ont que peu de prise. Il y a urgence, nous semble-t-il, à réfléchir à la re-définition du rôle des ONG du Nord dans l'aide au développement.

### **Logiques d'institutionnalisation et de segmentation**

L'institutionnalisation dont il est question ici réfère à la capacité des organisations de la société civile à s'imposer comme acteurs légitimes de la régulation sociale, dans des sociétés caractérisées par la complexification croissante des fonctions et la division sociale du travail. Le partenariat, national et international, paraît être la pierre angulaire de ce processus.

- *Le partenariat national* : au **Cameroun**, il est possible de distinguer analytiquement deux modalités principales d'institutionnalisation : par « le haut » et par « le bas ». La première est portée pour l'essentiel par la loi de décembre 1999 réformant le contexte juridique relatif aux ONG et associations et, fait nouveau, identifiant nominativement le « label » ONG des autres « associations. Mais le trait majeur de cette nouvelle loi est qu'elle propose de régulariser la situation de certaines ONG gérées et dirigées de manière très individuelle, en instituant le concept d'« ONG unipersonnelle » en référence à la possibilité, pour certaines ONG, d'être constituées en tout et pour tout d'une seule personne. Différentes autres dispositions de cette loi vont dans le sens de l'assouplissement des conditions de création d'ONG mais tout en « rationalisant » le contrôle étatique sur le secteur associatif. La seconde modalité, assez paradoxale en apparence, réfère au « besoin d'Etat » de la société civile camerounaise, soit la tendance de bon nombre d'ONG et d'associations à tisser des liens de partenariat plus ou moins étroits avec les pouvoirs publics, au point d'apparaître parfois comme des organes parapublics. La Fondation Paul Ango Ela en est un exemple type. Au **Ghana**, le partenariat horizontal (i.e. entre ONG), quoique développé, semble obéir à des logiques conjoncturelles sinon informelles, articulées autour d'intérêts souvent changeants. Une mention spéciale doit néanmoins être faite de l'ISODEC, regroupement de trois ONG ghanéennes et deux ONG internationales. Né en 1987, l'ISODEC est une référence en matière de *joint ventures* susceptibles de s'étendre à l'Afrique de l'Ouest. Au **Maroc**, les dynamiques repérables dans les deux cas précédents se retrouvent mais de manière peut-être plus formalisée : une tendance à l'auto-organisation du tissu associatif, et une logique de coordination entre l'action des ONG et les politiques publiques. Mais ces tropismes fédérateurs, encore une fois à l'œuvre, à des degrés différents, dans les trois cas, se caractérisent par leur ambivalence : ils contribuent sans doute à l'efficacité de l'action associative mais la cantonnent dans de nouveaux cadres, plus ou moins manipulés, instrumentalisés, voire détournés par les pouvoirs publics et leurs partenaires internationaux. Il convient de noter, en outre, que la problématique de l'institutionnalisation au Maroc ne saurait être dissociée de celle, plus englobante, de la recomposition des relations sociales, notamment la crise du syndicalisme ouvrier et, en corollaire, l'émergence comme acteur social qui compte d'un groupe d'intérêt patronal, la Confédération générale des entreprises du Maroc. L'institutionnalisation de cette dernière répond incontestablement aux canons du modèle de la « société civile » et de la « bonne gouvernance »

- *Le partenariat international* : l'insertion dans des réseaux internationaux de partenariat est une modalité privilégiée d'institutionnalisation des organisations constitutives de la société civile, dans la mesure où elle est porteuse de légitimation, de crédibilisation et d'accès à des ressources symboliques, matérielles et financières appréciables. Capitalisant son statut de « bon élève » des institutions de Bretton Woods, le **Ghana** et ses OSC (Organisations de la société civile) bénéficient très largement de l'aide des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Qu'il s'agisse de la Banque mondiale, des Etats-Unis, des différentes coopérations européennes ou encore des Fondations allemandes, il y a à n'en pas douter un phénomène de polarisation de l'aide internationale sur le Ghana. Créant une situation favorable pour les OSC, cette polarisation n'est néanmoins pas exempte d'effets pervers, notamment une certaine tendance à la dispersion de l'aide, voire des conséquences négatives induites par les différences d'approche des bailleurs de fonds. A noter que la France, nouvelle venue sur la scène ghanéenne, supplante déjà la Grande-Bretagne, ancienne puissance coloniale du Ghana, en ce qui concerne l'aide bilatérale mais reste assez marginale en ce qui concerne les relations avec les OSC. Le réveil, en cours, doit être confirmé. Cette divergence des logiques entre bailleurs de fonds et mouvement associatif se retrouve également au **Maroc**, mais de manière encore plus accentuée. Comme le Ghana, ce pays bénéficie très largement de l'aide internationale puisque l'APD nette qu'il a reçue en 1999 s'élève à 733 millions d'Euro, contre 452 millions d'euro en 2000. La France, très présente au Maroc pour des raisons historiques et politiques, soutient plusieurs ONG qui oeuvrent dans le développement local, étant entendu que, contrairement à d'autres bailleurs de fonds, elle a choisi de privilégier une coopération politique avec le Maroc. La question de la coopération décentralisée ou non-gouvernementale s'en trouve non seulement reléguée au second plan mais, en outre, elle est tenue de ne pas entraver la coopération gouvernementale. Ce choix, politique répétons-le, se traduit par une certaine méconnaissance du tissu associatif marocain de la part du SCAC, réalité paradoxale au regard de l'importance que la France accorde à ses relations avec le Maroc et, plus encore, au regard des recompositions qui affectent ce tissu de plus en plus « travaillé » par les mouvements islamistes.

A ces logiques d'institutionnalisation répondent cependant des dynamiques de segmentation dont l'intensité et la récurrence représentent un défi à toute tentative de typologisation. En effet, les trois cas étudiés donnent à voir des paysages associatifs très contrastés, structurés autour de lignes de clivage de différents ordres : géographiques, statutaires, corporatistes, juridiques, philosophiques, organisationnels, etc. Face à cette diversité, il est apparu un peu vain de tenter de dresser une typologie, qui serait forcément le reflet de l'instant. On a préféré proposer une grille d'identification des OSC fondée sur un nombre raisonné de critères : objectifs, populations visées, structures organisationnelles, méthodes de travail, doctrines, etc. Soulignons que l'hypothèse d'une typologie unique faisant consensus est réfutée par la plupart des analystes s'intéressant à la question.

Deux constats se dégagent au terme de cette troisième partie de l'étude. Le premier est celui de l'extrême diversité, pour ne pas dire hétérogénéité du champ associatif dans les trois pays retenus, en même temps que celui d'une sorte d'« air du temps » qui informe la cognition des acteurs et pèse sur leurs préférences. Dans ce contexte, l'identification des ONG « crédibles » et donc susceptibles d'être le partenaire fiable auquel aspire légitimement la coopération française passe inévitablement par une connaissance intime du milieu associatif, ce qui

suppose qu'elle accepte de s'immerger sociologiquement dans le milieu en question pour être à même de s'y repérer.

Le second constat renvoie à la pérennisation des OSC évoquées dans ce rapport. Sans prétendre faire œuvre prédictive, on a quelques raisons de penser que ce processus, en cours, paraît bien engagé. Son issue demeure certes incertaine comme l'est celle du « déverrouillage autoritaire » observé au Cameroun, au Ghana et au Maroc. Mais certains acquis paraissent suffisamment consolidés pour laisser douter d'un retour pur et simple en arrière : liberté d'expression et d'association, accroissement de la participation politique, libéralisation (plus ou moins avancée) des conditions de l'action collective, multipartisme, etc. Le dynamisme associatif en a été un des grands bénéficiaires, il est vrai au prix de certaines dérives peu compatibles avec l'idée de bien commun consubstantielle à celle de société civile vertueuse. Mais un tournant a été pris en matière d'institutionnalisation de cette société civile, même s'il est hasardeux de pronostiquer qu'il débouchera sur un véritable renouvellement des acteurs sociaux et une re-allocation moins inégalitaire des ressources économiques et politiques dans les pays du Sud.

### **Conclusion générale : (re)penser l'articulation Etat-société civile**

La problématique de la société civile ne saurait être appréhendée abstraction faite de l'environnement politique global, national et international. Au Cameroun, au Ghana, au Maroc, la société civile est engagée dans un processus complexe d'interactions avec la société politique au sens large, et l'Etat en particulier, même si ses organisations constitutives peuvent prétendre l'ignorer en se revendiquant de leur caractère « non gouvernemental ». Quoi qu'en pense, l'Etat pèse, fût-ce en creux, sur la société civile et celle-ci se définit par rapport à lui, fût-ce pour s'en affranchir ou marquer son autonomie à son égard. Il est donc logique de revenir sur cette relation en conclusion de cette étude.

#### *La civilité de la société civile en question*

Si contrastées soient-elles, les trois situations ici analysées laissent entrevoir l'institutionnalisation progressive de sociétés civiles «réelles», c'est-à-dire produits d'une histoire et, en ce sens, obéissant assez peu au schéma général livré par la théorie politique classique. Qu'il s'agisse du Cameroun, du Ghana ou du Maroc, l'affirmation d'organisations se réclamant de la société civile tend à suggérer l'occurrence de deux dynamiques complémentaires : d'une part, une dynamique de transformation de l'action que ces organisations mènent et qui, impulsée à l'origine «par le bas», entre dans un processus de professionnalisation, sinon de routinisation, et d'institutionnalisation, accompagné de l'émergence de leaders et de porte-parole patentés à défaut d'être toujours totalement légitimes ; d'autre part, une tendance croissante à la recomposition des mécanismes de coopération sociale dont le caractère fonctionnel tend à se substituer à la solidarité organique de la société «traditionnelle». Mais si l'on peut admettre que ce processus signe effectivement l'émergence de sociétés civiles au sens moderne du terme, il n'en demeure pas moins que l'horizontalité des rapports sociaux qui en découle n'est en rien contradictoire de la persistance, parfois au sein d'une même organisation, d'allégeances verticales et de modes de fonctionnement patrimoniaux. Le jeu complexe de la tradition et de la modernité n'est pas à somme nulle, contrairement à ce que professaient certains théoriciens de la modernisation. Autrement dit, tradition et modernité ne s'inscrivent pas dans un rapport d'exclusion réciproque, le changement résultant en fait de leur combinaison dans une configuration historique donnée. Rien d'étonnant par conséquent à ce que les ONG ici passées en revue

ressortissent, simultanément, à des formes de solidarité traditionnelles *et* modernes ; rien d'étonnant non plus à ce que certaines formes d'association « traditionnelles » puissent s'investir avec succès dans des stratégies très modernes d'accès à l'espace public.

La vraie question ne tourne donc pas autour de la nature traditionnelle ou moderne de ces institutions mais, de manière fondamentale, autour de leur capacité à se donner et à remplir des objectifs d'intérêt collectif. On touche là le problème majeur auquel se heurte toute politique de renforcement (*empowerment*) de la société civile, à savoir l'identification des ONG réellement créatrices de lien social, attachées à la réalisation d'un bien commun, privilégiant un mode démocratique de fonctionnement interne, et combinant efficacité et représentativité. En être conscient est de toute première importance au regard de la masse croissante d'ONG et autres associations créées en Afrique dans le sillage des réformes libérales des années 1990, dont beaucoup n'ont d'autre vocation que celle de servir les intérêts privés d'entrepreneurs du développement, habiles à médiatiser les relations entre populations et bailleurs de fonds nationaux et/ou internationaux. Si l'on y ajoute les structures associatives dont l'unique but est de servir de vecteur d'enrichissement ou de constitution de clientèles électorales à des politiciens en mal d'appuis et de légitimité, voire même celles impulsées directement par certains pouvoirs en place pour se fabriquer des sociétés civiles « sur mesure », on mesure la complexité de la question à laquelle les recommandations qui concluent cette étude tentent de répondre.

C'est dire, pour compliquer un peu plus le débat, que même les régimes les plus autoritaires sont à même de s'accommoder de l'existence d'un secteur associatif florissant, à condition que les associations soient « apolitiques » et contribuent, ainsi, à la dépolitisation de l'espace public. Tolérées, elles peuvent ainsi être instrumentalisées comme « soupapes de sûreté » permettant d'éluder toute contestation politique sérieuse. D'ailleurs, les Etats autoritaires subsahariens s'y essayèrent, non sans succès, plus de trente ans durant, même si la vigueur du principe associatif témoignait de l'incomplétude de la domination étatique. Plus globalement, l'entrée en scène de la société civile peut, comme dans le cas du Maroc ici évoqué, se substituer au désengagement de l'Etat dans le traitement de la « question sociale » qu'il s'agit de neutraliser et de dépolitiser. C'est dire si l'héritage des années « de plomb » continue de peser d'un poids très lourd sur ces sociétés civiles émergentes, de même que la persistance de réflexes autoritaires et la prégnance du patrimonialisme comme mode de régulation socio-politique. Face à ces logiques structurelles lourdes, quelle peut-être la capacité réelle de la société civile d'influencer la vie publique ?

### *La société civile contre l'Etat ?*

On a le sentiment que bon nombre de discours relatifs à la société civile appréhendent celle-ci, consciemment ou inconsciemment, dans un rapport d'opposition à l'Etat et, plus généralement, au politique même. Mais - ce rapport le montre - les choses sont d'une plus grande complexité et les interactions entre la société civile et la société politique, entre sphère privée et espace public sont au cœur même des dynamiques de fond qui parcourent les sociétés du Sud. Loin d'être donc exclusives l'une de l'autre, société civile et société politique s'interpénètrent. Les acteurs locaux ont d'ailleurs intégré cette donnée et ont ajusté leurs stratégies en conséquences, en ayant appris à « naviguer » entre le local et le global, le public et le privé, le politique et le social, l'économique et le politique. Si l'on pouvait oser une image, on dirait qu'on a affaire à des acteurs « multicartes » qui savent utiliser au mieux de leurs intérêts la structure élargie d'opportunités offerte par ces stratégies de « *straddling* » (chevauchement).

Cette approche dualiste du « couple » Etat-société civile s'explique fort bien au regard de la nature totalitaire (à l'Est) ou autoritaire (en Afrique) de l'Etat jusqu'au début de la vague démocratisante du début des années 1990. Il en a résulté logiquement que l'émergence de la société civile y a été justifiée au nom d'un anti-étatisme alimenté par la délégitimation radicale de cet Etat, ce qui ne pouvait manquer de trouver un large écho auprès des bailleurs de fonds, et une traduction dans leurs politiques d'aide au développement. Dès lors, les nécessaires réformes économiques prenaient parfois l'allure d'une croisade anti-étatique dans laquelle la société civile incarnait la négation de la puissance publique et son substitut idéal(isé). Dans ce contexte, on a assisté au transfert progressif vers la société civile de larges compétences jusqu'alors dévolues à l'Etat, y compris dans un domaine aussi régalien que celui de la sécurité. Face à l'impuissance de l'Etat ainsi déchargé de ses fonctions vitales, c'est à la société civile, parée de toutes les vertus, qu'incombe la charge, prométhéenne, de construire la démocratie et de réaliser le développement.

Mais la société civile peut-elle se substituer à la puissance publique ? En a-t-elle la vocation et la capacité ? Certes, la société civile est un contre-pouvoir indispensable en démocratie et il convient d'œuvrer à son renforcement car « seul le pouvoir peut arrêter le pouvoir » (Montesquieu). Mais si l'émergence du pouvoir social qu'incarne la société civile doit être soutenue et accompagnée par les politiques d'aide, il faut également demeurer attentif à ce que ce pouvoir, faute de l'instance de régulation politique ultime qu'est l'Etat, n'induisse pas des effets pervers qui ont pour nom localisme, fragmentation, privatisation de la violence, incivilités diverses, etc. Rien ne serait plus dommageable pour la société civile elle-même que de croire qu'elle jouit spontanément de qualités organisatrices ou gestionnaires dispensant des mécanismes de régulation propres à la puissance publique. Voir dans son émergence une « revanche » sur l'Etat autoritaire, c'est se donner l'illusion qu'elle est vertueuse par nature (ce qu'elle n'est pas) et croire qu'elle est porteuse d'un projet fini, cohérent et mobilisateur à l'échelle de la société tout entière, ce qui est du rôle de la société politique.

Souligner les limites inhérentes au messianisme de certains discours pro-société civile ne vaut naturellement pas dévalorisation des politiques d'appui à la consolidation de la société civile dans les pays du Sud, et encore moins sous-estimation de sa contribution à l'élargissement des espaces démocratiques (cf. l'affaire Zongo au Burkina) et à la promotion du mieux-être socio-économique dans ces pays, comme cela a été amplement souligné dans cette étude. Mais l'on voudrait en profiter pour faire trois remarques importantes :

□ A une approche souvent normative et prescriptive de la société civile il faut substituer une approche fonctionnelle dans le cadre de laquelle l'appui à la consolidation de la société civile n'est pas considéré comme une fin en soi, mais comme une des composantes d'un dispositif plus large d'appui à la gouvernance démocratique dans les pays du Sud, notamment ceux de la ZSP.

□ Le renforcement des capacités d'intervention des ONG doit aller de pair avec le développement de partenariats associant l'Etat et/ou les collectivités locales, dans le respect de l'identité et des compétences de chaque partie. Une telle orientation permettrait d'identifier les ONG les plus crédibles : le procédé n'est certes pas infaillible mais il permet sans doute de s'orienter dans un milieu (celui des ONG) dont la transparence n'est pas toujours la caractéristique première.

□ L'accent mis sur la société civile doit lui-même prendre appui sur la réhabilitation du politique. Répétons-le, le discours sur la société civile n'est pas neutre politiquement. Et l'on

a vu ce que pouvait recouvrir une conception a-politique de la société civile. Pour que celle-ci engendre un investissement démocratique et développemental, il faut qu'elle entre dans un processus de politisation. Mais il faut surtout que son renforcement s'accompagne du renforcement concomitant de la société politique (Etat, partis politiques, institutions, etc.), que certaines politiques d'appui à la société civile semblent ignorer. Le succès des réformes économiques et politiques dans les pays du Sud repose en effet sur l'interaction dynamique de l'Etat et de la société civile comme entités différenciées, institutionnalisées et complémentaires. L'affaiblissement de l'Etat et la dévalorisation du politique inhérents à certaines politiques de coopération n'a pas pour résultante inéluctable le renforcement de la société civile, même si c'est l'objectif recherché, mais, souvent, la généralisation des « espaces en friches » propice à celle de l'incivilité comme préfiguration de l'état de nature hobbesien.

□ De ce point de vue, il nous paraît essentiel que soit préservée une certaine spécificité française caractérisée par la prise en compte de l'Etat comme instance de régulation supérieure, politique et économique. On a vu que la culture politique française se distingue à cet égard de la culture politique anglo-saxonne. Une telle spécificité peut et doit demeurer la « marque de fabrique » de la coopération française et il n'y a pas lieu d'en rougir, mais à condition qu'elle s'accompagne d'un effort d'ouverture significatif en direction de la société civile et des forces politiques dans leur pluralité, majorité et opposition réunies. La France peut cultiver ses relations d'Etat à Etat, tout en dialoguant positivement avec l'ensemble des acteurs concernés, sans exclusive ni a priori.

□ Dans cette perspective, il n'est pas absurde ni politiquement incorrect de suggérer que la France puisse apporter son concours à la consolidation de structures de médiation entre sociétés civile et politique tels que les partis politiques ou les syndicats. Nous entendons par là moins une aide financière et matérielle qu'une contribution à la formation à l'action militante au sens noble du terme : monitoring électoral, techniques d'interpellation parlementaire, amélioration du dialogue social, etc. Les fondations allemandes excellent en ce domaine, pourquoi la France s'en détournerait-elle ?

□ Il convient, enfin, d'accorder toute l'attention qu'elles méritent aux puissantes dynamiques religieuses qui « travaillent » en profondeur les sociétés africaines, au nord comme au sud du Sahara. Un peu partout, en effet, les organisations religieuses s'imposent sans coup férir comme des acteurs majeurs de la société civile, et interviennent dans des secteurs souvent laissés en déshérence par le désengagement de l'Etat : santé, éducation, emploi féminin, etc. Notre culture jacobine et laïque nous rend spontanément sceptiques, voire méfiants envers ce type d'interventionnisme, parfois à juste titre. Mais la société civile, c'est aussi cela : les islamistes qui investissent les bidonvilles des grandes cités marocaines, les mouvements fondamentalistes protestants qui occupent le champ de l'action socio-sanitaire au Ghana ou ailleurs. C'est une réalité de l'Afrique d'aujourd'hui qu'il serait hasardeux d'ignorer ou, pire, de nier. Elle mérite que l'on s'y intéresse de près.

(Translated from the French)

**Southern civil societies**  
**The state of play in three Priority Solidarity Zone countries**  
**Cameroon, Ghana and Morocco**

**Summary report**

**Preamble**

Civil society is a central theme in public debates today. In both the Northern and Southern countries, it is now an integral part of the terminology used by national political and social players and by donors who have incorporated it into their repertoires of action. Whatever one may think about this phenomenon, the civil society issue hence demands to be taken seriously, if only because stakeholders are mobilising and sometimes taking risks on its behalf. From this point of view, it has become a category of action that cannot be ignored by a sociological study of stakeholders.

However, it also has to be said that the success of this notion is problematic due to its lack of precision, the extraordinary plethora of meanings attached to it, the incantatory use sometimes made of it and even the ideological instrumentalisation to which it readily lends itself. It is therefore an understatement to say that, over and above the consensus regarding its use, the notion of civil society covers different meanings and realities. This diversity is patent in the three cases studied here – Cameroon, Ghana and Morocco – although this does not prevent a rich comparison. The actual historical conditions behind the formation of civil society can differ from one country to the next, as can the ways in which it is represented. Yet the basic concern is the same everywhere: the assertion and institutionalisation of new opposition forces. Nevertheless, although a comparable dynamic of the collective civil society player's objectivisation and legitimisation can be observed in the three countries studied, this does not exclude divergent dynamics of co-option and vote-catching practices by certain prominent civil society organisations and/or figures. This is the core hypothesis on which this study is based.

**Introduction: the question(s) of civil society**

The emergence of the civil society issue in public debate has been driven by a range of political and historical factors: assertion of *Solidarnosc* in Poland in the 1970s, new social movements in the West, the role of the Catholic Church in furthering democracy and greater social justice in Latin America in the same period, etc. It could therefore be said that this issue is closely linked to criticism of political authoritarianism as a form of governance and the virtually universal challenge to the hegemony of the State as regulator of political, social and economic relations.

The civil society concept is a pure product of Western political philosophy. It has a long, elaborate intellectual family tree featuring Hobbes, Locke, the Anglo-Scottish Enlightenment philosophers, Hegel, Marx, Tocqueville, Gramsci and, following him, the trend of non-classical Marxism. Given this long history, the civil society concept's ideological destiny was

bound to be extremely fluctuant, constantly oscillating between liberalist and Marxist schools of thought until the collapse of the Eastern Bloc and the triumph of the free market economy gave rise to monopolisation by today's dominant neo-liberalist thinking.

One of the key questions raised by the return of the civil society concept to the debates – no longer just the political, but also the scientific debates – concerns its transposition to the South in view of its Western “origin”. Many analysts consider that the historical, economic and cultural conditions that paved the way for the emergence of civil societies in Europe and North America are not found in the Southern countries and are not likely to be found in the foreseeable future. Basically, Southern societies are said to have a certain number of characteristics that belie the dissociation of the political from the social: total dominance of vertical allegiances, communitarianism, poor individualisation, non-separation of the political from the religious, etc.

The report challenges this culturalist approach to civil society. It defends a dynamic notion of civil society in the Southern countries, free from cultural preconceptions. It considers the formation of civil society as an ongoing historical process with an uncertain outcome. It also observes that, despite its Western intellectual lineage, the notion has been somewhat naturalised in the Southern countries due to new uses and meanings being applied to it. Rejecting any normative approach to civil society, the report does not ask what civil society *should be*, but endeavours to show the way in which civil society players *think* and *see themselves*.

### **Historical trajectories and the present state of the debate**

In the three countries studied, there is a close correlation between the emergence of the civil society issue and the more or less established crisis of the authoritarian system. In Cameroon, the transition from the single party to the multiparty system has also marked a transition from one type of society to another. The organised civil sector has flourished since the beginning of the 1990s, with the number of NGOs swiftly reaching 10,000. Yet the most remarkable thing about the path civil society has taken in this country is the fact that not one, but two civil societies can be observed there, depending on whether you are in Yaoundé, the politico-administrative capital and seat of power, or Douala, traditionally more rebellious. In other words, the change of focus turns up different civil societies that are more or less marked by their proximity to the seat of power.

The civil society issue in Cameroon is also inextricably linked with the issue of poverty reduction and the renegotiation of a new social contract. As a beneficiary of the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative, Cameroon represents a sort of test ground for civil society's involvement in poverty reduction strategies.

Ghanaian society's long-standing tradition of self-organisation has proved an effective weapon against authoritarianism in the past. At a time when the country was suffering from political instability combined with economic slump, the vitality of the civil society organisations formed an effective opposition force. Since the peaceful changeover and the arrival of John Kufuor in power (2000), these CSOs appear to be moving towards a horizontal conception of their relations with the political power, possibly the price they have to pay for their gradual institutionalisation.

In Morocco, the situation is slightly different. The civil society question is put in a specific way here due to the country's Arabo-Muslim heritage. Given this heritage, some posit that it is impossible for a real civil society to emerge on Islamic soil due to the very lack of any distinction drawn by the Sharia between the societal and the private. There is hence said to be a sort of Arabo-Muslim exceptionality as regards (the absence of) civil society. Yet this approach does not stand up to analysis, as shown by the wealth of debates on this question applied to the Moroccan context. In fact, what we have here is a multiform civil society with, in this case, a particular emphasis on the economic aspect of the changes that generate the emergence of players who see themselves as and act as "civil society" and who are often defectors from political action, which they have deserted for associative action.

The three cases studied tend towards two major conclusions:

- Although the issues of democratisation and civil society are diachronically (historically) linked, the fact remains that the emergence of civil society in the three countries cannot simply be put down to an effect induced by the delegitimisation of the authoritarian State. This emergence is also driven by voluntary dynamics for social change that, granted, stand their own against the State, but also bring with them an alternative view of the common good whose production stops being solely the State's responsibility.
- Although civil society has emerged everywhere based on the watchwords of less State, more freedom(s) and private initiative, enlargement and pluralisation of the public arena, etc., the fact remains that the phenomenon does not sanction a break between society and the State. In fact, the political authorities have more or less accompanied this process when they have not encouraged it with a view to channelling or controlling it. The abundance of "governmental" NGOs in the three study countries bears witness to this fundamental ambiguity, which donors should take into consideration.

### **Repertoires of action and intervention methods**

The diversity of avenues taken in the formation of civil society is equalled only by its methods of action and intervention. Although the promotion of democracy and economic development generally sums up the goals set, these two aims themselves give rise to a vast range of different interventions in terms of methods and resources. The report focuses on the following areas of intervention:

- Enlargement of democratic arenas and electoral monitoring,
- Improvement of governance and combating corruption,
- Defence of human rights,
- Poverty reduction and, for Cameroon only, combating the HIV epidemic,
- The issue of female emancipation,
- The urban issue (Morocco only).

The link between democracy and civil society is one of the most debated questions since Tocqueville wrote his famous essay on democracy in America. The view of transitology on this subject is also interesting, although it nevertheless concludes that the role actually played by civil society is somewhat minimised in phases of democratic transition and consolidation.

- *Democracy and governance*: One observation on **Cameroon** that should be made here is the discrepancy between the level of mobilisation during electoral campaigns and civil society's poor structuring in this area. NGO reports on the 2002 electoral process

show the problems civil society had with establishing itself as a credible participant (in the eyes of the public authorities) in the promotion of electoral transparency in Cameroon. Improved capacity for action in this area, as in the defence of human rights, calls for the formation of open and democratic NGO networks and better training for observers. As regards combating corruption, a real problem in Cameroon as a country that Transparency International has twice placed top of the list of the world's most corrupt countries, it is worth noting the remarkable work done by the Catholic church and the private press, even though the latter's action may be debatable. Overall, however, the results are mixed in this area too, with transparency also being a recurring problem for the organisations that answer the anti-corruption call. In **Ghana**, the public also debate centres on democracy and the rule of law, along with combating corruption. A distinct place should be found in this for the Centre for Democracy and Development, a think tank working on democracy and heavily supported by a number of Western private and public institutions. In **Morocco**, what sets civil society apart is the implementation of new forms of collective action to defend associative practice such as organised by the Public Freedoms Code. Also of note is the creation of an electoral monitoring collective, which will provide relatively precise observations on the running of the 2002 general election. The major conclusion to be drawn at this stage in the analysis is that, despite the good will and sincerity of certain of its players, civil society in the three study countries is struggling to have any real influence on the political process. Either this is still fairly largely controlled by the State, or the positions of influence acquired in "civil society" serve as a springboard to secure positions of political power or win votes, or civil society acts as a refuge for the politically disenchanted to make themselves anew, or the civil society "label" is used to plug into international assistance channels. If civil society is to effectively play its "democratiser" role, it must enter into a process of politicisation, even though it can obviously never replace politics themselves.

- *Poverty reduction and combating AIDS*: Poverty reduction is indisputably shaping **Cameroon's** new civil action landscape, itself strongly legitimised by the donors' standpoint and the inclusion of Cameroon in the HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) initiative. In this context, the participation of civil society is at the heart of the poverty reduction strategies, but to what effect? Poverty reduction is still restricted to, if not worked on exclusively by, an extremely small number of NGOs with good visibility of the international community's programmes in Cameroon and experience in conducting projects in partnership with the international community. Hence the restrictive, selective and indirect participation of civil society, even though the stated intention is for international assistance to be delivered directly to the recipients. This contradiction calls for attention. As regards *combating AIDS*, two periods can be distinguished in the mobilisation of civil society in Cameroon. The first covers the period from 1990 to 2000 with the dominance of "double agents", anti-AIDS players working at the junction of the public and private spheres. The second covers the following decade with the upsurge of a "new wave" of players, confronted nevertheless, like the previous generation, with disparities needing to be addressed by the actions to help the most vulnerable populations.
- *Actions to assist women*: This is a priority area of action for the civil society organisations. In **Ghana**, both the public authorities and the women's associations themselves employ a powerful rhetoric. This goes hand in hand with another rhetoric regarding the promotion of SMEs to further economic development. Consequently, the women's NGOs working on female entrepreneurship are influential, even if female company heads are not always taken seriously and some of these associations

sometimes succumb to the appeal of political vote-catching. The issue of women is approached with the same intensity in **Morocco**. For example, the setting up of a support network for the Plan for the Integration of Women (late 1990s) was a particularly high point in the structuring of Moroccan civil society in view of the fact that the issues raised by this Plan prompted a schism, with the Islamic fundamentalists fighting against it and the feminist associations fighting for it. Yet what is important is that this debate provided an opportunity for these associations to co-ordinate their action, take a position on the political scene and, basically, acquire legitimacy and visibility.

- *Civil society and the urban issue*: The urban issue represents an arena for the major deployment of associative action in **Morocco** in the 1990s and 2000s. For example, a good proportion of the 40,000 associations spread around the country work on urban regulation. It would hence be an understatement to say that the urban issue is of pivotal interest in Morocco, as tragically demonstrated by the recent Islamic fundamentalist attacks in Casablanca. In a country where the rate of urbanisation is around 60%, urban space ownership strategies are necessarily eminently political, propelled in this by a highly diverse associative drive. Here, in this melting pot of neighbourhood associations, a new town-dweller identity is being forged, which looks a little like the paradigmatic figure of the urban civil societies found in the three cases.

Two remarks should be made to conclude this section on the link between civil society and economic development:

- Firstly, although it is now well established that the NGOs play a considerable role in taking on responsibilities that normally come under the jurisdiction of the public authorities (health, education, habitat, etc.), there is a trend towards the growing autonomy of NGOs from the State bodies. An NGO is admittedly independent by definition, but the oft-stated argument of complementarity with the public authorities is frequently ripped to shreds in reality. This uncoupling is of all the more concern since the donors are increasingly tending to have Southern NGOs implement donor-designed and financed projects, leaving the national and local public institutions out in the cold. Would it not be better to replace this approach with a “triangular” partnership made up of donors, NGOs (from the North and South) and Southern public authorities?
- Secondly, and along the same lines, thinking is required on the “umbrella” role played by the Northern NGOs with regard to the Southern NGOs. On as competitive a market as development, long-established situations are found whereby certain NGOs monopolise the role of interface between the Northern public authorities and the Southern NGOs, which are reduced to implementing projects designed elsewhere and in which they have little say. We feel that there is an urgent need to look into a redefinition of the role of the Northern NGOs in development assistance.

### **Institutionalisation and segmentation approaches**

The institutionalisation referred to here concerns the capacity of the civil society organisations to establish themselves as legitimate social regulation players in societies with increasingly complex functions and a social division of labour. Partnership, both national and international, would appear to be the cornerstone of this process.

- *The national partnership*: In **Cameroon**, two main methods of institutionalisation can be analytically defined: “top down” and “bottom up”. The first is underpinned mainly

by the law of December 1999 reforming the legal framework for NGOs and associations and, in a new move, differentiating between the NGO “label” and other “associations”. Yet the major feature of the new law is that it regularises the situation of certain NGOs managed in a highly individual manner by establishing the “one-person NGO” concept with reference to the possibility, for some NGOs, to be made up of just one person. Various other of this law’s provisions make the conditions for creating NGOs more flexible, but also “rationalise” the State’s control over the organised civil sector. The second, apparently paradoxical method concerns Cameroonian civil society’s “need for the State”, i.e. the tendency for numerous NGOs and associations to form more or less close partnership links with the public authorities to the point of sometimes appearing to be partly government-owned bodies. The Paul Ango Ela Foundation is a typical example of this. In **Ghana**, although the horizontal partnership (i.e. between NGOs) is developed, it seems to obey short-term if not informal reasoning based on often changing interests. Special mention should nonetheless be made of ISODEC, made up of three Ghanaian NGOs and two international NGOs. Set up in 1987, ISODEC is a benchmark for joint ventures apt to spread through West Africa. In **Morocco**, the dynamics observed in the above two cases can also be found, but in a possibly more formalised manner: a tendency for the associative fabric to self-organise and co-ordination between NGO action and public policies. However, these unifying pulls, at work to differing extents in all three cases, are scored with ambivalence. They no doubt contribute to the efficiency of associative action, but constrain it within new frameworks that the public authorities and their international partners more or less manipulate, use for their own ends and even distort. It is moreover worth noting that the issue of institutionalisation in Morocco is inextricably linked with the broader issue of the restructuring of labour relations, especially the crisis of working class trade unionism and the ensuing emergence of an employers’ interest group, the General Confederation of Moroccan Enterprises, as a significant labour relations player. The institutionalisation of this group is indisputably in keeping with the principles of the “civil society” and “good governance” model.

- *The international partnership*: Integration into the international partnership networks is a favoured way of institutionalising civil society organisations, insofar as it makes them legitimate and credible and gives them access to appreciable symbolic, material and financial resources. Capitalising on its standing as a “good student” of the Bretton Woods institutions, **Ghana** and its CSOs (civil society organisations) receive a great deal of assistance from bilateral and multilateral donors such as the World Bank, the United States, the various European co-operation set-ups and the German foundations. Ghana is hence clearly becoming a focus of international assistance. Although this concentration of assistance creates a favourable situation for the CSOs, it is not free from adverse effects, especially a certain tendency towards the dispersion of assistance, and even negative repercussions brought on by the donors’ different approaches. Note that France, a newcomer on the Ghanaian scene, has already overtaken Great Britain, Ghana’s former colonial power, in terms of bilateral assistance, but remains fairly marginal as regards relations with the CSOs. This development needs to take firm root. The divergence between donor and associative movement approaches is even more pronounced in **Morocco**. Like Ghana, this country receives a great deal of international assistance. It received 733 million euros in net ODA in 1999 and 452 million euros in 2000. France, extremely present in Morocco for historical and political reasons, supports several NGOs working on local development since, unlike other donors, it has chosen to opt for political co-operation with Morocco. The issue of decentralised or non-governmental co-operation is not

only relegated to second place, but is also prohibited from hindering governmental co-operation. This, we repeat, political choice results in the French Department for Cultural Co-operation and Action (SCAC) having a certain lack of knowledge of the Moroccan associative fabric. This is paradoxical considering the importance that France attaches to its relations with Morocco and especially considering the restructuring that is affecting this fabric increasingly closed in on by the Islamic fundamentalist movements.

However, segmentation dynamics are on the move in response to these institutionalisation approaches. The intensity and recurrence of these dynamics defies any attempt at a classification. Indeed, the three study cases paint a picture of three highly divergent associative landscapes structured around different kinds of dividing lines: geographic, statutory, corporatist, legal, philosophical, organisational, etc. This diversity made it seem rather futile to endeavour to draw up a classification, which would inevitably only reflect what is happening right now. We preferred instead to put forward a CSO identification grid based on a reasoned number of criteria: objectives, targeted populations, organisational structures, working methods, doctrines, etc. Note that most of the analysts considering the question reject the hypothesis of a single typology meeting with a consensus.

Two observations can be made at the end of this third part of the study. The first is that of the extreme diversity, if not heterogeneity, of the associative field in the three study countries along with a sort of “vogue” that influences the players’ knowledge and weighs on their preferences. In this context, in-depth knowledge of the associative scene is inevitably called for to be able to identify “credible” NGOs likely to be the reliable partners to which French co-operation understandably aspires. This implies that it sociologically immerses itself in the scene in question to be able to find its way around it.

The second observation refers to the sustainability of the CSOs mentioned in this report. Without pretending to be a crystal ball, we have reason to believe that this process is well underway. Granted, its outcome remains uncertain, as is the outcome of the move away from authoritarianism observed in Cameroon, Ghana and Morocco. Yet certain achievements appear sufficiently consolidated so as to cast doubt on a pure and simple reversal of the process: freedom of expression and association, increase in political participation, (more or less advanced) easing of the conditions for collective action, multiparty system, etc. Associative vibrancy has benefited enormously from this, albeit at the cost of certain shifts that are somewhat incompatible with the idea of the common good, which is of the same essence as the idea of the virtuous civil society. Yet a new direction has been taken with the institutionalisation of this civil society, even though it would be risky to forecast its leading to a real renewal of social players and a less unequal reallocation of economic and political resources in the Southern countries.

### **General conclusion: (re)thinking the link between the State and civil society**

The civil society issue cannot be understood without looking at the overall political environment, both national and international. Civil society in Cameroon, Ghana and Morocco is engaged in a complex process of interactions with political society in the broad sense, and central government in particular, even though its constituent organisations may pretend to ignore this by insisting on their “non-governmental” nature. In any case, the State weighs, albeit passively, on civil society, which defines itself in relation to the State, even if it is just

to gain or mark its independence from the State. It is therefore logical to wind up this study with a closer look at this relationship.

*The civility of the civil society in question*

For all their differences, the three situations analysed here hint at the gradual institutionalisation of “real” civil societies, i.e. products of a history and consequently removed from the general outline laid down by classical political theory. Whether in Cameroon, Ghana or Morocco, the affirmation of organisations calling themselves civil society tends to suggest that two complementary dynamics are at work. Firstly, a dynamic is at work to change the action taken by these organisations, which, initially driven by a “bottom-up” force, is entering into a process of professionalisation, if not routinisation, and institutionalisation accompanied by the emergence of leaders and spokespeople who are at least established if not always totally legitimate. Secondly, there is a growing trend towards the restructuring of the labour relations mechanisms whose functional nature is tending to replace “traditional” society’s organic solidarity. Yet, although it can be said that this process effectively marks the emergence of civil societies in the modern sense of the term, the fact remains that the horizontal nature of the resulting social relations is in no way at odds with the persistence, sometimes within one and the same organisation, of vertical allegiances and patrimonial operating methods. The complex play of tradition and modernity is not a zero-sum game, contrary to the assertions of certain modernisation theorists. In other words, tradition and modernity are not mutually exclusive since change arises from their combination in a given historical configuration. It consequently comes as no surprise that the NGOs reviewed here simultaneously pertain to traditional *and* modern forms of solidarity. Neither is it surprising to find that certain “traditional” forms of association can successfully implement extremely modern strategies to access the public arena.

The real question therefore does not concern the traditional or modern nature of these institutions, but basically their ability to set and achieve collective interest goals. This touches on the major problem facing all civil society empowerment policies, which is the identification of NGOs that really create a social link, are attached to producing a common good, favour running in-house operations democratically and combine efficiency with representativeness. It is of the utmost importance to be aware of this, given the growing mass of NGOs and other associations set up in Africa in the wake of the liberalist reforms of the 1990s, many of which have no other goal than to serve the private interests of development entrepreneurs skilled at publicising relations between the populations and national and/or international donors. In addition, there are the associative structures whose sole aim is to be a vehicle for the enhancement or creation of a pool of voters for politicians lacking support and legitimacy, and even those structures driven directly by certain authorities to fashion “made-to-measure” civil societies. The combination of all these structures provides a gauge of the complexity of the question that this study’s concluding recommendations endeavour to answer.

This means, to complicate the debate further, that even the most authoritarian regimes will tolerate the existence of a flourishing associative sector if the associations are “apolitical” and hence contribute to the depoliticisation of the public arena. Tolerated, they could serve as “safety valves” to avoid any serious political dispute. The authoritarian Sub-Saharan States tried their hand at this, not without success, for over thirty years even though the vitality of the associative principle proved that State domination was incomplete. More generally, the arrival of civil society on the scene could, as in the case of Morocco in this study, replace the

State following its withdrawal from the “social issue”, which needs to be neutralised and depoliticised. This gives an idea of just how much the heritage of the “years of lead” continues to weigh on these emerging civil societies as does the persistence of authoritarian reflexes and the potency of patrimonialism as a method of socio-political regulation. In the face of these weighty structural logics, how much can civil society really influence public life?

### *Civil society versus the State?*

Many discussions of civil society appear consciously or unconsciously to see civil society as being opposed to the State and, more generally, to politics themselves. However, as this report shows, things are not that straightforward and the interactions between civil society and political society, between the private sphere and the public arena, are at the very heart of the underlying dynamics running through the Southern societies. So, far from being mutually exclusive, civil society and political society interpenetrate. The local players have moreover taken this fact on board and adjusted their strategies accordingly, having learned to “navigate” between the local and the global, the public and private, the political and the social, and the economic and the political. To risk using an image, these are players holding many cards who know how to best use the wider window of opportunity offered by these “straddling” strategies to their advantage.

The reason for this dualistic approach to the State/civil society “couple” is found in the State’s totalitarian (in the East) or authoritarian (in Africa) nature, which lasted through to the beginning of the democratisation wave in the early 1990s. The logical upshot of this was that civil society’s emergence was justified in the name of opposition to State intervention fuelled by the radical delegitimisation of the State. This could not fail to be largely taken up by the donors and incorporated into their development assistance policies. Consequently, the necessary economic reforms sometimes looked like an anti-State crusade in which civil society embodied the negation of the public authority and its ideal(ised) substitute. In this context, considerable responsibilities hitherto assigned to the State, including in an area as sovereign as security, were gradually transferred to civil society. With the State standing powerless, having been relieved of its vital functions, it was up to civil society, painted in glowing colours, to take on the Promethean burden of building democracy and development.

Yet can civil society replace the public authority? Does it have the vocation and the capability? Granted, civil society is a vital opposition force in democracy and should be strengthened since “only power can stop power” (Montesquieu). However, although assistance policies should support and accompany the emergence of social power in the shape of civil society, care also still needs to be taken to ensure that this power, without the ultimate political regulation body in the form of the State, does not generate adverse effects such as localism, fragmentation, privatisation of violence, various incivilities, etc. Nothing would be more damaging to civil society itself than the belief that it automatically had organisational and management capabilities that could provide the regulatory mechanisms specific to the public authority. To see the emergence of civil society as “revenge” on the authoritarian State is to be deluded that civil society is virtuous by nature (which it is not) and to believe that it is the bearer of a finished, consistent and rallying project for society as a whole, which is the role of political society.

To highlight the limits inherent in the messianism of certain pro-civil society arguments is naturally not to discredit civil society consolidation assistance policies in the Southern countries and even less to underestimate civil society’s contribution to the enlargement of

democratic arenas (see the Zongo affair in Burkina) and to the promotion of a better quality of socio-economic life in these countries, as has been amply underscored in this study. However, we would like to take this opportunity to make three important comments:

- The often normative and prescriptive approach to civil society should be replaced by a functional approach within which assistance for the consolidation of civil society is not considered to be an end in itself, but a cog in a broader system of assistance for democratic governance in the Southern countries, especially those in the Priority Solidarity Zone.
- Stepping up the NGOs' intervention capacities should go hand in hand with the development of partnerships associating central government and/or the local authorities, in keeping with each party's identity and skills. This tactic would identify the most credible NGOs. Granted, the process is not infallible, but it would most probably provide a guiding light in a sector (NGOs) whose transparency is not always its main characteristic.
- The emphasis placed on civil society should itself be underpinned by a reinstatement of politics. As stated earlier, the discussion on civil society is not politically neutral. And we have seen what an apolitical conception of civil society can cover. Civil society would have to undergo a process of politicisation to be able to prompt a democratic and developmental investment. Yet, most importantly, its enhancement would have to go hand in hand with the enhancement of political society (the State, political parties, institutions, etc.), which some civil society support policies seem to ignore. The success of economic and political reforms in the Southern countries actually relies on the dynamic interaction between the State and civil society as distinct, institutionalised and complementary entities. The weakening of the State and the downgrading of politics inherent in certain co-operation policies do not inevitably strengthen civil society, even if this is the aim. Often, they give rise to the spread of "vacant arenas" conducive to the spread of incivility as a harbinger of a Hobbesian state of nature.
- From this point of view, we feel it essential to maintain a certain French specificity in terms of the State as the higher political and economic regulatory authority. We have seen that the French political culture differs in this regard from the English-speaking political culture. Such a particularity can and must remain the "trademark" of French co-operation and is nothing to be ashamed of, provided that it is accompanied by a significant effort to open up to civil society and political forces in all their forms, the ruling party and the opposition combined. France could cultivate its State-to-State relations, while dialoguing positively with all the stakeholders without exception or prejudice.
- Given this, it is neither absurd nor politically incorrect to suggest that France could help consolidate structures for mediation between civil society and political society such as the political parties and the unions. This means not so much providing financial and material assistance as making a contribution to training in militant action in the noble sense of the term: electoral monitoring, techniques for questions to parliament, improving the social dialogue, etc. The German foundations excel in this area, so why shouldn't France?
- Last but not least, the powerful religious dynamics extensively at work in African societies in both the north and south of the Sahara should be given all the attention they deserve. Virtually everywhere, the religious organisations have effortlessly established

themselves as major civil society players and work in sectors often forsaken by the State: health, education, female employment, etc. Our Jacobin and secular culture immediately and sometimes rightly make us sceptical, if not distrustful of this type of interventionism. Yet civil society is also exactly that: the Islamic fundamentalists who pervade Morocco's urban ghettos and the protestant fundamentalist movements that occupy the field of social and health action in Ghana and elsewhere. This is a reality of today's Africa, and it would be dangerous to ignore it or, worse still, deny it. It calls for our close attention.



# PRÉAMBULE

## I. Rappel succinct des termes de référence

L'étude a pour objectif global de dresser un « état des lieux » des acteurs qui se mobilisent en tant que ou au nom de la société civile dans trois pays de la ZSP, à savoir le Cameroun, le Ghana et le Maroc. Trois objectifs spécifiques sont définis dans cette perspective :

- a) L'établissement d'une typologie des acteurs dont il s'agira également d'indiquer les caractéristiques principales, notamment la participation au développement économique et social des trois pays retenus, ainsi que leur origine et leur genèse.
- b) L'étude des relations que ces acteurs entretiennent entre eux et avec leur environnement, en identifiant les clivages potentiels qui les traversent.
- c) L'évaluation de la pérennité des structures associatives qui forment la société civile, et de l'évolution probable des dynamiques en cours.

Il est attendu de cette étude une meilleure appréhension de la réalité concrète des acteurs en question, et cela au travers de la mise en comparaison synthétique des observations faites dans chacun des trois pays.

De cette synthèse doivent pouvoir se dégager une idée plus claire de la notion de société civile ainsi qu'un certain nombre de propositions concrètes en faveur du renforcement des capacités d'intervention et d'expression des sociétés civiles du Sud dans les processus locaux ou nationaux de développement.

## II. La société civile, une notion polysémique à usages multiples

Qu'on le déplore ou qu'on s'en félicite, le thème de la société civile est aujourd'hui central dans les débats publics. En effet, qu'il s'agisse du Nord, où se pose la question de l'État « modeste », ou du Sud, où l'émergence de la société civile est vue comme la condition du développement et de réalisation des indispensables réformes démocratiques, ce thème fait désormais partie du lexique des acteurs politiques et sociaux nationaux, ainsi que de celui des bailleurs de fonds qui l'ont intégré à leurs répertoires d'action.

Mais s'il convient de prendre au sérieux la question de la société civile, ne serait-ce que parce que des acteurs se mobilisent et prennent parfois des risques en son nom, il est tout aussi important de souligner que son succès fait problème, du fait même de son ampleur. En effet, l'usage de cette notion paraît parfois inapproprié, sinon incantatoire et propice à des instrumentalisation idéologiques qui ne veulent pas dire leur nom. Victime de son attractivité, la notion de société civile souffre également de son

imprécision et de son caractère extraordinairement polysémique, au point d'apparaître comme une notion « attrape-tout » et dont la difficulté de définition n'a d'égale que la richesse de la généalogie scientifique.

Faire état des réserves scientifiques légitimes que doit inspirer la notion de société civile — ce qui ne signifie pas qu'il faille s'en détourner ou conclure à sa non pertinence — peut paraître provocant alors que le monde célèbre l'émergence d'une société civile internationale dont Porto Alegre serait le berceau, comme figure vertueuse de l'opposition à la mondialisation libérale. Mais c'est un détour obligé si l'on veut cerner avec un minimum de précision les contours de cette notion, en distinguant ses vertus analytiques de ses usages idéologiques et/ou normatifs. Faire le ménage des concepts est, du reste, un des objectifs assignés à cette étude. Et l'on ne peut s'y atteler qu'en soulignant d'emblée, avec la plupart des analystes qui s'y sont intéressés, le caractère fuyant, allusif, ambigu, voire assez peu opératoire de cette notion. Celle-ci inspire même une telle méfiance à certains qu'ils y voient un « mythe »<sup>1</sup> ou, pire, un « gadget »<sup>2</sup>. Mais si l'on peut admettre qu'il y a incontestablement un effet de mode dans l'usage parfois immodéré, voire ambigu, de la notion de société civile, force est néanmoins de reconnaître qu'elle constitue désormais une catégorie de l'action, structurant des discours et des stratégies complexes qu'une sociologie des acteurs ne saurait ignorer sous peine de s'interdire de comprendre les logiques sociales et politiques à l'œuvre dans les pays du Sud.

### III. Une même notion, des réalités contrastées

La prise en compte de la société civile dans les projets de développement et les politiques de coopération paraît aujourd'hui faire l'objet d'un large consensus. Mais la notion de société civile est-elle appréhendée de manière identique par l'ensemble des bailleurs de fonds ? Recouvre-t-elle la même réalité partout ? Sous réserve d'une discussion plus approfondie dans les pages qui suivent, on peut avancer, pour répondre à la première question, que l'on se trouve en fait en présence de traditions politiques et culturelles différentes selon qu'il s'agit des coopérations nordiques ou anglo-saxonnes, ou de la coopération française : en effet, on a le sentiment que la notion de société civile a du mal à s'imposer en France où, d'ailleurs, son apparition dans le débat public est assez récente, au contraire des pays anglo-saxons caractérisés par un volontarisme pro-société civile beaucoup plus accentué. La raison principale en est sans doute un rapport différencié à l'État, la culture politique française s'articulant autour d'une conception très interventionniste de l'État alors que les traditions politiques anglo-saxonnes privilégient plutôt le dynamisme associatif de pair avec une vision minimaliste de l'État. Quant à la seconde question, on peut se demander si, l'émergence des sociétés civiles dans les trois pays retenus se faisant dans un contexte autoritaire, post-autoritaire et, dans la meilleure des hypothèses, libéral, ce dont il s'agit, *in fine*, ce n'est pas un simple réaménagement des formes et modalités de la régulation autoritaire qu'une société civile « domestiquée » aurait pour fonction de stabiliser et légitimer. Question subsidiaire : la formation de la société civile ressortit-elle aux mêmes logiques socio-politique au Cameroun (où le poids de l'organisation communautaire et villageoise paraît prédominant), au Ghana (que semble caractériser une tradition plus « libérale ») et au Maroc (que discriminent centralisme et segmentarisme) ? C'est dire si la réflexion sur la société civile ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur le rôle de l'État, ainsi qu'on tentera de le montrer dans cette étude.

Diversité en amont donc, mais également diversité en aval : en effet, les trois pays ici retenus présentent certes des ressemblances — dont la plus évidente comme élément de catégorisation seulement est leur appartenance commune à la ZSP — mais aussi des dissemblances. Le Cameroun et le Ghana sont situés en Afrique subsaharienne alors que le Maroc appartient à l'ensemble maghrébin ; deux de ces trois pays (Cameroun, Maroc) sont plutôt francophones alors que le troisième (Ghana) est anglophone ; *last but not least*, le Maroc s'inscrit dans une longue tradition arabo-islamique (il est d'ailleurs membre de la Ligue arabe), là où le Ghana et le Cameroun sont davantage marqués par l'héritage culturel et politique occidental-chrétien apporté par la colonisation européenne, mais tout en restant distincts par leur tra-

1. J.-J. Chevallier, « Présentation », dans CURAPP, *La société civile*, Paris, PUF, 1986.

2. D. Lochak, « La société civile. Du concept au gadget », dans CURAPP, *op. cit.*, 1986, p. 44-66.

jectoire historique et politique. Au total, l'échantillon choisi propose donc trois pays que bon nombre de facteurs (géographique, historique, culturel, politique, religieux, économique, etc.) opposent. Il n'est donc pas illégitime, au regard de cette hétérogénéité, de faire l'hypothèse que la problématique de la société civile se pose de manière spécifique dans chacun des trois cas, et qu'elle doit donc être appréhendée en tenant compte des réalités politiques et sociales propres à chacun d'eux. A titre d'exemple seulement, le Maroc paraît devoir poser un problème à cet égard. En effet, si l'on suit les conclusions d'une certaine islamologie imprégnée de culturalisme, il ne peut y avoir de société civile en terre d'islam puisque la *Charia* ne reconnaît pas la dissociation du politique et du sociétal, du public et du privé. Or, comme on le verra ultérieurement, l'autonomisation du politique est une condition *sine qua non* de l'émergence de la société civile. Dans l'absolu, l'hypothèse de l'incompatibilité entre islam et société civile est donc recevable, mais uniquement en théorie. Car, en réalité, elle ne résiste pas aux arguments des historiens qui montrent, sans équivoque possible, que ce n'est pas le contenu dogmatique de l'islam mais les conditions historiques de sa propagation qui expliquent le rôle hégémonique de la religion dans les pays musulmans et les difficultés de différenciation entre la société et l'État qu'on y observe<sup>3</sup>. Cette hypothèse est en outre difficile à soutenir au regard de l'intensité des débats qui agitent aujourd'hui les milieux scientifiques, politiques et associatifs arabo-musulmans autour de la question d'*al-mujtama' al-madani* (société civile, en arabe), objet de très vives controverses, comme le montre le cas marocain ici analysé. Si les pays arabo-musulmans accusent un retard certain en matière de démocratisation et d'institutionnalisation de véritables sociétés civiles, le thème même de la société civile mobilise très fortement les énergies et les imaginaires politiques, en même temps qu'il articule les discours et les stratégies des acteurs.

Le constat de la diversité s'impose donc sans coup férir mais, soulignons-le avec vigueur, il n'interdit pas la comparaison féconde. Du reste, l'une des règles de la comparaison en sciences sociales vise précisément à comparer des cas extrêmement dissemblables et à en faire ressortir les contrastes afin de valider des hypothèses généralisables<sup>4</sup>. L'hétérogénéité n'est donc pas un obstacle en soi. Elle peut même s'avérer utile dès lors qu'il s'agit d'étudier des *processus*, ce qui est le cas ici puisque nous nous proposons d'étudier le processus d'émergence de la société civile dans trois pays, en faisant l'hypothèse que derrière les particularités nationales il est possible d'identifier des dynamiques similaires, donc comparables. Les conditions concrètes de formation de la société civile dans ces trois pays peuvent différer, de même que les manières de se la représenter ou les réalités qu'elle recouvre. Mais l'enjeu fondamental, lui, est le même partout, puisqu'il s'agit de l'affirmation et de l'institutionnalisation de nouveaux contre-pouvoirs. Toutefois, si, dans les trois pays étudiés s'observe une dynamique comparable d'objectivation et de légitimation de l'« acteur collectif » société civile, celle-ci n'est pas exclusive de dynamiques divergentes de cooptation et de clientélisation de certaines organisations et/ou figures de proue de la société civile. C'est du moins l'hypothèse centrale autour de laquelle s'articule cette étude.

#### IV. Quelques précisions méthodologiques

Au regard de la diversité des situations soumises à l'analyse, du développement hyperbolique de discours sur la société civile et des glissements récurrents entre usages analytiques et usages politiques du concept, le choix a été fait d'une approche inductive de la question. Si la nécessité d'une définition préalable opératoire de la société civile s'impose, il nous a néanmoins paru salutaire de se prémunir contre toute approche normative de la société civile — ce qu'elle *devrait être* — et, au contraire, de chercher à restituer la façon dont *pensent et se pensent* les acteurs qui s'en revendiquent. En d'autres termes, nous avons choisi de demander aux représentants et militants des associations rencontrées de nous faire part de leur façon d'expliquer leur activité, leurs difficultés comme leurs espoirs.

Ce renversement des perspectives présente l'avantage de permettre d'appréhender de façon peut être plus complexe qu'il n'y paraît de prime abord les clivages dans lesquels s'inscrivent les acteurs mais aussi les récurrences et les « effets de théorie ». Si bien que les dynamiques qui apparaissent (par exem-

3. D. Colas, *Le glaive et le fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Paris, Grasset, 1992.

4. M. Dogan et D. Pelassy, *La comparaison internationale en sociologie politique*, Paris, LITEC, 1980.

ple le passage d'une conception de la société civile comme contre-pouvoir à la conception de la société civile comme partenaire des pouvoirs publics ; ou de la problématique de la « société civile » à celle du « mouvement social » et de « l'action collective ») ne s'ordonnent pas nécessairement sur une échelle du plus ou moins étatique ou du plus ou moins coopté.

En termes d'échantillonnage, cette démarche impliquait également de ne pas s'arrêter aux effets de typologies manichéennes qui figent le paysage associatif en n'en restituent pas toute la complexité, même si les rapports pays ont été logiquement conduits à mettre en exergue quelques porte-parole « dominants » de la société civile, dont la forte capacité de s'exprimer et la récurrence de la prise de parole contribuent à l'énonciation d'une problématique légitime de la société civile. Aussi, à défaut de pouvoir casser les points aveugles, ce rapport s'efforce d'en réduire le nombre et de saisir d'autres discours : soit moins éloquents, afin de rendre compte d'une diversité des situations et des opinions, soit moins « légitimes », car provenant des pouvoirs publics, quelque peu cloués au pilori dans le moment d'émergence de la société civile. C'est pourquoi, les entretiens avec les militants associatifs ont été croisés, autant que possible, avec des entretiens avec des représentants des institutions. Cette précaution est particulièrement bienvenue en ce qui concerne le Maroc, compte tenu du souci majeur qui a guidé les auteurs du rapport sur ce pays mais les deux autres rapports également : faire ressortir la forte interdépendance et immixtion des deux sphères, celle des associations et celle des institutions publiques, nationales et internationales. Qu'on étiaie la thèse de la *cooptation* (neutraliser l'opposition et les sources potentielles de contestation en associant ses porte-parole aux denses réseaux de redistribution matérielle ou symbolique) ou celle de la reconnaissance des intérêts défendus dans la sphère civile par la sphère politique, il faut souligner que la scène politique des trois pays retenus est, à des degrés divers, composée de « transfuges » de la société civile vers la société politique et vice versa, pour peu que ces distinctions aient un sens (elles en ont clairement un en matière de positionnement et de représentations collectives).

# CHAPITRE INTRODUCTIF

## LA SOCIÉTÉ CIVILE EN QUESTION(S)

L'émergence de la question de la société civile dans le débat public renvoie à une pluralité de facteurs politiques et historiques dont l'essor, dans les années 1970, de mouvements civiques tels le syndicat *Solidarnosc* en Pologne ou la Charte 77 en Tchécoslovaquie, dont la mobilisation contribua puissamment à l'érosion des régimes de démocratie populaire de l'Est européen. On peut évoquer également la montée des nouveaux mouvements sociaux à l'Ouest ou l'engagement croissant de l'Église catholique en faveur de la démocratie en Amérique latine. En Afrique subsaharienne, voire au Maghreb, la problématique de la société civile s'impose dans les discours politiques (et scientifiques) dès les années 1980 et, plus décisivement encore, dans la décennie suivante. Elle s'articule pour l'essentiel autour de l'idée selon laquelle la société civile aurait un rôle majeur à jouer dans la réalisation des réformes économiques et politiques libérales marquant la rupture, plus ou moins nette, avec les régimes de parti unique. **Il est donc avéré que cette problématique est étroitement corrélée à la dé-légitimation de l'autoritarisme politique comme mode de gouvernance, et à la remise en cause quasi-universelle de la prééminence absolue de l'État comme régulateur des rapports sociaux, économiques et politiques.** Mais si pertinent puisse être ce constat préalable, il est loin de dissiper toutes les incertitudes relatives à la définition de la société civile et à la transposition du concept hors du contexte occidental qui a présidé à sa formalisation. Le détour par la philosophie politique s'impose donc pour en avoir une idée plus précise.

### I. Une généalogie intellectuelle longue et complexe

Pur produit de l'histoire culturelle et politique occidentale, le concept de société civile s'inscrit dans une filiation intellectuelle que d'aucuns font remonter à la philosophie grecque et dont le cheminement « concentre toute l'épopée de la modernité occidentale »<sup>5</sup>. Naturellement, il ne saurait être question de refaire intégralement, ici, la généalogie intellectuelle d'un concept dont le traitement scientifique a donné et donne lieu à une production pléthorique et souvent contradictoire. Il s'agit, plus modestement, d'en livrer un bref aperçu susceptible de déboucher sur une définition simple et opératoire.

Pour tout un courant de la philosophie politique occidentale (Thomas d'Acquin, Pufendorf, Hobbes, Locke, etc.), la société civile s'oppose à l'état de nature en ce sens qu'elle figure l'État organisé par la loi, le lieu d'exercice du pouvoir souverain. La référence à la notion d'« état de nature » renvoie bien sûr à Hobbes qui voit la société civile comme la parfaite négation de cet état de nature où chacun est en guerre avec chacun. On en déduit donc que, pour Hobbes, la société civile est une autre façon de nommer l'État défini comme forme politique et organisée, émanation du contrat social noué entre individus et matérialisation de la **civilité** qui préside à leurs relations.

---

5. S. Khilnani, « La société civile, une résurgence », *Critique internationale*, 10, janvier 2001, p. 39.

Locke reprend à son compte le raisonnement de Hobbes, en particulier l'idée que la société civile figurerait l'État. Mais il s'en distingue par le fait qu'il perçoit la société civile comme la condition non pas de la **coopération** entre individus mais de la préservation de la propriété, elle-même tributaire de l'existence d'un ordre politique légitime, de la tolérance religieuse et du droit à la propriété privée. Locke annonce ainsi l'émergence, au XVIII<sup>e</sup> siècle, d'une conception économiciste de la société civile à laquelle se rattache la philosophie anglo-écossaise des Lumières, et en particulier A. Ferguson et A. Smith.

C'est cependant avec la philosophie allemande classique, incarnée notamment par Hegel, que le concept de société civile trouve le début de sa conceptualisation moderne. Pour le philosophe allemand, celle-ci figure en fait la société bourgeoise et se caractérise par la primauté des intérêts particuliers, individuels ou catégoriels, dont le dépassement ne saurait se réaliser qu'à travers l'État. Cette vision critique de la société civile vaudra à Hegel le reproche de privilégier une conception « totalisante » de l'État laissant entrevoir une absorption de la société civile par ce dernier. Les choses sont en fait plus complexes : car, pour Hegel, la société civile est la préfiguration de l'État et celui-ci en est la figure accomplie. **La conclusion qui en découle est importante au regard de notre propos car elle pose que la société civile et l'État sont inconcevables l'un sans l'autre ; d'où, par conséquent, l'idée, tout aussi importante, que la société civile est, simultanément, autonome par rapport à l'État et dépendante de lui. Elle ne doit pas se confondre avec l'État mais elle n'existe qu'en relation avec lui.**

Avec l'émergence de la pensée marxiste, le concept de société civile connaît une mutation profonde. Celle-ci est d'ailleurs due moins à Marx lui-même, qui ne s'y intéressa pas outre mesure, qu'à A. Gramsci, une des figures emblématiques du marxisme « hétérodoxe ». Co-fondateur, avec Togliatti, du parti communiste italien, Gramsci, qui passera une partie de sa vie dans les geôles mussoliniennes, attachera son nom à une conceptualisation forte et originale de la société civile, en rupture de ban avec l'analyse marxiste classique. Celle-ci, en effet, survalorise le poids des infrastructures dans l'explication du changement social, alors que Gramsci privilégie le rôle des superstructures, constituées solidaiement des sociétés civile et politique. Pour lui, la société civile est un complexe d'institutions privées incluant Églises, système éducatif, syndicats, associations, etc., dont la fonction principale est de diffuser les normes et valeurs indispensables à la reproduction de l'hégémonie sociale. Gramsci est marxiste et ce qui l'intéresse, dans cette perspective, est le rôle de l'idéologie dans l'accomplissement de la domination. Or, argumente-t-il, celle-ci ne passe pas uniquement par la coercition mais suppose également du consentement. La domination durable implique donc qu'elle soit acceptée car perçue comme « naturelle ». Ce processus passe donc par un apprentissage de schèmes d'obéissance dans l'inculcation desquels la société civile joue un rôle stratégique <sup>6</sup>.

**Les analyses de Gramsci** — dont on pourrait rapprocher celles, ultérieures, d'autres penseurs marxistes non classiques comme Althusser et ses « appareils idéologiques d'État », N. Poulantzas ou encore C. Buci-Gluckmann — **éclairent cette discussion d'un double point de vue**, et ce nonobstant le déterminisme idéologique qui les caractérise. **D'une part, parce qu'elles introduisent à une première possible définition de la société civile, i.e. un complexe d'institutions sociales privées ; d'autre part, parce qu'elles soulignent la fonction majeure dévolue à la société civile, i.e. la diffusion de normes et de valeurs, c'est-à-dire d'une certaine conception de la vie en société, des rapports entre individus et groupes sociaux, de la relation à l'État, de représentations relatives à l'ordre, au pouvoir et à la légitimité.**

## II. Un destin idéologique fluctuant

Au regard de l'importance de l'héritage gramscien, il n'est pas étonnant que le concept de société civile ait longtemps été perçu comme un concept marqué à gauche alors que, on l'a vu plus haut, sa naissance s'origine dans la pensée philosophique libérale dont Locke ou A. Smith sont des figures de proue. Faisant valoir des réserves épistémologiques et/ou scientifiques, les théoriciens libéraux comme F. Hayek ou J. Rawls s'en détourneront, au même titre qu'un R. Aron qui le jugeait peu adapté à l'analyse des processus politiques modernes, du fait de son imprécision et de son caractère trop général. Mais

6. Cf., pour approfondir cette discussion, F. Rangeon, « La société civile, histoire d'un mot », dans CURAPP, *La société civile*, Paris, PUF, 1986 ; G. Berger, « La société civile et son discours », *Commentaires*, 46, été 1989, p. 271-278.

l'implosion du bloc communiste, combiné avec l'affaiblissement de l'État, contraint sous toutes les latitudes de consentir à des transferts plus ou moins mutilants de souveraineté, a re-donné une nouvelle légitimité au concept et favorisé sa ré-appropriation par la pensée libérale.

Pour comprendre comment s'est opéré l'investissement libéral du concept de société civile, il faut repartir là où, historiquement, s'est affirmé en premier lieu un pouvoir social annonciateur du retour en force de la société civile : l'Europe centrale et orientale. Quand l'opposition civique entreprend de s'organiser dans les années 1970, la société civile était conçue comme le cadre de participation démocratique face à l'État totalitaire. Ainsi, des intellectuels militants comme A. Michnik ou V. Havel voyaient-ils l'émergence de la société civile comme, *à la fois*, un élan vers une libéralisation politique *et* la réalisation d'un idéal de solidarité et de construction d'une communauté politique qui ne serait pas, comme à l'Ouest, fondée uniquement sur des valeurs individuelles. Mais un glissement de sens radical intervient une fois passées cette époque héroïque et la chute du Mur (1989) : la société civile est désormais définie, de manière beaucoup plus restrictive et normative, comme le lieu de passage à la démocratie libérale et à l'économie de marché. Le concept est approprié par les théoriciens libéraux des transitions démocratiques dans cette région du monde et il ne sert plus qu'à identifier les conditions nécessaires à la transition du totalitarisme à la démocratie libérale, elle-même identifiée avec le capitalisme<sup>7</sup>.

Cet argumentaire est utile au regard du débat sur la société civile en Afrique car, là aussi, cette question a été instrumentalisée par la pensée politique libérale. L'Afrique n'est naturellement pas l'Europe orientale et centrale. Mais, d'un point de vue comparatif, il y a une analogie certaine dans la manière dont la société civile fut représentée comme l'unique solution alternative à la crise de l'État post-colonial autoritaire dont l'échec fut aussi bien politique qu'économique puisque, contrairement à ce qu'il prétendait pour légitimer sa domination, il n'a réalisé ni l'unité nationale, ni le développement économique. Pire encore, cet État s'est progressivement avéré dans l'incapacité d'assumer ses fonctions économiques et politiques les plus élémentaires, y compris dans les domaines régaliens. D'où, dès la fin des années 1980, la mise sous ajustement structurel de la quasi-totalité des États subsahariens. Dans ce contexte, la légitimité des régimes de parti unique devait d'éroder d'autant plus sûrement que le système néo-patrimonial qui avait assuré leur survie se trouvait structurellement fragilisé par la crise économique et le tarissement progressif des ressources de patronage. C'est alors qu'émerge la figure de la société civile comme négation parfaite de l'État autoritaire dévalué, et qu'elle est intégrée aux répertoires d'action des acteurs locaux des transitions démocratiques<sup>8</sup>, des bailleurs de fonds internationaux et des ONG.

La critique de l'État post-colonial autoritaire était pleinement justifiée comme l'est le droit de regard des bailleurs de fonds sur l'utilisation de leur aide (souvent détournée à des fins clientélistes ou frauduleuses). On peut toutefois s'interroger sur la légitimité du glissement progressif qui s'opère dans la foulée, signalant le passage de la critique de l'État autoritaire à celle de l'État comme institution, stigmatisé comme inutile, corrompu, lourdement bureaucratique, budgétivore et donc condamné à céder le pas à l'initiative privée, au secteur informel, au dynamisme associatif et autres « grass roots organizations » comme incarnation idéalisée de la société civile. Le scénario n'était donc plus celui de la critique de l'autoritarisme mais de l'« émasculatation de l'État »<sup>9</sup> par ce que certains analystes n'hésitent pas à appeler l'idéologie libérale. Cela ne signifie pas, naturellement, qu'il y aurait eu une sorte de complot libéral contre l'État (en Afrique et ailleurs), ne serait-ce que parce que les acteurs locaux ont rapidement vu tous les avantages susceptibles d'être tirés de la nouvelle donne libérale et ont ajusté leurs discours et leurs stratégies en conséquence, et parce qu'on peut faire l'hypothèse qu'on assistait là moins à la déconstruction de l'État qu'à sa « reconfiguration dans un contexte de multiplication des contraintes et aussi des opportunités internationales »<sup>10</sup>. Mais il n'en demeure pas moins que cette problématique de la société civile comme vecteur d'une meilleure gouvernance et d'une plus grande imputabilité

7. G. Baker, « The Taming of the Idea of Civil Society », *Democratization*, vol. 6 (3), automne 1999, p. 1-4.

8. L'expression « transition démocratique » est utilisée ici, faute de mieux, en connaissance de cause de sa charge finaliste et téléologique.

9. L. Roniger et A. Günes-Ayata (Éd.), *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Boulder-London, Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 1.

10. B. Hibou, *Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, Paris, Les Études du CERI, 39, 1998, p. 7.

(*accountability*) des dirigeants n'est pas neutre (même si elle prétend l'être). En fait, elle reflète et confirme une « lecture libérale de la réalité » articulée autour d'une opposition normative entre l'État, qui renverrait à l'ordre de la contrainte, et la société civile, qui renverrait à celui de la liberté<sup>11</sup>.

Faire ainsi état des questionnements scientifiques que pose l'usage du concept de société civile ne signifie naturellement pas qu'il faille conclure à sa vacuité ou renoncer à l'utiliser. Mais le bref état de la question qui précède — prévu, rappelons-le, dans les termes de référence de l'étude — serait lacunaire s'il n'abordait pas de front tous les aspects du débat, y compris ceux susceptibles d'induire un certain désenchantement à l'égard d'un concept si valorisé dans les discours et les pratiques des acteurs du développement politique et économique. **Être conscient de la polysémie du concept et des usages multiples, parfois contradictoires, qui en sont faits, ne dispense pas de le prendre au sérieux et d'y voir une catégorie de l'action que l'analyste ou le décideur ne sauraient ignorer.**

### III. La société civile « naturalisée »

S'il est une question qui revient de manière récurrente, c'est bien celle de la pertinence du concept de société civile au regard des situations dans les pays du Sud. En effet, bon nombre d'analystes se montrent plus que rétifs à l'instrumentation scientifique du concept en dehors du contexte occidental dont il est issu. Ils se fondent, pour l'essentiel, sur l'idée selon laquelle les conditions qui ont permis l'émergence de sociétés civiles en Europe et en Amérique du Nord ne sont pas réunies ailleurs, surtout dans les pays du Sud, et ne sont pas prêtes de l'être. Il y aurait donc une exceptionnalité de la trajectoire politique occidentale qui la discriminerait radicalement par rapport aux autres. Ainsi en est-il notamment de A. Seligman, auteur d'un ouvrage remarquable d'érudition sur l'idée de société civile<sup>12</sup>, qui souligne fortement l'articulation étroite entre société civile et individualisme. L'émergence de la société civile, écrit-il, est inconcevable sans l'affirmation de la citoyenneté « libre et égalitaire » comme conséquence du triomphe du sujet privé ; il s'agit là pour lui d'une condition *sine qua non*. S'intéressant aux pays de l'Est européen, en particulier la Pologne et la Hongrie, Seligman note avec justesse que la problématique de la société civile y est indissociable de celle de l'émergence de l'individu comme acteur social et entité morale et éthique. Mais cela ne l'empêche pas de conclure à l'impossibilité de la société civile dans ces deux pays car cette idée, avance-t-il, est absente de leurs traditions politiques<sup>13</sup>.

Cette hypothèse suscite deux ordres de questionnement liés, relatifs au communautarisme et aux cultures politiques comme variables affectant positivement ou négativement l'émergence de la société civile. En effet, l'individuation pose le problème de la « transition » des solidarités « mécaniques » aux liens fonctionnels caractéristiques, selon M. Weber, des sociétés politiques modernes, cependant que les représentations concernant la relation entre sphères et intérêts publics et privés informent décisivement la culture politique<sup>14</sup>. B. Badie souligne ainsi que l'émergence de la société civile est subordonnée à la satisfaction de trois conditions : la différenciation des sphères publique et privée, l'individualisation des relations sociales et la primauté des solidarités horizontales sur les allégeances verticales<sup>15</sup>. Au regard de cette analyse, toute idée de société civile serait donc illusoire dans les sociétés du Sud, réputées être plurales et fonctionner sur un mode néo-patrimonial caractérisé par la confusion du public et du privé : qu'il s'agisse de l'Afrique subsaharienne dont la segmentation ethnico-religieuse et le primat des solidarités communautaires sont (trop souvent encore) perçus comme une réalité indépassable, ou du monde arabo-musulman où le « sociétal » et le « politique » sont indissolublement unis sous l'empire de la *Charia*, explique-t-on sans plus d'égards pour l'histoire qui révèle pourtant une réalité autrement plus complexe<sup>16</sup>. Faut-il donc en conclure que ces régions du monde souffrent de ce que Sztompka qua-

11. C. Newbury, « Introduction : Paradoxes of Democratization in Africa », *African Studies Review*, 37 (1), 1994, p. 4.

12. A. Seligman, *The Idea of Civil Society*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

13. *Op. cit.*, p. 5 et 202-203.

14. Ce qui, au passage, rappelle que la société civile relève aussi du domaine de l'imaginaire.

15. *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard (coll. « L'espace du politique »), 1992, p. 116.

16. P.-L. Luizard peut ainsi rappeler que les sociétés musulmanes ont « toujours su gérer, au cours de l'histoire, un espace politique qui n'était pas sacré », dans « Pouvoir religieux et pouvoir politique au Moyen-Orient. De la tradition ottomane à la modernité réformatrice », *Confluences Méditerranée*, 33, printemps 2000, p. 7.

lifie d'« incompétence civilisationnelle » (« *civilizational incompetence* »), c'est-à-dire une absence de culture politique pluraliste qui y bloquerait l'émergence de sociétés civiles<sup>17</sup> ? En d'autres termes, le concept de société civile serait-il un concept ethnocentré, donc non-exportable au Sud ?

L'argument implicite autour duquel s'articule ce type de raisonnement est qu'en Afrique et dans les pays islamiques, la société et l'État sont tellement interpénétrés qu'ils se confondent totalement. D'où l'absence de société civile véritable puisque celle-ci n'existe que dans l'autonomie par rapport à l'État. Mais l'hypothèse selon laquelle l'État africain aurait absorbé la société civile en s'annexant ses principales institutions est sujette à caution, ne serait-ce que parce qu'elle fait bon marché des multiples procédures inventées par les sociétés subsahariennes pour contourner ou subvertir la domination étatique<sup>18</sup>. Cela ne signifie naturellement pas que l'autoritarisme n'a pas réussi à entraver l'organisation de la société au sein d'institutions puissantes et autonomes. Mais l'on ne saurait en conclure à la totale confusion des espaces respectifs de l'État et de la société, sauf à tenir pour quantité négligeable le potentiel de résistance de cette dernière et à conférer à l'État autoritaire une capacité de contrôle social total qu'il était loin de détenir. En effet, si autoritaire fût-il, cet État était en fait un État « mou » car ne disposant pas des ressources idéologiques, politiques et même coercitives pour parfaire son hégémonie.

Cette stratégie de « dé-totalisation »<sup>19</sup> a d'autant mieux fonctionné qu'elle fut portée par un remarquable dynamisme associatif, vecteur de structuration d'un espace social autonome. Ce point doit être souligné car tous les théoriciens s'accordent pour voir dans l'association l'un des traits constitutifs majeurs de la société civile. Ainsi en est-il de Locke qui l'entend comme « l'association politique instituée entre les hommes une fois qu'ils ont abandonné l'état de nature pour entrer dans un commonwealth »<sup>20</sup> ; ainsi en est-il également des penseurs écossais qui la perçoivent comme le « domaine de la solidarité uni par la force des sentiments moraux et des affinités naturelles » (« natural affections »)<sup>21</sup> ; ainsi en est-il encore de Tocqueville célébrant la démocratie américaine ou de Fossaert<sup>22</sup> affirmant que la société civile devient consistante lorsqu'un nombre significatif d'organisations s'interposent entre l'État et l'espace familial. Ainsi en est-il enfin de transitologues comme Linz et Stepan<sup>23</sup> quand ils entreprennent d'identifier la « fabrique complexe de la société civile » (« the complex web of civil society »). Pour en revenir à l'Afrique, si l'on considère l'association comme la condition *sine qua non* de l'existence de la société civile, alors il faut admettre aussi que c'est un non sens que de poser, *in principio*, que celle-ci y est inconcevable puisque la vigueur du tissu associatif est unanimement reconnue comme l'un des modes d'organisation majeurs des sociétés subsahariennes.

Cette discussion serait partielle si n'était pas abordée, même brièvement, la problématique de l'individuation posée par Seligman, hors laquelle il ne saurait y avoir de société civile, notamment dans les sociétés subsahariennes et islamiques réputées fonctionner sur un mode très communautariste. Pourtant, les recherches anthropologiques les plus récentes tendent à nuancer très sensiblement notre perception de ces sociétés, en y identifiant des processus multiformes d'individuation, en particulier dans les milieux urbains<sup>24</sup>. La thèse centrale qui oriente ces recherches est que la crise économique que traversent les États africains a profondément déstabilisé les systèmes communautaires de solidarité tout en fragilisant les réseaux clientélistes qui autorisaient une certaine redistribution. On assisterait donc, en réaction, à l'amorce de processus d'individuation dont témoigneraient l'explosion du secteur informel, la généralisation des « petits boulots », la montée de la criminalité ou la multiplication des dissidences religieuses, en rupture avec l'ordre traditionnel. Mais les auteurs de ces recherches n'assimilent pas ces processus à ceux qui ont accouché de la naissance de l'individu en Occident. Ils préfèrent parler plutôt d'une trajec-

17. Cité par G. Baker, *op. cit.*, p. 7.

18. Cf. à ce sujet J.-F. Bayart, « La revanche des sociétés africaines », *Politique africaine*, 11, septembre 1983, p. 95-127.

19. *Ibid.*

20. A. Seligman, *op. cit.*, p. 22.

21. *Ibid.*, p. 33 et sq.

22. R. Fossaert, *La société*, t. 5, *Les États*, Paris, Seuil, 1981, p. 184.

23. J.J. Linz and A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and post-Communist Europe*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1996, p. 7-8.

24. Nous pensons surtout à A. Marie (dir), *L'Afrique des individus*, Paris, Karthala, 1997, ouvrage collectif qui réunit une série d'études extrêmement innovantes et stimulantes.

toire africaine en la matière, fruit du compromis dynamique entre l'individuation subjective et la recombinaison des solidarités communautaires. Cette conclusion relativise davantage encore la thèse de Seligman, pour autant qu'on la mette en perspective avec l'hypothèse de C. Jaffrelot selon laquelle l'émergence d'une société civile (et de la démocratie) dans les sociétés prétendument holistiques est susceptible de se réaliser au travers de la capacité des groupes « organiques » à intervenir dans l'espace public. L'ethnie, la caste, la tribu et même les *assabiyyat* khaldouniennes pourraient donc être le cadre structurant d'une société civile non-individualiste, le groupe faisant fonction d'individu collectif au sein duquel s'exprimeraient les stratégies individuelles<sup>25</sup>. **En d'autres termes, la mobilisation communautaire peut être une médiation positive, un mode légitime de participation à la vie de la Cité.**

En conclusion de cette discussion théorique, on voudrait récuser toute approche culturaliste ou occidentalocentrique de la problématique de la société civile telle que la déclinent Seligman mais d'autres encore. Une chose est de reconnaître la filiation occidentale du concept, une autre est d'en conclure à son impossible transposition dans les pays du Sud. Après tout, la démocratie représentative libérale, aussi, est fille de la trajectoire politique occidentale mais est-elle, pour autant, apanage des riches sociétés du Nord et donc inconcevable ailleurs ? Faut-il, au nom du relativisme culturel, exclure les sociétés du Sud de l'accès à la démocratie ? Certes, la société civile « vue du Sud » se donne à voir de manière différente de celle du Nord ; elle s'y prête à des usages inédits et des significations nouvelles ; elle s'y décline selon des modalités particulières et des codes culturels spécifiques. **La plasticité même du concept se prête d'ailleurs remarquablement à ces métamorphoses et plaide pour une approche dynamique et sans a priori culturels de la problématique de la société civile au Sud dont il faut envisager la formation comme un processus historique, et à l'issue incertaine, en cours.**

### **Une définition synthétique et opératoire de la société civile**

*Compte tenu de la complexité de sa généalogie intellectuelle et de son caractère extraordinairement polysémique, le concept de société civile se prête à une multitude de définitions. D'aucuns ont en même dénombré 76 différentes ! Nous privilégierons, pour notre part, une définition simple et opératoire, découlant de la discussion théorico-méthodologique qui précède. Ainsi, on retiendra que :*

L'idée de société civile réfère à celle de *civilité* (dans les relations sociales) et qu'elle renvoie donc à une vision éthique de l'ordre social articulée autour de l'harmonisation entre intérêts particuliers et bien commun. Partant, la société civile peut être identifiée comme l'espace intermédiaire devant exister entre la sphère de l'État et la sphère privée (notamment la famille). Elle est constituée d'une variété d'institutions (groupements associatifs traditionnels et modernes, syndicats, mouvements religieux, organisations socio-professionnelles, etc.) qui se donnent des objectifs d'intérêt collectif, fonctionnent eux-mêmes sur un mode démocratique, interviennent dans l'espace public où leur mobilisation assure l'interface avec la société politique et contribue à l'articulation des demandes sociétales et des intérêts particuliers.

Cette définition relativement simple met en relief cinq éléments constitutifs essentiels de la société civile : 1) une organisation sous différentes formes de vie collective : associations, syndicats, Églises, ONG, etc. 2) une organisation autonome par rapport à l'État, mettant donc en scène, pour l'essentiel, des acteurs non-étatiques même si l'État peut essayer de créer « sa » société civile en impulsant l'émergence d'organisation qui n'ont de « non gouvernementales » que le nom... 3) une fonction qui doit s'exercer pour le bien de tous en agrégeant des demandes tant individuelles que collectives, 4) une position intermédiaire entre sphères publique et privée, 5) enfin une vision des relations sociales basée sur certains principes éthiques, permettant à la société civile de se mobiliser pour interpellier l'État par exemple sur le terrain du développement, de l'injustice, des violations des droits de l'homme, de la corruption, etc. Cette mobilisation sociale est importante, car elle permet non seulement la validation constante du régime démocratique au-delà du moment électoral mais également parce qu'elle introduit une relation verticale entre les OSC et l'État.

25. C. Jaffrelot, « Comment expliquer la démocratie hors d'Occident ? », dans, du même auteur (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala-CERI, 2000, p. 37.

# PREMIÈRE PARTIE

## LA PROBLÉMATIQUE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES TROIS PAYS RETENUS. TRAJECTOIRES HISTORIQUES ET ÉTAT DU DÉBAT

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, il existe un certain acquis scientifique en matière de réflexion sur la société civile dans les pays du Sud, et en particulier en Afrique subsaharienne.

Dans le monde académique anglophone, l'approche scientifique de la société civile en Afrique a été portée, pour l'essentiel, par le courant de la *society centered research* qui s'illustre dès les années 1980 avec des analystes qui ont pour nom J.W. Harbeson, V. Azarya, D. Rothchild ou N. Chazan, cependant que du côté francophone s'illustreront, à la même époque également, J.-F. Bayart<sup>26</sup> et, plus généralement, la nouvelle génération d'africanistes regroupés autour de la revue *Politique africaine*. Les efforts des uns et des autres visant à réhabiliter les sites et modes de production infra-étatiques du politique ont notamment permis, au rebours des approches institutionnalistes classiques prioritairement intéressés par l'État et ses institutions, et par la scène politique officielle, la mise en évidence des dynamiques travaillant la société *en profondeur*. Cette approche alternative entend, selon V. Azarya « re-ordonner les relations État-société » et prendre ses distances avec l'analyse stato-centrée en privilégiant une acception large du politique<sup>27</sup>.

D'un point de vue méthodologique, l'approche « par le bas » emblématique de *Politique africaine* et la *society centered research* se signalent donc par le même souci de remettre l'État à sa (juste) place<sup>28</sup>. Mais *Politique africaine* se distingue néanmoins par un volontarisme « pro-société civile » de moindre intensité et peut-être, selon certains critiques, par sa propension à confondre parfois société et société civile en utilisant ce concept dans un sens si extensif qu'il en deviendrait un concept attrape-tout et en perdrait sa capacité analytique<sup>29</sup>. Reste, malgré tout, que la « posture » *Politique africaine*, en dépit des limites inhérentes à l'approche « par le bas »<sup>30</sup> qu'elle incarne, a représenté une véritable rupture épis-

---

26. Nous pensons en particulier à *L'État au Cameroun* (Paris, Presses de la FNSP, 1979) dans lequel Bayart inscrit sa réflexion dans le droit fil des analyses gramsciennes ainsi qu'à son « Civil Society in Africa », dans P. Chabal (Éd.), *Political Domination in Africa..Reflections on the Limits of Power*, Cambridge, CUP, 1986, p. 109-125.

27. « Reordering State-Society Relations : Incorporation and Disengagement », dans D. Rothchild et N. Chazan (Éd.), *The Precarious Balance. State and Society in Africa*, Boulder and London, Westview Press, 1988, p. 3 et 18.

28. Pour une discussion approfondie de l'approche « par le bas », on lira C. Toulabor, *L'aventure de Politique africaine. L'histoire d'une revue pas comme les autres* (à paraître).

29. K.F. Hansen, « Traditional Elites and Democracy : Civil Society and State-Society Relations in Cameroon », dans M.H. Hansen and A. Engelsen Ruud (Éd.), *Weak ? Strong ? Civil ? Embedded ? New Perspectives on State-Society Relations in the Non-Western World*, University of Oslo, Centre for Development and the Environment, 1996, p. 83-96.

témologique dans l'africanisme universitaire. L'accent ainsi mis sur les « modes populaires d'action politique » et sur les « Objets politiques non identifiés », largement ignorés par les approches classiques<sup>31</sup>, annonce d'une certaine manière le retour de la société civile dans le champ de l'analyse scientifique au moment même où ce thème s'impose aux acteurs politiques subsahariens et aux bailleurs de fonds, et commence à structurer leurs discours et répertoires d'action.

Concomitance du phénomène ne signifie toutefois pas similitude des modalités historiques et politiques d'émergence des sociétés civiles « réelles ». Qu'il s'agisse du Cameroun, du Ghana ou du Maroc, si le « moment » société civile correspond globalement à une mise en cause de l'État autoritaire et de son dirigisme économique, et si les enjeux sont comparables d'un pays à l'autre, il n'en demeure pas moins que multiples sont les cheminements de la société civile et des institutions qui s'en réclament. L'étude de cette diversité est l'objet de la première partie de ce rapport.

---

30. Limites soulignées par P. Geshiere, « Le politique par le bas en Afrique. Le haut, le bas et le vertige », *Politique africaine*, 39, septembre 1990, p. 155-160. Cf. également C. Toulabor, *op. cit.*

31. D.-C. Martin, « A la quête des OPNI. Comment traiter de l'invention du politique », *Revue française de science politique*, 39 (6), décembre 1989, p. 793-815.

# CHAPITRE 1

## LA SOCIÉTÉ CIVILE AU CAMEROUN : GENÈSE ET AFFIRMATION

Les changements observés au cours des quinze dernières années au Cameroun ne sont pas exclusivement le résultat d'une confrontation mécanique entre des logiques autoritaires de l'ancien système et des logiques libérales de nouvelles prétentions démocratiques. Ils sont aussi le résultat des dynamiques volontaires de la transformation sociale. A cet égard, l'observation empirique des faits révèle l'existence d'autres acteurs que l'État sur le champ politico-social, capables de produire des biens publics et de contribuer, autant que possible, à la satisfaction des besoins fondamentaux des populations camerounaises et à la défense de leurs droits. Gestionnaire de la colère collective pour les uns<sup>32</sup>, simple slogan épousant l'air du temps pour d'autres, la société civile est l'une des notions qui attisent le plus des débats dans le milieu intellectuel et politique camerounais de ces dernières années. Mais comment la définir dans un contexte où l'histoire et la socio-anthropologie n'incitent pas à un raisonnement « tocquevillien » ? L'apparente simplicité de la question ne garantit en rien l'évidence de la réponse. Bien qu'il existe une abondante littérature relative à la transposition du concept au contexte africain, il n'est pas toujours aisé de trouver des dénominateurs communs indiscutés au sein des nombreuses définitions qui ont été proposées, ainsi que le montre la discussion théorique ci-dessus. Plutôt que de refaire donc celle-ci, **on prend le parti de se focaliser sur l'affirmation de l'existence d'une société civile au Cameroun, par ses itinéraires multiples, les enjeux auxquels elle est confrontée et les perspectives suscitées par son action sur le champ de la réduction de la pauvreté.**

Qu'on les désigne sous le vocable de *société civile* ou d'*organisations non gouvernementales*, il existe à l'heure actuelle au Cameroun, une floraison de mouvements sociaux dont l'action « tend à amplifier le processus d'affirmation des droits attachés à la citoyenneté »<sup>33</sup>. Il va de soi que la variété des situations et l'évolution historique spécifique du Cameroun appellent à relativiser l'apport réel de ces organisations à la mise en place d'une société de droit. Mais l'on ne saurait, pour autant, nier le fait que depuis toujours au Cameroun, la transmission de la demande sociale n'est pas seulement l'affaire des partis politiques (somme toute récents) ; elle est aussi celle d'autres acteurs qui se placent résolument en dehors de tout marquage gouvernemental et/ou politique. Ce point doit être souligné d'autant plus fortement que le processus de démocratisation qui s'est engagé depuis 1990 au Cameroun ne se traduit pas uniquement en terme de changement d'hommes et/ou de pratiques sur la scène politique, mais il s'accompagne aussi d'une plus grande intégration des thèmes des Droits de l'Homme, de la lutte contre la corruption, de la bonne gouvernance, de la transparence électorale, de la lutte contre la pauvreté, et de leur respect dans les demandes sociales. Cette évolution est le résultat des actions des ONG et autres organisations se proclamant de la société civile, qui sont de plus en plus actives.

L'existence d'un certain nombre d'organisations ou d'associations œuvrant pour la promotion des Droits de l'Homme au Cameroun et pouvant être considérées comme des composantes de la société civile, est donc une réalité de nos jours. C'est pourquoi nous nous attellerons à évaluer son action dans la pluralité de ses illustrations de terrain. On peut donc, d'un point de vue pratique, la saisir, « *comme la fraction de la société globale située en dehors des structures de l'État et agissant à travers les structures de type associatives coopératives ou des organisations de défense des droits et des intérêts hors du cadre des partis politiques* »<sup>34</sup>. Cette précision montre que la société civile rassemble les individus,

32. C'est la thèse de C. Monga, *Anthropologie de la colère : société civile et démocratie en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 101.

33. C. Monga, *op. cit.*, p. 102.

34. S. C. Abega, *Société Civile et réduction de la pauvreté*, Yaoundé, Clé, 1999.

organise leurs intérêts, formule les demandes sociales et les présente auprès de ceux qui ont les moyens et le droit de décider. Elle prend également en compte un certain nombre d'aspects tels que le vouloir vivre ensemble, le partage de certaines valeurs, la solidarité entre les membres de la société.

## I. Du parti unique au multipartisme

L'histoire politique contemporaine du Cameroun permettrait de situer simultanément la présence et l'absence de société(s) civile(s) à chaque étape des grandes évolutions du pays (pendant et après le parti unique). Mais il ne s'agit presque jamais de la même « société civile », ni de la même définition, ni du même lieu. Entre l'avènement officiel du parti unique en 1966 et le coup d'envoi formel du multipartisme en décembre 1990, la société politique — via le parti-État — a tenté de pénétrer toutes les arcanes de la société camerounaise, de manière à ne former qu'une seule et même « communauté politique ». A l'intérieur de cette *Polis*, « société politique » et « société civile » visaient à être confondues. Cette coexistence fusionnelle était l'objectif premier des tenants du régime à parti unique. Inutile de souligner que cette conception est pratiquement opposée à celle qui semble avoir cours dans les débats actuels. Celle-ci se situe davantage dans la filiation de la tradition anglo-saxonne qui souligne la fonction d'intermédiation et/ou d'opposition de la société civile face au pouvoir d'État. Cet héritage distingue clairement la société politique, constituée des institutions de l'État et des partis politiques, de la société civile.

Dans cette optique, le but de ces partis est la conquête ou la conservation du pouvoir et, de fait, la société civile ne peut avoir pour objectif cette conquête. Le passage dont il est question — passage qui a été désigné sous le vocable de « transition » - constitue en quelque sorte une rupture classique dans l'histoire des idées politiques mais aussi et surtout une coupure historique progressive d'un type de société à l'autre, d'une conception prescrite et idéalisée du lien social à une action construite des liens que choisissent les gouvernés entre eux (associations, groupements formels et informels) et des alternatives qui les lient et délient des gouvernants (choix des partis, mandats électifs et alternances politiques). Il ne s'agit pas de renvoyer l'idée encore récente des partis uniques aux calendes grecques ni de situer ces idéologies au rang d'antiquités mais de porter le regard sur la confrontation de l'histoire des idées politiques à celle des évolutions contemporaines en Afrique

L'évolution diachronique de la notion de société civile se fonde aussi dans diverses conceptions politiques et intellectuelles de cette réalité en mouvement au Cameroun. De ce point de vue, il faut souligner le travail d'E-M. Mbonda<sup>35</sup> qui met en scène la confrontation de la notion de la société civile dans la philosophie politique et les différentes conceptions empiriques qui nourrissent le débat sur ce thème en Afrique en général et au Cameroun en particulier. L'article cité constitue en effet un modèle de pédagogie philosophique et d'acuité sociologique sur les remous que recouvrent les mythes et réalités sur ce sujet. Il permet de situer la définition dans son exégèse en même temps que dans son application controversée. Pour l'ensemble des situations subsahariennes, le centre du débat a consisté à se demander si la société civile n'était pas consubstantielle à « la démocratie » et, de fait, si elle ne se définissait pas d'abord et surtout « contre » l'État. Tout l'intérêt de la société camerounaise et de son évolution depuis la fin du monolithisme politique vient du fait que plusieurs tendances et plusieurs lieux (Douala et Yaoundé par exemple) permettent d'apporter des réponses contrastées à ces questions ambivalentes.

En effet, on pourrait simultanément proposer des réponses contraires à ces interrogations, suivant le site, le moment et les répertoires de l'action collective mobilisés par ces groupements organisés pour offrir des alternatives et/ou pour s'opposer à l'action de l'État sans que le but ultime soit la conquête du pouvoir politique. C'est la première définition, volontairement minimaliste de la « société civile » dans son acception « moderne ».

Bien que le régime n'ait changé officiellement qu'en décembre 1990, la « décompression autoritaire » était déjà initiée dans un cadre dont Paul Biya voulait garder le contrôle, sous le thème du « libéralisme communautaire ». Il s'agissait en fait d'une ébauche de « démocratisation » à l'intérieur du parti uni-

35. « Le cinquième pouvoir en Afrique : la société civile et le droit de résister », *Rupture-Solidarité*, n° 4, 2002, p. 13.

que. Cette esquisse répondait aux espoirs et aux volontés de liberté qui ont accompagné l'arrivée de Paul Biya au pouvoir, suite à Amadou Ahidjo dont les méthodes de contrôle étaient radicales et sans appel. Moins qu'un changement de nature du régime, ce fut néanmoins un changement de « degré » au niveau des modalités de l'autoritarisme. C'est donc déjà sous une forme moins risquée que sous Ahidjo que la « société civile » commença à donner des signes d'exigence d'une nouvelle ère. Cette dialectique proto-démocratique entre État et société civile dans les années 1980 justifie aussi le débat qui a commencé dès 1990 sur les sources, les origines de la démocratisation, avec les contestataires d'un côté et les partisans du président Biya de l'autre.

Un des meilleurs spécialistes de la vie sociale et politique du Cameroun et de l'Afrique en général, l'historien politiste A. Mbembe, écrivait déjà en 1985 : « *Dans tous les pays africains des demandes d'un nouveau type se font jour parmi les générations actuelles (...). Le faux dilemme engendré par vingt-cinq ans d'intolérances de tous ordres et grâce auquel les gouvernements africains justifient le bâillonnement imposé à leurs peuples, à savoir l'option exclusive entre la pain sans liberté ou la faim dans la liberté s'avère spécieux*<sup>36</sup> ». De même, quelques années plus tard, devait-il confirmer son analyse en soulignant que, « *sous des formes inédites, un véritable pouvoir social est en train de se réaffirmer, tandis que la société civile prend peu à peu forme et s'institutionnalise, parfois en marge du champ étatique proprement dit ou hors de la tutelle des bureaucraties postcoloniales : en tous cas, selon des modes fort hétérogènes*<sup>37</sup> ».

## II. Enjeux et sites d'une (re) naissance

Environ 10000 organisations non gouvernementales (ONG) ont vu officiellement le jour au Cameroun depuis le début de la libéralisation de la vie politique (1990)<sup>38</sup>. Ce foisonnement d'associations et de structures de médiations non-étatiques incarne des tentatives de réponses à l'intensité — voire à la brutalité — du changement social et économique au Cameroun depuis la fin des années 1980. En dehors du processus politique dit de « démocratisation », les populations locales subissent dans leur ensemble un processus de paupérisation exceptionnel qui a accompagné la crise de l'État, en particulier la crise des mécanismes de redistribution et de régulation socio-économiques dont cet État détenait le monopole depuis l'indépendance du pays.

L'histoire des mouvements sociaux<sup>39</sup> de grande ampleur au Cameroun se subdivise en deux grandes périodes : les années d'après-guerre (notamment les années 1950) d'une part et les années 1990 (en particulier de 1990 à 1993), d'autre part. Les années 1950 ont vu l'émergence du mouvement nationaliste camerounais dont l'image tutélaire reste celle de Ruben Um Nyobe<sup>40</sup>, syndicaliste et secrétaire général de l'Union des populations du Cameroun (UPC). Les années de contention politique ont vu ces velléités de la société civile camerounaise dont les formes potentielles ont attendu les années 1990 pour connaître une renaissance. Les émeutes de 1945, puis les appels à l'indépendance immédiate des années 1950<sup>41</sup> ont été remplacés par une revendication de justice sociale, de démocratisation du régime politique, du respect des Droits de l'Homme au rang desquels la liberté d'expression fut un élément central. Ce mouvement social s'est réparti de manière différentielle sur le territoire camerounais. De telle sorte que la géographie des revendications et leurs typologies nous renseignent sur les bases de ce mouve-

36. A. Mbembe, *Les jeunes face à l'ordre politique en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1985, p. 228.

37. A. Mbembe, « Traditions de l'autoritarisme et problèmes de gouvernement en Afrique subsaharienne », *Africa Development*, XVII, 1, 1992 : 37-64, p. 38.

38. Le coup d'envoi institutionnel et juridique de ce processus fut la loi du 19 décembre 1990, portant sur la liberté d'association au Cameroun. Une seconde loi promulguée en décembre 1999 statue spécifiquement sur les ONG.

39. Ici l'acception de « mouvement social » est utilisée dans le sens que lui donne la sociologie contemporaine et non le sens commun. Ce qui signifie qu'il s'agit d'un type très précis de mobilisation collective. Ce type concentre trois critères indispensables : identité, totalité, opposition et se définit comme une action contre les pouvoirs institutionnels. Cf. E. Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, collection « Repères », 3<sup>ème</sup> édition, 2002 ; A. Touraine, *Production de la société*, Paris, Le Seuil, 1993.

40. Voir R. Joseph, *Le mouvement nationaliste au Cameroun*, Paris, Karthala, 1986.

41. Voir R. Joseph, « Settlers, Stickers and Sans-Travail : The Douala Riots of September 1945 », *Journal of African History*, XV, 4, 1974 : 669-687.

ment contestataire dans certains cas et conciliant dans d'autres. Les temps forts de cette nouvelle naissance sont importants pour comprendre la société civile au Cameroun.

A la suite de la chute du Mur de Berlin, certaines voix commencent à interpeller le régime pour un passage au multipartisme et à une plus grande liberté d'expression dès le début de l'année 1990. Par l'entremise des quelques titres déjà autorisés de la presse privée, notamment à Douala (*Le Messager*, en particulier), les appels pour nourrir « le vent d'Est » sur place se font jour. Très vite, le régime de Paul Biya se positionne, par l'intermédiaire du quotidien officiel *Cameroon Tribune* pour dénoncer les « modèles importés de l'étranger ». Dès le mois d'avril 1990, le parti encore unique lance des marches de soutien au régime, notamment à Yaoundé et dans les régions traditionnellement proches du régime (le Centre, le Sud et l'Est en particulier). Le premier symbole de la naissance d'un mouvement social partira de Bamenda, le chef-lieu anglophone de la province du Nord-Ouest.

## II.1 Avril 1990 : Bamenda s'insurge, Yaoundé se braque

Le 26 avril 1990, un millier de manifestants composé en majorité d'étudiants locaux forme un cortège conduit par John Fru Ndi. Ils organisent un meeting au stade municipal de Bamenda dont le mot d'ordre est le multipartisme et les libertés politiques, encore interdites, comme la manifestation elle-même. C'est la naissance officieuse et spectaculaire du *Social Democratic Front* (SDF) qui deviendra par la suite le principal parti d'opposition au Cameroun. Pour autant, en ce mois d'avril 1990, le pouvoir entend garder la mainmise sur la vie sociale et politique et s'oppose de toutes ses prérogatives au multipartisme. Les forces de l'ordre interviennent, des coups de feu éclatent. Six jeunes gens sont tués. Ce sont les premiers martyrs du mouvement social camerounais des années 1990. Un des analystes de cette période, le juriste M. Kamto, devait écrire : « *Le meeting est suivi d'une marche qui donne lieu à de violents affrontements entre la foule et les forces de l'ordre. L'armée tire dans le tas : six personnes sont tuées selon les sources officielles. La lutte pour le pluralisme politique vient de franchir un nouveau seuil ; elle vient d'inscrire ses premiers morts au fronton de l'histoire*<sup>42</sup> ».

Dans le même temps, le pouvoir de Yaoundé se braque, maintient que toute manifestation de ce type est illégale, et argue que démocratie et multipartisme ne vont pas forcément de pair. Dans cette perspective, la « démocratisation » et les « élections » organisées depuis le congrès de Bamenda à l'intérieur du parti (le RDPC du président Paul Biya) tiennent lieu « d'espace démocratique » et le Président, d'initiateur de ce mouvement. Sous la querelle philosophique, le mécontentement populaire s'intensifie et Douala entre dans le tumulte de la dissidence. Le mouvement prend une ampleur géographique qui couvre le Littoral (Douala), l'Ouest (Bafoussam), le Nord-Ouest (Bamenda) et l'Extrême-Nord qui connaît une poussée des mobilisations des non-Peuls, les Kirdi. Au-delà du Cameroun, toute l'Afrique semble portée par les vents d'Est lorsque la Conférence de la Baule se tient en juin, avec les incitations que l'on sait de la part du Président Mitterrand pour la démocratie en Afrique.

## II.2 De La Baule à Yaoundé

A son retour de ce Sommet de La Baule, le Président camerounais déclare qu'il est « le meilleur élève de François Mitterrand », sous-entendu le porteur de la « démocratie » au Cameroun. Rien ne semble plus pouvoir arrêter la dissidence civile au Cameroun. Le chef de l'État va profiter de la Coupe du monde de football organisée en Italie et à laquelle le Cameroun est qualifié pour reprendre un peu la main sur le mouvement social. En effet, par décret présidentiel, le célèbre footballeur Roger Milla, en pré-retraite à l'île de la Réunion, est sélectionné parmi les « Lions indomptables », l'équipe nationale. Pendant et après la Coupe du monde, ce coup de poker se montre « payant ». Le Cameroun, grâce à la carte maîtresse jouée (Roger Milla) par Paul Biya va connaître un succès inédit puisque l'équipe camerounaise va plus loin qu'aucune autre équipe africaine ne l'avait réalisé en compétition en se qualifiant pour les quarts de finale. Le football et l'équipe nationale étant un des rares domaines où l'ensemble du pays vit à l'unisson, le mouvement social connaît une franche accalmie jusqu'au retour triomphal des héros de la campagne italienne à Yaoundé et des effusions qui vont durer plusieurs mois, à travers le pays et d'autres pays africains qui invitent les Lions pour les saluer « au nom de toute l'Afrique ».

42. M. Kamto, « Quelques réflexions sur la transition vers le pluralisme politique au Cameroun », in G. Conac, (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1991, p. 219.

### II.3. Douala et Le Messenger de la rupture

La pression reprend dans le troisième trimestre de l'année 1990. Le pouvoir tente de s'adapter à un mouvement social dont la portée lui semble désormais inéluctable, entre les incitations internationales et les poussées internes. Le 19 décembre 1990, la loi sur les libertés est promulguée et décrète la liberté d'association et le multipartisme. La résistance populaire n'est pas pour autant disposée à suivre le rythme de la décompression organisée par « le haut ». Le journal de Douala *Le Messenger* publie alors le 27 décembre 1990 une lettre ouverte au président de la République, signée Célestin Monga, journaliste et économiste. C'est le texte le plus virulent qui ait jamais été publié au Cameroun contre le régime jusqu'à cette période et c'est, de fait, le symbole le plus puissant de la conquête de la presse indépendante au Cameroun. Célestin Monga y fustige l'ensemble du régime, à commencer par l'Assemblée nationale de l'époque dont il dit que « des députés illettrés votent clandestinement (...) des lois qui engagent l'avenir de tout un peuple<sup>43</sup> ». Le journal est retiré de la vente par le régime, quelques heures après l'onde de choc provoquée par sa parution. Le directeur de la publication du journal, Pius Njawé, et Célestin Monga sont arrêtés. Le procès pour « outrage » donna à l'affaire un retentissement national et international qui fit « des accusés des héros de la liberté<sup>44</sup> ».

A Yaoundé ce sont les étudiants (« Le Parlement ») qui forment l'essentiel de la contestation et qui subissent l'essentiel de la répression et de la contre-attaque politique des étudiants acquis à la cause du régime. L'année 1991 sera insurrectionnelle sur tous les fronts.

### II.4 1991-2002 : échec et réussite du mouvement social, « villes mortes » et organisation de la « société civile »

La littérature se rapportant à cette période importante donne lieu à deux types de publications. Le premier est formé par les travaux des universitaires (juristes, politistes, sociologues, etc.) de Yaoundé. Ils vont connaître une ère riche de sources et de publications grâce aux nouvelles libertés, à l'intensité des mobilisations collectives et aux élections de 1992 (législatives et présidentielle), de 1996 (municipales), de 1997 (législatives et présidentielle) et de 2002 (municipales). De cette réflexion est née une vague de recherches qui va analyser le changement social et politique sur fond d'acuité et d'affaiblissement du mouvement social né en 1990. Dans cette perspective il faut souligner le travail de M. Kamto<sup>45</sup> et surtout celui du Groupe de recherches administratives, politiques et sociales (GRAPS, Université de Yaoundé II) conduit par L. Sindjoun<sup>46</sup>. D'autres travaux ponctuels issus d'universitaires hors du Cameroun s'inscrivent dans cette logique<sup>47</sup>. Toujours à partir de Yaoundé, se distinguent des travaux davantage centrés sur les associations, notamment celles qui ont constitué le terreau des mobilisations collectives, les associations de Droits de l'Homme. Dans cette ligne, les chercheurs et enseignants de l'Université catholique d'Afrique centrale (UCAC, Yaoundé) ont contribué de manière décisive à la compréhension de la société civile, à ses limites et ses apports dans la société camerounaise<sup>48</sup>. On peut y ajouter les travaux centrés sur les dynamiques religieuses<sup>49</sup>.

43. Voir C. Monga, « Lettre ouverte à Paul Biya. La démocratie brusquée », *Le Messenger*, 27 décembre 1990.

44. M. Kamto, art. cit., p. 229.

45. Article cité.

46. Par ordre chronologique : L. Sindjoun, « Le système politique camerounais face aux enjeux de la transition démocratique (1990-1993) », *L'Afrique Politique*, 1994 ; « Le champ social camerounais : désordre inventif, mythe simplificateurs et stabilité hégémonique de l'État », *Politique africaine*, 62, juin 1996, p. 57-67 ; *La révolution passive au Cameroun. État, société et changement*, Dakar, Codesria, 1999 ; *La biographie sociale du sexe. Genre, société et politique au Cameroun*, Paris, Karthala, 2000 ; *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Économica, 2002.

47. Voir par exemple : V. Ndi Mbarga, *Ruptures et continuités au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; F. Eboko, « Les élites politiques au Cameroun. Le renouvellement sans renouveau ? », in J.-P. Daloz, (dir.), *Le (non-) renouvellement des élites au Cameroun*, Bordeaux, CEAN, 1999, p. 99-133 ; A. Mehler, « Cameroun : une transition qui n'a pas eu lieu », in J.-P. Daloz et P. Quantin (éds.), *Transitions démocratiques africaines*, Paris Karthala, 1997, p. 95-138.

48. La synthèse la plus convaincante dans cette optique est celle de E.-M. Mbonda portant sur la notion de « société civile » envisagée comme « cinquième pouvoir » en Afrique, article cité ; voir par ailleurs : J.-D. Boukongou et D. Maugenest (éds.), *Vers une société de droit en Afrique centrale (1990-2000)*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2001.

49. Voir par exemple G. L. Taguem Fah, « Processus politique, mutation sociale et renouveau islamique au Cameroun », *Rupture-Solidarité*, 4, 2002, p. 215-242.

La seconde grande série de travaux est composée d'essais et de textes critiques, radicaux et pamphlétaires. Ils sont issus soit d'acteurs ayant pris une part active dans le mouvement social, soit d'intellectuels et chercheurs vivant et exerçant à l'étranger. Dans ce contexte, et sans aucune prétention à l'exhaustivité, il faut retenir, parmi d'autres en grand nombre, les écrits d'A. Mbembe et de C. Monga<sup>50</sup>.

## II.5 Yaoundé, Douala, deux sociétés civiles

La structure sociologique et l'évolution historique de chacune des deux cités camerounaises donnent des visions différentes de la société civile. Dès le début des années 1980, deux spécialistes de la vie sociale et politique du Cameroun étaient déjà parvenus à l'idée que ce qui distinguait leurs analyses étaient aussi leurs sites d'observation. J.-F. Médard, depuis Yaoundé, et J.-F. Bayart, à partir de Douala, en étaient arrivés à conclure que « le Cameroun » relativement « libre » que voyait Bayart et l'exiguïté des manœuvres civiles que percevait Médard étaient liés davantage à une variable que Bayart a qualifié de « topographique ». Cette différence s'est aussi répercutée dans le mouvement social né dans les années 1990 où la vitalité et la radicalité de l'action collective à Douala se sont traduites par l'avènement de toutes sortes d'organisations nouvelles (droits de l'homme, presse indépendante, entreprises, etc.) aux côtés des réseaux communautaires précédents. Ce foisonnement dans la capitale économique a eu très peu d'équivalents à Yaoundé où la proximité de l'État et de ses institutions a toujours favorisé le contrôle de l'action collective, exceptée celle des étudiants, seul groupe vraiment contestataire dans la capitale. Pour Bayart, « *aucun appareil politique n'est jamais qu'un appareil de contrôle (...) le grand problème des dominants est précisément de trouver des dominés, de les contraindre à demeurer dans un espace social domestique où pourra s'exercer la domination.* » Vu de Douala, cette phrase peut largement se vérifier ; de Yaoundé, la même phrase est un non-sens<sup>51</sup>.

La presse fournit une bonne illustration des *habitus* qui distinguent les acteurs dans les deux villes. Les censures appliquées au *Messenger* (Douala) se terminent en général par des contestations publiques, nationales et internationales, et une dénonciation du régime qui part de la rue jusqu'aux organisations internationales comme « Reporters sans frontières ». L'équivalent à Yaoundé du *Messenger*, dans la presse indépendante et critique, *Mutations* a rencontré des problèmes de saisies similaires en 1998. Les responsables du journal ont tout simplement porté plainte contre le ministère de l'Administration territoriale auprès du Tribunal de Yaoundé. En d'autres termes, la plainte dirigée contre l'État a été déposée auprès du même État. Le journal a obtenu gain de cause et a pu, quelques jours plus tard, reprendre ses activités, sans changer de ligne éditoriale. C'est un exemple, certes spectaculaire et ponctuel, mais il est symptomatique d'attitudes différentes et de répertoires différents dans les mobilisations collectives. On pourrait résumer cette situation par une formule : à Yaoundé, on utilise l'État, y compris contre lui-même ; à Douala on s'oppose à lui quelles que soient ses dispositions. Bien entendu, c'est un « schéma » directeur qui connaît des nuances qui n'altèrent pas le fond de ce qu'on peut nommer une différence de « culture politique », avec d'un côté la conciliation (la société civile à Yaoundé) et, de

50. A. Mbembe, « Pouvoir des morts et langage des vivants. Les errances de la mémoire nationaliste au Cameroun », *Politique africaine*, 22, juin 1986, p. 37-72 ; « L'État historien », in R. Um Nyobé, *Écrits sous maquis* (textes réunis et présentés par A. Mbembe), Paris, L'Harmattan, 1989, p. 10-42 ; « Le Cameroun après la mort de Ahmadou Ahidjo », *Politique africaine*, 37, mars 1990, p. 117-122 ; *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000.

C. Monga, *Anthropologie de la colère*, op. cit. ; concernant la société civile, le concept et la critique, l'auteur s'est illustré par un article au titre provocateur « La société civile africaine est-elle civilisée » : « Is African Civil Society Civilised ? », in Daniel C. Bach (éd.), *Regionalisation in Africa. Integration and Disintegration*, Oxford and Bloomington, James Currey Ltd and Indiana University Press, 1999, p. 73-80. Enfin, dans un registre de dénégation des élites formelles au profit de ceux qui, pour l'auteur, portent le mieux leurs aspirations dans la société civile, cf. C. Monga, « Roger Milla est-il l'intellectuel africain de la décennie ? », *Afrique 2000*, 3, octobre-décembre 1990, p. 121-125.

51. Voir la discussion entre Bayart et Médard, à la suite de la publication de J.-F. Bayart, *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la FNSP, 1979. La lecture critique du livre de Bayart par Médard est parue dans le n° 1 de *Politique africaine* en 1981, p. 120-124. Bayart lui répond en quelque sorte directement dans « Questions de méthode », dans le même numéro de *Politique africaine*, p. 53-71. Voir par ailleurs, J.-F. Médard, « L'État sous-développé au Cameroun », *L'Année africaine*, 1977, p. 35-84 ; J.-F. Bayart, *L'État au Cameroun*, op. cit. ; J.-F. Bayart, A. Mbembe et C. Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique Noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 1992 ; J.-F. Bayart, « La société politique camerounaise (1982-1986) », *Politique africaine*, 22, juin 1986, p. 5-35.

l'autre, la confrontation (la société civile à Douala). **Ainsi, dans la perspective des accords PPTE et de l'organisation de la société civile, ce qui se dessine, par un paradoxe apparent, est une société civile « formatée » pour canaliser et mobiliser l'aide internationale (Yaoundé) et une autre (Douala) qui connaît une dynamique relativement indépendante des accords que l'État conclut avec ses partenaires internationaux. Ce phénomène date au moins des années 1950...**

### III. La société civile et la (re)négociation du contrat social

La mise sous tutelle de l'économie camerounaise, la crise politique de l'État et l'avènement de nouveaux pôles d'intermédiation (associations, comités, regroupements, ONG, etc.) représentent, dans ce contexte de changement pluriel, un enjeu crucial. Celui-ci recouvre ce qu'on peut qualifier de « négociation d'un nouveau contrat social ». Cet enjeu fonde concomitamment la difficulté et l'intérêt de cette étude sur « la société civile » au Cameroun, au-delà des définitions et de l'exégèse de cette notion labile. L'état des lieux de la société civile au Cameroun représente donc *ipso facto* l'analyse de la structuration en cours de la société camerounaise dans son ensemble et l'étude des nouveaux satellites sociaux qui visent à servir de structures d'intermédiation, « d'organes secondaires », entre l'État, les partenaires internationaux et les différents groupes sociaux susceptibles de demander et/ou de recevoir de nouveaux soutiens matériels et sociaux dans la perspective du renouvellement du lien social.

Les Programmes d'ajustement structurel (PAS) représentent le premier faisceau de confrontations de l'État avec les organismes internationaux en vue de sa « sortie de crise » macro-économique. Ils se sont successivement soldés par des échecs avérés. Les objectifs économiques de remise à niveau des équilibres macro-économiques n'ont pas rencontré le succès escompté mais ces PAS ont surtout mis en exergue la perte des prérogatives régaliennes de l'État, dans un contexte marqué par plus de trois décennies d'ambition démiurge (« l'État bâtisseur »), et dont une des « vertus » fut qu'il incarnât un recours permanent (illusoire ou réel) auprès des populations. La privation effective et la mise en évidence de l'échec de sa « toute puissance » auprès de la société civile, dans les années 1990, ont accompagné un processus global d'une société privée de sens et en quête de nouvelles modalités de survie. **C'est dans cet environnement sociologique qu'intervient la révision « négociée » des procédures de l'aide internationale accordée au Cameroun.** L'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) correspond ainsi à des desseins internationaux qui visent à accentuer et à favoriser la participation de la société civile aux programmes destinés à réduire les effets sociaux de la pauvreté. Au Cameroun, cette initiative multilatérale fut lancée en octobre 2000 lorsque le pays atteignit le point dit « de décision ». La mise en œuvre de l'Initiative PPTE fait ainsi suite à la réussite d'un programme triennal (juillet 1997/juin 2000) associé à une « Facilité d'ajustement structurel renforcé ». Cette FASR accordée par le FMI consacrait par la même occasion la rédaction par le gouvernement camerounais d'un « Document de stratégie de réduction de la pauvreté » (DSRP). Ce dernier constitua un des critères essentiels qui ont permis l'éligibilité du Cameroun au rang des PPTE et, par conséquent, il représenta une des modalités de la mise sur pied des financements dont l'objectif prioritaire est de rendre effectifs les projets de « réduction de la pauvreté ».

La confrontation de cette stratégie de réduction de la pauvreté avec la mise sur orbite de la société civile représente ainsi la problématique complexe autour de laquelle s'est bâtie notre investigation dont la ligne de mire est constituée des structures associatives locales diverses tant du point de vue de leurs ossatures sociologiques, de leurs réseaux d'appartenance, de leurs temporalités que de leurs objectifs. Les populations les plus vulnérables forment, en partie, dans cette floraison d'organisations non étatiques, des « cibles » légitimes d'intervention et, inversement, des « appâts » qui participent involontairement de la reconstruction de vies sociales et professionnelles « d'agents doubles » (mi-privés, mi-publics) frappés eux aussi par la crise de l'État et de l'administration. Cette dynamique infra-étatique forme une des premières lignes de partage de l'émergence de la société civile. Au-delà de ce « premier rideau » constitué d'agents de l'État en cours de reconversion, le champ d'action de la société camerounaise dite « civile » connaît d'autres formes de mobilisation collective. Les strates historiques et successives de « l'agir ensemble » au Cameroun, à côté et/ou avec l'État, énoncent la coexistence d'expériences, de compétences et de stratégies dont ce travail essaye de dresser les grandes lignes pour tenter de rendre intelligibles les cartes et les points d'appui potentiels de l'action sociale aujourd'hui, dans la perspective de la réduction de la pauvreté et au-delà de ce processus capital.



## CHAPITRE 2

### LA SOCIÉTÉ CIVILE AU GHANA : LA TRADITION RÉ-INVENTÉE

Reflète d'une tradition anglo-saxonne dont Tocqueville se faisait le chantre dès le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle et que la société ghanéenne se serait appropriée à la faveur de la colonisation britannique, ou actualisation d'une culture associative renvoyant à l'époque précoloniale, toujours est-il que la société civile ghanéenne est profondément marquée par le dynamisme de son tissu associatif protéiforme. On peut même parler d'un héritage historique à cet égard, même si le regroupement en associations ou en coopératives volontaires en vue de l'entraide mutuelle est une donnée assez largement commune à l'ensemble des sociétés subsahariennes. S'agissant du Ghana, il convient malgré tout d'évoquer le cas du « *Nnobia system* », figure idéal-typique de ces organisations de *self-help* qui existaient dans certaines communautés rurales et qui intervenaient dans la culture des champs et dans la résolution de problèmes intéressant la communauté<sup>52</sup>. Cette vitalité associative a très tôt préfiguré l'émergence d'une société civile « politisée » au sens moderne du terme : ainsi en fut-il le cas en 1871, quand des groupes d'« évolués » de la Confédération fanti, en liaison avec des associations de chefs coutumiers, d'anciens et de jeunes, envoyèrent un message assez clair aux Anglais pour leur signifier que des parties de leur territoire ne pouvaient être cédées aux Européens sans le consentement de la population autochtone ; ainsi en fut-il également en 1890, avec la naissance de la Société de protection des droits des peuples autochtones, formée de chefs coutumiers fanti, en réaction à l'annexion de leurs terres par les colons anglais.

La période coloniale et l'entre-deux-guerres ont vu naître une vie associative dans un contexte d'évolution sociale et d'urbanisation rapide : organisations d'entraide volontaires, mouvements de solidarité ethniques, associations de ressortissants régionales ou villageoises, etc. Avec l'introduction de la culture du cacao dans la colonie de la *Gold Coast*, et au fur et à mesure de la transformation économique et sociale, ces associations allaient devenir plus protestataires. C'est ainsi que la *Nsawam-Aburi Cocoa Farmers Association* organisa le premier hold-up sur le cacao pour protester contre le prix dérisoire payé au producteur africain par les firmes européennes. Par la suite, ces associations orientèrent leurs activités vers le bien-être et l'humanitaire comme la construction d'écoles et de dispensaires, relayées en cela par les Églises, notamment dans des zones périurbaines. À partir des années 1950, ces organisations volontaires devinrent la tête de pont d'organisations étrangères comme la Croix rouge, la Société des aveugles et la Société de prévention contre la tuberculose. Ces organisations avaient pour vocation principale de répondre aux problèmes générés par l'urbanisation croissante, en particulier parmi les populations vulnérables<sup>53</sup>.

Après l'indépendance en mars 1957, les activités de ces associations s'accrurent et se tournèrent de plus en plus vers la promotion du développement économique et du changement social, les deux principaux volets de la politique du gouvernement de la CPP (*Convention People's Party*) de Kwame Nkrumah. En conséquence, les associations volontaires privées telles que les comités de développement urbains et villageois et les associations de jeunes s'impliquèrent dans le développement, avec un accent particulier sur le monde rural et les problèmes de pauvreté rurale. Leur objectif visait à mobiliser leurs communa-

52. Dans le « *Nnobia system* », le groupe travaillait dans le champ d'un membre, lequel restait propriétaire individuel de son champ, alors que le travail était, lui, collectif. Cf. B. Katsriku, « Overview of GOG/NGO Relationship, Expectations and Way Forward : Government's Standpoint », in B. Katsriku and M. Oquaye (eds.), *Government and NGO Relations in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996, p. 42-43. Voir aussi A. D. enkabe, « Ghana : Country Overview », in J. Copestake and K. Wellard (eds.), *Non-governmental Organizations and the State in Africa*, London, Routledge, 1993.

53. *Ibid.* Voir aussi M. Oquaye, « Government Non-Government Organizations Relations in Ghana : a Framework for Policy Formulation », in B. Katsriku and M. Oquaye (eds.), *op. cit.*, p. 1-37.

tés autour des problèmes les affectant, en vue de favoriser le développement et la cristallisation d'une conscience participative populaire<sup>54</sup>. Bien que l'administration coloniale et les gouvernements qui suivirent immédiatement l'indépendance aient accueilli chaleureusement ces organisations et travaillé avec elles, il y avait peu ou pas de collaboration formelle entre eux. La raison essentielle est que les organisations étaient principalement engagées dans des domaines ou secteurs où les capacités d'intervention de l'État étaient très limitées comme par exemple la construction d'écoles primaires, de dispensaires et le soutien aux handicapés.

## I. Contexte politique et économique général : un aperçu

### I.1 Du coup d'État à l'alternance pacifiée : instabilité politique et crise économique

Le Ghana couvre une superficie de 238 537 km<sup>2</sup> et compte une population 19,5 millions d'habitants selon le recensement de 2000. Avec ses 86,7 hab/km<sup>2</sup>, il est le pays ouest-africain le plus peuplé après le Nigeria. L'ancienne colonie britannique de la *Gold Coast* est devenue un État indépendant le 6 mars 1957 sous la houlette du président Kwame Nkrumah qui est renversé par un coup d'État militaire en février 1966. Il s'en est suivi une période d'instabilité politique marquée par une série de coups d'État militaires en 1972, 1978, 1979 jusqu'à l'arrivée au pouvoir du lieutenant d'aviation Jerry J. Rawlings le 31 décembre 1981 qui met fin à la III<sup>ème</sup> République incarnée par le civil Hilla Limann. Après une vingtaine d'années de régime autoritaire conduit sous l'égide du Conseil provisoire de défense nationale (PNDC), le président Jerry Rawlings a entamé un processus de démocratisation qui a abouti à l'adoption d'une constitution en 1992. Jerry Rawlings et son parti, le NDC (*National Democratic Congress*), ont remporté les premières élections générales de 1992 et ont été reconduits en 1996. Aux élections générales de décembre 2000, l'opposition libérale dirigée par John Kufuor, leader du *New Patriotic Party* (NPP), bat John Atta-Mills, le dauphin désigné de Jerry Rawlings, lui-même empêché par la constitution de se représenter pour un troisième mandat.

Avant ces élections perdues, le président Rawlings a procédé à une réforme administrative en profondeur par une décentralisation de l'État. Le pays est désormais divisé en 10 régions administratives, elles-mêmes subdivisées en 110 districts dotés d'exécutifs et d'assemblées locaux (assemblées de district) élus en dehors des partis politiques. La montée en flèche des OSC (Organisations de la société civile) va coïncider en partie avec la mise en place de ces gouvernements locaux, très désireux de gagner les faveurs de l'électorat local.

### I.2 Une économie convalescente

Soumise aux plans d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods dont le Ghana fut un moment le « bon élève », l'économie présente pratiquement les mêmes caractéristiques que celle de la plupart des autres pays africains, notamment en ce qui concerne l'importance du secteur primaire. Entre 1986 et 1999, la croissance moyenne s'établit entre 4 et 4,5 % ; en 2000 l'économie a dégagé un PIB de 5,2 milliards de dollars environ, ce qui classe le Ghana parmi les quinze premiers pays africains. A la même date, le PNB par habitant est de 350 dollars contre 400 un an plus tôt. Cela représente « *un peu plus que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne — Afrique du Sud exclue- (environ 300 dollars), mais un peu moins que la moyenne des pays à faible revenu (420 dollars)* »<sup>55</sup>. Comme ailleurs en Afrique, le Ghana est un pays essentiellement agricole avec 62 % de la population vivant à la campagne qui ne fournit en 2000 que 39,4 % du PIB. Contraint par les institutions de Bretton Woods, le gouvernement Rawlings a amorcé à partir de 1994 un vaste programme de libéralisation de l'économie et de privatisation de l'important secteur public, héritage de la période de Kwame Nkrumah, pour attirer les investissements étrangers.

54. I. Gary, « Confrontation, Co-operation or Co-optation : NGOs and the Ghanaian State during Structural Adjustment », in B. Katsriku and M. Oquaye (eds.), *op. cit.*, p. 152-153.

55. Ch. Barat, B. Massuyeau et G. Spielvogel, « Analyses structurelle et conjoncturelle de l'économie ghanéenne », Paris, Développement et insertion internationale/Agence française de développement, avril 2002.

Largement dépendant des termes de l'échange avec, d'une part, l'envolée des produits importés (pétrole notamment) et, d'autre part, la chute des produits exportés (or, cacao, etc.), le Ghana se retrouve avec une dette extérieure assez lourde (6,657 milliards de dollars en 2001). D'où, par ailleurs, une chute du cedi, la monnaie nationale (plus de 75 % de sa valeur par rapport au dollar entre mi-2000 et début 2001), et une inflation galopante qui a atteint 40 % fin 2000 avant de redescendre à 33 % l'année suivante. Pour conjurer cette dégradation de l'économie et bénéficier de nouvelles facilités financières, le gouvernement de John Kufuor a décidé début 2001 de rejoindre le rang des pays pauvres très endettés (PPTE), décision soutenue par les institutions de Bretton Woods qui ont accordé au Ghana de nouveaux prêts d'ajustement structurel s'élevant au total à 159 millions de dollars. Il convient de rappeler que, depuis le lancement, en 1983, du Programme de réforme économique d'inspiration néo-libérale, le Ghana a reçu à titres divers plus d'argent qu'il ne lui en fallait avec les facilités d'ajustement structurel (FAS), les facilités d'ajustement structurel renforcé (FASR), les programmes d'action pour alléger les coûts sociaux de l'ajustement (PAMSCAD) et, en dernier lieu, l'initiative PPTE.

Si l'économie reste très fragile, le Ghana cherche cependant une meilleure insertion régionale avec ses voisins ouest-africains. Il entend renforcer ses relations notamment avec l'incontournable Nigeria, à travers un projet d'union monétaire dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et, à terme, d'une éventuelle adhésion à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui regroupe les pays de la Zone franc de la sous-région.

### **1.3 Les relations franco-ghanéennes : du soupçon à la coopération**

Durant la période d'avant 1990 marquée par la guerre froide, la Côte d'Ivoire représentait le partenaire privilégié de la France en Afrique subsaharienne. Dans la rivalité pour le leadership sous-régional opposant Félix Houphouët-Boigny et Kwame Nkrumah, deux personnalités assez différentes dans leurs positionnements idéologiques, la France se rangea du côté du premier. Elle aida la Côte d'Ivoire à se hisser au premier rang mondial de producteur de cacao à la place du Ghana. Paris et Accra, tout en se livrant à une guerre à distance à travers la Côte d'Ivoire, s'ignoraient en fait. Mais pour la France, il était vital de contrecarrer les ambitions d'hégémonisme continental de Kwame Nkrumah en suscitant des regroupements sous-régionaux contrôlés par le Président ivoirien, comme le Conseil de l'Entente ou l'OCAM (Organisation commune africaine et malgache).

C'est le Premier ministre libéral, Kofi Busia (mai 1969-janvier 1972), connu pour son alignement sur la politique de soutien de la Côte d'Ivoire à la sécession du Biafra (1967-1970), et donc sur les positions de la France dans le conflit, qui, le premier, a effectué une visite officielle à Paris. Il était venu solliciter l'aide financière de la France à un moment où l'économie de son pays se trouvait au bord du gouffre.

En juillet 1991, le président Rawlings, pour sa première visite dans un pays occidental, se rendit en France qu'il visita de nouveau à deux reprises, dont la dernière en mars 1999. Entre ces deux dates, il y eut de nombreux échanges de délégations de haut niveau (ministres, délégations sénatoriale et parlementaire, hommes d'affaires, etc.). En novembre 1998, le Ghana participa pour la première fois au XX<sup>e</sup> Sommet franco-africain à Paris, une décision faisant suite à sa participation à l'exercice de renfort des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) qui avait été initié en 1997 par la France et regroupé six pays de la sous-région. En marge de la TICAD II (*Tokyo International Conference on African Development*) tenue à Tokyo en octobre 1998, le président Rawlings et le ministre français délégué à la Coopération se sont rencontrés. En novembre 2001, c'était enfin au président John Kufuor d'effectuer une visite officielle en France<sup>56</sup>.

L'aide publique française en faveur du Ghana transite pour l'essentiel par l'Agence française de développement. A partir de 1999 se sont ajoutées des enveloppes au titre du Fonds social de développement (FSD) qui ont permis de financer des projets sociaux de proximité en direction des groupes vulnérables comme les femmes, les populations rurales et les jeunes. Le FSD finance d'ailleurs la plupart des projets de développement initiés par les OSC. 340 Français vivent au Ghana (chiffre de 1999) et les impor-

56. Ambassade de France au Ghana/Fonds social de développement, « Rapport de présentation », janvier 2002.

tations ghanéennes de la France se sont élevées à 729 millions de FF en 2000, contre seulement 635 millions de FF pour les exportations ghanéennes vers la France pour la même période<sup>57</sup>.

## II. Le paysage des OSC : une évolution tributaire des aléas politiques

Sous diverses formes, les OSC ont toujours existé au Ghana. Mais leur nombre s'est accru surtout à partir des années 1990, coïncidant avec l'amorce du processus de démocratisation. Au nombre d'une dizaine enregistrée en 1960, leur nombre passe à 80 en 1980 pour atteindre 350 en 1990 selon les chiffres officiels du Département du Bien-être social où elles sont tenues d'accomplir les formalités d'enregistrement. Entre 1993 et 1996, 302 OSC ont été enregistrées. En 2000 le Département du Bien-être social a enregistré 900 ONG autochtones et 45 étrangères. Parmi les ONG autochtones, on peut citer quelques-unes qui apparaissent comme les plus importantes comme le *Centre for the Development of People* (CEDEP), l'*Integrated Social Development Centre* (ISODEC), le *Centre for Community Studies, Action and Development* (CENCOSAD) et l'*African Centre for Human Development*. Et parmi les étrangères, les importantes sont l'*Adventist Development Relief Agency*, l'*Oxfam*, l'*Action Aid*, la *Word Vision*, le *Catholic Relief Services* et le *Save The Children*<sup>58</sup>. Ces OSC interviennent dans des secteurs aussi variés que l'éducation, la santé, l'agriculture, la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, l'hygiène publique, l'eau, la recherche ou le développement des ressources humaines.

### II.1 Les OSC, un contre-pouvoir face à l'autoritarisme

Au nombre d'une dizaine environ dans les années 1960, les OSC n'ont pas joué un rôle notable dans la chute du régime autoritaire du président Kwame Nkrumah en février 1966. C'est seulement à partir des années 1970 qu'elles ont servi de contrepoids aux ambitions hégémoniques du gouvernement du Conseil militaire suprême (SMC) du général Ignatius Acheampong qui dirigea le Ghana de 1975 à 1979. Diverses associations professionnelles telles que l'Ordre des avocats, des médecins, et l'Association d'enseignants, — lesquelles se sont regroupées en *Association of Recognized Professional Bodies* (ARPB) — ainsi que les étudiants réunis au sein de la *National Union of Ghana Students* (NUGS) sont venus renforcer la position des OSC politiques afin de résister à la dictature du SMC. En 1978, le général Acheampong, a voulu transformer le SMC en gouvernement d'union nationale (Unigov) d'où seraient exclus les partis politiques, perçus comme « facteurs de division, de népotisme et d'autres maux ». L'Unigov aurait regroupé les représentants des forces armées, de la police et de la société civile. Mais celle-ci choisit de se mobiliser pour faire échec au projet autour, notamment, du *People's Movement for Freedom and Justice* (PMFJ) et le *Front for Prevention of Dictatorship*, animateurs d'une lutte acharnée contre le fameux Unigov qui n'aurait été que la feuille de vigne de la dictature du SMC.

C'est dire si les relations entre les OSC et le pouvoir militaire furent, à cette époque, marquées par la confrontation, comme le soulignent fortement, du reste, les analystes les plus avertis du Ghana que sont notamment N. Chazan, P. Nugent, E. Gyimah-Boadi, M. Oquaye et K. Drah<sup>59</sup>. C'est dire aussi si l'histoire politique du Ghana indépendant est turbulente, faite d'une longue période de régime militaire, et entrecoupée de brèves « éclaircies » démocratiques imposées par les OSC, dans un contexte difficile caractérisé par le recours à la répression pour les réduire au silence, mais sans succès.

La seconde confrontation entre les OSC et l'État intervient à la fin des années 1970, sous la III<sup>ème</sup> République incarnée par le pouvoir civil de Hilla Limann, démocratiquement élu, mais qui apparaît vite corrompu, inefficace et paralysé par les conflits de personnes et les querelles internes.

57. *Ibid.*

58. I. Gary, « Confrontation, Co-operation or Co-optation : NGOs and the Ghanaian State during Structural Adjustment », in B. Katsriku and M. Oquaye (eds.), *op. cit.*, p. 152-153

59. N. Chazan, *An Anatomy of Ghanaian Politics : Managing Political Recession, 1969-1982*, Boulder, Westview, 1983 ; P. Nugent, *Big Men, Small Boys, and Politics in Ghana*, Accra, Asempa, 1996 ; E. Gyimah-Boadi, M. Oquaye, and K. Drah, *Civil Society Organizations and Ghanaian Democratization*, CDD Research Paper No. 5, September 2000 ; E. Gyimah-Boadi, and M. Oquaye, *Civil Society and Domestic Policy Environment in Ghana*, CDD Research Paper No. 5, September 2000.

C'est cependant dans les années 1980, sous le régime autoritaire de Jerry Rawlings, que la confrontation entre les OSC et l'État atteint son paroxysme. Il s'agit là d'un constat paradoxal dans la mesure où le chef de l'État ghanéen, apôtre d'un système de démocratie directe que l'on pourrait rapprocher de la *grassroots democracy* à l'honneur dans l'Ouganda de Yoweri Museveni, privilégiait la médiation populaire (celle des initiatives « à la base ») au détriment de celle des partis politiques, qu'il récusait totalement. D'où la mise en place d'une politique de décentralisation dans le cadre de laquelle les communautés étaient appelées à prendre directement en charge leur propre développement<sup>60</sup>, et cela au cours d'une décennie dure mais décisive où le Ghana a, sous l'égide des institutions de Bretton Woods, expérimenté programme de réforme économique, plans d'ajustement structurel, et autres programmes d'action pour alléger les coûts sociaux de l'ajustement, synonyme de lourds sacrifices pour les populations les plus démunies.

## II.2 Les OSC dans la lutte pour la démocratisation

Nonobstant l'orientation populiste de son régime, les relations entre le pouvoir PNDC de Jerry Rawlings et les OSC se détériorent rapidement. Les intellectuels et les jeunes officiers radicaux qui dominaient le PNDC déployèrent un zèle révolutionnaire tel qu'ils se mirent à dos les OSC. Durant une dizaine d'années, le régime PNDC développa la « culture de la peur » (Kofi Drah) et la « culture du silence » (Paul Nugent) grâce à un appareil de contrôle efficace qui énucléa complètement les OSC. C'est seulement à partir des années 1990 que celles-ci vont connaître la renaissance dont témoigne leur explosion numérique : 350 en 1990, 302 entre 1993 et 1996, et 900 en 2000, sans compter les 45 étrangères. **Mais la démocratisation et la liberté d'association qu'elle implique ne suffisent pas à expliquer cet accroissement. La précarité des conditions économiques et matérielles de la majorité des Ghanéens en est une raison explicative aussi déterminante, d'autant que la plupart des OSC de la nouvelle génération ont pour objectif principal le développement social et économique comme leurs homologues des années 1980.** Quitte pour elles à se convertir en OSC politiques en descendant dans la rue lorsqu'elles estiment que les libertés et la démocratie sont menacées.

Ainsi le 1<sup>er</sup> août 1990 renaît le *Movement for Freedom and Justice* avec pour objectif affiché la restauration démocratique. Le 4 septembre suivant, le NUGS dénonce l'incarcération arbitraire d'opposants politiques ainsi que les lois répressives. Dans le même temps, la *Ghana Bar Association*, la *National Union of Ghana Students*, le *Christian Council of Ghana*, l'*University Teachers Association of Ghana* et la *Catholic Bishops Conference* partent en campagne contre les écoutes téléphoniques. Le 11 juin 1991, l'Ordre des avocats appelle à un meeting et demande au gouvernement d'établir un calendrier pour le retour à la démocratie. Le 2 juillet suivant, la *Ghana Union Traders Association* organise une marche de protestation contre les augmentations de la TVA et, au cours de la même année, la *Catholic Bishops Conference* publie un document très critique intitulé « The Catholic Church and Ghana's Search for a New Democratic System » dans lequel elle exige un échéancier pour le retour à la démocratie.

En novembre 1992, Jerry Rawlings remporte la première élection présidentielle de la IV<sup>ème</sup> République. Mais les partis d'opposition boycottent les législatives de décembre pour protester contre les fraudes ayant entaché, selon eux, le scrutin présidentiel. Sous le premier mandat du président Rawlings (novembre 1992-octobre 1996), les relations entre les OSC et l'État toujours dominé par le NDC ne se sont guère améliorées. Une confrontation significative a lieu le 11 mai 1995 à l'appel de l'*Alliance for Change*, une coalition de partis d'opposition et d'OSC, pour protester contre l'augmentation de la TVA de 17 %, décidée par le gouvernement deux mois plus tôt.

Par ailleurs, si l'article 162 de la Constitution de 1992 est très libéral à l'égard de la presse, son application en revanche a été problématique et laborieuse. Là aussi, c'est la mobilisation civique qui a conduit à l'émergence d'une presse indépendante. Ainsi, différents mouvements religieux et la *Independent*

---

60. Sur ces questions de décentralisation et de démocratie directe sans partis, voir R. Crook, « La politique de décentralisation : les Assemblées de district et la "démocratie sans parti" », in C.M. Toulabor (dir.), *Le Ghana de J.J. Rawlings : restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala, 2000, p. 101-126.

*Media Corporation of Ghana* (IMCG) déposent auprès de l'Autorité d'attribution de fréquences des demandes d'émettre. L'IMCG, bravant l'interdiction qui lui a été intimée, installe une radio privée appelée *Radio Eye* que la police ferme sans ménagement. De même, une manifestation des OSC a fait quatre morts et des blessés, qui exigeait le respect de l'article 21 de la Constitution garantissant la liberté de réunion et de manifestation. En dépit de tous ces blocages, il existe en 2003 trois stations de télévision, plus d'une vingtaine de stations de radio et deux douzaines de journaux indépendants publiés à Accra.

Il faut remarquer que depuis l'alternance démocratique et l'arrivée de John Kufuor au pouvoir en décembre 2000, les OSC s'illustrent davantage par l'horizontalité de leur rapport avec le pouvoir, c'est-à-dire par un certain engourdissement social, alors que les grands problèmes économiques et sociaux demeurent, voire se sont sensiblement aggravés dans certains cas avec la hausse du pétrole qui a entraîné des conséquences en cascade sur le coût de la vie. La corruption, sur laquelle le nouveau Président a centré toute sa campagne électorale, ne semble pas avoir diminué. Certes les Droits de l'Homme et les libertés publiques sont beaucoup plus respectés que sous le régime de Rawlings, mais il y a toujours matière à faire *voice* sous le régime de John Kufuor. Au total, on a le sentiment que les Ghanéens voulaient l'alternance et qu'une fois celle-ci ayant été obtenue, ils se sont réfugiés dans les rapports horizontaux avec le nouveau pouvoir, ce qui, à terme, ne milite ni en faveur de la consolidation de la démocratie, ni en faveur de celle de la société civile elle-même.

## CHAPITRE 3

### LA SOCIÉTÉ CIVILE AU MAROC OU L'INTROUVABLE « EXCEPTIONNALITÉ » ARABO-MUSULMANE

On ne saurait faire l'économie, en préambule de ce chapitre sur la société civile « vue du Maroc », de rappeler une série de questionnements en matière de développement des sociétés civiles dans le monde arabe et musulman, puisque des trois pays sur lesquels porte cette étude, le Maroc est le seul à faire partie de cet ensemble, dont on ne cesse de mettre en exergue l'exceptionnalité (et notamment la résistance à la démocratisation). Trois arguments principaux sont généralement avancés à cet égard :

- D'une part, le poids et le rôle de l'islam dans la structuration d'une sphère civique (qui renvoie non seulement à la distinction entre le glaive et le fléau, pour reprendre la formule de D. Colas<sup>61</sup>, à la séparation d'un ordre séculier et d'un ordre transcendant, mais encore aux différents usages politiques de l'islam pour catégoriser l'espace politique et la communauté politique).
- D'autre part, la nature de la formation de ces États, récents (et encore imprégnés de cet héritage de l'impératif de l'unité et de la cohésion nationale que le pluralisme pourrait mettre en péril) et organisés de manière largement néo-patrimoniaire, c'est-à-dire autour d'un nombre réduit de gouvernants qui gèrent de façon privée ou privative la Chose publique.

Enfin, le type d'économie de ces pays, souvent fondé sur la redistribution d'une rente, ou comme dans le cas du Maroc par exemple, sur le rôle moteur et central du secteur public, longtemps conçu comme moteur du développement et garant de l'indépendance économique du pays.

En d'autres termes, pour des raisons culturelles, sociales, historiques et économiques, le processus de distinction et d'autonomisation d'une société civile, sur le modèle du paradigme bourgeois du XIX<sup>e</sup> siècle européen se trouverait entravé. Le *Ibn Khaldoun Center for Development Studies*, au Caire, longtemps animé par le Dr. Saad Eddine Ibrahim, sociologue réputé et militant de la démocratie, condamné à une lourde peine de prison en 2002, a incontestablement organisé au cours de la décennie 1990 la discussion autour de la société civile dans l'aire arabo-musulmane. En tout état de cause, deux éléments sont principalement et régulièrement mis en avant :

- le poids inhibant et le rôle de l'État autoritaire dans l'étouffement de la société civile ;
- l'hypothèque que fait peser le développement d'associations ou de partis islamistes sur le développement de cette société civile.

Cela ne va pas sans rappeler, une fois encore, l'argumentaire de D. Colas qui souligne la conjonction conceptuelle et lexicale de « fanatisme » et de « société civile ». Si, pour certains, de telles organisations basées sur la religion ne peuvent qu'entretenir des relations ambivalentes avec les autres organisations parce que leur intégration à la société civile dépend intimement de leur acception des autres organisations, d'autres auteurs ont pu, à l'inverse, insister sur l'ouverture de la scène politique, l'articulation des demandes populaires, la convocation de la tradition et non sa simple reconduction, dont peuvent être porteurs les groupes islamistes.

**Au Maroc, en tout état de cause, la société civile a émergé dans les années 1990, autour de mots d'ordre plus ou moins pris en charge par des individus, des associations et les pouvoirs publics (le gouvernement et le palais).** Afin de mieux cerner le processus de formation de ce qu'on a appelé la « société civile » et qu'on appelle aujourd'hui plus volontiers le « mouvement associatif », il nous

---

61. *Op. cit.*

paraît important, dans un premier temps, de décrire rapidement le contexte dans lequel il a pris place puis, dans un deuxième temps, l'ampleur qu'il a pu prendre. Ensuite, il nous a paru intéressant de constituer une bibliographie la plus exhaustive possible, non pas par souci académique, mais pour indiquer la manière dont, au Maroc, la « société civile » a été l'objet de construction plus ou moins formalisée.

## I. Effets de contexte : la libéralisation dans tous ses états

Près de vingt ans après l'adoption, en 1983, d'un programme d'ajustement structurel sous tutelle des bailleurs de fonds internationaux, six ans après la signature d'un accord de libre-échange entre le Maroc et l'Union européenne (1996), dans la veine de la conférence de Barcelone, la problématique de la société civile au Maroc s'inscrit explicitement dans le cadre de l'analyse des interactions entre (ré)forme d'un marché libéral, transformation du tissu social et métamorphose des rapports de pouvoir. Deux logiques ont structuré ce moment :

- Celle, d'abord, de la libéralisation de l'économie marocaine, encadrée par l'adoption du plan d'ajustement structurel ci-dessus évoqué et la négociation du royaume pour une nouvelle insertion de son économie dans le système économique international : entrée dans le GATT en 1987, l'organisation de la Conférence de Marrakech, instituant l'OMC en 1994, organisation de la première conférence de MENA à Casablanca en 1994 et, surtout, signature en février 1996 d'accords dits de libre échange entre le Maroc et l'Union européenne dans le droit fil de la Conférence de Barcelone et le processus de partenariat euro-méditerranéen. Le pays s'engage alors dans une « mise à niveau » tous azimuts, prolongeant et accélérant l'ajustement structurel et réformant le droit des affaires et du commerce<sup>62</sup>.
- Celle, ensuite, de la « transition » politique, ponctuée par deux événements : la nomination d'un gouvernement dit d'alternance en mars 1998, dirigé par le secrétaire général de l'USFP (Union socialiste des forces populaires), A. Youssoufi, et l'épreuve de la succession monarchique, en juillet 1999. Après 39 ans de règne autoritaire et sans partage de Hassan II, le Maroc de Mohammed VI peut sembler présenter les conditions les plus favorables qui soient dans la région pour s'engager dans un processus de « transition démocratique ». Le thème fait d'ailleurs florès, tant dans les milieux politiques que dans la littérature scientifique<sup>63</sup>. Contrairement à l'Égypte, la Tunisie ou encore l'Algérie, ses proches voisins, le pays se serait ainsi résolument engagé dans une double libéralisation, économique et politique. La nomination à la primature en février 1998 de A. Youssoufi, avait ancré la conviction que le régime se transformait effectivement. Et si les désillusions ont déjà commencé à s'exprimer, il n'en demeure pas moins que du point de vue de ses institutions comme du personnel politique, le Royaume chérifien change d'oripeaux et semble s'être engagé dans un processus réformiste<sup>64</sup>.

Le Maroc fait-il figure d'exception en son royaume ? Contredirait-il les thèses selon lesquelles le monde arabe et musulman serait culturellement, économiquement ou politiquement difficilement « démocratisable » ? Sa trajectoire serait-elle elle-même atypique dans la région et ainsi peu généralisable ? Il nous semble au contraire que, dans sa singularité, la métamorphose du régime marocain permet de s'interroger sur la « question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe »<sup>65</sup>.

62. M. Catusse, « Maroc : un État de droit pour les affaires », *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1998, tome XXXVII, CNRS édition, p. 245-257.

63. Le nombre de travaux sur le sujet va crescendo. Parmi les plus récents, plus ou moins convaincants : P. Vermeren, *Le Maroc en Transition*, Paris, La Découverte, 2001 ; *Prologues*, n° 22-23, « L'Avenir de la démocratie dans les pays du Sud », p. 130-135 ; A. Saaf, *La Transition au Maroc : l'Invitation*, Casablanca, Eddif, 2001. De nombreuses rencontres se sont organisées sur la question depuis quelques années, parmi lesquelles : A. Bouabid, J.-F. Bayart, G. Hermet, M. Wiewiorka... [et al.], *La Transition démocratique : paradigme nouveau ou accélération de la modernité ?*, Salé, Publications de la Fondation Abderrahim Bouabid, 1997, ou Kh. Alioua, J.-F. Bayart, G. Hermet, B. Hibou et al., *La Transition démocratique au Maroc et dans le monde*, Salé, Publications de la Fondation Abderrahim Bouabid, 1998.

64. A. Roussillon (dir.), « Un Maroc en Transition : alternance et continuité », *Maghreb-Machrek*, n° 164, 1999.

65. Pour reprendre la formule de S. Heydemann, « La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe », *Critique internationale*, n° 17, 2002, p. 54-62.

En effet, si un constat s'impose à propos du Maroc comme à propos d'autres pays de la région, c'est la remarquable stabilité de son système politique et de ses institutions, pourtant mises à l'épreuve de la disparition d'un souverain intimement associé à la construction de l'État moderne, qu'il semblait personnifier. Sa succession réinvente au fond la théorie des deux corps du Roi, situant l'exercice du pouvoir dans un schéma continu et prévisible, sans rupture entre « ancien régime » et « nouveau régime ». Pour autant, un autre constat s'impose à l'observateur : celui de l'usage généralisé et systématisé du paradigme de la « démocratisation » pour décrire le champ politique et ses transformations. En d'autres termes, il ne semblerait faire aucun doute, si l'on s'en tient aux analyses, prises de paroles, positionnement des acteurs politiques comme de la plupart des observateurs, que la « transition démocratique » est *ce dont il est question aujourd'hui au Maroc*. C'est bien de cela sûrement qu'il faudrait discuter. Si le régime marocain ne se démocratise pas nécessairement, le recours aux paradigmes libéral et démocratique stabilise, énonce et informe de manière frappante les rapports de pouvoirs. On serait alors dans la situation d'une « transition par imposition » où, en termes empruntés à Michel Camau, « *les régimes sont eux-mêmes à l'origine de changements dont ils maîtrisent l'ampleur et la portée, de telle manière que la phase initiale de la transition, la libéralisation, peut s'avérer le moyen de faire obstacle à la démocratisation* »<sup>66</sup>. C'est dans cette perspective, nous semble-t-il, qu'il faudrait re-situer l'émergence de la société civile au Maroc.

Il va sans dire que résonne sans cesse également au Maroc le débat polyphonique, relancé depuis les années 1960, sur les relations et les équivoques entre capitalisme économique et libéralisme politique. L'*entrepreneur* a fait son entrée sur la scène publique, dans le Maroc des années 1990, en se substituant au « bourgeois parasite » ou au « bourgeois non-bourgeois » pour reprendre l'expression des économistes marocains des années 1980. La *société civile* s'impose dans le même creuset. La formation de ces catégories, aux référents explicites, ne s'insère pourtant *ni vraiment dans un bouleversement des rapports de production, ni même dans un processus d'institution d'une société civile libérale* (qui corroborerait l'hypothèse de l'apparition de « nouveaux acteurs »).

De fait, si au cours des décennies précédentes résonnait l'antienne de la primauté du politique, avec l'ajustement structurel s'impose, à l'inverse, l'apparent primat de l'économique. Dans un contexte fortement déterminé structurellement, la confrontation de ces dynamiques apparemment contradictoires souligne l'ambivalence des tensions agissant dans des processus qui ne peuvent être assimilés ni à un désengagement de l'État de domaines dont il se déchargerait (ici le développement économique, ou certains dossiers sociaux, tels que la lutte contre la pauvreté, contre l'analphabétisme, etc.), ni à une autonomisation de la classe politique (ou de certains groupes) vis-à-vis des structures politiques traditionnelles, à l'extrême opposé de ce que serait le « paradigme bourgeois » : formation d'un espace public, gestation d'un contrat social, expression d'une société civile ou d'une citoyenneté économique, etc.

Déplaçons donc le projecteur : la transformation des interdépendances économiques à laquelle a donné lieu la privatisation de l'appareil productif marocain, ou encore la réforme du droit des affaires, relèvent d'un équilibre instable et dynamique où les groupes sociaux se forment en s'opposant, et se mobilisent en donnant naissance à de nouvelles institutions politiques et sociales. Figure de proue du scénario de la « transition » et du changement social plus généralement, la société civile pose d'abord les mêmes types de problèmes à l'analyste de la société politique marocaine qu'à celui de systèmes politiques africains, asiatiques, européens ou américains. Mais sur la scène politique marocaine, c'est-à-dire en matière de compétition pour le gouvernement, de mise en œuvre de politiques publiques, de systèmes de légitimation, la convocation d'une « société civile » révèle des enjeux particuliers, propres à une configuration politique largement dominée par le Palais.

En tout état de cause, le jeu politique en question ne peut se réduire à un échiquier figé, contrôlé et organisé « d'en haut », pas plus que l'on ne peut considérer tous les acteurs comme égaux dans ces

---

66. M. Camau, « La transitologie à l'épreuve du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord », *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1999, tome XXXVIII, 2002, p. 5.

processus : alors que les théories généralement mobilisées pour analyser le système politique marocain mettent en avant la détermination par les structures sociales et culturelles, la capacité du « Makhzen » — c'est à dire le système politique organisé autour d'un ordre patrimonial centré sur un Palais dominant politiquement, économiquement et symboliquement (le Roi est *amîr al-muminîn*, commandeur des croyants) — à « phagocyter » toute velléité d'opposition donc de changement, il s'agit bien de prendre au sérieux l'hypothèse d'une réforme complexe.

En d'autres termes, il nous semble plus judicieux de déplacer l'attention des questions portant sur de potentiels « nouveaux acteurs », derrière les oripeaux de la société civile, vers l'analyse de plus sourdes dynamiques, historiques et sociales, de transformation des relations de pouvoir, de ré-articulation du marché et de la société, et de production d'ordre.

Notons enfin que l'essor rapide des villes (et notamment des villes petites et moyennes)<sup>67</sup> combiné aux effets de la rigueur budgétaire, de la levée progressive des protections douanières et subventions de tous types, et de la privatisation significative d'un nombre considérable d'entreprises publiques a essentiellement « économisé » le débat sur l'urbain<sup>68</sup>. Les taux de pauvreté sont préoccupants dans la mesure où ils se combinent à un important exode rural. Les chiffres du chômage sont en hausse, et, selon les statistiques officielles, toucheraient deux fois plus les migrants ruraux que les populations citadines<sup>69</sup> (mais ces chiffres ne tiennent pas compte de l'important secteur informel).

En résumé, il nous semble que « vue du Maroc », la question de la société civile est intimement liée aux récits sur la libéralisation (sous-entendue économique et politique). Elle prend prise, semble-t-il, dans trois ordres principaux de questionnements, étroitement liés : une problématique urbaine, une problématique sociale et une problématique politique, autour desquelles s'articule la réflexion.

## II. La société civile en chiffres

Il n'est pas aisé de quantifier l'émergence d'un tissu associatif au Maroc, tant les chiffres renvoient à différentes réalités (associations répertoriées par le ministère de l'Intérieur mais inactives, associations actives mais non répertoriées, associations politiques, sociales, etc.) et tant les informations délivrées par les autorités publiques restent opaques, peu fiables et délivrées au compte-gouttes<sup>70</sup>.

En 1987, un chiffre de 30000 associations était avancé lors de la tenue de la 32<sup>e</sup> session de l'Université coopérative internationale à Rabat sur le thème « l'Économie sociale et ses composantes marocaines ». En 1989, le ministère de l'Intérieur aurait réalisé une étude globale sur les associations qui n'a pas été diffusée. En 1998, des tentatives de recensement ont été réalisées par la section marocaine d'*Amnesty International*. Actuellement, et d'après la Direction des associations au Secrétariat général du gouvernement, il existerait au Maroc quelque 40 000 associations, toutes catégories confondues<sup>71</sup>. Toutefois, il est à signaler que nombreuses sont les associations qui, faute de structures et de moyens, cessent toutes activités sans être officiellement dissoutes. En 1998, et selon les diagnostics de l'*Espace associatif* (cf. *infra.*), les associations actives ne devraient pas dépasser les 20 000.

67. La population urbaine est passée de 35 % en 1971 à 42 % en 1982 et à 51 % en 1994, ce qui correspond à un taux de croissance annuel de la population urbaine de 3,6 % pour la période située entre 1982 et 1994, alors que le taux de croissance intersensitaire est de 2,06 %. Il est à noter que certaines villes atteignent des taux beaucoup plus élevés telles que Nador (6,5 %), Salé (5,6 %) et Témara (9,3 %). Si cette situation est due à la croissance naturelle de la population urbaine, l'exode rural massif continue d'exercer une pression démographique importante sur l'ensemble des villes marocaines.

68. Voir par exemple l'importance en matière de politique urbaine de la *Lettre royale au Premier ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement* qui redéfinit les compétences des *walis* de région. En vertu de cette lettre, 16 *Centres régionaux d'investissement* ont été mis en place depuis novembre 2002.

69. Le taux de chômage urbain est passé de 12,3 % en 1982 à 19,1 % en 1998 (17,5 % à l'échelle nationale), soit environ un million de chômeurs urbains, dont plus de 150 000 sont diplômés.

70. A titre d'exemple, malgré plusieurs rendez-vous et contacts au ministère de l'Intérieur et au Secrétariat général de affaires du gouvernement, instances de « contrôle » des associations, nous n'avons pu recueillir aucune information statistique de la part des pouvoirs publics marocains.

71. Des statistiques plus détaillées sur les associations seront en ligne sur le site web de ce secrétariat.

Il existe néanmoins des répertoires associatifs réalisés à l'initiative de certaines associations, sur lesquelles nous reviendrons, qui s'inscrivent dans un schéma d'organisation de l'action dans leur secteur. Ainsi, nous disposons d'un *Annuaire des associations marocaines de développement 2000*, relativement précis et exhaustif, malgré quelques critiques à son encontre recueillies par-ci par-là, réalisé par l'AMAPPE en collaboration avec l'AMSED (Association marocaine de solidarité et de développement), grâce à un soutien de la Banque mondiale, l'Office marocain de développement et de coopération, et l'aide « logistique » de Oxfam-Quebec. Soulignons également l'effort déployé par l'association ENDA Maghreb, dans les années 1995-1996 afin de répertorier notamment les associations actives dans le secteur urbain, à un moment où ENDA entendait s'imposer comme un leader associatif, moteur de la société civile dans ce domaine : organisation d'un séminaire régional à Rabat, en octobre 1995, sur le thème « Les ONGs et la ville au Maghreb : de la prospection urbaine à l'action au quotidien », dans le cadre du programme « Habitat » des Nations Unies ; lancement d'une lettre inter-associative *Cités-Nouvelles* (1996). Signalons enfin l'expérience, animée par la sociologue et écrivain Fatima Mernissi, du répertoire du NetRac (Network Action Recherche Civique), et la publication d'une liste, « Synergies Civiques », éditée par les éditions Le Fennec, dans le cadre du projet *National Endowment for Democracy*, mise en ligne sur un site web<sup>72</sup>. Le répertoire ne regroupe pour le moment que 52 fiches personnes et 26 associations oeuvrant pour « l'épanouissement du Maroc et des Marocains, portant leur intérêt et leurs actions sur le développement économique, culturel, scientifique, sociale mais aussi sur la promotion du Droit ».

En tout état de cause, ce qui nous semble remarquable, au-delà de l'existence de ce type de répertoires, qui se multiplient de façon plus ou moins organisée, c'est l'absence de centralisation de l'information sur le tissu économique, du moins de l'information publique. Une association à vocation fédérative telle que *l'Espace associatif*, créée maintenant voilà plus de six ans, ne dispose encore d'aucune donnée chiffrée précise et fiable.

### III. Un état de la littérature

Au-delà de la production statistique, l'information relative à la société civile est extrêmement dispersée. Ceci est sûrement dû en partie à l'état de la recherche et du système universitaire marocains, peu enclins à répertorier et classer des informations pourtant pléthoriques. La production de « l'état des lieux » de la recherche ou de la littérature n'est pas, non plus, une tradition. De même, l'information fournie par les ministères concernés, notamment le ministère de l'Information, de l'Intérieur et celui des Affaires générales du gouvernement, est parcimonieuse et incomplète, pour des raisons à la fois politiques et logistiques. Rares sont par ailleurs les associations qui attachent une importance à la création d'un fonds documentaire.

Au regard de la littérature disponible sur le sujet, nous pouvons ainsi dater l'« avènement » de la « société civile » au début des années 1990. A cette date, cette problématique semble devenir **La** question d'actualité. Les valeurs et les thématiques autour desquelles groupes et personnalités divers se sont pensés et agrégés en « société civile » sont, somme toute, classiques. S'il est difficile de dresser une échelle précise et exhaustive de ces valeurs, de redécouvrir leur hiérarchie, il n'en demeure pas moins que certaines d'entre elles occupent le devant de la scène : c'est le cas de la *citoyenneté*, bien évidemment, davantage évoquée dans sa dimension économique (« l'entreprise citoyenne » promue par la Confédération générale des entreprises du Maroc) ou civique (en termes de solidarité et de responsabilité) que politique (notamment la question de la représentation et de la participation peu présente jusqu'à présent dans des débats revendiquant souvent l'élitisme). C'est également le cas de la *liberté*, ou plus précisément du **libéralisme**. Liberté d'expression mais surtout liberté d'entreprendre, dans un contexte qui y est particulièrement favorable. C'est ensuite le cas du *démocratisme*, érigé en principe mais peu discuté sur le fond, alors que la nature de la monarchie est moins contestée que jamais, quand bien même la formule de « transition démocratique » est sur les lèvres de beaucoup. Citons encore le *progrès* et la *modernité*, conçus à l'aune du libéralisme et de la promotion du marché, actualisant la

72. Cf. adresse du site web en annexe.

« fable des abeilles » de Mandeville. Enfin, deux vocables sont déclinés à l'envi : *consensus* et *transparence*, qui s'énonce essentiellement en « lutte contre la corruption ». Ce dernier thème a contribué à cimenter la société civile : de l'intérieur, puisqu'il est l'objet de plusieurs actions collectives ou regroupements de personnes ou d'associations tels que le *Collectif inter-associatif contre la corruption* créé en 1997 à l'initiative de *Transparency-Maroc*, mais aussi le *Comité d'éthique de la CGEM* ; et vis-à-vis de l'extérieur, comme principal cheval de bataille.

Notons, par ailleurs, que la littérature portant sur l'inscription internationale du champ associatif marocain est encore manquante. La dimension territoriale de l'action associative au Maroc reste également sous-analysée bien que des travaux ont associé la question associative à la question urbaine et à celle du développement local.

Le savoir produit est souvent « engagé ». Il faut souligner en particulier le rôle de la fondation allemande Friedrich Ebert et de *l'Espace associatif* dans l'édition d'un nombre important de travaux, enquêtes ou prises de positions.

Paradoxalement, la littérature scientifique sur la question reste relativement pauvre<sup>73</sup>. Les enquêtes de terrain sont rares, les études s'arrêtant souvent soit à un inventaire des associations, soit à un discours des militants associatifs sur l'action associative, soit enfin à une analyse normative de ce que *devrait être* la « société civile » et des rapports qu'elle devrait entretenir au marché et aux autorités publiques. Du point de vue de la nature des écrits, on constatera une prédominance des articles et des titres à caractère monographique.

Le nombre de colloques, séminaires, tables rondes, manifestations ou numéros spéciaux de presse réunissant chercheurs, politiques et « acteurs » est pourtant remarquable. Il est sûrement à mettre en relation avec l'effort des organisations internationales ou ONG investies sur la question, qui favorisent et appuient financièrement ce type de manifestations.

On peut signaler l'existence de quelques guides sur la situation juridique et la gestion financière des associations au Maroc initiés par la Fondation Friedrich Ebert, une enquête sur les ONG accompagnée d'une analyse assez approfondie de leur environnement national et international à l'initiative de l'USAID. Nous avons également recensé une étude de terrain lancée par le Programme de gestion urbaine géré par l'ANHI (l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre) sur le thème du rôle des amicales dans la gestion de quartiers à travers des exemples concrets.

Concernant la langue d'expression *in fine*, le français est incontestablement la première langue ayant véhiculé, jusqu'à présent, le savoir sur la société civile au Maroc. L'arabe ne touche qu'une faible partie de la production. Une autre partie, également limitée, est produite par d'autres langues, particulièrement l'anglais.

#### IV. Structuration de la société civile : formation d'un groupe, émergence de porte-parole

Le processus de constitution de la société civile marocaine a connu différents moments que l'on pourrait analytiquement et *a posteriori* regrouper en trois séquences, qui n'ont toutefois de sens que pour la démonstration.

**Les années 1990** se sont caractérisées par l'apparition du terme et le déploiement scientifique, commun et politique de son usage dans un contexte international encourageant son extraversion. Néanmoins, une inflexion peut-être perceptible dès **1997-1998**, au moment notamment des élections législatives puis de la nomination du gouvernement d'alternance : les problématiques sur l'émergence d'une société civile

---

73. N. El Aoufi (dir.), *La société civile au Maroc*, Signes du Présent, SMER, 1992 ; S. Hegazy, « Civil Society and Monarchy : The Case of Morocco », *Civil Society*, vol. 7, n° 76, 1998, p. 14-17.

se déplacent et changent alors de focales en se politisant. Enfin, les **années 2000** voient un processus non univoque d'institutionnalisation du rôle de la société civile dans certaines politiques publiques marocaines.

Revenons tout d'abord sur le premier moment du procès de naturalisation de la société civile marocaine : l'identité du groupe et des intérêts communs qui l'organiseraient s'exprime à la fois de manière positive, autour de leur définition, de leur délimitation et de leur ébauche d'institutionnalisation et, de manière négative essentiellement, contre « le politique » ou contre des ennemis communs, tels que les mouvements islamistes que les porte-parole de la société civile marocaine ont tendance à ériger en épouvantail. Deux remarques s'imposent d'emblée : d'une part, il ne faudrait pas objectiver un groupe, en simplifiant à outrance une réalité complexe, en réduisant un réseau dense, et souvent épars ou incohérent, d'acteurs et d'organisations, à une catégorie commune dont les critères sont plus ou moins pertinents selon les cas. D'autre part, il ne s'agit pas plus de limiter la formation de cette nébuleuse à son niveau discursif et analogique. Néanmoins, si les activités associatives, corporatistes, caritatives ne sont pas nouvelles au Maroc, ce qui l'est clairement, c'est leur catalogage dans la « société civile », ce qui implique à la fois une entreprise cognitive et une mise en œuvre de dispositifs pratiques communs.

Progressivement, un savoir-faire de la « société civile » se constitue, fait d'expérimentation et d'apprentissage qui fondent en quelque sorte une communauté de langues et de signes de reconnaissance au sein du groupe qui y trouve un socle de légitimité. Par ailleurs, la labellisation « société civile » (en être ou ne pas en être), délivrée par les autorités réputées légitimes à le faire — les bailleurs de fonds internationaux, aux premiers rangs desquels l'USAID, les différentes institutions ONUsiennes (PNUD, UNICEF, OMS, etc.), la Banque mondiale, l'Union européenne, ou encore les fondations allemandes — ouvre l'accès à des ressources matérielles et symboliques (le blanc-seing de la « société civile ») considérables, créant ainsi des *ayant droit*.

Urbains, diplômés, souvent universitaires et proches des médias, vivant à Rabat ou Casablanca (les capitales politique et économique du Royaume)<sup>74</sup>, les promoteurs de la société civile marocaine représentent une « **une minorité active** »<sup>75</sup>, ont souvent suivi des études à l'étranger et se sont d'abord rangés plus facilement parmi les élites francophones qu'arabophones. Ils ont entre 30 et 50 ans et pourraient incarner cette classe moyenne qui s'est développée dans les années 1970, à l'ombre d'un État tutélaire, que ce soit dans les universités ou dans le secteur économique, entreprises publiques ou privées. Ils n'auraient que peu frayé avec le politique, si l'on en croit les tableaux qu'on dresse d'eux à l'époque, insistant sur leur passage du « business » à « l'engagement citoyen », du bonheur privé à l'action publique. Ceci est sûrement exact en ce qui concerne un nombre important de militants, de volontaires ou bénévoles qui s'engagent dans des activités caritatives, d'aide à la lutte contre la pauvreté, d'alphabétisation ou dans des activités de développement, d'aide au micro-crédit, de promotion de la condition féminine ou encore dans des activités de défense corporatiste ; ça l'est sûrement moins pour ce qui est des membres d'associations plus directement politiques, association de défense des Droits de l'Homme en tête, souvent anciennes d'ailleurs. Mais, ceci est encore moins vrai en ce qui concerne les leaders des associations qui, à partir de 1995, vont occuper les devants de la société civile marocaine.

En effet, la société civile marocaine, par une opération d'anthropomorphisme, se dote rapidement d'une « famille »<sup>76</sup>, d'une « opinion », et prend la parole, grâce à quelques personnalités qui se proposent d'en être les représentants. Autour de manifestations et de commémorations — telles que le 8 mars (journée de la femme) ou le 6 janvier (journée de lutte contre la corruption) etc. —, une existence commune s'organise. Le choix est certainement discutable, mais l'on peut identifier des « associations stars » choyées par les médias et notamment par la presse qui se développe à l'époque, présentées

74. Même dans le cas des associations rurales, les dirigeants résident souvent à Rabat ou à Casablanca.

75. Expression plusieurs fois entendue au cours de nos entretiens.

76. S. Hegazy, *L'État, le public et la société civile au Maroc. Les potentiels de la société civile*, Hambourg, Deutsches Orient-Institut, 1997, p. 112-131 (publié en allemand, titre traduit ici en français).

comme des associations « nouvelle vague ». Créées en l'espace de deux ou trois ans, elles ont incarné, au sens premier du terme, l'émergence de la société civile.

*Maroc 2020*, *Alternative*, *Afak*, *Transparency International*, puis la *fondation Zakoura* sont donc souvent présentées comme l'avant-garde de cette société civile marocaine. Les trois premières sont particulièrement élitistes en ce qui concerne leur recrutement. Universitaires, patrons, hauts cadres, affiliés ou non à des partis politiques se réunissent pour rédiger par exemple, au sein de *Maroc 2020*, des rapports de prospective économique, d'inspiration explicitement libérale, afin d'imaginer le Maroc du vingt et unième siècle. Ils interpellent la classe politique à force de colloques, lettres ouvertes et manifestations pour *Alternative* qui s'impose rapidement comme un pôle alternatif aux partis politiques de gauche. Son leader, A. Benamour, ne cache jamais d'ailleurs sa volonté de créer un nouveau parti. Ils promeuvent le civisme pour *Afak*, qui organise des opérations de conscientisation ou de sensibilisation, de « promotion de modèles de comportement » (sic), dans les entreprises, les lieux publics, les rues, la vie domestique : « *chacun de nos gestes peut être un acte de développement* » proclame l'un des premiers slogans de *Afak* qui organise des campagnes « villes propres » ou « plages propres ». *Transparency Maroc-Association marocaine de lutte contre la corruption* est, quant à elle, la branche marocaine, particulièrement active, de *Transparency International* dont le siège est à Berlin. L'association a dû attendre plusieurs années pour obtenir de la *Wilaya* de Casablanca le récépissé de dépôt de dossier de constitution d'une association, ce qui n'a pas empêché ses membres d'alerter l'opinion, d'investir les débats et d'organiser des manifestations sur le thème de la corruption<sup>77</sup>. Enfin, la *Fondation Zakoura* a longtemps été la plus médiatisée des très nombreuses associations qui se sont emparées du dossier de l'aide par le micro-crédit, sur le modèle de la *Grameen Bank* au Bangladesh qui ne cesse de faire des émules partout le monde. Devant le succès de ses activités, l'association les a étendues aux domaines de l'alphabétisation, de l'électrification, etc., notamment grâce à la signature de contrats de partenariat avec de grandes sociétés privées, des banques, des offices publics et plus récemment avec le Fonds Hassan II.

Le parcours des fondateurs de ces associations présente des ressemblances, outre leur relative cohérence sociologique. Lorsqu'il fonde *Maroc 2020*, A. Belhaj est encore député de l'Union constitutionnelle, parti dit « administratif », de Dar Bouazza, banlieue de Casablanca, dont il a longtemps été Président de commune. Directeur d'un institut de formation à Casablanca, il est membre du comité d'éthique de la CGEM, au même titre que S. Assidon et A. Abouddrar de *Transparency Maroc* ou de membres de *Alternatives*. Il présente également la particularité d'avoir su hisser son association au statut de « porte-parole de la société civile » auprès d'institutions internationales et des bailleurs de fonds, puisque *Maroc 2020*, est l'une des quatre associations du comité directeur du *Mediterranean Development Forum*, chapeauté par l'Institut de la Banque mondiale et le PNUD. Elle fut d'ailleurs l'une des deux co-ordonnatrices de la seconde rencontre du *Mediterranean Development Forum*, à Marrakech, en septembre 1998. *Maroc 2020* occupe d'ailleurs un rôle particulier dans les relations entre les autorités publiques marocaines et le monde associatif, dans la mesure où l'association, depuis sa création en 1996, est associée à nombre de manifestations officielles, voyages royaux dans le monde par exemple. Soulignons enfin que A. Belhaj, fait partie des cinq Marocains désignés « *global leaders for tomorrow* » par le forum de Davos.

A. Benamour, président de *Alternatives*, est lui aussi à la tête d'une école supérieure, « Hautes études en management ». Universitaire et brillant jeune parlementaire de Casablanca au nom de l'USFP entre 1976 et 1981, il se retire du parti au début des années 1980 après en avoir été marginalisé et se lance dans les affaires. Il continue néanmoins à intervenir publiquement en publiant par exemple un essai, *Le Maroc interpellé* (1993) et, dès 1992, il annonce, dans une émission télévisée, « L'homme en question », sa volonté de concurrencer les partis politiques, pour finalement créer *Alternatives* en 1995.

---

77. L'association a finalement été légalisée en 1998 : outre le rôle des juristes dans l'association, qui se sont battus avec les armes du droit, l'association a bénéficié de l'arrivée du nouveau gouvernement et de l'appui du ministre de la Justice, O. Azzi-man entre 1998 et 2002.

*Afak* est fondée par A. Harrouchi, chirurgien, ancien ministre de la Santé, et O. Azziman, fondateur de l'*Organisation marocaine des Droits de l'Homme*, alors ex-ministre des Droits de l'homme et futur ministre de la Justice (actuellement président du Conseil consultatif des Droits de l'homme). Quant à *Transparency International*, son ancien secrétaire général, cheville ouvrière et leader charismatique, S. Assidon, est un ancien détenu politique, mathématicien, militant du mouvement d'extrême-gauche *Ilal Aman*, converti aux affaires à sa sortie de geôle. Il convient d'ailleurs de souligner que la société civile a offert à une génération de détenus politiques « gauchistes » les moyens de prolonger leur engagement politique par d'autres moyens selon des modalités qui mériteraient d'être mieux étudiées.

Enfin, le parcours de N. Ayouch, président de *Zakoura*, est tout aussi caractéristique de ces parcours militants, à cheval sur plusieurs registres : après des études de sociologie en France, il retourne au Maroc au début des années 1970 pour fonder une agence puis un pôle de publicité qui domine actuellement le marché au Maroc. Outre les contrats privés, son agence a organisé de nombreuses campagnes de communication pour le compte de ministères ou d'administrations publiques, pour la lutte contre la contrebande ou la promotion du tourisme par exemple. Parallèlement, dès les années 1980, N. Ayouch lance et finance la revue *Kalima*, destinée à traiter de la question de la femme au Maroc et plus largement des problèmes de société. *Kalima* a abordé des thèmes audacieux et tabous, alors rarement évoqués, tels que l'homosexualité, la condition féminine, la *mudawana* (le code du statut personnel et des successions), la justice, la liberté d'expression, etc. La revue a rencontré de nombreux problèmes, tout en suscitant débats et discussions. Après plusieurs censures, N. Ayouch prend la décision de mettre fin au projet à la fin des années 1980, mais l'expérience de *Kalima* est restée présente dans l'histoire intellectuelle récente du Maroc. Une décennie plus tard, il fonde *Zakoura* dont le succès est remarquable, par comparaison aux débuts laborieux de la plupart des projets d'aide au micro-crédit. Les partenariats que son fondateur a su engager, fort de son expérience professionnelle, de solides réseaux et de compétences en terme de communication, ont incontestablement contribué à rendre d'emblée crédible son ambitieux projet.

Il faut souligner que le domaine du micro-crédit a particulièrement été investi ces dernières années. D'autres personnages « clés » de la société civile s'engagent dans ce secteur, tel que F. Abdelmouni, vice-président de l'Association marocaine des Droits de l'Homme et directeur de l'Association *Al Amana*. Lycéen dans les années 1960, il fait partie de cette génération d'anciens détenus politiques actifs aujourd'hui dans la société civile, dans les associations de Droits de l'Homme mais également dans des associations économique-sociales. Ainsi, un nombre significatif de cadres de la Confédération générale des entreprises du Maroc sont d'anciens militants d'extrême gauche ; c'est le cas également du fondateur de l'association *Transparency Maroc*. La fondation du Forum Justice et Vérité en novembre 1999, a placé sur le devant de la scène ces dernières années le combat de ces anciens militants et notamment la nature de leurs relations avec l'administration. Disposant d'une solide expérience politique, ils ont accès aux médias. Leur passé leur procure une garantie d'indépendance ou de sens critique vis-à-vis des pouvoirs publics et du système makhzénien. Très sceptiques par rapport à l'évolution du système politique, ils en constituent néanmoins le garde-fou, le garant et l'avant-garde.

Pour compléter cette rapide présentation des *premiers* porte-parole de la société civile, il convient d'évoquer les femmes. Elles prennent la parole dès le début de la décennie 1990 en lançant notamment une première pétition pour la révision de la *mudawana*. A l'occasion du cinquième Congrès mondial des Nations Unies sur la Femme qui s'est tenu à Pékin en septembre 1995, elles s'organisent mieux encore dans des associations pour les réunions préparatoires au congrès<sup>78</sup>. Les associations de femmes se sont donc développées au cours de la décennie, aux marges de partis politiques [*Jossour*, dans le giron de l'USFP ; l'*Association démocratique des femmes du Maroc* proche du Parti du progrès et du socialisme ou encore l'*Union de l'action féminine - Ittihad al amal al nisai*, sorte d'appendice de l'Organisation de l'action démocratique et populaire, marxiste léniniste et maintenant du Parti socialiste démocratique issu de la scission participationniste de 1996] ou sur des domaines particuliers (comme pour l'aide à l'entreprise dans le cas de *ESPOD*<sup>79</sup> mais surtout dans les domaines sociaux). En

78. La conférence de Nairobi, en 1985, avait quant à elle suscité la création d'associations féminines.

79. « Espace point de départ » créée pour promouvoir l'entrepreneuriat féminin.

tout état de cause, les femmes sont particulièrement actives dans l'ensemble de ces associations, tandis qu'elles sont rares dans les structures de représentation politique, ce qui d'ailleurs n'a rien de spécifique au Maroc.

Des figures ont encore une fois émergé, placées sous les feux de l'actualité : A. Ech-Channa notamment, qui grâce à son association *Solidarité féminine*, fondée en 1985, aidée à partir de 1995 par des bailleurs de fonds, tels que *INTERMON*, a sensibilisé l'opinion au problème des mères célibataires<sup>80</sup> ou la pédiatre N. M'jid, cheville ouvrière de l'association d'aide aux enfants des rues *Bayti* (ma maison), créée en 1995, qui opère maintenant grâce à une coopération avec *Terre des hommes* et le *Centre européen pour la protection de l'enfance*, ou encore dans un autre registre, moins social, mais plus directement partisan, R. Naciri, à la fois à la direction de *l'Association démocratique des femmes du Maroc*, à la tête du *Collectif 1995 Maghreb-Égalité* créé à l'occasion du congrès de Pékin, et membre du comité technique qui a rédigé le fameux Plan d'intégration de la femme (cf. infra) ; Wafa Haaji, vice-présidente de la commune de Riad Agdal à Rabat, cadre de l'USFP et présidente de *Jossour*, Latefa Jbabdi, présidente de l'*UAF*, au long passé militant et syndical, membre du bureau politique du PSD, ancienne détenue politique, et aujourd'hui à *l'Observatoire des Droits de l'enfant*, présidé par la sœur du Roi, Lalla Myriam, N. Chekrouni, ex-ministre déléguée chargée de la Protection de la famille, de l'Enfance et de l'Intégration des handicapés, actuellement ministre déléguée chargée des Affaires des Marocains résidents à l'étranger, membre de l'USFP et du conseil national de *Jossour*, etc.

Cet inventaire illustre, certes, la personnification du processus d'émergence de la société civile au Maroc, mais également son inscription dans un réseau social dense, vivant, complexe et hiérarchisé, dont il importe de rendre compte. Si aujourd'hui le paysage se diversifie et se complexifie, si certaines de ces associations citées plus haut se sont éclipsées au profit d'autres plus médiatiques, plus mobilisatrices ou jugées plus efficaces, les fondations de la « société civile » comme catégorie sociale pertinente reposent, entre autres choses, sur une identification à des problèmes et à des personnes, décuplée par les compétences de certaines personnalités à s'exposer et à prendre parole : **pour que la société civile « soit », il fallait qu'elle prenne faits et causes, mais également qu'elle prenne corps.**

Aujourd'hui, les animateurs de la société civile se sont diversifiés et ont évolué. Parmi les précédents, certains à l'occasion des élections législatives de septembre 2002 ont choisi de se lancer dans une carrière plus directement politique : par exemple A. Belhaj (qui a créé le parti *Alliance libérale*), A. Lahjouji (l'ancien président de la CGEM, qui fonde *Forces citoyennes*), d'autres tel que A. Benamour s'inscrivent explicitement dans un dialogue avec les partis de gauche, afin de négocier leur insertion dans le paysage partisan. D'autres ont émergé à la faveur des nouveaux types de mobilisation de la société civile. *L'Espace associatif*, sur lequel nous allons revenir plus bas est notamment l'un des creusets de ces nouvelles personnalités de la société civile marocaine tels que Hamid Elkam ou Saïd Tbel.

---

80. L'attention dont a fait l'objet sa présidente, peu rompue aux médias est assez remarquable, dans ce sens qu'elle a concentré et accumulé, ces dernières années, des marques de reconnaissance nationales et internationales, des gratifications symboliques qui semblent s'accumuler comme par effet de domino : en 1995, *Solidarité féminine* reçoit le prix des Droits de l'Homme de la République française ; en 1996, l'ambassade de France accorde le prix littéraire « grand Atlas » à Aïcha Ech Channa, pour son essai, *Miseria* ; en 1997, elle est nommée la « meilleure femme de l'humanité » au Maroc, et en 2000, elle est décorée d'une médaille d'or par le Roi Mohammed VI. En 1999, l'association reçoit un don de 500 000 dirhams de la part de la fondation Mohammed V.

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les processus camerounais, ghanéen et marocain d'émergence de la société civile confirment l'une des hypothèses qui fondent cette étude, à savoir que, par delà l'historicité de chaque trajectoire nationale, la problématique de la démocratisation (ou de la libéralisation) et celle de la société civile sont indissociablement liées. Reste néanmoins que, comme le suggère fortement le cas camerounais, ne voir dans l'émergence de la société civile qu'un simple effet induit de la dé-légitimation de l'Etat autoritaire serait réducteur. Car, ce que révèle cette émergence, c'est bien l'existence de « dynamiques volontaires de la transformation sociale » qui s'affirment certes face à l'Etat mais n'en sont pas moins porteuses d'une conception alternative du bien commun dont la production n'est plus, désormais, du seul ressort de l'instance étatique.

Un autre constat se dégage à ce stade de l'analyse : les sociétés civiles qui se forment sous nos yeux, en temps historique réel, ont peu à voir avec ce qu'en dit la théorie politique classique, en particulier le paradigme de la « société civile bourgeoise ». Qu'il s'agisse de la persistance de la verticalité des rapports sociaux, de l'inachèvement d'un espace public pluraliste ou de l'autonomisation des sphères de l'économie et du politique, les conditions théoriquement nécessaires à la formation d'une société civile « moderne » ne sont vraiment réunies dans aucun des trois cas considérés, même si certaines dynamiques qui y ont été entrevues vont dans le sens d'une dé-patrimonialisation partielle de l'Etat, et de la libéralisation de l'économie. Peut-on dès lors parler de « société civile » ? Peut-être pas. Peut-être bien que le pragmatisme anglo-saxon consistant à parler, comme au Ghana, d'« Organisations de la société civile » gagnerait à être systématisé. Du reste, la notion de « société civile » a tendance, au Maroc, à s'effacer devant celle de « mouvement associatif », sans doute tout aussi imprécise mais qui a l'avantage d'être moins lourdement connotée. Ces réserves n'ont pas été totalement levées par nos enquêtes. Mais, rappelons-le, nous avons fait ici le choix de nous placer du point de vue des acteurs, qui n'hésitent pas, eux, à s'approprier la rhétorique de la société civile.

La troisième observation que l'on pourrait faire découle des deux précédentes : si l'émergence de la société civile s'est faite dans les trois cas autour des mots d'ordre de moins d'Etat, plus de liberté et d'initiatives privées, élargissement et pluralisation de l'espace public, etc., il n'en demeure pas moins que le phénomène ne marque pas une rupture entre la société et l'Etat, et encore moins une opposition à celui-ci, même si certains discours vont dans ce sens. En effet, les pouvoirs politiques ont accompagné le processus d'affirmation de la société civile, quand ils ne l'ont pas encouragé dans le but d'en prendre le contrôle. Le cas du Maroc témoigne de cette ambiguïté, comme celui du Ghana ou du Cameroun où foisonnent les ONG « gouvernementales ». C'est une donnée que les bailleurs de fonds se doivent de prendre en compte.

Quatrième et dernière remarque : on ne « voit » pas la société civile de la même manière, selon le site à partir duquel on l'observe. Le changement de focale détermine également un changement de perception. Cela est particulièrement net en ce qui concerne le Cameroun, comme nous le montrons dans ce rapport. Mais l'on pourrait étendre le raisonnement et faire l'hypothèse que l'image de la société civile serait substantiellement différente « vue » du milieu rural plutôt que du milieu urbain ici privilégié. Dans le même ordre d'idée, une approche intégrant les institutions religieuses nuancerait sans doute davantage encore les acquis de la théorie politique classique, en révélant ce que d'aucuns, à propos du Sénégal dont on sait l'importance qu'y revêt la religion musulmane, ont qualifié de « société civile à base religieuse »<sup>81</sup>, une affirmation qui tient apparemment du paradoxe...

---

81. L.A., Villalon, *Islamic Society and State Power in Sénégal. Disciples and Citizens in Fatick*, Cambridge, CUP, 1995.



## DEUXIÈME PARTIE

### RÉPERTOIRES D'ACTION ET MODES D'INTERVENTION

La diversité des trajectoires de formation de la société civile n'a d'égale que celle de ses modes d'action et d'intervention. Si la promotion de la démocratie et du développement économique résument généralement les tâches auxquelles elle doit s'astreindre, ces deux objectifs se déclinent eux-mêmes en un éventail d'interventions extrêmement larges par leurs modalités et les ressources mises au service de leur réalisation. Plutôt que de multiplier les éclairages au risque d'aboutir à une vision éclatée des champs d'action de la société civile, nous avons choisi de focaliser notre attention sur un ensemble limité mais significatif de modes d'intervention. Ce choix s'est imposé pour trois raisons majeures :

- Un souci de cohérence, d'une part, en ce sens que les répertoires d'action décrits ici sont communs, moyennant des nuances qui tiennent à la spécificité des contextes nationaux, aux trois pays retenus. La lutte pour l'élargissement des espaces démocratiques, la transparence des élections, la limitation de la corruption, la promotion des Droits de l'homme, la réduction de la pauvreté ou l'amélioration de la condition des femmes, ont en effet semblé être des préoccupations récurrentes et partagées, appelant un effort de comparaison et de systématisation.
- Une volonté de privilégier des domaines d'intervention à « valeur ajoutée » politique : nous voulons dire par là que ces domaines en question sont à l'interface du sociétal et du politique, et qu'à ce titre ils engagent également l'Etat, fût-il « désengagé ». Notre parti pris, ici, est en faveur d'une conception « politisée » de la société civile car nous pensons que l'« apolitisme » de la société civile est illusoire.
- Une prise en compte de la réalité, dans la mesure où les domaines d'intervention en question sont ceux qui focalisent l'intérêt des bailleurs de fonds : d'où la grande visibilité des acteurs qui s'y investissent et leur très grande sensibilité aux incitations émanant des coopérations des pays du Nord. Il y a là un cercle, « vertueux » ou « vicieux », comme on voudra, auquel il est très difficile d'échapper, auquel vient se surimposer la « focale » de l'expert, conduit à privilégier tel ou tel domaine d'intervention en fonction de ses compétences, ses préoccupations académiques ou, tout simplement, son propre vécu.

Dans cette perspective, nous passerons successivement en revue et par pays les domaines d'intervention suivants :

- L'élargissement des espaces démocratiques et le *monitoring* électoral.
- L'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption
- La défense des Droits de l'homme.

- La réduction de la pauvreté et, pour le Cameroun uniquement, la lutte contre l'épidémie de VIH.
- La question de l'émancipation de la femme.
- La problématique urbaine (Maroc seulement).

# CHAPITRE 1

## LA SOCIÉTÉ CIVILE, SUBSTITUT AU POLITIQUE ? DÉMOCRATIE, GOUVERNANCE ET DROITS DE L'HOMME

Il est généralement admis qu'il ne saurait y avoir de démocratie stable sans institutions sociales (famille, système éducatif, Églises, syndicats, partis politiques, etc.) privilégiant elles-mêmes des formes d'autorité démocratiques. Société civile et démocratie forment donc un couple indissociable. Tocqueville l'avait d'ailleurs déjà fortement souligné, qui attribuait la vigueur de la démocratie américaine au dynamisme associatif de la société américaine, corrélativement à son pluralisme religieux et au caractère modeste et décentralisé de son appareil administratif.

### • Le point de vue de la transitologie

Les analyses des transitologues s'inscrivent assez largement dans le droit fil de cet argumentaire : qu'il s'agisse de L. Diamond, par exemple, qui pose la nécessité d'étudier la société civile pour comprendre les changements démocratiques en cours<sup>82</sup> ou de J.J. Linz et A. Stepan qui définissent la société civile comme la première des cinq arènes où se joue la consolidation démocratique<sup>83</sup>. Mais si l'on étudie plus attentivement leurs thèses, on s'aperçoit assez vite que c'est plutôt aux élites que les transitologues s'intéressent prioritairement, compte tenu de l'importance qu'ils accordent au paradigme stratégique, au détriment de la société, fut-elle civile. La transitologie est fondamentalement à l'écoute des acteurs étatiques et la société civile n'est intégrée à l'analyse que dans la mesure où sa mobilisation crée les conditions favorables à partir desquelles les élites réformistes, au pouvoir et dans l'opposition, sont en mesure de négocier la transition ; elle n'émerge donc qu'une fois que « quelque chose » s'est passée au sein même de l'élite autoritaire au pouvoir<sup>84</sup>. Pour M. Bratton, ce « quelque chose » se produit seulement lorsque les élites étatiques ont consenti un certain nombre de concessions préalables relatives à l'assouplissement des règles de l'action collective. Alors, et alors seulement, la mobilisation générale de la société devient possible<sup>85</sup>. Le rôle attribué à la société civile en phase de consolidation n'est guère plus valorisé par les transitologues selon G. Baker<sup>86</sup>, qui fonde son analyse sur l'idée selon laquelle ces derniers soulignent avec force que la mobilisation de la société civile durant cette séquence cruciale doit être de basse intensité, de manière à ne pas être perçue comme une « menace » par le système et donc provoquer un retour en arrière<sup>87</sup>. Il apparaît donc clairement que la question de la société civile, comme celle de la société en général, occupent un statut relativement subalterne dans la transitologie. Comme le relève d'ailleurs à ce propos C. Jaffrelot, qui parle d'« oubli de la société », les transitologues « reconnaissent donc un rôle aux mouvements sociaux mais *ex post*, lorsque tout est dit ou presque »<sup>88</sup>. Un avis partagé par M. Bratton qui juge « trop passive et réactive » la perception qu'a la transitologie des relations entre État et société civile<sup>89</sup>. Dans quelle mesure les observations tirées des expériences camerounaise, ghanéenne et marocaine en la matière valident-elles, ou non, ces hypothèses ?

82. « Rethinking Civil Society », *Journal of Democracy*, V (3), 1994, p. 5-17.

83. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1996, p. 7-8.

84. G. Baker, *op. cit.*, p. 12 et 14.

85. M. Bratton et N. Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, CUP, 1997, p. 62.

86. *Op. cit.*, p. 16.

87. Soulignons au passage l'analogie entre cette idée et certaines hypothèses des théories de la modernisation qui voient une corrélation négative entre démocratie et participation politique trop élevée.

88. *Op. cit.*, p. 43 et 46.

89. *Op. cit.*, p. 63.

## I. Cameroun : contraintes et ambiguïtés de l'action « politique »

### I.1 Élargissement des espaces démocratiques et lutte contre les déviances électorales : un bilan mitigé

Depuis l'interdiction des organisations comme *Cap liberté* au début des années 1990, il est énigmatique de constater le décalage entre le niveau de mobilisation lors des compétitions électorales au Cameroun et la faiblesse de la structuration de la société civile dans ce domaine. Dès lors qu'il conviendrait d'exclure les partis politiques du champ de la « société civile », le domaine des élections ne semble que peu attrayant pour la société civile camerounaise. La survivance de l'idée de subversion, même après les réformes législatives sur les libertés politiques, continue à définir la trame de l'action politique et comprimer les dynamiques citoyennes. Les débats politiques étant souvent « réservés » à quelques élites politiques ou intellectuelles, seul le terrain de l'observation électorale semble le lieu de mobilisation de quelques acteurs de la société civile. Certes le terrain est très difficile et les initiatives même les plus vertueuses ne trouvent que peu d'écoute auprès des principaux acteurs. On peut cependant constater que les quelques frémissements observés lors des campagnes ne visent pas à institutionnaliser une structuration de la société civile camerounaise dans le domaine électoral. On constate par exemple les échecs de mise en place des plates-formes ou de coalitions, des réseaux ou d'initiatives concertées, montrant la difficulté d'un réel ancrage de la société camerounaise sur le terrain électoral.

En fait, des ONGs comme *Nouveaux Droits de l'Homme/Cameroun* ou *HUMANUS*, Service national justice et paix de l'Église catholique sont les rares à surinvestir dans la formation des observateurs électoraux, même si ces derniers n'ont pas tous été accrédités par le gouvernement. Les rapports publiés par ces ONG à la fin du processus électoral de l'année 2002 montrent les difficultés rencontrées par la société civile pour s'imposer comme un interlocuteur crédible (aux yeux des pouvoirs publics) dans la mise en œuvre de la transparence électorale au Cameroun. Dans cette perspective, les leçons à tirer de la participation de la société civile dans le processus électoral camerounais sont les suivantes :

- Le faible niveau de collaboration entre les acteurs de la société civile et les autorités administratives et politiques, les uns et les autres étant empêtrés dans une logique du soupçon.
- Craignant que derrière le masque vertueux de la société civile se trouvent des compétiteurs indéliçats, les autorités administratives ne font pas dans la nuance entre les partis politiques de l'opposition et les ONG promouvant la transparence électorale ;
- Les faibles capacités de mobilisation et d'organisation des acteurs de la société civile lors des campagnes électorales.
- La méconnaissance des procédures légales relatives à certains sujets électoraux et une tendance à la victimisation qui permet, dans une certaine mesure, de capter quelques avantages non négligeables auprès des partenaires internationaux.

Les discontinuités, en termes d'activité, remarquées des acteurs de la société civile dans les périodes politiquement « mortes » qu'elles pourraient mettre à profit pour préparer et améliorer leurs interventions.

- Le manque de moyens financiers et de logistique nécessaires à un bon suivi d'un processus électoral s'étendant sur tout le territoire national.
- Le peu de relais que ces organisations pourraient disposer auprès des populations qui les assimilent aux « détracteurs » du pouvoir.

On peut cependant souligner que la « société civile de la rue », c'est-à-dire celle qui est non structurée et non institutionnalisée, est restée en alerte, se signalant par des initiatives de quartier, de villages ou de groupements, pour s'assurer de la bonne gouvernance des élections et de leur fiabilité. Sur ce terrain, la société civile gagnerait à se structurer en réseaux ouverts et démocratiques, avec une meilleure formation des intervenants pour éviter le discrédit et les récurrentes incompréhensions.

## 1.2 Amélioration de la gouvernance et lutte contre la corruption : un apprentissage délicat

Il s'agit là d'un répertoire d'action particulièrement privilégié de la société civile au Cameroun, pays classé à deux reprises au premier rang des pays les plus corrompus du monde par *Transparency international*. Une fois passée la vague traditionnelle des contestations et de récriminations contre cette atteinte à sa posture vertueuse, le gouvernement camerounais s'est finalement résolu à initier des campagnes d'information et de sensibilisation, bref à jeter les bases d'une « politique » de lutte contre la corruption. Mais si les divers acteurs de la société civile ont été nombreux à s'approprier ce thème, compte-tenu des injections financières souhaitées ou espérées et des injonctions des partenaires du Cameroun en matière de développement, il n'en demeure pas moins que ce sont les Églises et la presse privée qui ont su et pu développer des actions concrètes sur ce terrain<sup>90</sup>.

Ainsi en est-il d'abord de l'Église catholique dont l'assemblée des évêques a publié en 2000 une *Lettre pastorale sur la corruption*. Ainsi en est-il encore de ce projet plus concret élaboré sous la coordination d'une ONG américaine (*Catholic Relief Service*) qui entend améliorer l'efficacité des actions éparses menées sur ce thème par l'Église catholique. Ce projet a permis, par exemple, à l'un de ses nombreux démembrements (*MultiMédia Center*) de réaliser des films éducatifs contre la corruption, qui sont diffusés dans les écoles. Le journal catholique *L'Effort camerounais*, pour sa part, mène régulièrement campagne contre la corruption, cela sans évoquer les interventions ponctuelles des nombreuses organisations gravitant dans l'orbite de l'Église catholique, comme la CIPCRE (spécialisée dans l'environnement) ou le Service œcuménique pour la Paix.

S'agissant ensuite des médias privés (en particulier *Le Messager* et *Mutations*), leur action paraît davantage sujette à discussion. Car, si l'acuité du thème a permis aux journalistes de se délecter des détournements de fonds publics, pots de vin et autres comportements attentatoires à la morale publique, il reste que la presse privée a subi elle-même les assauts de la corruption : très vite, en effet, ses acteurs sont tombés dans les travers qu'ils critiquaient en publiant, sans recul ou prise de distance critique, des articles fantaisistes, calomnieux ou diffamatoires.

Les leçons à tirer de cette entreprise de mobilisation de la société civile sur le thème de la corruption sont les suivantes :

- L'inexistence de structures spécialisées jouissant d'une compétence avérée sur la question de la corruption, sachant néanmoins que *Transparency*, après un séjour officiel au Cameroun, y a installé une antenne locale.  
La faiblesse d'organisations qui ne disposent pas de moyens humains et matériels adéquats pour mener des enquêtes approfondies et publier des documents solidement étayés, donc crédibles.
- Le côté théâtral et moutonnier des observateurs qui, réagissant de manière trop passionnelle à chaque dénonciation de corruption, se contentent de reprendre les mêmes informations sans souci d'en vérifier l'exactitude.
- Le manque de projet crédible développé par la société civile sur le terrain de la lutte contre la corruption, et ce malgré les soutiens et la galvanisation des ONG par les partenaires internationaux.

La thématique de la corruption touchant la société camerounaise dans son ensemble, selon le mot de Titi Nwel, les ONG, il convient de le relever, ont évité de s'investir totalement sur ce terrain. Craignant un « retour de boomerang » par la mise à nu de leurs propres dysfonctionnements, les acteurs de la société civile ont manifestement été animés par la crainte de voir égratigner leur propre vertu : sur ce terrain, le monopole de la transparence reste en effet un défi.

---

90. Il faut souligner la publication intéressante faite par l'ONG GERDDES-CAMEROUN sous le titre « La corruption au Cameroun ». A remarquer que l'ouvrage a été publié sous la direction de P. Titi Nwel, actuel Coordonnateur du Service national justice et paix de la conférence épiscopale du Cameroun.

### I.3 Promotion d'une culture des Droits de l'Homme et lutte contre l'impunité

Les rapports très virulents établis par les organisations internationales gouvernementales (Nations Unies) et non gouvernementales durant les années 1990-2000 ont favorisé, dans une certaine mesure, l'émergence d'une constellation d'organisations et d'acteurs oeuvrant pour la valorisation d'une culture des Droits de l'Homme au Cameroun. Non seulement émergeront quelques antennes locales des ONG internationales (FIACAT, OIP, Nouveaux Droits de l'Homme, etc.), mais les flux financiers en faveur d'une campagne nationale pour les Droits de l'Homme, encouragée par les milieux diplomatiques (en particulier les ambassades de France et des États-Unis) susciteront des vocations humanitaires auprès des entrepreneurs sociaux camerounais et donneront lieu à toutes sortes de manifestations publiques (séminaires et débats, publications de vulgarisation, actions de sensibilisation ou de plaidoyer, etc.)

Après la visite du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, les acteurs locaux vont faire de la question de la répression de la torture un thème majeur de l'agenda politique national. Si la loi promulguée en 1997 était restée dans les tiroirs de la justice, les dénonciations des actes de barbaries dans les commissariats de police et des exécutions extrajudiciaires dans la partie septentrionale conduiront les autorités camerounaises à adopter quelques mesures sur le terrain, et la justice à sanctionner les coupables. Cependant, il ne faut pas se méprendre sur cet activisme d'opportunité. Nombreux sont les promoteurs de projets en matière de Droits de l'Homme qui sont des reconvertis des autres terroirs des entreprises sociales au Cameroun. La flexibilité des procédures en matière de subvention a conduit à l'organisation des séminaires distrayants et dispendieux sans véritable impact sur le champ social. L'engouement des milieux diplomatiques et des organisations internationales pour les nouveaux « apôtres » de l'humanisme camerounais les empêche de stigmatiser des pratiques peu orthodoxes au regard des normes des Droits de l'Homme et de la bonne gouvernance.

Le gouvernement lui-même se signalera d'ailleurs par une substantielle production institutionnelle en la matière. Fort de la ratification des conventions internationales relatives à ces questions, il entretient l'illusion que le simple fait de ratifier un texte international suffit pour consacrer son effectivité sociale. La mise en place d'un Comité national des Droits de l'Homme et des libertés (CNDHL) a été le lieu d'une curieuse « assimilation réciproque » entre autorités politiques, élites intellectuelles et acteurs de la société civile. Mais elle ne fut que de courte durée, le gouvernement s'appropriant le destin de cette institution en nommant à sa tête un ancien ministre « en réserve de la république ». La faillite du CNDHL n'a pas cependant empêché la création d'un comité de suivi des instruments internationaux qui ne verra cependant pas le jour, le décret présidentiel l'ayant constitué n'ayant pas été suivi d'une décision de nomination de ses membres.

Au total, trois dynamiques caractérisent l'action de la société civile dans le domaine des Droits de l'Homme au Cameroun. La première est celle de la captation des ressources et des opportunités internationales par une démultiplication des postures humanistes. Certains acteurs de la société civile sont en fait d'authentiques entrepreneurs politiques en quête de nouvelles ressources de patronage appelées à compenser le tarissement des ressources économiques longtemps tirées du contrôle de l'appareil étatique. La deuxième dynamique est celle de l'utilisation de la question des Droits de l'Homme comme un tremplin politique et social. Les Droits de l'Homme, porteurs des valeurs de libéralisme et de modernité, sont devenus des éléments constitutifs centraux du discours politique, et le viatique obligé d'obtention de la considération des milieux internationaux. La troisième dynamique est enfin celle du discours contestataire qui parfois prend des allures séditeuses vis-à-vis du pouvoir.

## II. Ghana : le CDD, un *think tank* au service de la démocratie

Le CDD est une organisation indépendante, apolitique, à but non lucratif créée en 1995. Il est dirigé par un bureau de onze personnes placé sous l'autorité d'un administrateur général, Emmanuel Gyimah-Boadi, professeur de science politique à l'Université de Ghana à Legon, assisté de Baffuor Agyeman-Duah et de Henry Kwasi Prempeh<sup>91</sup>. Son objectif est de promouvoir l'État de droit et une meilleure

91. Cf. adresse web du CDD en annexe.

## **Deux épisodes marquants quant à la place de la société civile dans l'univers social camerounais : l'arrestation du journaliste Pius Njawé du *Messageur* et l'affaire dite des « 9 de Bépanda » à Douala.**

Le premier épisode sera le prétexte à une vaste mobilisation nationale et internationale pour la liberté d'expression et la libéralisation des médias au Cameroun. Si la Constitution du 18 janvier 1996 avait proclamé toutes les libertés, les initiateurs de ce projet politique étaient loin d'imaginer l'ampleur de la contestation qui naîtra avec la tentative de confisquer la liberté de la presse. De nombreuses ONG camerounaises vont surfer sur la vague « Njawé » pour s'inscrire dans le champ local et international. L'arrestation du journaliste sera considérée comme le signe patent de l'autoritarisme du pouvoir et la manifestation de sa propension à verrouiller les canaux d'information. L'affaire Njawé brouilla durablement l'image internationale du Cameroun, au point que certains États en vinrent à envisager des sanctions économiques et politiques contre lui. Par ailleurs, le journaliste lui-même bénéficiera de son « statut » de victime pour effectuer une ascension fulgurante sur la scène internationale. Désormais promu « témoin de la liberté » au Cameroun, il bénéficiera de nombreux appuis pour consolider son groupe de presse. Certains critiques n'y ont vu qu'opportunisme et calculs politiques...

Le second épisode est relatif aux exécutions extrajudiciaires des « neuf de Bépanda » (quartier de Douala). C'est l'ONG ACAT avec Madeleine Afité qui fera la pluie et le beau temps avec ses communiqués quotidiens sur les exactions du commandement opérationnel à Douala et la « fameuse » découverte d'un charnier à Douala. Soutenue par le Cardinal Tumi, Archevêque de Douala, l'ACAT va acquérir une soudaine notoriété auprès des ambassades accréditées à Yaoundé et fera un « pèlerinage » au Parlement européen pour témoigner de l'arbitraire du régime de Paul Biya. Sur le terrain, Douala sera le théâtre des marches et des affrontements quotidiens avec les forces de l'ordre suspectées de vouloir masquer leur forfaiture. Cette mobilisation de la société civile prendra cependant un coup dès lors que quelques leaders des partis politiques d'opposition s'en mêleront. La contestation prendra une tournure ethnique qui finira par disqualifier les initiatives citoyennes à l'origine de la dénonciation de l'impunité du commandement opérationnel. Cette mobilisation aura cependant permis la suspension de ce corps expéditionnaire à Douala.

gouvernance, d'instituer des contrôles appropriés sur le pouvoir d'État et d'impulser l'intégrité dans l'administration. Le CDD fonctionne à la fois comme un institut de consultance et un centre de recherche sur les problèmes de consolidation de la démocratie au Ghana en particulier et en Afrique en général. Il donne des avis et fait des recommandations au gouvernement. Il est étroitement associé à l'Université d'État de Michigan (MSU) aux États-Unis et à l'Institut sud-africain pour la démocratie (IDASA). Il mène seul ou conjointement avec ses deux partenaires des études de terrain sur tout sujet relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance. Emmanuel Gyiamah-Boadi est aussi directeur du *Governance Institute of Economic Affairs* en Afrique.

Le CDD a servi de contact local au secrétariat de *Transparency International* dont il a coordonné la mise en place de l'antenne ghanéenne, la *Ghana Integrity Initiative*. L'idée est de faire émerger une société civile fondée sur le rejet de la corruption et son éradication de la vie publique. Le candidat John Kufuor, lors de la campagne électorale qui devait l'amener à la magistrature suprême, a mis un accent particulier sur la lutte anti-corruption. Dans la même veine, le CDD a collaboré avec la *Ghana Anti-Corruption Coalition* ainsi que la GAPVOD (*Ghana Association of Private Voluntary Organisations in Development*). Il a également organisé pour le compte de la Fondation américaine Ford des rencontres qui ont abouti en septembre 1998 à la création d'un réseau d'ONG travaillant pour la résolution pacifique des conflits. La Fondation allemande Friedrich Naumann et la GTZ (*German Technical Cooperation*), la DANIDA (*Danish International Development Agency*), le Centre pour la démocratie et le développement (britannique), la Commonwealth, l'USAID (*US Agency for International Development*), l'*Africa Center for Strategic Studies* du Département américain de la Défense, la Banque mondiale, le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), l'UNESCO, la Fondation Gulbenkian (portugaise), etc. sont quelques unes des organisations ou structures internationales avec lesquelles le CDD a collaboré ou collabore régulièrement.

Au plan local, il travaille avec les institutions publiques telles que le Parlement, les organisations judiciaires, la Commission des droits humains et de justice administrative, la Commission nationale d'éducation civique, la Commission électorale, la *Ghana Integrity Initiative*, la *Ghana Anti-Corruption Coalition*, la *SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative)* ainsi que d'autres OSC. Les thèmes de ces différentes collaborations sont très divers : la décentralisation de l'État, la décentralisation fiscale, la mondialisation, la société civile, la résolution des conflits, la lutte contre la pauvreté, le développement démocratique, le développement durable, les Droits de l'Homme, la comptabilité publique et locale, etc.

Avec ses deux partenaires privilégiés (MSU, IDASA), le CDD publie des « afrobaromètres » qui sont des enquêtes comparatives par sondage menées dans plus d'une douzaine de pays africains. Ils mesurent périodiquement les attitudes et les comportements des Africains relatifs à la démocratie, la gouvernance, les conditions d'existence, la macro-économie et le marché, le capital social, la criminalité, la participation politique, l'identité nationale, afin de dégager des tendances quant au climat social, politique et économique des pays sondés de sorte à éclairer les décideurs publics et les ONG dans leurs prises de décision.

L'afrobaromètre a été mené pour la première fois en Zambie en 1993, qui a été sondée ensuite en 1996, 1999 et 2000. L'Afrique du Sud a été « afrobarométrée » cinq fois depuis 1994 et le Ghana trois fois. En 2000, dix pays ont été visités : l'Afrique du Sud, le Botswana, le Ghana, le Lesotho, la Namibie, le Nigeria, le Malawi, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. L'année suivante, en 2001, le Bénin, le Mali, le Mozambique et la Tanzanie ont été ajoutés à la liste. L'afrobaromètre est financé par la Fondation nationale des sciences (américaine), la *Swedish International Development Agency*, l'USAID et le *Danish Governance Trust Fund*. Les résultats de ces sondages sont publiés et diffusés vers les pouvoirs publics, les OSC, les bailleurs de fonds, les journalistes et les chercheurs<sup>92</sup>.

### III. Maroc: nouvelles formes de l'action collective ?

Au Maroc, la « société civile » a émergé comme catégorie légitime et reconnue, au cours des années 1990, sous l'impulsion de porte-parole venant du politique ou gravitant autour et oeuvrant pour des projets explicitement politiques, comme nous l'avons mentionné plus haut. Néanmoins, la fin de la décennie et le début des années 2000 est le théâtre de nouvelles formes d'inscription de la société civile dans le champ politique : il s'agit principalement de mobilisations collectives, ponctuelles, de « mouvements sociaux » dirait-on ailleurs, fédérant dans des structures plus ou moins formelles, des associations et acteurs s'associant pour défendre une cause. A l'origine de cet investissement du « plaidoyer » par certains secteurs de la société civile au Maroc il y a la protestation du mouvement associatif contre une circulaire du ministre de l'Intérieur interdisant l'usage des locaux publics par les associations<sup>93</sup>. La constitution formelle d'un réseau autour de cette question s'effectue au moment de la discussion parlementaire à propos de la révision du Code des libertés publiques et l'adoption d'une nouvelle loi sur les associations. Ce réseau se forme autour de l'AMDH, l'OMDH, la CGEM, l'ADFM et l'Association marocaine des barreaux, autrement dit, et la formule est suffisamment rare pour être mentionnée, autour d'associations « politiques » et d'associations professionnelles soumises au même régime juridique. Un comité est auto-désigné, sans élection (ce qui va devenir la règle), *l'Espace associatif* décidant alors d'offrir les moyens logistiques au comité. Ce premier réseau va quasiment servir de matrice à des mobilisations ultérieures, jouant non seulement le rôle de modèle à améliorer mais identifiant également des prestataires de service, au premier chef desquels *L'espace associatif*.

92. Les récentes publications de l'afrobaromètre sont : Support for Democracy in Africa : Intrinsic or Instrumental ?, Michigan, MSU, 1999 ; Popular Attitudes to Democracy and Markets in Ghana, Accra, CDD, 1999 ; Attitudes to Democracy and Markets in Nigeria, Michigan, MSU, avril 2000 ; Public Opinion and the Consolidation of Democracy in Southern Africa, Cape Town, IDASA, 2000 ; Views of Democracy in South Africa and the Region, Cape Town, IDASA, 2000 ; Uganda's Referendum 2000 : The Silent Boycott, Michigan, MSU, 2001.

93. Circulaire 99/28 émise le 5 novembre 1999

Le comité de suivi organisa plusieurs activités à l'échelle nationale, régionale et locale, visant la sensibilisation et la mobilisation des associations autour des revendications concernant cette réforme. Le point fort de l'activité du réseau fut la rédaction et la diffusion d'un mémorandum signé par plus de 500 associations, adressé au Premier ministre en janvier 1999. Plusieurs recommandations ont été proposées par ce comité. Elles ont porté essentiellement sur les procédures de constitution et de dépôt de dossiers légaux des associations, considérées comme contraignantes du fait qu'elles nécessitent un double dépôt de la déclaration, auprès des autorités administratives et des autorités judiciaires, les critères de reconnaissance de l'utilité publique et la nécessité d'élargissement de la capacité financière des associations, en intégrant les subventions du secteur privé, lequel peut jouer un rôle important dans l'appui aux activités des associations. Ces deux types d'action vont être reproduits par la suite : rédaction d'un mémorandum et travail à l'égard des médias afin « d'élargir l'effet mémorandum » : communiqués de presse, « rencontres nationales » et sollicitation d'experts juristes, publications. Il convient d'ailleurs de souligner la difficulté qu'a pu connaître le réseau à organiser son activité de lobbying dans un contexte où le projet de loi lui-même restait incertain. Durant plusieurs semaines circulaient trois projets de loi au sein même du gouvernement, ce qui *de facto* contribue à entraver l'activité de pression.

Dans la foulée, est réalisée à *l'Espace associatif* une étude comparée sur les lois associatives au Maroc et à l'étranger. Cette étude a retenu, entre autres, la non harmonisation des lois associatives dans le pourtour euro-méditerranéen, qui constituerait l'un des obstacles au partenariat entre le Nord et le Sud.

D'autres réseaux se sont constitués sur le même modèle, souvent d'ailleurs sous l'impulsion des mêmes personnes : le *collectif de suivi des élections*, réunissant 27 associations (dont le noyau dur est constitué par l'*AMDH*, l'*ADFM*, l'*OMDH*, *Transparency* et *Afak* et *l'Espace associatif* comme ancrage logistique du réseau), coordonnées par L. Rhiwi, de l'*ADFM* et de *l'Espace associatif*, personnage clé très actif également dans l'organisation du « Printemps de l'Égalité ». Lors des élections législatives de 2002, le collectif entendait observer et contrôler le processus électoral. 2 954 observateurs ont été formés et des négociations se sont engagées avec les pouvoirs publics : rares sont les observateurs qui ont pu assister au dépouillement du scrutin, mais tous ou presque ont pu observer les élections et fournir des observations relativement précises sur leur déroulement<sup>94</sup>.

Cette forme d'action collective prend donc prise. Relativement souple, elle permet d'échapper aux blocages institutionnels internes (peu de vote, peu de contrôle pour une action rapide et *ad hoc*) et externe (regroupement d'association conjoncturel, elle ne nécessite pas la demande de constitution en association). Elle convient parfaitement aux bailleurs de fonds dont l'aide se trouve facilitée ou simplifiée par ces types de coordination de la société civile. Ce sont des associations internationales qui sont à l'origine de la première initiative de regroupement d'ONG, le *GONG* ; *l'Espace associatif*, quant à lui, doit son existence et son développement à l'aide de la Fondation Ebert, de l'aide canadienne, des Pays Bas, etc.

Ce travail de coordination tente d'adopter également une dimension spatiale. *L'Espace associatif*, ayant son siège à Rabat, a déployé une démarche de proximité. Les tables rondes et les ateliers tenus à la capitale sont démultipliés sur le territoire du pays. A titre d'exemple, l'année 2000 était conçue comme « l'année de la régionalisation ». Des « espaces associatifs régionaux » sont actuellement au centre d'une réflexion au sein de cette instance. Ils doivent, une fois mis en place, représenter un prolongement territorial de « l'Espace », dans lequel toutes les associations locales pourront se réunir pour travailler ensemble. Cette timide stratégie de décentralisation entamée par *l'Espace associatif* l'a poussé à élargir son travail aux associations de quartier. Initiée à Casablanca dans le cadre du programme PNUD de lutte contre la pauvreté, cette action, dont l'enjeu primordial est de contrecarrer les associations islamistes de plus en plus actives à l'échelle locale, sera projetée dans d'autres villes emblématiques, notamment Rabat, Salé, Fès et Tanger. Elle s'inscrit dans une approche globale de l'espace concernant la lutte contre la pauvreté et le passage « *de l'aumône à un développement plus stratégique ?* »<sup>95</sup>.

94. Cf. en annexe I adresse du site internet affichant les résultats de l'enquête.

95. Entretien avec M. Saïd Tbel, responsable de l'Espace Associatif, Rabat, 5 et 7 février 2003.

Néanmoins, les exemples de réussite de ces activités plus ou moins coordonnées ne doit pas conduire à surévaluer le phénomène : dans de nombreux cas, l'activité concertée se heurte très rapidement à des conflits de personnes, à des conflits de stratégies ou pour l'hégémonie dans le secteur concerné. Ainsi, les tentatives avortées sont nombreuses dans le domaine de l'action féministe, mais également dans celui de l'action en faveur des handicapés et dans celui du micro-crédit où les enjeux de domination ou du moins de centralisation sont, compte tenu des potentialités économiques de l'activité, particulièrement importants.

### **Conclusion : « politiser » la société civile**

Au regard de ce qui précède, il apparaît clairement que, nonobstant la bonne volonté et la sincérité de certains de ses acteurs, la société civile dans les trois pays concernés peine à peser efficacement sur le jeu politique, soit que celui-ci demeure assez largement contrôlé par l'État, soit que les positions d'influence acquises au sein de la société civile servent de « tremplin » pour l'acquisition de positions de pouvoir politique ou la constitution de clientèles, soit encore que la société civile serve de « refuge » à des déçus de l'action politique, qui s'y refont une virginité, soit enfin, et cela n'est pas contradictoire avec ce qui précède, que le « label » société civile permette de se brancher sur les circuits des aides internationales. On voit là, sans discussion possible, toutes les ambiguïtés d'une conception utilitaire et a-politique de la société civile.

Dans ce même ordre d'idée, un second constat s'impose : nonobstant l'idée, largement admise, que l'existence d'une société civile est une condition nécessaire mais non suffisante à celle de la démocratie, certaines approches très volontaristes de la question sont, consciemment ou inconsciemment, fondées sur l'hypothèse que la société civile a vocation à se substituer à l'État et à la société politique pour réaliser la démocratisation. Mais cette hypothèse repose sur une autre ambiguïté, aussi fondamentale, car elle pose implicitement que la société civile serait non seulement un outil de déconstruction de l'autoritarisme — ce qui est déjà discutable — mais un substitut à la politique elle-même. Dans ce contexte, la rhétorique de la société civile semble décliner parfois l'utopie d'une totale dé-politisation ou d'une abolition de la politique<sup>96</sup> que nourrissent la faillite des dictatures de développement post-coloniales, la fragilité structurelle des partis politiques insuffisamment remis de trente ans d'autoritarisme, la rareté des vraies alternances politiques et, surtout, l'avortement de maintes transitions (Togo, Congo, Gabon, Guinée, Zimbabwe, etc.). La récurrence de débats sur l'immoralité de la politique et de ceux qui la font, le contrôle des élections par des commissions « indépendantes » (du pouvoir), le local comme arène déconnectée des enjeux politiques nationaux, la floraison d'Églises pentecôtistes souvent porteuses d'une morale de salut individuel ou celle des ONG ne sauraient être dissociées de cette représentation de la société civile comme « antipolitique »<sup>97</sup>.

Cette défiance à l'égard de la politique doit être soulignée d'autant plus fortement que la société civile ne peut jouer son rôle démocratisateur que si elle se politise et s'institutionnalise. J.J. Linz et A. Stepan sont très clairs à ce sujet : « At best, civil society can destroy a non-democratic regime. However, a full democratic transition, and especially democratic consolidation, must involve political society » i.e. « political parties, elections, electoral rules, political leadership, interparty alliances and legislatures — by which society constitutes itself politically to select and monitor democratic government »<sup>98</sup>. L'auto-suffisance de la société civile est donc illusoire et sa pertinence ne se conçoit que dans le cadre d'une relation d'autonomie par rapport à la société politique et de complémentarité avec elle. Nos deux auteurs insistent sur cet aspect de l'analyse mais ils ne manquent pas de rappeler que « this complementarity is not always recognized... one of these two dimensions is frequently neglected in favor of the other »<sup>99</sup>. Ce dernier point est d'une utilité directe pour notre propos dans la mesure où la rhétorique de la société civile en Afrique subsume plus ou moins explicitement que cette dernière serait légitime alors que la société politique serait, elle, fondamentalement illégitime.

96. M. Camau, « Sociétés civiles 'réelles' et téléologie de la démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, 2002, p. 225 et sq.

97. G. Konrad, *Antipolitics : An Essay*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1984.

98. *Op. cit.*, p. 8.

99. *Ibid.*, p. 9.

## CHAPITRE 2

# SOCIÉTÉ CIVILE ET DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE

Le lien entre société civile et développement, si controversé soit-il, est incontestable, ne serait-ce que du fait de l'intervention croissante des ONG — une des institutions centrales constitutives de la société civile — dans les activités socio-économiques qui engagent l'avenir des sociétés du Sud. Cette implication désormais reconnue dans le processus de développement se lit d'ailleurs dans l'évolution des modes d'intervention des ONG, qui passe de l'aide caritative ou d'urgence ponctuelle au début des années 1970, à l'action structurelle en faveur du développement une décennie plus tard. Radicale, cette évolution est en grande partie la résultante directe des ajustements stratégiques opérés par les pays donateurs d'aide pour apporter des correctifs à la crise de la coopération bilatérale. En conséquence de quoi, les ONG sont promues au rang de partenaires privilégiées du développement, par le biais desquelles sera désormais canalisée une part significative de l'aide destinée aux pays du Sud. Ainsi, de 2,7 milliards de dollars en 1970, le flux d'aide canalisée par les ONG passe à 7,2 milliards en 1990. Aujourd'hui, l'aide aux ONG représenterait 13 % de l'APD (Aide publique au développement)<sup>100</sup>.

### • *Société civile et développement : une articulation controversée*

La légitimité croissante de la société civile comme « acteur » du développement se nourrit également, de manière concomitante, de la délégitimation progressive de l'État et de la crise du développement lui-même (et des théories qui portent le même nom, soulignons-le). Cette crise est patente dès la fin des années 1970 et s'aggrave continûment au cours de la décennie suivante. La modernisation promise à l'aube des indépendances est un échec dont l'ampleur questionne et les théories du développement, en vigueur dans les années 1960-1970, et les politiques d'aide au développement mises en œuvre par les partenaires bilatéraux et multilatéraux du continent africain. L'État développeur entre en crise. Le keynesianisme, en repli généralisé, est soumis à la critique radicale des théories néo-libérales. C'est dans ce contexte qu'émerge la rhétorique de la société civile comme solution alternative à la faillite de l'État. Les ONG, du Nord comme du Sud, s'imposent alors comme des acteurs centraux des politiques d'aide publique au développement. Il en résulte ce que A. Guichaoua et A. Goussault ont qualifié de « complexe développeur », associant coopérations nationales, institutions internationales et ONG du Nord et du Sud dans la conceptualisation et la mise en œuvre des politiques de développement, ainsi que dans la régulation des flux financiers qui en constituent l'accompagnement.

Face à la lourdeur et à l'incurie (réelle ou supposée) des États, les ONG présentent plusieurs avantages comparatifs propres à séduire les bailleurs de fonds : un savoir-faire en matière de mise en œuvre durable de projets et un rapport coût-efficacité introuvables ailleurs. En d'autres termes, les ONG jouissent de compétences uniques, et notamment la capacité de transformer, aux plans économique *et* politique, la scène locale par la promotion des initiatives populaires, la consolidation de la gouvernance locale et l'appui à la cristallisation d'une force de proposition citoyenne « de proximité ». De manière plus détaillée, les avantages comparatifs des ONG se déclinent ainsi<sup>101</sup> :

- capacité à toucher les populations les plus pauvres et à aller dans les zones reculées ;
- capacité à promouvoir la participation locale et à mettre en œuvre des projets en collaboration directe avec les groupes cibles bénéficiaires ;

100. H. Secher Marcussen, « Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement », dans J.-P. Deler *et al.* (dir.), *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 1998, p. 581.

101. *Ibid.*, p. 582.

- capacité à fonctionner à faibles coûts ;
- capacité d'innovation, d'expérimentation, d'adaptation et de souplesse ;
- capacité à renforcer les institutions locales et le pouvoir des groupes marginaux.

Au rebours de cette vision positive du rôle des ONG dans les pays du Sud, certains courants de pensée s'efforcent de montrer que la relation des ONG (et donc de la société civile) au développement est plus problématique que ne le donne à croire l'approche néo-libérale. Ces critiques mettent notamment en avant la question de la rétractation de l'État, auquel la société civile ne saurait, selon eux, se substituer valablement pour promouvoir le développement économique (et politique). Plus directement, les ONG sont perçues comme un élément du dispositif idéologique et économique néo-libéral dont la fonction serait d'aider à la stabilisation de l'économie de marché en offrant un « filet de protection » aux plans d'ajustement structurel. Ce faisant, elles serviraient essentiellement à renforcer le secteur privé, au détriment des initiatives publiques<sup>102</sup>. Nous reviendrons sur ce débat dans la conclusion générale de ce rapport.

## I. Cameroun : lutte contre la pauvreté et action anti-sida

### I.1 Dynamiques et structuration de la société civile dans le processus de réduction de la pauvreté : le double prisme

La lutte contre la pauvreté dessine indubitablement aujourd'hui la nouvelle géographie de l'action civile au Cameroun. Les enquêtes participatives initiées par le gouvernement, avec la participation de la société civile, pour identifier le phénomène de la pauvreté ont permis l'émergence d'un consensus sur les objectifs, même si la grammaire gouvernementale de la pauvreté n'est pas nécessairement comprise ou partagée par le tout le monde.

La coproduction internationale du discours sur la lutte contre la pauvreté ayant fait de la participation de la société civile une condition dogmatique de la réussite des programmes, celle-ci doit, dans une large mesure, son surgissement au Cameroun aux programmes d'aide au gouvernement et aux initiatives locales du développement. Nombreuses sont les organisations qui doivent aujourd'hui leur existence à l'imaginaire collectif sur le **PPTE**. Si certaines étaient déjà connectées sur les réseaux internationaux des initiatives privées du développement (par exemple dans le cas des programmes FOURMI de l'Union européenne), la grande majorité espère vivre ou survivre grâce aux ressources générées ou à générer par le processus de réduction de la dette au Cameroun. Entre les fantasmes sur les milliards de francs CFA qui dormiraient dans les coffres de la Banque centrale à Yaoundé, et les mythes sur les dynamiques vertueuses de l'initiative privée locale, le processus de réduction de la pauvreté, dans tous ses singuliers détours idéologiques (PPTE, C2D, DSRP, etc.), reste — et le restera certainement pour longtemps encore ! — le terrain de la négociation d'un nouveau contrat social au Cameroun.

#### *I.1a Processus d'identification et de convocation de la société civile dans la lutte contre la pauvreté*

Si dans les précédentes mobilisations, le hasard, l'opportunisme et l'entregent des acteurs ont été déterminants dans l'irruption de la société civile sur les terrains socio-politiques, dans la présente phase de mobilisation, la participation de la société civile est décrétée canoniquement par un consensus international marquant la consécration d'une critique assez radicale de l'État dont le moindre des défauts ne serait pas son absence d'ambition en matière de promotion du bien commun.

C'est ainsi que la convocation de la société civile apparaît non seulement comme une procédure substantielle de mise en exécution du processus de réduction de la pauvreté, mais comme une norme de qua-

102. R.-G. Baylosis, « Les ONG partenaires dans le développement ou instruments du néo-colonialisme ? Un point de vue asiatique », dans Centre tricontinental, *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 76-85.

lification ou de disqualification de la politique de lutte contre la pauvreté au Cameroun. S'agissant par exemple du **C2D** (Contrat de désendettement et de développement), un instrument spécifique à la coopération française quoique reprenant les orientations des DSRP, autant sa préparation que son exécution doivent associer la société civile et les collectivités locales, sous le suivi de l'AFD et du SCAC de Yaoundé. A ce titre, les organisations de la société civile pourront intervenir dans la mise en œuvre du C2D selon différentes modalités : soit comme opérateur complet, soit comme prestataire de services, soit comme « contrôleur » des résultats, soit enfin comme partenaire d'une collectivité locale. Mais encore faut-il que les acteurs en question puissent disposer des compétences et de l'expérience de terrain requises, et soient capables de fournir des comptes à même d'être « audités ».

Les entretiens avec les représentants des différentes parties concernées par l'Initiative PPTE (bailleurs de fonds et ONG, notamment) d'une part, et la lecture des procédures qui ont présidé à la sélection des deux représentants des ONG au sein du Comité consultatif de suivi (CCS/PPTE) offrent des éléments décisifs à la compréhension de cette problématique générale. En effet, chaque pôle perçoit l'ampleur des difficultés à distinguer et à sélectionner des « représentants » d'une société civile aussi atomisée que dynamique. Pour autant, les suggestions émises par les uns et des autres pour améliorer le dispositif vont au-delà des querelles de clocher. Ces dernières sont considérées souvent par les différents partenaires comme les principaux éléments de blocage de la mise en œuvre des projets dans l'optique de la lutte contre la pauvreté. Cette contradiction, entre la volonté d'agir ensemble de tous les protagonistes et le relatif déficit de confiance des uns vis-à-vis des autres a accentué notre volonté de réfléchir sur les éléments qui ont permis la constitution du Comité Consultatif et surtout de ceux qui y représentent la « société civile ». Composé des représentants des bailleurs de fonds, de ceux de l'État du Cameroun, des représentants des confessions religieuses, des ONG, de la micro finance et du secteur privé, ce comité est un substrat du nouveau contrat social en cours de négociation au Cameroun, au-delà même du strict cadre de l'Initiative PPTE.

La sélection « démocratique » des ONG CAMNAFAW et CANADEL par leurs pairs symbolise les enjeux de stratification sociale qui dessine les contours d'une certaine société civile puisque ces deux ONG sont aussi de celles qui ont une bonne visibilité des programmes de la communauté internationale au Cameroun et une expérience de réalisation de projets en partenariat avec celle-ci. De même, cette sélection manifeste aussi la logique d'une « pré-sélection » sociale marquée par l'émergence de cadres supérieurs dans le champ de la « société civile » dès le début des années 1990, lesquels s'y sont inscrits pour représenter ou atteindre dans des activités différentes (santé, éducation, « développement participatif », etc.) les populations les plus vulnérables, les « sans voix » marginalisés par la crise socio-économique. De fait, les controverses — légitimes — relatives à la faiblesse de la transparence et de la circulation de l'information concernant l'appel d'offres destiné aux ONG en vue de cette représentation des ONG au sein du CCS masque une réalité sociologique plus complexe.

En effet, peu d'éléments permettent de penser que davantage de temps et d'information avant cette sélection aurait permis l'identification d'ONG très différentes, car cette « élection » confirme une expérience acquise du champ transnational des ONG et des partenaires internationaux, lequel édicte des critères et des normes que certains acteurs maîtrisent plus que les autres. D'où notre premier regard sur les logiques de composition du CCS, en partant de l'hypothèse qu'il se veut représentatif des dynamiques de la mise en œuvre des projets de réduction de la pauvreté.

La société civile au Cameroun est multiforme et fondée sur des dynamiques contradictoires. Si la pluralité des acteurs, cadres et outils de la prise en charge du bien-être collectif est l'hypothèse la plus avancée dans le consensus « international » sur la fécondation des sociétés civiles en Afrique, il reste qu'à l'épreuve des faits, et au regard des expériences antérieures de mobilisation, certains groupes d'intérêts bien établis au sein de la société (élites) ont une capacité de captation et de filtrage des initiatives et actions dites de la « société civile » au point où ils peuvent bloquer le changement social<sup>103</sup>. Il est à

---

103. A. Touko et J. Tsangeu-Seppou, « Perception des ONG/Associations par les fonctionnaires au Cameroun », Document de travail n° 9, GTZ, septembre 1999.

remarquer, par exemple dans le secteur agricole ou du développement communautaire, l'émergence des formes de filialisation des administrations publiques au travers des structures associatives ou coopératives créées par un grand nombre d'agents publics. Ces dernières organisations sont proches de l'État et ont vocation à contrebalancer les organisations critiques ou réellement émancipatrices par une soustraction des ressources dans les réseaux de l'aide internationale au développement. Dans le cadre du processus de réduction de la pauvreté au Cameroun, cette hypothèse s'intensifie, en particulier avec la démultiplication des sociétés civiles dites « de la pauvreté ».

Elle s'explique par ailleurs par le fait que la méthodologie privilégiée de la participation de la société civile est celle des « séminaires — ateliers » et des « questionnaires ». Le dialogue direct entre les pouvoirs publics et la société civile est souvent escamoté. Ce qui révèle les dissensions constatées entre la phase de coproduction des demandes sociales par « l'évaluation participative » et celle de gouvernance des politiques produites.

A l'évidence, les critères de « technicité » et de « bureaucratie » qui président actuellement à l'identification de la société civile provoquent indubitablement une hiérarchisation des « sociétés civiles » : celle qui accède à la technologie administrative internationale et maîtrise la grammaire de l'aide au développement, et celle qui, malgré son épaisseur sociale et sa densité sur le terrain, ne peut discourir sur les nouveaux objets de l'aide internationale ni construire — selon la méthodologie internationalement établie — une réponse « crédible ». Le fait de faire passer un test pour sélectionner des ONG signifie a priori que la compétence technique est un élément prédominant au détriment de la générosité et du sentiment de révolte qui sont à l'origine de nombreuses initiatives privées. Dans la première catégorie on trouvera les élites politico-administratives recyclées dans l'humanitaire ou les jeunes diplômés en quête d'un strapontin social pour une émergence politique. Ce groupe est composite, même si une forte identité le traverse en ce qui concerne la participation aux séminaires internationaux et la fréquentation des ambassades et agences de développement, y compris les représentations des organisations internationales. La seconde catégorie est formée d'une masse silencieuse qui peuple les champs de bananes, café, cacao, etc. On la retrouve aussi auprès des artisans, vendeurs, comités de quartier ou de village, groupements communautaires, etc. Cette dernière est souvent « représentée » par la première et ses besoins pris en charge par les projets élaborés ailleurs.

L'argument avancé par certains de nos interlocuteurs institutionnels (SCAC, Banque mondiale, GTZ, etc.) est qu'il n'est pas possible d'instituer un dialogue direct avec cette masse diffuse parsemée de besoins multiples et n'ayant pas de compétence suffisante pour les systématiser et les formuler selon les canons de l'aide au développement. Par conséquent, le terrain « réel » est délaissé au profit du terrain « conventionnel ».

L'accès au terrain « conventionnel » suppose l'acquisition d'un certain nombre d'attributs parmi lesquels le jargon du développement, la familiarité avec les simulations économiques, les appareils de la mondanité, etc., bref une *situation civilisationnelle* en rapport avec les contraintes et opportunités du changement politique et social. Cet état de fait ne peut qu'aboutir à une participation restrictive, sélective et indirecte, alors même que l'intention affichée officiellement est que l'aide internationale arrive directement aux bénéficiaires. Cette contradiction est la marque scintillante de la convocation de la société civile dans le processus de réduction de la pauvreté au Cameroun<sup>104</sup>

### **1.1b Logiques d'État et prise en charge citoyenne du bien commun**

A l'évidence, il ne s'agit pas de faire un bilan comptable de l'action de la société civile pour distinguer les « bons » des « mauvais » élèves de la lutte contre la pauvreté au Cameroun. Il ne s'agit pas non plus de tomber dans le piège téléologique qu'impliquent les notions de « société civile » et de « réduction de la pauvreté » couramment utilisées dans le langage ordinaire des acteurs politiques (camerounais et internationaux) pressés et des analystes déconcertés par le cours de l'histoire. A l'inverse de ces deux postures quasiment surexploitées, en particulier par les « experts internationaux », la réalité politique camerounaise incite à prendre du recul et de la distance pour essayer de construire de manière critique des structures d'intelligibilité qui permettent de rendre compte des manières dont se jouent et de ce qui se joue, dans les essais de sortie de la situation de pauvreté.

La prise en charge citoyenne du bien commun se développe au travers de nombreuses trajectoires agrégatives qui se comprennent comme des lieux d'acquisition du pouvoir ou de renégociation d'un nouveau contrat social passant par un élargissement et un approfondissement de l'arène politique. Autrement dit, la lutte contre la pauvreté se comprend comme un processus de réalisation du politique sous le regard non moins participatif des divers acteurs socio-politiques aux prises avec des enjeux rendus plus visible par le nouvel espace politique, malgré les discontinuités, les spasmes, les ruptures, les plissements et les fourmillements de la vie politique et sociale au Cameroun.

Nul doute que la production politique des biens publics au Cameroun a désormais pour terrain d'élection la lutte contre la pauvreté. C'est un truisme de dire, depuis René Dumont, que faire le constat de la crise de la gouvernabilité en Afrique, c'est prendre acte de l'incapacité de l'État africain à répondre adéquatement à des demandes de bien-être social. On sait aussi que quelles que soient les variations enregistrées depuis une décennie dans l'énonciation de l'exigence de *bonne gouvernance* au Cameroun, la thématique de la pauvreté constitue au même titre que l'exigence de démocratie, l'un des schèmes centraux de la définition de la situation internationale de l'État camerounais. Sous l'influence des contraintes et opportunités internationales offertes par les mécanismes de l'aide publique au développement, et ceux plus spécifiquement de la réduction de la pauvreté (FASR, PPTE, DSRP, FRPC — Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance —, etc.), il est désormais admis par les Camerounais, de plus en plus, que le développement d'entreprises de prise en charge privée des demandes sociales peut être porteur de perspectives davantage fécondes sur le terrain de la lutte contre la pauvreté, que ne l'a été, jusqu'à un passé récent, l'occupation monopolistique de l'espace social par les instances étatiques. Ce que J.-M. Ela a caractérisé de l'« irruption des pauvres » correspond (avec l'image romantique en moins) au difficile mais notable accouchement des « sociétés civiles » au Cameroun.

Certes, le concept même de « société civile » n'est pas toujours heureux, ne serait-ce que parce que dans ses réceptions les plus familières, il cautionne l'illusion enchanteresse d'une irruption du « politique par le bas » (ou d'une « revanche des dominés »), de la montée en force de la voix d'un autre pays — le Cameroun d'en bas -, celui qui, jusqu'ici aurait été privé de signes et dépourvu de droits.

Répetons-le, le paradigme qui opposerait État et société civile comme deux instances sociales strictement séparées et porteuses de « volitions » est condamné à nourrir simplement la rhétorique. Dans le contexte camerounais, la frontière est en réalité poreuse entre les deux sphères. Elles s'interpénètrent en raison même de la multiplicité fondamentale de l'espace positionnel des acteurs sociaux : on peut appartenir conjointement à un parti politique, militer dans une organisation syndicale, assumer des res-

---

104. Ce constat assez pessimiste peut néanmoins être tempéré par deux rappels :

L'atelier de réflexion pour l'élaboration de la contribution de la société civile au DSRP, organisé par le GTZ à OMBE (Province du Sud-Ouest) du 16 au 19 décembre 2002, a été un moment important dans la compréhension des revendications et de l'idée que les principaux acteurs de la société civile camerounaise se font de leur contribution dans le processus de réduction de la pauvreté. C'est le cas de la conclusion qu'en tire le coordonnateur de la Fondation FEMEC — Club de Yaoundé, M. Moukouri, lorsqu'il écrit : « *En commençant cet atelier sur le DSRP du Cameroun, nous, membres des organisations de la société civile, ne devons pas être inattentifs aux risques économiques et sociaux qu'un défaut d'adhésion de la société aux processus conçus par le gouvernement comme ensemble de stratégies de réduction de la pauvreté et de croissance pourrait faire courir à notre pays. Ces risques peuvent être des catastrophes économiques et sociales (personne d'entre nous n'a certainement pas oublié les années chaudes de la contestation au début de la décennie écoulée). Nous faisons partie des acteurs locaux du processus de la stratégie camerounaise de réduction de la pauvreté et de croissance. A ce titre, il nous incombe de nous engager dans une lecture constructive du DSRP national maintenant tout en nous réservant le droit de clarifier les modalités de la participation de la société camerounaise au suivi de sa mise en œuvre.* »

Après le séminaire d'OMBE, une autre réunion de la société civile camerounaise a été organisée à Yaoundé du 14 au 16 janvier 2003 (à l'instigation du CCFD) pour réfléchir à un programme d'accompagnement de la société civile dans le cadre du C2D. Partant de l'idée que le C2D se rapporte, en ce qui concerne particulièrement la société civile camerounaise, à l'adaptation des cadres juridiques et réglementaires, au renforcement de la concertation entre la société civile et les pouvoirs publics, à la définition des mécanismes de participation des organisations de la société civile camerounaise à la mise en œuvre du C2D, ainsi qu'au renforcement de la professionnalisation des opérateurs de développement local, l'objectif général de ce programme d'accompagnement est de renforcer la capacité d'intervention et d'interpellation des acteurs non gouvernementaux camerounais et de promouvoir particulièrement leur participation au processus de désendettement.

ponsabilités dans une association religieuse et défendre les idéaux promus par telle association de lutte contre la pauvreté... L'intéressant, au plan de l'analyse revient sous ce rapport à ne jamais laisser pour compte la manière dont les acteurs sociaux circulent au sein de ces divers registres d'action, qui sont autant de cadres de structuration des identités, parce que ne répondant pas forcément aux mêmes logiques. On peut alors aboutir au constat paradoxal d'un jeu d'interférences contre-productives des diverses instances sociales qui travaillent sur le terrain de la lutte contre la pauvreté, et, peut-être, comprendre plus adéquatement (et non plus en prendre simplement acte) l'inefficacité décriée des politiques de lutte contre la pauvreté.

Pour ne pas se gargariser des prospectus et dépliants largement distribués à Yaoundé, on devrait également avoir à cœur de saisir le fonctionnement concret, les usages et les représentations des différents lieux et instances de la société civile, ainsi que des acteurs qui les animent. A travers eux, il s'agira en particulier de comprendre et de mesurer la capacité des élites civiles camerounaises à gouverner, c'est-à-dire notamment à concevoir et à mettre en œuvre des politiques sociales privées, à les faire accepter et légitimer auprès de leurs concitoyens. Les différentes instances de discussion et d'élaboration des actions de la société civile, mais également les différentes institutions qui président à la mise en œuvre concrète des programmes de lutte contre la pauvreté au Cameroun, fournissent autant de terrains d'investigation pour tenter de comprendre l'articulation complexe des réseaux de pouvoir politico-administratifs et les liens entretenus avec les nouveaux pouvoirs privés (intellectuel, économique, culturel, religieux, médiatique, associatif, etc.) dans l'arène politique camerounaise.

Le métier de lutte contre la pauvreté, fondé largement sur des logiques clientélistes, les appartenances aux réseaux et les postures charismatiques, devrait plutôt s'orienter vers la capacité technique et socio-politique des élites civiles à élaborer et conduire des projets sociaux et économiques susceptibles d'améliorer le bien-être collectif. Dans cette néo-gouvernance du social, il convient d'examiner la place qui est faite au dialogue, à la concertation et la consultation des différents secteurs et acteurs (partis politiques, groupements économiques et sociaux, syndicats, médias, ONG, entreprises, Églises, intellectuels, etc.) bénéficiaires ou non de ces projets.

Certaines critiques ont été formulées sur le manque d'indépendance des organisations de la société civile camerounaise qui ne seraient que des prolongements « nombrilistes » de l'État ou des partis politiques. C'est par exemple le cas de nombreux démembrements « sur le terrain » du parti au pouvoir dont les comités de base naviguent entre un statut d'ONG et celui de parti politique. Ces critiques ne sont pas simplement des fantasmes anti-société civile comme certains de nos interlocuteurs l'ont laissé croire. L'hypothèse simpliste société civile = bien + progrès est une arme redoutable et tyrannique contre ceux qui souhaitent discuter des contours et profondeurs de la société civile camerounaise. Si l'inventaire — même informel — des échecs de l'État à produire le bonheur pour tous est largement orchestré, tant par les nouveaux pouvoirs citoyens que par les partenaires internationaux du Cameroun, il ne serait pas inintéressant d'ausculter les chemins sinueux des entreprises privées citoyennes qui, depuis une dizaine d'année, voudraient ambitionner de remplir le vide que laisse chaque jour un État tenu en laisse par les contraintes des conditionnalités internationales et pris en otage par ses bureaucraties corrompues.

D'autres acteurs de la société civile camerounaise (en particulier les organisations de défense des Droits de l'Homme et de la transparence électorale) se situent dans une logique conflictuelle avec l'État provoquant ainsi des dynamiques de répression/bâillonnement de la part des acteurs gouvernementaux. Ces derniers sont perçus comme porteurs d'une dynamique de nuisance permanente susceptible de discréditer l'image internationale du pays. C'est donc le choix d'une dissociation du couple Droits de l'Homme/démocratie avec le concept du développement qui est opéré. La lutte contre la pauvreté se présente avec un profil développementaliste qui n'a rien de commun avec les agitateurs des Droits de l'Homme. Ce qui pour le moins pose véritablement problème quant au choix du modèle de société dans lequel la lutte contre la pauvreté devrait se développer. L'idée de fournir des services sociaux, c'est-à-dire de réduire les effets sociaux de la pauvreté, sans s'attaquer aux racines de la paupérisation que sont la corruption, la méconnaissance des droits des citoyens, l'impunité des élites gouvernantes, concourt à masquer les enjeux réels du nouveau contrat social en cours de négociation au Cameroun. Cette hypo-

thèse de la sectorisation de la société civile camerounaise entre les « bons » et les « mauvais » en dit long sur le degré d'appropriation de la technologie internationale de la bonne gouvernance par les différents acteurs locaux.

D'autres acteurs enfin développent une synergie de coopération avec l'État tout en se gardant d'assumer les responsabilités des résultats produits sur le terrain par ces faisceaux d'initiatives communes, juxtaposées ou concurrentes. Au travers des initiatives éparses florissantes au Cameroun, brevetées « société civile » ou « partenariats », on remarque la grande proportion de celles qui sont développées dans les réseaux du pouvoir. Du charme du cœur de la première dame au plus anodin comité du quartier, l'illumination que produisent les réussites de la société civile tend à faire oublier que certains investissements sociaux privés ne sont que des extractions illégitimes des ressources publiques qui auraient dû structurer les politiques publiques attendues par le grand nombre. Les réussites privées sont auréolées et les échecs laissés sur le passif de l'État.

En définitive, nous avons noté que la société civile au Cameroun est existante à travers des individus qui se battent pour prendre en charge leur existence et celle des autres. Elle a un certain impact sur la population. Mais il serait inconvenant de perdre de vue que les individus n'agissent pas en premier lieu en tant que citoyens, c'est-à-dire par rapport à la société politique, mais par rapport aux intérêts rattachés à leurs activités. Certains projets de la société civile dans le processus de réduction de la pauvreté font vivre d'avantage leurs membres qu'ils ne visent à réaliser des actions collectives de terrain. C'est une voie d'enrichissement pour d'autres, d'acquisition de statut et de position sociale. Leurs investissements répondent plus à la demande des bailleurs de fonds qu'à celle des populations. Dans une grande proportion, les membres des organisations de la société civile se préoccupent davantage du fonctionnement administratif (bulletins, prospectus, dépliants, séminaires, réunions, etc.) au sein de leur structure que des objectifs ambitieux de changer la société camerounaise et de sortir du cercle de paupérisation des populations présumées bénéficiaires des projets. Ces organisations dépensent plus en frais d'investissement pour le matériel informatique qu'en financement des actions de terrain en faveur de la réduction de la pauvreté. Nous sommes là devant un jeu où les acteurs dotés de rationalité, comme dirait Pierre Bourdieu, œuvrent à la fois à la défense de l'intérêt général et des intérêts particuliers. Le risque est que la société civile camerounaise devienne, du moins dans le secteur de la prise en charge citoyenne de la pauvreté, une somme incohérente d'individus et d'intérêts vaquant chacun à ses préoccupations.

## **1.2 La lutte contre le sida : itinéraires et pratiques d'émergence de la société civile**

Deux périodes marquent l'histoire des associations et ONG de lutte contre le sida au Cameroun. La décennie 1990 a vu l'émergence des premières d'entre elles. L'organisation de la septième Conférence sur le sida en Afrique (CISA), tenue à Yaoundé en 1992, a provoqué l'essor des actions en matière d'IEC (Information, Éducation et Communication) et, de fait, la création d'associations de lutte contre le sida. Elles naquirent surtout dans les deux plus grandes agglomérations camerounaises : Yaoundé la capitale politique et, dans une moindre mesure Douala, la métropole économique. Pendant ces années 1990, ces associations furent arrimées au diktat relatif de quelques organisations qui constituaient les figures de proue de la lutte contre le sida. Ces structures d'envergure internationale étaient dirigées par des professionnels locaux de la bio-médecine impliqués par ailleurs dans l'espace public de la lutte contre le sida : « les agents doubles », situés entre sphère publique et domaine privé. Bien que les unes et les autres relevèrent du statut juridique des associations régies par la loi de décembre 1990, les secondes furent plus souvent appelées « ONG » (Organisations non gouvernementales). Cette double terminologie, utilisée pour nommer un statut qui était encore commun jusqu'à une loi de 1999, informe surtout de la présence et de l'implication de catégories sociales différentes dans le champ du sida au Cameroun.

Les « ONG », comme SidAlerte ou la SWAA dont nous reparlerons plus loin, représentent des filières nationales de structures internationales — panafricaines ou plus globales — dirigées principalement

par des médecins. Leur obédience et leur audience des années 1990 furent corrélées à des ambitions nationales et multidimensionnelles (IEC, recherche scientifique, organisation de structures plus petites en réseau, etc.). Les autres, nommées plus communément « associations », couvraient des territoires plus restreints (du quartier à la ville ou à une partie du pays) et des catégories de « bénéficiaires » plus ciblés (jeunes, femmes, élèves, étudiants, personnes vivant avec le VIH, etc.).

Pendant cette première décennie de l'essor associatif et avec des succès variables et différenciés suivant la ville, les « ONG » ont tenté de réguler, d'encadrer, de contrôler, voire de commanditer les actions des petites « associations ». Une donnée essentielle orientait et continue d'influencer ce faisceau d'actions collectives : les ressources matérielles et la reconnaissance sociale. En effet, jusqu'à la fin de l'année 1997, la lutte contre le sida en Afrique, et en l'occurrence au Cameroun, fut surtout orientée vers la prévention ou, plus précisément, la tentative de contention locale de la pandémie, sans recours thérapeutique spécifique et, selon toute vraisemblance, sans une volonté politique internationale pour qu'il en fût autrement. De ce fait, les prérogatives et les missions que les ONG et les associations se sont assignées se limitèrent principalement à l'IEC, puis au soutien psychosocial des personnes vivant avec le VIH. Cette dynamique comportait un point saillant : la connexion aux réseaux de financements, en sollicitant directement des bailleurs de fonds à l'étranger, ou localement auprès d'agences de coopération sises en majorité dans la capitale politique et administrative du pays.

Au cours de cette période, les « agents doubles » jouèrent de leur influence, de leur « légitimité », de ces réseaux transnationaux, de leurs compétences biomédicales pour occuper l'espace construit entre les bailleurs de fonds et « les groupes cibles ». De cette manière, ils servirent d'intermédiaires entre les « donateurs-donateurs » et les « receveurs ». L'inégalité des pouvoirs entre les uns et les autres, entre les « petits » et les « grands », permit une sorte de *statu quo* de cette situation pendant près de dix ans. La relative distance des sommets de l'État d'avec le personnel technique biomédical — tant celui du CNLS que de celui du secteur des ONG — au cours de ces années 1990 concourut à pérenniser une image relativement « oligarchique » de la conduite des actions non gouvernementales les plus visibles. Il s'est agi de ce que l'on pourrait nommer une « oligarchie biomédicale », concentrée principalement sur Yaoundé. De fait, plusieurs provinces furent pratiquement exclues du champ de la lutte associative contre le sida, tandis que Yaoundé fut un centre névralgique qui concentra en son sein de manière régulière près des trois quarts des ONG.

Le changement formel induit par les mobilisations de la société civile internationale (les ONG internationales originaires des pays du Nord telles que Médecins sans frontières ou Act Up, par exemple) à partir de l'année 2000 eut des implications et une influence décisive sur le plan associatif au Cameroun. En amont, deux grands phénomènes conditionnent l'explication sociopolitique de ce changement et de la promotion d'une « nouvelle vague associative » dès 2000-2001 : d'une part, la plus grande accessibilité (financière) aux antirétroviraux (ARV) et la baisse relative de la stigmatisation des personnes atteintes par le VIH/sida, lesquelles sont soutenues par des structures internationales ; d'autre part, l'implication politique plus visible du gouvernement et de la présidence de la république — via les pressions, les prescriptions et les conditionnalités issues de la Banque mondiale et du FMI — et, par ricochet, le contrôle plus important que « le politique » impose à « l'administratif » (le CNLS). Cette pression qui se transmet des « sommets » vers le centre directeur de la lutte contre le sida induit de plus grandes possibilités d'actions pour les petites structures voire une obligation politique de « créer » et de soutenir ces initiatives.

En aval, les « nouveaux visages » de la mobilisation associative se caractérisent par deux formes. La première est la présence accrue et systématisée des représentants de personnes atteintes au sein de la majorité des discussions qui les concernent, et la présence de catégories sociales intermédiaires (ni médecins ni indigents) sur l'échiquier des associations locales de personnes vivant avec le VIH. Ceci provoque et accentue une dynamique d'émancipation des dites associations vis-à-vis des « patrons » et des « patronnes » des ONG nées dans les années 1990. La seconde est l'atomisation des associations, au moins formellement, sur une étendue plus grande du territoire national (plus aucune province du pays n'est privée, officiellement, d'associations de PVVS grâce à l'action de la GTZ).

Quelles dynamiques caractérisent les deux périodes ? Serait-on passé du « contrôle » des agents doubles à celui des organismes internationaux qui soutiennent les nouvelles associations ? Quelle place est accordée aux « jeunes » dans la nouvelle ossature de l'action collective ? Quelles différences majeures apparaissent entre les « anciens » et la « nouvelle génération » ? Qui sont ces « nouveaux visages » ? Quelle logique existe-t-il entre les « agents doubles », les acteurs de la coopération internationale, les anciennes associations et la « nouvelle vague » ? Quelles sont les motivations des acteurs en présence ? Comment et pourquoi rentre-t-on dans une association de lutte contre le sida au Cameroun ? Pourquoi telle association plutôt que telle autre ?

## **1.2a 1990-2000 : La phase de latence sous contrôle des « agents doubles »**

### *1.2a.1 SidAlerte Cameroun : au cœur d'une entreprise sanitaire*

Cette association est née en 1992 à l'occasion de la Conférence internationale sur le sida (CISA) organisée à Yaoundé. L'organisateur de la conférence, le Pr Lazare-Kaptué, président du CNLS, devient le président local de SidAlerte International dont le siège est à Lyon. Il est secondé à l'époque par le Dr Zékeng, médecin biologiste son collaborateur au CHU, tant pour l'organisation de la conférence que pour l'animation de l'association. Au moment où le Pr Kaptué prend la tête de SidAlerte au Cameroun, il dirige le CNLS depuis la naissance de celui-ci en 1987. Un an plus tard, en 1993, il quitte son poste au CNLS mais reste une des figures emblématiques de la lutte contre le sida au Cameroun dans les imaginaires, comme dans le champ de la lutte contre le sida. A tel point que les interlocuteurs nationaux et internationaux continueront à le solliciter comme étant le « Monsieur sida » du pays, tant ses activités et sa visibilité médiatique essaimèrent l'ensemble du champ consacré au sida. L'association SidAlerte Cameroun a exclusivement œuvré dans le domaine de l'IEC. Elle a mis à la disposition du public des dépliants, des cassettes vidéos, des diapositives, des affiches et des journaux qui lui avaient été fournis par SidAlerte International.

La position clé que SidAlerte a occupée pendant la décennie 1990 a laissé des traces dans la mémoire du champ. L'encadrement des petites associations et les actions auprès des « groupes cibles » en font très vite un prestataire de service de choix auprès de certaines agences de coopération (notamment américaines, allemande et française). Celles-ci préfèrent « sous-traiter » leurs opérations à SidAlerte. Les domaines d'action sont alors multiples : les formations des « pairs éducateurs » et d'animateurs dans les quartiers, dans les établissements scolaires et universitaires, la sensibilisation sur commande auprès d'associations dites de ressortissants, etc. Les demandes sont accrues par la présence simultanée de plusieurs partenaires internationaux dont la sensibilisation constitue la vocation à cette époque. De plus, le début des années 1990 est marqué par la recherche en sciences sociales sur les comportements sexuels. Face à cette demande, notamment de l'OMS mais aussi des américains de PSI (Population service international) et de FHI (*Family Health International*) et des allemands de la GTZ, SidAlerte oriente résolument ses vues vers ce nouveau pôle, sans que le nom de l'association en soit l'étendard.

L'association SidAlerte Cameroun représente, suivant un regard empirique, le noyau d'un réseau qui s'est diffusé à travers l'activité et l'adaptabilité de ses membres aux changements du champ du sida, à travers le marché de l'offre et de la demande construit par les partenaires internationaux et les demandes internes plus spécifiques. L'association cède alors sa place à un réseau qui couvre : la recherche biomédicale (virologie, CHU) et en sciences sociales (IRESCO), l'IEC, la formation, le marketing social (PMSC), les alliances avec les laboratoires pharmaceutiques (MSD), etc.

### *1.2a.2 L'IRESCO*

L'IRESCO pouvait être situé à mi-chemin entre le bureau d'études et le cabinet de consultants, jusqu'à la baisse des financements liés aux enquêtes socio-comportementales. L'institut s'est recentré ensuite sur les enquêtes de ménages et la publication d'un journal destiné aux jeunes. En 1997, un sociologue belge spécialiste du sida confiait après une visite auprès des sociologues de l'IRESCO : « *Je suis allé rencontrer des sociologues, j'ai vu des businessmen, par ailleurs très sympathiques.* » En fait, il faut comprendre l'esprit dans lequel cette antenne du « réseau SidAlerte » s'est constituée. Lorsque l'offre internationale en matière d'études et d'enquêtes sociologiques et/ou anthropologiques s'est présentée,

le Pr Kaptué était le principal interlocuteur officiel de ces partenaires étrangers. Plutôt que de faire appel à des professionnels des sciences sociales des Universités camerounaises, il a orienté les jeunes sociétaires de son réseau qui avaient quelque compétence dans ces disciplines vers l'IRESKO. Ainsi, la majorité des « chercheurs » en sciences sociales de l'IRESKO étaient de jeunes diplômés (maîtrise) ou des étudiants ayant interrompus leur cursus après obtention d'un diplôme universitaire à la faculté des lettres et des sciences humaines de Yaoundé. La répartition des activités s'est donc effectuée en fonction des profils.

Les « sociologues en herbe » ont intégré l'IRESKO, les autres sont restés sous la coupe du Professeur, le temps que les uns et les autres trouvent des brèches compatibles avec leurs ambitions et/ou leurs cursus universitaires. Ainsi, le « temps international » orienté vers la seule « sensibilisation » pour l'Afrique (jusqu'en 1997) et des enquêtes « comportementales » a favorisé les « sociologues ». Les autres (« psychologues », « juristes », etc.) ont dû faire preuve de patience ou d'ingéniosité pour mettre à profit leurs expériences. Le temps de la « prise en charge médicale et psychosociale » — notamment depuis le début des années 2000 — leur a été plus favorable.

Au cours de ces mêmes années 1990, certains membres du réseau SidAlerte ont intégré le Programme de marketing social du Cameroun (PMSC), branche localisée de Population service international (PSI, USA), cette ONG américaine ayant eu le monopole de la vente à faible coût du préservatif (« Prudence ») sur une grande partie du marché africain. Des passerelles entre le PMSC, l'IRESKO et SidAlerte permettaient à certains de ces jeunes de passer d'une activité à l'autre, du bénévolat à la recherche rémunérée, de la recherche au marketing et inversement. L'état d'esprit de ces jeunes (entre 25 et 30 ans au début de leur « carrière ») peut se résumer par les propos de l'un d'entre eux, commercial au PMSC : « *mon job c'est de vendre du préservatif. Nous sommes jugés au chiffre !* ». Ceux de l'IRESKO travaillaient à la commande. C'est peut-être le même état d'esprit qui explique quelques curiosités écrites en conclusions de quelques rapports entre 1992 et 1995 : « *aversion culturelle au préservatif ; pour protéger les prostituées il faut lutter contre la pauvreté, etc.* ». En somme, il s'est agi de la reprise *sine die* de quelques poncifs internationaux de l'époque. Souvent, cette pratique a impliqué de passer sous silence la richesse inédite des matériaux des enquêtes quantitatives que ces « ingénieurs sociaux/consultants/chercheurs » avaient eux-mêmes réalisées.

Pour autant, les parcours de ces jeunes du « réseau SidAlerte » ou du « réseau Kaptué » (ils sont strictement synonymes) éprouvent tous les jugements rapides. *Businessmen* quand il s'agit de transformer l'offre internationale en ressources et en statuts, ils furent aussi parmi les premiers à illustrer les possibilités et les limites du bénévolat. Ces possibilités étaient alors nourries par la proximité d'avec le « Père Kaptué » et ses réseaux transnationaux qui pouvaient à tout instant ouvrir quelques portes comme nous l'avons vu plus haut. Les limites, quant à elles, se sont fixées d'elles-mêmes en fonction de la patience des uns et des autres. A ces contraintes matérielles qui rendent difficiles le bénévolat dans un contexte de précarité et de chômage, il faut aussi ajouter la spécificité d'une pesanteur sociale exercée sur ces jeunes citoyens de Yaoundé. En effet, ils durent sans cesse supporter une des conditions vraisemblables ou fantasmées de leur recrutement : leur origine « ethnique ». La majorité de ces anciens bénévoles sont originaires de la province de l'Ouest et du « pays bamiléké », comme le Pr Kaptué, comme le Dr Zékeng... Si cette condition était indépendante de la volonté des acteurs eux-mêmes (ils ont été choisis), cette filiation leur fermait la majorité des portes des autres réseaux locaux d'où on peut entendre l'accusation quasi systématique de « tribalisme » imputé au Pr Kaptué, dans un univers politique de repli identitaire exacerbé depuis le début des années 1990. Un autre facteur a conditionné la sortie de certains membres, à savoir la volonté d'autonomie par rapport aux pratiques — réelles ou inventées — attribuées au précurseur de la lutte contre le sida : patrimonialisme, personnalisme, tribalisme, opportunisme, etc. Il n'en reste pas moins qu'en une décennie, ce réseau a inventé ou s'est approprié de « nouveaux métiers » sociaux dans la lutte contre le sida, y compris dans le secteur du bénévolat. Aussi faut-il préciser que la réflexion sur le droit des personnes atteintes d'une part, et le suivi psychologique spécifique de ces patients d'autre part ont été respectivement mis en œuvre par deux anciens jeunes de SidAlerte.

Le premier, Jean-Marie T., est juriste, le second, Jean-Roger K., est psychologue clinicien. Les deux étaient étudiants lorsqu'ils ont intégré le réseau Kaptué. Le premier a créé l'association de référence et

reconnue par tous les partenaires internationaux du champ du sida au Cameroun en matière d'éthique et de droits des patients VIH : « REDS » (cf. *infra*). Le second a créé l'association « SOS Psy » avant de devenir personnellement « le » spécialiste du soutien psychologique des personnes vivant avec le VIH (PVVS ou P+), métier qu'il a pratiqué pendant 10 ans de manière bénévole, avant de devenir membre de l'association « SOS Villages d'Enfants » (*Kinderdorf International*). Enfin, depuis quelques mois (début 2002), Jean-Roger K. est devenu la référence psychologique pour l'ensemble des activités de soutien des PVVS à Douala, pour le compte de Médecins Sans Frontières (section suisse).

### 1.2a.3 REDS Cameroun

REDS Cameroun (Réseau Éthique Droit et Sida) est créé dans la deuxième moitié des années 1990. Il s'agit de la branche camerounaise d'un réseau international né à Dakar en 1994. C'est à l'occasion de rencontres internationales que Jean-Marie T. rencontre les membres du « Réseau Éthique Droit et Sida ». Ses préoccupations concernant le droit des patients VIH et sa formation juridique le placent en position privilégiée pour « combler le vide » en ce qui concerne son pays dans ce domaine. Les premières actions de Jean-Marie T., comme celles de Jean-Roger K. concernent les torts multiples causés aux personnes séropositives. Ils entament tous les deux une tentative de pétitions en direction des ambassades et représentations diplomatiques de grandes puissances occidentales qui feraient subir des tests de dépistage du VIH/sida aux candidats camerounais aux visas. Les consulats orienteraient les « victimes » vers des cliniques auxquelles les résultats sérologiques seraient transmis afin de suivre les patients qui le souhaiteraient. La plupart d'entre eux finissent cette course kafkaïenne à l'hôpital militaire de Yaoundé. Le prétexte « soufflé » aux infortunés : le Projet Presica (IRD France — Ministère de la Santé publique du Cameroun) assure un suivi médical gratuit aux patients séropositifs intégrés dans le protocole de recherche sur les différents sous-types du VIH. Le président actuel de REDS Cameroun, Jean-Marie T. a donc été formé au monde associatif au sein de SidAlerte Cameroun avant de se connecter à des réseaux internationaux de juristes (REDS).

Durant les années 1990, ce sont ces agents doubles qui ont quasi exclusivement occupé le devant de la scène de la lutte contre le sida au Cameroun, comme en témoigne la première réunion organisée au Cameroun sur la prise en charge thérapeutique des personnes vivant avec le VIH/sida, à la fin de l'année 1997. Financée par les laboratoires MSD (Merck Sharp & Dohme), c'est le Pr Kaptué qui en avait été nommé président de cérémonie (par L. Laplace, représentant de MSD), alors qu'il n'était plus à la tête du PNLS depuis quatre ans. Fait pour le moins marquant, les deux principaux « concernés » par la problématique étaient absents des travaux, les organisateurs ayant oublié d'inviter des représentants du CNLS et des PVVS ! Si l'on n'assiste plus aujourd'hui à une telle emprise des agents doubles, il est nécessaire de garder en mémoire leur prégnance sur la formation du paysage associatif de la lutte contre le sida durant sa première phase.

### 1.2a.4 La SWAA : la version féminine du bio-pouvoir

Première association de lutte contre le sida au Cameroun, la SWAA (*Society for Women and AIDS in Africa*) est aussi la branche nationale d'un réseau international né en Afrique australe en 1988 et qui a aujourd'hui des ramifications sur tout le continent. C'est le Dr Meilo Henriette, autre figure emblématique et pionnière de la lutte au Cameroun qui crée cette association, en 1990, à son retour de spécialisation en France, où elle était entrée en contact avec les acteurs internationaux de la lutte contre le sida. Avec des moyens issus de l'aide extérieure (soutiens de diverses associations étrangères : *International Women Health Point*, Ensemble contre le Sida, Hôpitaux parisiens...), la SWAA se lance dans l'IEC et le *counselling* à une époque où les séropositifs camerounais n'envisagent pas encore de se réunir. C'est d'ailleurs la SWAA qui épaulera la première association de P+ du pays au moment de sa création, quatre ans plus tard, lui faisant bénéficier de son expérience. Les documents distribués par SWAA au Cameroun (SWAA et TASO journal), à l'instar de SidAlerte, sont issus d'une production continentale voire internationale, un détail qui nous permet de mettre le doigt sur une des caractéristiques des premières associations — que l'on retrouve aussi dans l'attitude des autres personnalités de la lutte contre la pauvreté : un certain « suivisme actif » par rapport aux autres pays africains plus actifs. Il semble que pendant les dix premières années de la lutte contre le sida au Cameroun, les acteurs locaux se soient « contentés » de reproduire les recettes des autres et de s'inscrire dans une dynamique internationale,

sans chercher à insuffler un élan spécifiquement national à leur engagement ; en témoignent les formes d'organisation, les références, outils de travail et même les expressions adoptés qui sont en grande partie des références issues de l'étranger, glanées au fil des conférences internationales auxquelles les agents doubles assistent très régulièrement (et dont ils tirent une partie de leur légitimité locale).

## **1.2b Les années 2000 : la nouvelle vague**

### *1.2.b.1 Changement d'ossature*

Une jeune femme cadre à la Société nationale d'électricité (Sonel) a créé en 2000 une association baptisée SUNAIDS. Cette jeune femme, séropositive, a alerté son service des ressources humaines de sa situation et sa société a décidé de prendre en charge son traitement. La naissance de SUNAIDS marque un tournant dans la lutte contre le sida au Cameroun. La composition de l'association s'est tout de suite distinguée de celle qui existait (l'AFSU). Contrairement à la « doyenne » des associations de personnes vivant avec le VIH, SUNAIDS est constituée de personnes ayant des revenus convenables voire confortables. Représentée surtout par des femmes, SUNAIDS ouvre les voies à l'insubordination et à l'innovation. Outre le fait que les sociétaires prennent la parole face aux « notables », notamment face aux prescripteurs et aux politiques, elles séduisent ces derniers, en particulier la SWAA dont certains membres avouent que « le niveau social » des femmes de « la nouvelle vague » leur plaît davantage que l'AFSU. Celle-ci se heurte donc à ces nouvelles figures de la notabilité dans l'univers des associations des personnes vivant avec le VIH et aussi dans le champ du sida en général. La présidente a démissionné pour créer une autre structure. Ses collègues n'ont pas tardé à prendre le relais de l'innovation, puisqu'en 2002 elles viennent de créer à Douala le premier centre d'écoute pour des personnes séropositives. En plus de l'accueil dans leurs locaux, elles ont ouvert une ligne téléphonique destinée au public. Financée par la GTZ, notamment, elles organisent des formations, des activités et imposent leur savoir faire en matière de *counselling*. Dans un univers (Douala) qui étaient dominé par les femmes médecins de la SWAA, elles offrent une alternative au pouvoir biomédical. La plupart d'entre elles sont conseillères psychosociales, en plus de leur métier respectif. Quelques-unes d'entre elles ont réussi à être embauchées à temps plein dans des programmes de *counselling* qui sont de plus en plus nombreux dans les centres de soins au Cameroun, en particulier à Douala.

La concurrence qu'elle oppose à l'ancienne association, corrélée au fait que la GTZ aide à la création d'associations de personnes atteintes dans toutes les provinces du pays, manifeste des dynamiques qui ne vont pas sans accrocs. Le premier d'entre eux est la relégation que subissent les premières conseillères et les premiers conseillers, formées « sur le tas » alors qu'apparaissent des formations de plus en plus denses pour le suivi des patients atteints par le VIH/sida. Du coup, le statut des anciens leaders, d'extraction sociale modeste, remet en scelle des inégalités sociales « classiques » de la société camerounaise, dans un contexte où c'étaient les plus démunis qui se constituaient en association. Cette nouvelle vague atteint aussi Yaoundé où prolifèrent les formations en *counselling* qui concernent et attirent de plus en plus de « personnes atteintes » et non atteintes. Ce nouveau métier s'intègre dans la dynamique des changements récents tant en ce qui concerne les médicaments que pour ce qui relève d'une démystification relative du « vécu avec le VIH ».

### *1.2.b.2 La GTZ et la « création » de nouvelles associations de personnes vivant avec le VIH*

L'action de la GTZ dans la lutte contre le sida au Cameroun s'est formellement orientée vers le soutien aux associations depuis le milieu des années 1990. Après les vicissitudes rencontrées dans le soutien aux associations dont la durée de vie correspondait souvent à la période des financements de projets de sensibilisation, la GTZ s'est concentrée davantage sur les associations de personnes vivant avec le VIH. Seulement plusieurs difficultés altéraient cette ambition : la centralité des actions dans la capitale et, dans une moindre mesure, à Douala d'une part, et le quasi-monopole de la visibilité des personnes vivant avec le VIH exercé par les plus anciennes des associations d'autre part. Pour pallier ces entraves à son projet de « décentralisation », l'agence de coopération technique allemande a tout simplement « inventé » des associations sur toute l'étendue des provinces camerounaises, à partir de ses réseaux de personnes atteintes. De fait, alors que le Sud, l'Est, l'Extrême-Nord et l'Adamaoua (4 provinces sur 10) ne comportaient aucun relais associatif, toutes les provinces aujourd'hui en sont dotées. Elles se répartissent formellement de la manière qui suit.

Provinces	Nombre d'associations de personnes vivant avec le VIH
Centre	4
Littoral	6
Ouest	5
Nord-Ouest	5
Sud-Ouest	5
Nord	2
Extrême-Nord	1
Adamaoua	1
Est	12
Sud	3
Total : 10	Total : 44

La structuration associative et l'impératif de la lutte contre les inégalités géographiques des ressources humaines et matérielles contre le sida est symptomatique de toute la dynamique des disparités auxquelles doivent faire face toutes les actions en faveur des populations les plus vulnérables.

## II Ghana : libérer la « moitié du ciel » pour réduire la pauvreté

### II.1 Promouvoir l'entrepreneuriat féminin

L'expérience des femmes entrepreneurs au Ghana est intéressante à analyser en raison même de la rhétorique officielle relative à la promotion des femmes et des PME, ainsi qu'au discours des femmes elles-mêmes qui s'inscrit dans une économie globalisée revendiquée comme telle et dont elles entendent absolument tirer partie pour leurs affaires. Ces PME sont souvent occupées par des femmes qui emploient la plupart du temps moins d'une trentaine de personnes<sup>105</sup>.

La *Ghana Association of Women Entrepreneurs* (GAWE) a été créée en novembre 1991 par Lucia Quachey, couturière de son état, formée au Nigeria où travaillait son père. Elle est membre fondateur de la *Ghana Federation of Business and Professional Women* et s'est lancée dans les affaires à partir de 1985. La GAWE, officiellement déclarée en 1993, regroupe à l'heure actuelle entre 500 et 550 chefs d'entreprise femmes et fédère par ailleurs près de 10 000 autres commerçantes de par ses liens avec d'autres groupements féminins. Les membres de GAWE gèrent souvent une petite affaire dans les secteurs de la confection, de la transformation alimentaire, de l'artisanat ou du tourisme, etc. Leurs activités, qui ne sont pas assujetties à l'impôt, relèvent de ce qu'on appelle le secteur informel<sup>106</sup>. La GAWE est membre affilié de l'*African Federation of Women Entrepreneurs* (AFWE), de la *World Association for Small and Medium Enterprises* (WASME), de l'*International Federation of Women Entrepreneurs* (IFWE), etc. et fait partie du *Center for International Private Enterprise* (CIPE), une structure dépendant de la Chambre de commerce américaine. Elle dispose de deux antennes à Accra, et couvre les dix régions du pays où elle a une antenne : Cape Coast (Central Region), Takoradi (Western Region), Kumasi (Ashanti Region), Korifodua (Eastern Region), Bolgatanga (Upper East Region), etc. ainsi qu'à Washington, aux États-Unis. Elle est dirigée par un bureau présidé par Lucia Quachey, assistée d'une vice-présidente

105. Lire à ce sujet O. Boeh-Ocansey, *Strategies for Strengthening Small and Medium Sized Industries in Ghana*, Accra, Anansesem Publications, 1996.

106. Pour d'amples informations sur ce sujet, on renvoie à K.A. Ninsin, *The Informal Sector in Ghana's Political Economy*, Accra, Freedom Publications, 1991.

(Sarah Hage-Ali), une secrétaire nationale (Debra Kofie) et une trésorière (Mary Tweneboah-Kodua). Elle se considère comme une ONG apolitique et à but non lucratif<sup>107</sup>.

Le but de GAWE est d'aider les femmes entrepreneurs à épargner, emprunter et valoriser leur entreprise surtout hors des frontières nationales. Elle fournit les services suivants à ses membres : des stages de formation, de la documentation sur les pays vers lesquels elles veulent exporter, des répertoires d'industriels, d'exportateurs et d'importateurs, de l'assistance pour des joint-ventures avec des entreprises étrangères, des informations sur les foires et les expositions, sur les prix de produits particuliers, sur les opportunités de marché, sur les mouvements des navires et les facilités de transport, sur la politique gouvernementale en matière de commerce extérieur, sur les techniques de marketing et pratiques des affaires, etc. Pour Lucia Quachey, « *les PME sont la clé de la croissance en Afrique, et la priorité de son réseau est de découvrir de nouvelles techniques, des opportunités de coentreprise et de meilleures informations sur le marché mondial, notamment américain grâce à l'économie électronique* ».

Mais le problème de ces chefs d'entreprise est qu'elles ne sont pas prises au sérieux et ont du mal à obtenir des choses toutes simples, comme des conteneurs étanches pour les denrées périssables ou des camionnettes pour le transport des marchandises. Par ailleurs, leur difficulté majeure est d'obtenir des crédits, et ceux-ci sont souvent trop chers pouvant atteindre 50 % quand elles parviennent à les obtenir. C'est dans le but de résoudre ces problèmes de crédits que la GAWE, en se réclamant des plans d'ajustement structurel et du libéralisme, est allée en juillet 1998 à Washington faire entendre sa voix à la Banque mondiale dont les services avaient organisé une rencontre internationale sur le micro-crédit et le financement rural ainsi que sur le développement de la petite entreprise et du secteur privé<sup>108</sup>. On sait que le président John Kufuor a fait du secteur privé son cheval de bataille lors de la campagne électorale. C'est dans cette optique que le 7 février 2001, il a reçu une délégation de la GAWE à qui il a promis la mise en place d'un fonds garanti par l'État afin de faciliter les PME féminines, notamment en ce qui concerne le paiement par carte bancaire pour favoriser le commerce en ligne<sup>109</sup>.

La GAWE ne fait pas que dans le commerce ; elle fait aussi du social en promouvant la femme en général. Il faut savoir que 80 % des Ghanéennes vivent en milieu rural et que près de 49 % d'entre elles sont analphabètes avec des conséquences induites à cette situation. La GAWE veut changer cet état de chose en utilisant au maximum la solidarité féminine comme levier et stratégie. Aussi ses différentes antennes régionales sont-elles mobilisées dans cette optique. En effet, elles réunissent les femmes villageoises en petites coopératives dont les membres sont initiés aux règles élémentaires de gestion et de comptabilité. A la suite de cette formation, la GAWE leur prête un capital initial avec lequel elles montent leur propre commerce. Avec les économies réalisées, elles remboursent non seulement le prêt mais constituent un fonds commun qui garantit des prêts cette fois-ci effectués auprès des banques conventionnelles. A l'heure actuelle, douze de ces coopératives regroupant une soixantaine de femmes se sont réunies pour acquérir 60 hectares de terre où elles ont réalisé un projet agro-forestier.

Parallèlement à ses activités à la GAWE spécialisée sur l'entrepreneuriat féminin, Lucia Quachey a créé et coordonne une autre association appelée *Association of Women in Development Experts*. Celle-ci est une équipe de permanentes et de volontaires nutritionnistes, spécialistes d'analyse de programmes et en nouvelles technologies qui apportent leur savoir-faire et expériences en matière de santé, d'éducation et de développement. Grâce à des supports visuels (posters, télévision rurale, etc.), les volontaires transmettent un minimum d'instruction aux femmes analphabètes, ce qui constitue une aide importante pour la réussite de leur micro-projet et autres activités.

## II.2 les associations de femmes entre autonomie et clientélisme politique

Le *31st December Women Movement (DWM)*<sup>110</sup> a été créé en mai 1982 par Nana Konadu Agyeman Rawlings, soit un an et demi après la prise du pouvoir par son mari Jerry Rawlings. Elle en assume la

107. Voir son site [www.ghanaclassifieds.com/gawe/body\\_index.html](http://www.ghanaclassifieds.com/gawe/body_index.html)

108. Lire à cet égard *Banque mondiale Actualités* du 30 juillet 1998.

109. Annonce faite par Lucia Quachey aux membres de son association au cours d'une réunion tenue le même jour.

110. Cf. l'adresse électronique du DWM en annexe.

présidence, ce qui fait la particularité du DWM dans le paysage associatif du Ghana.. Il est enregistré comme une ONG au Département du registre général, au Département du Bien-être social, à la GAPVOD et au Conseil national des femmes et du développement. Il est implanté dans les dix régions du pays. Militant pour l'émancipation de la femme à tous les niveaux, le DWM a été probablement l'un des plus vastes mouvements féminins de l'histoire du Ghana, ressemblant entre 2,5 et 3 millions de membres. Implanté dans les dix régions administratives et les 110 districts du pays, le mouvement veut traduire dans les actes, sur le terrain, les idéaux de la « révolution morale »<sup>111</sup> incarnée par la prise du pouvoir de Jerry Rawlings qui aurait suscité lui-même sa création selon E. Gyimah-Boadi, M. Oquaye et K. Drah<sup>112</sup>. D'ailleurs la secrétaire nationale du DWM a été pendant longtemps Cecilia Johnson qui était aussi la secrétaire-adjointe du PNDC. Les problèmes des femmes ghanéennes se déclinent pratiquement dans des termes identiques que l'on connaît : sujétion de toutes sortes, analphabétisme, vulnérabilité économique et politique, etc. Pour changer cet ordre des choses, le DWM entend faire des Ghanéennes des citoyennes à part entière, par l'éducation civique à travers des meetings et des forums afin d'éveiller leur conscience politique et les encourager à participer à la vie de la cité au niveau de leur communauté, de leur district et de la nation tout entière. Pour ce faire, le DWM encourage les femmes à participer au projet de développement communautaire féminin, mis en place avec l'aide conjointe de la Banque africaine de développement et le Conseil national des femmes et du développement. Ce projet vise à l'éradication de l'analphabétisme, à l'acquisition d'un savoir-faire élémentaire en matière de développement entrepreneurial.

Concrètement, sur le terrain, le DWM a créé près de 850 écoles et a ouvert des centres de soins à travers le pays. Il a également centré ses activités sur la préservation de l'équilibre du milieu écologique dont les femmes, pour la plupart rurales, sont dépendantes. Cela passe par des programmes de reboisement, d'un meilleur usage de l'eau et de l'énergie pour lesquels le mouvement mobilise régulièrement ses membres à travers des séminaires et des ateliers ainsi que des actions concrètes comme dans la *Northern Region* ou la *Greater Accra*. Par ailleurs, le DWM implique ses membres dans des micro-activités telles que l'artisanat, le fumage de poisson, la fabrication du savon, etc. A cela s'ajoute le planning familial dont 76 % de Ghanéennes sont informées et connaissent les méthodes, mais seulement 13 % les pratiquent effectivement. Le rôle du DWM est d'augmenter de façon significative ce pourcentage avec l'aide du Fonds des Nations unies pour les activités de population. Financé par la Banque mondiale, le mouvement a mis en place un projet pilote d'initiation des femmes aux techniques de construction, de menuiserie, peinture, de l'électricité, etc. afin qu'elles interviennent dans l'amélioration de leur habitat surtout en milieu rural. L'un des objectifs principaux de toute cette série d'actions est d'amener les femmes à une certaine autonomie financière, ce qu'elles semblent en train de conquérir grâce à l'exportation du produit de leurs activités notamment des légumes frais vers l'Europe.

Comme toute autre ONG, le DWM ne reçoit théoriquement aucune subvention de l'État, même si elle coopère avec les ministères de l'Éducation, de la Santé, de l'Agriculture, de l'Industrie. Ses aides techniques et financières proviennent de l'Inde (poterie et textile), du Japon (textile, apiculture, vannerie), de Cuba (technique de construction), des Pays Bas (transformation alimentaire). Certains bailleurs de fonds ont subventionné aussi des programmes spécifiques. Ce sont les cas du PNUD (pour le programme de reboisement dans le nord du Ghana), du Fonds des Nations unies pour les activités de population (pour le programme population), de l'USAID (également pour le programme population), du Fonds des Nations unies pour le développement des femmes (pour l'éradication des vers de Guinée), du Fonds international pour le développement de l'agriculture (pour le micro-crédit), etc.

Le DWM est étroitement lié à la figure emblématique de sa présidente-fondatrice, Madame Rawlings, qui est une forte personnalité. Depuis sa création en mai 1982 jusqu'à l'avènement de la démocratie au début des années 1990, le DWM a régné pratiquement seul sur le monde féminin. Parce que créé par la première Dame, il était à tort ou raison perçu comme une aile marchante du PNDC (1981-1992) qui

111. Cf. Ch. Chavagneux, *Ghana: une révolution de bon sens. Économie politique d'un ajustement structurel*, Paris, Karthala, 1997.

112. E. Gyimah-Boadi, M. Oquaye and K. Drah, « Civil Society Organizations and Ghanaian Democratization », CDD-Ghana Research Paper, n° 6, September 2000, p. 30.

n'était pas un parti politique, mais un organe de 7 à 9 personnes supposées être représentatives des composantes sociologiques du Ghana. Le DWM était et est probablement encore associé à toutes les autres organisations de masse sur lesquelles le régime PNDC s'appuyait dans sa mobilisation nationale. Le nom du DWM voisine souvent avec le *June 4th Movement*, le *New Democratic Movement*, la *Ghana Private Road Transport Union (GPRTU)*, le *Council of Indigeneous Business Association*, l'*Association for the Committees for the Defence of the Revolution*, considérée comme une structure fédérative des différentes milices du pouvoir. Le DWM contrôle plus d'une centaine d'organisations satellites et est allié à de puissantes OSC comme la *Evangelical Presbyterian Churches Women's Union*, la *Police Wives Association*, la *Nurses Association* et la *Hairdressers and Beauticians Association*.

Bénéficiant de la logistique d'État pour son implantation et son expansion, notamment en milieu rural, l'opinion ghanéenne pense dans son ensemble que le DWM reçoit des subsides de l'État. En tout cas, vers la fin du second mandat du président Jerry Rawlings (1996-2000), la presse (surtout *Free Press* et *Chronicle*) a révélé des scandales financiers et de corruption de fonctionnaires auxquels serait mêlée la *First Lady*. Avec l'ouverture démocratique en 1991-1992 et surtout l'alternance politique survenue en janvier 2001, le mouvement n'a plus loin s'en faut les mêmes coudées franches qu'auparavant. Ses relations avec le gouvernement Kufuor sont très mauvaises, celui-ci a coupé toutes les sources de financement public au DWM qui fait l'objet d'un audit. Sa trésorière est actuellement poursuivie devant les tribunaux pour malversation. Le président Kufuor se tourne de plus en plus vers le *National Council on Women and Development*, une fédération d'associations féminines négligée sous le président Rawlings. Depuis l'instauration de la démocratie pluraliste et surtout le passage du PNDC de Jerry Rawlings dans l'opposition, les OSC gouvernementales sont en perte d'influence, agissant tant bien que mal comme des OSC normales pour capter des ressources.

### III. Maroc : dynamiques de genre et logique urbaine

#### III.1 L'expérience du réseau de soutien au Plan d'intégration de la femme

La mise en place du réseau de soutien au Plan d'intégration de la femme constitue incontestablement un moment fort dans la structuration de la société civile marocaine. Rien d'étonnant à cela dans la mesure où il semble que les options choisies par le ministère des Affaires étrangères à l'égard de sa politique de promotion de la société civile, accorde une place centrale à la question des femmes.

Les gouvernements participant au VI<sup>ème</sup> Congrès sur la femme à Pékin en septembre 1995 sont convenus de la nécessité de lever toutes les entraves qui empêchent la promotion et l'intégration de la femme dans le développement. L'article 13 de la Déclaration finale du Congrès stipule que la femme doit participer, sur un pied d'égalité, à tous les aspects sociaux, à la prise de décisions et aux postes de responsabilité. Aux termes de l'article 24, les gouvernements signataires ont décidé de prendre toutes les dispositions pour supprimer toutes les formes de discrimination visant la femme et l'enfant, et de lever tous les obstacles qui entravent la réalisation de l'égalité des deux sexes et de la promotion de la femme. A la suite de cette conférence, le gouvernement marocain, s'engageait donc à promouvoir une approche intégrée de la question des femmes, dans l'objectif de promouvoir de concert, leaderships politiques et économiques des femmes, égalité juridique et défense d'un plan de santé reproductive. En 1997, Z. Naciri, aujourd'hui conseillère de Mohamed VI, à l'époque conseillère d'État à l'Entraide nationale, sollicite la Banque mondiale qui lui soumet, par le biais du responsable du « programme gender » dans la région, un premier projet de préparation d'un Plan d'intégration pour la femme au développement. Se met alors en place un atelier de préparation du texte, réunissant des représentants de différents ministères et des représentantes d'associations féministes. Le ministre S. Saâdi, du Parti du progrès et du socialisme (héritier du Parti communiste marocain), secrétaire d'État chargé de la Famille et de l'Enfance, prend en charge le dossier et propose alors au gouvernement ce projet de rédaction de plan d'intégration de la femme au développement. Le projet de plan comportait 215 mesures. C'est la rédaction de celles ayant trait aux 12 mesures relatives à l'égalité juridique et donc à la réforme du code dit de la *Mudawana*, code du statut personnel et des successions (*dahir* du 26 novembre 1957), qui ont posé problème.

Le Plan d'intégration de la femme a été présenté comme projet gouvernemental fin 1998. Les associations de femmes préparent sa mise en œuvre dans le cadre de la préparation du plan quinquennal 1999-2003. Le 8 mars 1999, le gouvernement Youssoufi le rend public. La polémique n'a éclaté que durant la rentrée 1999-2000, d'abord du fait du ministre des *Habous* et des Affaires islamiques, M. Abdelkebir Alaoui M'Daghri, associé à la Ligue des oulémas, et ensuite du fait des islamistes du Parti de la justice et du développement.

Après plusieurs ajustements et des revirements, deux fronts se constituent. D'un côté, l'Union socialiste des forces populaire (USFP), le Parti du progrès et du socialisme (PPS), le Parti socialiste démocratique (PSD), le Front des forces démocratiques (FFD) et l'Organisation de l'action démocratique et populaire (OADP). De l'autre côté, le PJD et l'association *Harakat attawhid wa L'Islah* (Mouvement de l'Unité et du renouveau, chapeauté par Ahmed Raïssouni) qui s'empare de la polémique lancée par le ministre des *Habous*, M'Daghri. A noter que l'association du Cheikh Yassine, *Adl wa l'Ihssan* se tient hors des débats dans un premier temps : Ainsi, Nadia Yassine, la fille du leader, l'une des responsables de l'association féminine *Insaf*<sup>113</sup> nous déclarait à propos de la question de la réforme de la *Mudawana* : « Pour nous les sources de l'islam ne sont pas contre la femme. C'est la dérive jurisprudentielle qui l'est. Ça commence à bouger de ce côté-là. C'est ça le vrai changement : pas le code du statut personnel. Il ne changera rien. Il est dans les mains d'un pouvoir qui ne veut pas entendre parler d'ijtihad parce que ça pourrait l'ébranler. D'ailleurs, il s'est payé de la tête des féministes : il a dit qu'il modifierait les quatorze points, ce qu'il n'a pas fait. Nous, nous voulons changer les pratiques ». La directrice de la même association affirme qu'elles continuent à travailler sur le dossier dans le cadre d'un comité de sensibilisation juridique, réunissant sous forme de séminaire des juristes, des théologiens, etc.

Quoi qu'il en soit, deux campagnes sont menées de part et d'autre : d'une part, une campagne « islamiste » qui s'organise autour de meetings et d'une pétition contre le plan. De l'autre, le plan de soutien au Plan d'intégration de la femme, organisé par des associations féministes. Comme pour la mobilisation sur la loi relative aux successions, *l'Espace associatif* fournit un soutien logistique. Mais le débat a essentiellement lieu au sein des associations féministes qui ont toutes les peines du monde, souvent du fait de leur satellisation aux partis politiques, à mener des actions collectives de longue haleine. A nouveau le comité se constitue sans vote : les associations de femmes et de droits de l'homme proposent que telle ou telle personne en fasse partie. Ce réseau se constitue sans existence légale. Il s'exprime en réalité à chaque fois que l'occasion se présente en faveur de la défense du plan d'intégration, et sera l'organisateur de la marche du 12 mars 2002. La rue en effet est témoin ce jour là d'une immense mobilisation et contre-mobilisation. On dit d'ailleurs que cet épisode fut vécu de façon traumatique par le nouveau souverain, arrivé sur le trône un an auparavant. Le réseau de soutien au Plan organise à Rabat une grande manifestation, dont les chiffres continuent à être source de controverse. Le même jour était organisé dans les rues de Casablanca une contre-manifestation, rassemblant sûrement encore plus de monde.

La réponse politique à ces mobilisations de masse est rapide : nomination d'une commission royale chargée de la révision de la *Mudawana*, composée de oulémas et de trois femmes à qui leurs collègues ne reconnaissent qu'un droit de consultation (« référence profane ») ; marginalisation du ministre Saâdi, qui se voit confisqué le dossier. Lors du remaniement ministériel suivant (1998), est nommée une ministre chargée de la condition féminine, N. Chekrouni, portefeuille qui disparaîtra dans la composition du nouveau gouvernement en octobre 2002. La commission ne statue pas, et la nomination en décembre 2002 d'un nouveau président de commission, en la personne de M. Boucetta, ancien Premier ministre istiglalien, ne préjuge pas réellement d'une décision politique par rapport à ce problème on ne peut plus piégé.

Pour les associations féministes, ce moment a été l'occasion de coordonner leur action, autour d'activités communes et de se positionner sur l'échiquier politique. Mentionnons également à titre d'exemple, afin de montrer de quelle manière ce répertoire d'action s'ancre progressivement, l'organisation de la campagne de communication du « collectif du printemps de l'égalité », en mars 2001.

---

113. A ne pas confondre avec l'autre association *Insaf*, Institution nationale de solidarité avec les femmes en détresse, créée en 2000 à Casablanca, s'rement en partie pour tenter de concurrencer la puissante association *Insaf* de N. Yassine.

Partant du constat du blocage politique du dossier, neuf associations de femmes à la tête desquelles l'ADFM<sup>114</sup>, décident d'organiser, parallèlement à l'existence du réseau de soutien au plan d'action, une vaste campagne de communication articulée autour de la rédaction d'un memorandum adressé à la commission royale et de la mobilisation des médias à propos de quatre thèmes : « l'âge du mariage », « la polygamie », « la séparation des biens acquis dans le cadre du mariage », et la « répudiation ». La campagne de communication est organisée avec l'aide d'une agence de communication, soutenue financièrement et logistiquement par plusieurs bailleurs qui sont des partenaires quasiment institués pour ces associations (Friedrich Ebert Stiftung, ACDI, INTERMON, etc.). Des témoignages sont recueillis dans des centres d'écoutes et de soutien que les associations féminines ont ouvert à la fin de la dernière décennie dans les grandes villes du Royaume. Ces témoignages sont déclinés sur plusieurs supports et formats : dans la presse écrite, sur des affiches, sur des tracts. Lors de la manifestation du 1<sup>er</sup> mai, l'Union marocaine du travail leur offre une place dans leurs rangs. Et enfin est lancée une campagne télévisuelle, utilisant la technique du « *morphing* ».

Cette campagne nous semble remarquable à plusieurs titres : d'une part, elle rend compte de la capacité technique et professionnelle à laquelle peuvent désormais avoir accès les militants des associations bien insérées dans les réseaux de financement internationaux ; d'autre part, elle a été ponctuée par des conflits entre associations, l'UAF proche de l'OADP et *Jossour* appendice de l'USFP se désolidarisant du mouvement (il existe un réseau de soutien, il est inutile de mener d'autres types d'actions qui risquent d'ailleurs d'encombrer les tendances progressistes de l'exécutif gouvernemental). Deux explications à cela : d'abord les logiques partisans et personnelles l'emportent alors sur la défense d'intérêt communs ; ensuite, le choix de stratégie vis-à-vis du politique reste complexe, tout entravé par la fausse alternative : opposition, dissidence *v/s* collaboration, coopération.

### III.2 Le secteur du micro-crédit

Depuis le début des années 1990, face à l'aggravation de la situation de l'emploi et sous l'encouragement d'organisations internationales et la bienveillance de l'État marocain, se sont multipliées des associations d'appui à la petite et moyenne entreprise et en particulier aux micro-projets. Outre que la plupart d'entre eux restent dans le secteur de l'informel, « en amont, lors de leur installation, les micro-entreprises ne bénéficient pas des avantages des codes d'investissements. D'un autre côté leurs équipements sont parfois constitués de biens classés comme destinés à la consommation et supportent alors des droits et taxes plus élevés. En aval, les marchés extérieurs ne leur sont pas accessibles et elles doivent avoir des marges plus faibles sur les marchés intérieurs »<sup>115</sup>. La difficulté des procédures administratives ou l'acquisition d'un local sont également des obstacles à la création de petites entreprises. Plus largement, pour ce qui concerne l'accès aux capitaux, l'étude dirigée par F. Mourji montre l'existence, à côté des banques, d'un marché « informel » pour le financement des activités professionnelles, dont le rôle reste néanmoins marginal. Quoi qu'il en soit, les banques considèrent le prêt aux micro-entreprises comme risqué et demandent des garanties que ces dernières peuvent difficilement produire. Pourtant, les activités artisanales ou commerciales que développent ces petites unités (souvent réduites à l'action d'une seule personne) pourraient représenter un canal de résorption du chômage et de lutte contre la pauvreté. Elles seraient également la preuve d'un dynamisme latent prêt à s'exprimer dès que les contraintes du système économique seront libéralisées. C'est pourquoi la Banque mondiale en particulier et de multiples bailleurs de fonds encouragent leur développement et soutiennent dans ce sens les associations d'aide au micro-crédit.

Le secteur associatif s'est emparé de ce « problème public », en liant les procédures de micro-crédit à la lutte contre la pauvreté. Il faudrait citer pêle-mêle et dans le désordre l'AMSED, pionnier dans le

114. ADFM, Association démocratique des femmes du Maroc, Centre d'orientation juridique et psychologique des femmes agressées, Collectif 95 Maghreb-Égalité (Maroc), Association Amal, Femmes en mouvement pour une vie meilleure, Association Insaf pour les femmes en situation difficile, *Jossour*, Forum des femmes marocaines, Ligue démocratique des droits de la femme, Union de l'action féminine.

115. F. Mourji, ...*Étude du développement des micro-entreprises. Cas de la Wilaya du grand Casablanca*, 1996, rapport réalisé en collaboration avec l'*International Center for Economic Growth* de San Francisco, p. 12.

domaine au Maroc, l'Association marocaine d'appui à la promotion de la petite et de la moyenne entreprise (l'AMAPPE), l'association féministe Espace point de départ (ESPOD), etc. Parallèlement, la Banque populaire a créé en 1991 une fondation (la Fondation Banque Populaire) visant à aider la micro-entreprise en octroyant des crédits de 3 000 à 5 000 dh., notamment aux artisans du quartier Korea de Casablanca (projet pilote, lancé en 1998) ; la fondation tient également un service d'information pour les PME-PMI et en particulier pour les candidats aux crédits jeunes-promoteurs. Elle organise des « ateliers de création de nouvelles entreprises » et des séminaires sur les procédures juridiques, le marketing et certains aspects techniques.

Une association telle que l'AMAPPE, qui se consacre à l'accueil et au suivi de jeunes individus cherchant à monter un projet (il ne s'agit pas, à l'inverse d'autres associations telles que *Zakoura* ou *Al Amana* sur lesquelles nous revenons dans quelques lignes, d'apports financiers mais d'une aide en termes de formation, d'information, de mise en contact, etc.), est essentiellement financée par la coopération internationale : coopération française, PNUD, Friedrich Ebert Stiftung, USAID (par le biais de l'association *Dyna-PME*), coopération espagnole (par le biais de *Proyecto Local*), etc.

Ainsi, les associations de développement présentes au Maroc ont progressivement investi le domaine du micro-crédit qui, dans les régions rurales comme dans les zones urbaines, répond au besoin crucial de canaux de financement. Si certaines sont clairement « privées », d'autres, la Fondation Banque populaire, *Al Amana* (sous la co-tutelle indirecte des gouvernements américains et marocains), sont beaucoup plus étroitement liées aux institutions politiques et publiques. Ces nuances permettent d'établir une typologie de ces associations. Elles sont l'illustration de la compétition dans le champ particulier de l'aide au micro-crédit par exemple (l'exemple est valable dans d'autres champs comme celui de l'enseignement) entre acteurs aux ressources et aux attributs sensiblement différents et pourtant producteurs du même discours sur le public et le privé. La présence d'acteurs « délégués » par l'État dans ces domaines atteste, s'il en était besoin, que la structure politique ne se désengage pas mais au contraire encourage l'investissement *via* des acteurs « privés » sur ces dossiers sociaux particulièrement délicats qu'elle « sous-traite », tout en maintenant un pouvoir de contrôle et d'intervention important. Soulignons ici que, moins clairement qu'en Amérique latine, le vote de la loi sur le micro-crédit, en 1999 a suscité quelques polémiques, dans la mesure où les banques en ont été écartées et où l'exonération d'impôts sur ces fonds n'est prévue que pour cinq ans. Le micro-crédit présentait en effet des avantages fiscaux particulièrement intéressants jusqu'alors pour les organismes financiers.

Il faut souligner également que le vote de cette loi sur le micro crédit a été le théâtre de rapports de forces avec les députés islamistes du PJD, qui s'indignaient d'une loi reconnaissant l'usure. Moment analysé par l'un des dirigeants d'associations de micro-crédit comme un révélateur des ressorts de la mobilisation islamiste (entretien 5) : « *On aurait du mieux analyser ce bras de fer avec les islamistes. C'est finalement ces dernières années, leur échec le plus cuisant. Ils étaient contre la loi. Mais ils n'ont pas été suivis sur ce point là, parce que les gens sont pragmatiques. Ils ont besoin de ces petits prêts pour développer leurs activités. Sur 20 000 projets trois personnes parmi nos bénéficiaires se sont retirés à la suite de la mobilisation islamiste* ».

Face aux difficultés des associations pour mener à bien leurs projets de développement du micro-crédit, le succès extrêmement rapide de la Fondation *Zakoura* mérite l'attention. Fondée en 1995, elle est rapidement devenue au Maroc « leader du micro-crédit ». Sa réussite repose sur les ressources mobilisées par son promoteur, sur sa position dans l'échiquier socio-politique marocain et sur sa façon d'intervenir dans le débat public.

De domaine réservé à l'action de quelques ONG de développement, le président de cette fondation a fait du micro-crédit l'objet d'un problème public *et* un instrument pour administrer la « preuve » de la convergence d'intérêts privés et d'intérêts collectifs : contrairement aux actions de petites associations sans grands moyens, le projet dans sa genèse était ambitieux et géré de façon à être économiquement rentable. Placée explicitement sous le signe de l'éveil de la citoyenneté, la trajectoire de son fondateur est exemplaire du retournement, de la « transformation » qui affecte l'articulation de l'action associative et des politiques publiques au Maroc.

Parmi les autres associations extrêmement nombreuses de soutien au micro-crédit, d'autres réunissaient *a priori* les ressources, compétences et réseaux nécessaires pour occuper le devant de la scène. L'association *Al Amana* (l'assurance) est ainsi une association de type particulier, créée en 1997 grâce à un accord entre l'USAID et le ministère marocain de l'Industrie et du Commerce. Ambitieux par les moyens qu'il engage (20,6 millions de dollars) et les services qu'il met à la disposition de l'association, son objectif était dès l'origine de distribuer 70 000 micro-crédits et de fournir un suivi à 25000 micro entreprises grâce à l'assistance technique d'une ONG américaine, VITA (*Volunteers in Technical Assistance*).

Outre ses solides parrains, *Al Amana* est présidé par D. Jettou, alors industriel, ex-ministre de l'Industrie, puis ministre de l'Intérieur et aujourd'hui Premier ministre. Elle compte plusieurs anciens ministres dans son conseil d'administration (M. Kabbaj, ministre des Finances, A. Harrouchi, ministre de la Santé, également président de *Afak*) un conseiller éminent du monarque aux affaires économiques (A. Azoulay), le secrétaire général du ministre de l'Intérieur, A. Ghozaly, membre de *Afak*, le président de l'*AMSED*, le coordinateur du PNUD, M. Boujrad, etc. Enfin, son secrétaire général est Fouad Abdelmoumni, vice-président de l'Association marocaine des droits humains, fondateur de l'Espace associatif et autre figure de la société civile marocaine, rescapé des années de répression.

En tout état de cause, la politique sociale du Palais a ouvert des opportunités pour les associations, tout en complexifiant les réseaux.

### III.3 La ville, un champ d'intervention privilégié

Un troisième champ, moins visible et sans doute moins exposé, semble constituer un remarquable espace de déploiement de l'action associative dans les Maroc des années 1990 et 2000 : l'espace urbain. S'y intéresser est d'autant plus utile que l'urbain est au cœur de processus de restructurations socio-politiques, porteuses de lourdes tensions comme en témoigne, s'il en était besoin, la polarisation soudaine de l'attention sur les bidonvilles de Casablanca, vieux pourtant de plusieurs décennies.

Ainsi, parmi les 40 000 associations dispersées à travers le territoire national, une bonne partie se structure autour d'un domaine d'intervention spécifique, la régulation urbaine. C'est ce qu'on appelle au Maroc des associations de proximité. Émergeant cette fois-ci de marges de la société, ces associations se singularisent comme c'est le cas aussi pour le champ où elles prennent forme, les marges urbaines.

De moins de 40% à la veille du lancement du Plan d'ajustement structurel, le taux d'urbanisation au Maroc est aujourd'hui de l'ordre de 60 %. Ce passage récent d'un Maroc rural à un Maroc urbain s'est produit à un rythme accéléré suscitant une redistribution territoriale de la carte démographique et des enjeux politiques et économiques. La crise sociale engendrée par le PAS s'est manifestée principalement dans le champ urbain. L'agriculture est de moins en moins créatrice d'emplois ; et la pauvreté paysanne entretient l'émigration vers les villes. L'évolution urbaine des vingt dernières années s'est faite essentiellement dans le sens d'une paupérisation (relative et absolue) conjuguée à une périphérisation. Composées de trames d'habitat précaire et insalubre (bidonvilles et habitat non-réglementaire, dit aussi « clandestin ») sans plan d'aménagement ni équipements de base, les périphéries urbaines -qui donnent l'image du « troisième Maroc », selon l'expression du géographe M. Naciri<sup>116</sup>- constituent les fronts d'urbanisation les plus dynamiques des grandes villes marocaines<sup>117</sup>. Territoire où se concentrent toutes les inégalités, où s'accumulent les tensions les plus graves,

116. Mettant en perspective l'évolution des modes d'encadrement et des logiques de (re)composition du territoire au Maroc, sur plus de cent ans, M. Naciri conclut, dans un article de référence, que la « terri-mondialisation » risque de fragmenter le territoire marocain en quatre Maroc, au lieu de deux : 1) un Maroc à niveau, constitué des centres d'affaires des villes et des quartiers des élites ; 2) un Maroc urbain, de classes moyennes, de plus en plus déconnecté de l'espace rural ; 3) un Maroc des banlieues des grandes villes, celui des « poudrières à la porte des villes » ; 4) un Maroc rural pauvre. Voir M. Naciri : « Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle », *Maghreb — Machrek*, n° 164, avril-juin 1999, p. 9-35.

117. Actuellement les villes marocaines abritent plus de 700 poches d'habitat non réglementaire où résident 550 000 ménages. 10 % de la population urbaine vivent dans des bidonvilles. Les besoins additionnels annuels en logements est de l'ordre de 180 000 unités, alors que la production légale annuelle ne dépasse pas 90 000 logements.

la ville au Maroc est aujourd'hui au cœur des problèmes de développement économique, social et territorial. Les enjeux se situent plus au niveau de sa gestion, de sa régulation et de sa restructuration que de sa production.

Ce nouveau contexte devrait déboucher sur la définition de nouveaux modes de régulation et de nouvelles règles du jeu. L'État-nation qui a constitué le cadre essentiel de référence de la période post indépendance est désormais considéré comme « *trop petit pour constituer le cadre du règlement des problèmes globaux de la région, et trop grand pour pouvoir s'occuper de manière satisfaisante de la vie quotidienne des gens* » (ENDA-Maghreb, 1995). Les exigences du libéralisme économique ont conflué pour donner l'importance au niveau local, négligé pendant toute la période post indépendance. C'est ainsi que la municipalité est devenue une collectivité décentralisée censée être l'animatrice du développement local. Cependant, dans la réalité, cet acteur a été jusqu'à présent hypothéqué par, d'une part, la faiblesse des ressources tant humaines que matérielles et, de l'autre, la tutelle exercée par l'échelon central. Ceci dit, les municipalités, comme les instances déconcentrées, n'ont pas pu faire face aux problèmes que posent les bidonvilles et les quartiers clandestins. Dans bien des cas, elles se contentent de les entourer de murs, repoussant leur régulation à une date incertaine. Par ailleurs, ces problèmes ont vite favorisé l'émergence d'une demande sociale pour l'équipement et l'intégration urbaine, véhiculée et structurée autour d'une forme de mobilisation populaire connue par le nom de « amicales » ou « associations » de quartier. Ce mouvement associatif qui désormais travaille le corps tout entier de la société urbaine marocaine a pris forme entre un champ politique en cours de redéfinition -sans postuler que ce processus de redéfinition l'ait été *a priori*- et des formes d'organisation sociale anciennes véhiculées par des valeurs de références ancrées dans la société musulmane.

S'inscrivant dans une dynamique sociale d'appropriation de l'espace urbain et de production de nouvelle urbanité, le dynamisme des amicales de quartier revêt certainement un rythme de croissance soutenu. Jeune, partiellement médiatisé et d'une extrême sensibilité, ce mouvement est peu connu. On ne dispose à son sujet que de quelques monographies et articles qui sont loin d'être exhaustifs. Les travaux de Ameer néanmoins ont incontestablement amorcé la recherche sur le sujet. Effet de la complexité des problèmes que posent notamment les marges urbaines, ce phénomène est caractérisé par une très grande hétérogénéité, entre villes, entre quartiers et parfois au sein d'un même grand quartier. Ainsi, il est délicat de donner une typologie précise de ces associations. Celles-ci se structurent autour d'objectifs variés — bien qu'ils soient liés essentiellement à l'environnement de leur quartier. Généralement, trois grands types d'amicales peuvent être repérés selon leurs objectifs à atteindre :

*Les amicales d'équipements* : celles-ci opèrent notamment dans les quartiers clandestins. Habitat en dur, reconnu par le haut comme « sauvage » et appelé à disparaître durant les années 1970-80, le clandestin a été considéré, par la suite, comme une forme d'habitat à réhabiliter et à intégrer dans la ville, compte tenu du rôle socio-politique qu'il a joué par la satisfaction des besoins en logements des couches sociales à bas revenus. Cette nouvelle position des acteurs politiques a été conjuguée à une forte demande émanant de la base pour le « droit à la ville ». La revendication sociale porte principalement sur la régulation foncière et l'équipement du quartier, dans l'objectif de sa reconnaissance et de son intégration dans la ville. Ainsi la population s'y mobilise pour réaliser elle-même un certain nombre d'aménagements et y opérer les régulations nécessaires.

*Les amicales de tontines* : ce type d'amicale émerge essentiellement dans les bidonvilles soumis à des projets de « recasement » et de relogement hors site. Le recours à ce type de mobilisation se fait dans l'objectif de s'acquitter du paiement des tranches du droit au « recasement » ou au relogement auprès des autorités compétentes. Les tontines se sont multipliées dans plusieurs bidonvilles. Dans certains cas, elles ont été même suscitées par l'autorité locale qui y a vu une manière efficiente de favoriser et garantir les paiements. Dans un second temps, elles ont été réappropriées par les populations comme mode d'épargne pour pouvoir réaliser les constructions. Il s'agit en fait d'initiatives populaires informelles plus que de structures associatives organisées, à l'image du statut provisoire des bidonvilles et la situation d'attente de « recasement » *in situ* ou de relogement *hors site*, dans laquelle se trouvent leurs habitants.

*Les amicales d'environnement urbain* : celles-ci se structurent généralement pour lutter contre deux fléaux, la saleté et l'insécurité. Affichée d'emblée dans les noms choisis par certaines amicales à Fès par exemple, telles que « *Amicale de l'environnement résidentiel* », cette préoccupation environnementale et sécuritaire concentre aujourd'hui l'attention de la majorité des amicales. Ce type d'associations prend corps notamment dans les quartiers réglementaires où les équipements de base sont disponibles, tels ceux des médinas ou des centres villes. Une association particulièrement active à Casablanca, dans le quartier de Bouchountouf, tend à devenir un modèle du genre. Elle s'est notamment développée à la faveur d'une mobilisation collective pour la sauvegarde d'un parc public, le parc de l'Ermitage. Elle s'est également mobilisée lors de la campagne électorale de septembre 2002, afin de sensibiliser la population du quartier à son droit de vote.

Le plus souvent, l'initiative de la création d'une amicale est une émanation de la base. Parfois, ce sont les propriétaires fonciers, premiers responsables de l'habitat clandestin, ou les autorités locales elles-mêmes qui poussent, ouvertement ou dans l'ombre, à la naissance de ces amicales. L'envergure et la nature des objectifs à réaliser exigent une certaine formalisation des modalités de leur fonctionnement. Par ailleurs, les démarches de la majorité d'entre elles doivent beaucoup à une certaine informalité et aux relations interpersonnelles. Cela dit, si la plupart de ces associations ont une existence officielle, beaucoup d'entre elles ne sont pas déclarées.

Ces amicales sont dirigées par un « comité » élu parmi les personnes les plus influentes et les plus capables d'encadrer les habitants et d'incarner leur volonté collective. Adultes et de sexe masculin dans leur majorité, ces personnes sont amenées à suivre la concrétisation des projets, à prendre les contacts nécessaires et à traiter comme représentants de la population avec les autorités compétentes. L'existence d'une « élite » parmi les démunis représente, en effet, une des conditions de la genèse et de la réussite de ces amicales. Ce « *leadership* » a comme enjeu primordial de parvenir à convertir des problèmes vécus individuellement en des objectifs d'action collective. Cette tâche nécessite la mobilisation de ressources et le déploiement de compétences rhétoriques et pratiques et d'un savoir-faire particulier en matière de médiation sociale<sup>118</sup>. Pourtant, ce passage, remarquable dans l'histoire de ces associations, n'a pas fait, jusqu'à présent l'objet de recherche approfondie. Il mérite, de ce fait, une attention particulière. Une connaissance fine des parcours et des trajectoires individuels de ces leaders associatifs fait aussi défaut. Une recherche en cours portant sur les parcours des membres des bureaux des associations opérant dans des quartiers populaires de Casablanca a pu identifier trois catégories de trajectoires et d'histoires biographiques ayant convergé autour d'un même modèle d'engagement, l'action de proximité. La première trajectoire se situe au cœur de l'histoire de la gauche et de l'extrême gauche marocaine, la seconde est en relation avec une tendance de l'islamisme modéré, la troisième regroupe les figures « apolitiques »<sup>119</sup>. Néanmoins, un travail à caractère exhaustif sur les processus de recrutement au sein des associations de proximité reste à réaliser.

Ces acteurs associatifs sont portés par des logiques complexes où religion et représentations sociales se confondent. Leurs registres s'inscrivent dans le droit fil de la solidarité communautaire traditionnelle et de la défense de l'intérêt public, selon les valeurs islamiques et les principes que le Coran et la *Sunna* recommandent, ce qui explique, en partie, l'importance de l'aile islamiste de ce mouvement associatif. A Fès par exemple, ces registres sont d'emblée annoncés dans les noms de la majorité des amicales, tels « *Attadamoune* » (la solidarité), « *Al Wahda* » (l'union), « *Attaaoune* » (l'entraide), « *Al Maouadda* » (fraternité). Ce registre religieux gravite autour des valeurs sous-tendant l'action de la structure traditionnelle d'organisation sociale en monde rural, la *jema*, (assemblée qui prend en charge les affaires de la communauté en codifiant, selon les principes de l'Islam, les relations entre l'individu et sa communauté). Dans ce sens, l'association de quartier peut être lue en quelque sorte comme une version urbaine de cette structure rurale. Dans cette réactivation, qui traduit un certain « *passage de l'agir communautaire à l'agir social* » (A. Lakjaa), la population, des quartiers périphériques en particulier, ins-

118. M. Idrissi Janati et R. Cattedra, « Espace du religieux, espace de citoyenneté, espace de mouvement : les territoires des mosquées au Maroc », 2003.

119. M. Bennani-Chraïbi, « Parcours, cercles et médiations à Casablanca. Tous les chemins mènent à l'action associative de quartier », 2003.

crit également sa mobilisation dans une logique d'urbanité recherchée<sup>120</sup>. La quête d'une identité citadine semble être, en effet, le noyau dur des aspirations autour desquelles les nouveaux arrivés en ville s'organisent en amicales de quartier. C'est un engagement dans un processus de reconstruction identitaire dont l'enjeu est la légitimité citadine. Sous cet angle, l'amicale de quartier, comme action et mobilisation territorialisée, pourrait être saisie aussi comme moment d'exprimer le « vouloir être » en ville et lieu d'apprentissage de la façon de penser la ville et d'agir sur la ville. Ce processus se base le plus souvent sur des représentations en actes d'appartenance et d'identification au quartier de résidence, lesquelles poussent à la mobilisation pour prendre en charge l'intérêt collectif.

---

120. M. Idrissi Janati, *Les jeunes des quartiers populaires de Fès : représentations sociales et territorialités urbaines*. Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Tours, 2001.



## CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

La problématique de la société civile est généralement inscrite dans une perspective large incluant libéralisation économique et libéralisation politique comme deux processus appelés à interagir positivement l'un sur l'autre. C'est ce qu'on a parfois qualifié de « démocratie de marché », une conception du développement politique dont les institutions de Bretton Woods se sont faites les hérauts, quitte à ce que la Banque mondiale esquisse un pas en arrière dans son rapport 1997 relatif à la réhabilitation, même partielle, du rôle de l'Etat. Il n'est pas dans notre intention, ici, de discuter du bien fondé des politiques de libéralisation mais de nous interroger sur la pertinence de la relation de causalité positive qu'il y aurait entre celles-ci et le processus de démocratisation.

A vrai dire, peu de chercheurs ou d'universitaires un tant soit peu sérieux considèrent cette thèse comme validée par les faits. Au contraire, bon nombre d'études disponibles tant sur l'Afrique subsaharienne que sur le Monde arabe insistent sur la capacité de ruse ou d'adaptation de l'Etat, qui lui permettent de capitaliser les bénéfices de la libéralisation économique tout en contrôlant, plus ou moins étroitement, l'ouverture du jeu politique. Les préceptes de la « bonne gouvernance » ne sont pas forcément incompatibles avec un certain degré d'autoritarisme... A l'inverse, il est des « success stories » démocratiques construites sur des situations économiques pour le moins délicates. Encore une fois, rappeler ces quelques vérités ne signifie pas qu'on juge avec mépris le « phénomène » société civile dans les trois pays concernés par cette étude. Au contraire, sa contribution au processus de démocratisation et à la lutte contre la pauvreté est d'autant plus méritoire qu'elle contraste avec la fragilité persistante de la société politique et son désengagement, plus ou moins avéré, du champ socio-économique. Idéalement, pourtant, il n'est pas du rôle de la société civile de veiller, pour ne prendre que ce seul exemple, au bon déroulement des élections, même si elle doit être un contre-pouvoir vigilant : cette tâche est de la compétence des pouvoirs publics et des partis politiques, majorité et oppositions confondues. Il ne lui revient pas non plus de se substituer à l'Etat défaillant dans un certain nombre de secteurs stratégiques. Son implication croissante dans ces domaines ne révèle-t-elle pas finalement un déficit du politique croissant en dépit des réformes démocratiques en cours ?

Mais dans cette perspective de dévaluation du politique et d'essoufflement ou d'inconsistance des politiques publiques de développement, les organisations de la société civile, et notamment les ONG, se voient investies de responsabilités accrues et d'autant plus stratégiques que la montée en influence des OSC est proportionnelle au désengagement de l'Etat. Par delà les interrogations légitimes que pose cette articulation, la prise en charge du développement par les ONG appelle quelques commentaires.

D'abord, s'il est désormais acquis que les ONG jouent un rôle considérable — et sans doute appelé à s'intensifier — en matière de prise en charge de compétences qui relèvent normalement de l'action publique (santé, éducation, habitat, etc.), force est de constater que, bien souvent, la tendance est à une autonomisation des ONG par rapport aux instances étatiques. Certes, une ONG est par définition « indépendante » mais l'argument de la complémentarité avec l'action publique est souvent battu en brèche dans la pratique. On a le sentiment qu'on est en présence de deux sphères qui s'ignorent, celle des ONG de développement et celle des organismes d'aides publics. Cette déconnexion est d'autant plus problématique que les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux font preuve d'une tendance croissante à faire des ONG du Sud les exécutantes des projets conçus et financés par eux, et cela au détriment des institutions publiques, nationales ou locales. Ne conviendrait-il pas de lui substituer une conception « triangulaire » du partenariat, associant bailleurs de fonds, ONG (du Nord et du Sud) et pouvoirs publics du Sud ?

Ensuite, et dans le même ordre d'idée, une réflexion s'impose quand au rôle d'« écran » que les ONG du Nord jouent par rapport à celles du Sud. Le champ du développement est un marché extrêmement concurrentiel sur lequel il est vital d'être bien positionné, pour des raisons évidentes de crédibilité, de légitimité et d'accès aux ressources. Mais si le marché est concurrentiel, il ne s'en structure pas moins autour d'un nombre relativement limité d'ONG qui maîtrisent à la perfection la « grammaire » de

l'action associative et des techniques de lobbying auprès des pouvoirs publics du Nord. D'où la constitution de situations de rente qui voient ces ONG monopoliser le rôle d'interface entre ces derniers et les ONG du Sud, réduites à mettre en œuvre des projets conçus ailleurs et sur lesquels elle n'ont que peu de prise. Il y a urgence, nous semble-t-il, à réfléchir à la re-définition du rôle des ONG du Nord dans l'aide au développement.

Cette tâche est d'autant plus nécessaire que les ONG, du Sud comme du Nord, se signalent souvent par une opacité de fonctionnement dont témoignent la difficulté de produire des bilans comptables fiables et/ou une carence assez générale en matière d'évaluation. Les bailleurs de fonds sont légitimement fondés à être exigeants quant au choix de leurs partenaires et ils doivent le faire savoir, y compris aux ONG du Sud qu'il convient de responsabiliser en les soumettant aux mêmes critères d'exigence que leurs homologues du Nord. C'est aussi sur ce terrain que se joue l'institutionnalisation des organisations de la société civile, objet de la troisième partie de cette étude.

# TROISIÈME PARTIE

## **LOGIQUES D'INSTITUTIONNALISATION ET DE SEGMENTATION**

A l'issue de cette deuxième partie consacrée à l'analyse des modes d'intervention de la société civile, il est temps maintenant de s'interroger sur le potentiel de pérennisation des institutions qui la constituent ou s'en revendiquent. C'est, rappelons-le, l'un des objectifs assignés à l'étude, un objectif qui conditionne pour une large part et la crédibilité de ces organisations, et l'attitude des bailleurs de fonds qui souhaitent légitimement pouvoir compter sur des partenaires fiables. Du reste, le partenariat est l'axe majeur autour duquel s'articulent les stratégies d'institutionnalisation des organisations de la société civile évoquées dans ce rapport : partenariat national, d'abord, via la constitution en réseau(x) qui, parfois, n'excluent pas les pouvoirs publics ; partenariat international, ensuite, dans la mesure où l'accès à l'international est synonyme de légitimation et de captation de ressources financières, deux ingrédients fondamentaux de tout processus de légitimation.



# CHAPITRE 1

## MODES DE PÉRENNISATION

L'institutionnalisation dont il est question ici réfère à la capacité des organisations constitutives de la société civile à s'imposer comme acteurs légitimes de la régulation sociale, dans des sociétés caractérisées par la complexification croissante des fonctions et la division sociale du travail. Ainsi comprise, l'institutionnalisation de la société civile participe de l'objectivation du pouvoir et, plus largement, de celle de l'ordre social. Le thème de l'institutionnalisation fait aujourd'hui l'objet d'un très net regain d'intérêt dans les sciences sociales, où l'on parle d'ailleurs de « néo-institutionnalisme » pour distinguer cette « nouvelle vague » de l'institutionnalisme des théories de la modernisation dominantes dans les années 1960. Sans méconnaître ce débat qui nous entraînerait trop loin (ne serait-ce que parce que la notion même d'institution fait débat), nous poserons simplement ici qu'institutionnalisation rime avec pérennisation et, par conséquent, que nous définissons l'institutionnalisation, de manière très restrictive, comme le processus par lequel les organisations de la société civile se structurent et se dotent des normes et modes de fonctionnement de nature à leur permettre de remplir leurs fonctions d'intérêt collectif. Le partenariat, national et international, paraît être la pierre angulaire de ce processus.

### • Le partenariat, avantages et contraintes

La plupart des ONG dans les trois pays concernés par l'étude s'insèrent dans des réseaux de relations et de partenariats nationaux et/ou internationaux. Ces réseaux visent généralement trois objectifs complémentaires : la simple collaboration pour mener une action commune, une demande d'expertise auprès d'une institution ou une autre ONG qui en dispose et, plus fondamentalement, une demande de financement.

On peut définir le partenariat comme un vaste champ d'arrangements impliquant des acteurs étatiques et non-étatiques dans l'accomplissement des tâches traditionnellement dévolues à l'État telles que la santé, l'eau, l'éducation, l'hygiène publique et en partie la sécurité des citoyens, comme résultante d'une redéfinition du rôle de l'État. Un partenariat vise principalement à fournir des services sociaux et infrastructurels aux populations les plus vulnérables ainsi que des opportunités d'emploi et de revenu<sup>121</sup>. Le dénominateur commun des partenariats consiste à mutualiser un ensemble de ressources (financières, humaines, techniques, et immatérielles telles que l'information et le soutien politique) d'origine publique et privée pour atteindre des buts sociaux identifiés en commun<sup>122</sup>. Il existe « un continuum maximaliste-minimaliste » qui parcourt toute la littérature sur le partenariat entre public-privé aussi bien dans les pays développés<sup>123</sup> que dans les pays en développement<sup>124</sup>. C'est pourquoi le partenariat renvoie à des arrangements négociés à partir des situations dans lesquelles les différentes parties participent sur une base de reconnaissance d'une interdépendance mutuelle absolue. Mais il existe aussi

121. Cf. R. Batley, « Public and Private Relationships and Performance in Service Provision », *Urban Studies*, 33 (4-5), 1996, p. 723-751, ainsi que A. Fiszbein and P. Lowden, *Working Together for a Change: Government, Civic and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, Washington DC, World Bank, 1999.

122. A. Fiszbein, « Public-Private Partnerships as a Strategy for Local Capacity Building: Some Suggestive Evidence from Latin America », in P. Collins (ed.), *Applying Public Administration in Development Country: Guideposts to the Future*, Chichester, Wiley, 2000, p. 164.

123. Cf. K. Kernaghan, « Partnership and Public Administration: Conceptual and Practical Considerations », *Canadian Public Administration*, 36(1), 1993, p. 57-76, J. Pierre (ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, London, Macmillan, 1998 et M.O. Stephenson, « Whiter the Public-Private Partnerships : A Critical Overview », *Urban Affairs Quarterly*, 27(1), 1991, p. 109-127.

124. R. Tennyson (ed.), *Tools for Partnership Building*, Partnership Handbook Series N° 2, London, The Prince of Wales Business Leaders' Forum, 1994. et USAID, *New Partnerships Initiative: A Strategic Approach to Development Partnering*, Washington DC, USAID, 1997.

des partenariats négociés où certaines parties sont seulement présentes à travers certaines formes de contribution sans être pour autant reconnues comme partenaires dans le processus décisionnel.

Les avantages majeurs généralement attendus du partenariat négocié sont les suivants :

- Une extension quantitative et qualitative des biens et services publics, lesquels peuvent être produits au-delà du niveau d'offre susceptible d'émaner du seul secteur privé.
- Un apport additionnel en ressources financières, humaines et techniques, etc. provenant tant du monde des affaires, des ONG que des bénéficiaires eux-mêmes, ce qui permet d'accroître la fourniture des biens et services publics.
- Un nombre d'inputs immatériels est de plus en plus requis dans le processus de fourniture des biens et services tels que l'information et le savoir-faire technique, particulièrement dans un contexte décentralisé où aucun acteur social (État, monde des affaires, OSC) ne détient à lui tout seul ces inputs.
- Des gains d'outputs observés dans beaucoup de cas de partenariat public-privé — amélioration de l'éducation, fourniture d'eau pour les bas revenus, etc. — vont au-delà de la simple explication de l'accroissement des inputs.
- La nature essentiellement collaboratrice du partenariat facilite la création de nouveaux avantages humains, institutionnels et sociaux qui bénéficient à tous les partenaires individuellement et collectivement, consolidant leur capacité dans le long terme.
- Le partenariat peut être instrumentalisé pour accroître la capacité de l'État à améliorer ses responsabilités et à adapter ses biens et services à la demande changeante, particulièrement en milieu urbain.
- Le partenariat est un exemple d'interaction entre différents acteurs qui tissent des relations et des réseaux de relations sociales. Il participe en ce sens à rendre la société plus forte et plus dense en la complexifiant, et à accroître sa capacité à prendre en charge des objectifs tels que la réduction de la pauvreté et le développement social.

Mais le partenariat ne présente pas que des avantages. Il accuse également un certain nombre de limites dont la plus importante est le déficit de pérennité mis en évidence par une série d'études comme celles de R. Batley, de R. Tennyson, de A. Fiszbein et de l'USAID<sup>125</sup>. Pour A. Fiszbein par exemple, « les circonstances dans lesquelles un partenariat est créé tendent à être idiosyncratiques (et difficiles à prévoir). Les partenariats sont très souvent épisodiques et dépendent plutôt d'alliances éphémères que de longues et âpres négociations »<sup>126</sup>. En outre la relation public-privé apparaît plus vulnérable, affectée par les changements politiques qui rejaillissent à leur tour sur la survie des alliances qui soutenaient ce partenariat. C'est exactement comme on l'a vu le cas du *31st December Women's Movement* après la perte du pouvoir par le NDC en décembre 2000.

Le potentiel partenarial public-privé visant à renforcer la capacité locale de fourniture de biens et services est affecté dans une large mesure par des variables contextuelles qui déterminent si l'environnement est favorable au partenariat ou non. En conséquence, on peut identifier au moins trois conditions qui tendraient à promouvoir et à consolider le partenariat :

- La décentralisation de l'État : c'est au niveau local que les bénéfices potentiels du partenariat sont le mieux ressentis. A cet égard, on peut parler du principe de subsidiarité, c'est-à-dire que des biens et services publics pourraient être fournis par des autorités locales de proximité qui peuvent en capter les coûts et les bénéfices. Mais dans le même temps, le type d'information nécessaire à un partena-

---

125. R. Batley, « Public and Private Relationships and Performance in Service Provision », *Urban Studies*, 33 (4-5), 1996; R. Tennyson (ed.), *Tools for Partnership Building*, Partnership Handbook Series N° 2, London, The Prince of Wales Business Leaders' Forum, 1994; A. Fiszbein, « Public-Private Partnerships as a Strategy for Local Capacity Building: Some Suggestive Evidence from Latin America », in P. Collins (ed.), *Applying Public Administration in Development Country: Guideposts to the Future*, Chichester, Wiley, 2000 et USAID, *New Partnerships Initiative: A Strategic Approach to Development Partnering*, Washington DC, USAID, 1997.

126. A. Fiszbein, *art. cit.*, p. 176.

riat effectif est extrêmement coûteux et difficile à obtenir au niveau national. Au Ghana, la politique de réforme de l'État et surtout la mise en place de la décentralisation à partir de 1989 qui a donné lieu à l'émergence d'autorités locales comme les Assemblées de district (*District assemblies*), suivie trois ans plus tard (1992) de la démocratisation, ont créé un environnement politique et institutionnel favorable au partenariat.

- L'emploi des subventions et autres ressources par lesquelles l'État finance la fourniture des services par le biais des acteurs non-étatiques facilite le développement du partenariat. L'implication de ces acteurs non-étatiques dans des secteurs relevant du domaine traditionnel et exclusif de l'État (éducation, santé, eau, hygiène publique, sécurité du citoyen, etc.) requiert l'ouverture de l'État à des opportunités du secteur privé.
- Les règles administratives qui encadrent les processus budgétaires et les relations contractuelles entre l'État et le secteur privé sont encore trop souvent défavorables au partenariat. Dans beaucoup de cas, la complexité et la lenteur des procédures tendent à renforcer la réputation bureaucratique, inefficace et corrompue de l'État, freinant l'intérêt et la disposition des autres acteurs à s'engager dans un partenariat.

## I. Le partenariat national

### I.1 Cameroun : entre pérennisation, rotation et éviction

De décembre 1990, date du coup d'envoi législatif de la liberté d'association au Cameroun, jusqu'à nos jours, deux phénomènes semblent caractériser la dynamique des organes de la société civile: un « turnover » très important d'une part et une volonté de pérennisation que tous les acteurs appellent de leurs vœux, d'autre part.

Les deux tendances que nous soulignons ici représentent des forces contraires que les autorités locales, les acteurs « civils » et les partenaires internationaux voudraient maîtriser. De la sorte, il s'agit pour ces différents pôles de postuler pour le paradigme de la stabilité et de la régularité dans un contexte social et économique qui a penché depuis les années 1980 et 1990 du côté des stratégies à court terme. Depuis le début de la décennie 1990, la naissance formelle des associations s'est ainsi manifestée par une floraison exceptionnelle de plusieurs milliers de structures. Parmi elles, le temps permet de commencer à distinguer celles qui ont survécu et se sont inscrites dans un processus d'institutionnalisation de celles qui sont mortes quelque temps seulement après leur éclosion. Comment se manifestent et se construisent les dynamiques et/ou les volontés d'inscription durable de ces organes secondaires placés entre l'État, les organismes internationaux et les « populations » ?

#### ***1.1a D'une loi à l'autre : l'institutionnalisation par le haut***

En décembre 1999, une loi est promulguée pour reformer le contexte juridique relatif aux ONG et associations. Contrairement à la précédente (de décembre 1990), le label « ONG » est distingué nominativement des autres « associations ». Cette distinction procède surtout d'une différenciation au niveau de l'importance sociale de ces structures qui restent les unes et les autres des « associations à but non lucratif ». A quoi répondent les modifications juridiques de cette seconde loi sur les associations ? Quels sont les pré-requis qui sont susceptibles de conférer le droit d'être une ONG depuis 1999 ? Quel impact ces « nouveautés » légales sont-elles susceptibles d'avoir sur la vie et le champ de ces structures ?

La première loi sur les libertés publiques puisait une partie de son inspiration dans ce qu'il est convenu d'appeler en France les « lois 1901 ». En effet, comme pour ce qui régit ces lois en France, au Cameroun il était impératif que plusieurs individus se regroupent pour constituer une association dont l'architecture formelle (président, secrétaire général, trésorier, membres, etc.) et le fonctionnement (réunions, assemblées générales, cotisations, élection des membres, etc.) proposaient le canevas. De fait, pendant cette décennie, le Cameroun a connu l'avènement d'associations dont il était de notoriété publique qu'elles étaient l'œuvre d'une seule personne et dont les autres membres n'avaient d'existence que sur

le papier. Ces associations dont la stratégie comprenait des tentatives — parfois réussies — de connexions avec les partenaires internationaux ont aussi été appelées des « associations portefeuille ». Cette dénomination fait référence aux capacités de certains présidents d'association de récolter et de gérer seuls des financements issus des bailleurs de fonds.

La loi de décembre 1999 propose une adaptation à ce phénomène qui va dans le sens de la régularisation plutôt que de la coercition. Ainsi est né, avec cette loi, le concept « d'ONG unipersonnelle ». Comme son nom atypique l'indique, c'est une ONG qui peut être constituée en tout et pour tout d'une seule personne. Les contraintes se situent ailleurs. En effet, toute structure qui voudrait bénéficier du label « ONG » doit attester de trois ans d'existence ininterrompue, puis afficher la transparence de l'origine et de la gestion de ses finances, entre autres. Ainsi, la notion d'ONG est censée devenir ipso facto un gage de stabilité et de relative longévité. Le premier effet de cette loi est la distinction qualitative entre « associations » et « ONG », ce qui constitue aussi une manifestation des liens de ces dernières avec le nouveau couple État/Partenaires étrangers.

Par ailleurs, une autre disposition de la loi de 1999 tente d'alléger les contraintes de celles de 1990. Celle-ci stipulait qu'une association ne pouvait recevoir des fonds de l'étranger que si elle était reconnue « d'utilité publique ». Cette reconnaissance émanait des services de la présidence de la république supposait, dans les représentations de ces acteurs, une distribution parcimonieuse. La majorité des grandes associations/ONG recevait une partie conséquente de leurs subsides de leurs partenaires étrangers, soit parce qu'elles en étaient une émanation, soit parce que c'était une des sources de financement les plus disponibles. De plus, rien ne permettait de distinguer si les dons des organismes étrangers ayant des représentations locales, étaient considérés comme des fonds « étrangers » ou locaux. Ce flou et ces vides juridiques permettaient à l'État de garder une capacité de nuisance légale auprès de la majorité des acteurs non-gouvernementaux qui auraient été tentés par des activités opposées aux desiderata du pouvoir politique. Même si, à notre connaissance, cette épée de Damoclès ne s'est abattue sur aucune association, elle manifestait une frilosité de l'État vacillant et d'un système autoritaire en train de pénétrer dans l'ère de la « transition démocratique ». L'accalmie post-transitionnelle confère au pouvoir politique moins de réticence vis-à-vis des motivations des ONG dont les années 1990 ont montré que leurs ressorts étaient davantage sociaux et matériels. Depuis décembre 1999, les fonds peuvent provenir de l'étranger dès lors que les donateurs ou parrains sont identifiés.

La peur de la dissidence politique, héritage probable de la contention des années monolithiques, a cédé sa place aux préoccupations de gestion économique et du respect des règles morales qui assurent la séparation entre une entreprise commerciale d'une part et une association à vocation humanitaire, d'autre part. Autrement dit le pouvoir semble moins redouter des entreprises politiques masquées en associations et commanditées par l'étranger que des conduites vénales œuvrant sous le voile de l'action caritative.

Du fantasme politique de la fin des années 1980, le législateur est passé à une attitude plus pragmatique. Celle-ci semble plus encline à voir que le champ des associations ploie moins sous la pression d'appétits politiques de « Big Men » que d'appétits tout court de « *Feymen* »<sup>127</sup>. De fait, la tentative d'institutionnalisation représente aussi une infime — mais réelle — conséquence du pluralisme politique. Nul besoin de se cacher sous la férule « civile » pour faire de la « politique ». En revanche, il est avéré que des ambitions entrepreneuriales et des volontés d'ascension sociale se sont servies du champ associatif pour survivre à l'incurie manifeste d'un marché économique sinistré. Ces pratiques sont aussi liées au fait que les procédures administratives pour créer une entreprise, et les moyens d'obtenir un crédit à l'investissement sont infiniment plus contraignantes.

Au parcours du combattant de l'entreprise, beaucoup ont préféré la promenade de santé que représentent, en comparaison, la création d'une association et l'obtention de financements ponctuels. C'est aussi

---

127. Appellation populaire camerounaise née dans les années 1990. Les « *Feymen* » désignent la catégorie d'escrocs née pendant cette période de crise économique drastique, de dérégulation politique et, surtout, d'anomie des valeurs.

le souci d'acquiescer ces fonds qui explique la rotation incessante de certaines ONG qui changent de pôle d'activités et de nom au gré de la conjoncture et/ou des modes imposées à leurs yeux par les bailleurs de fonds : des Droits de l'Homme au sida, de l'assainissement urbain à la « lutte contre la pauvreté », des casquettes successives ont recouvert la tête de structures dont on peut penser qu'elles auraient été des entreprises, dans un contexte différent.

Le second effet est l'éviction formelle des petites structures qui naissaient et mouraient en même temps que la durée de vie de la mise en œuvre d'un projet soumis à financement. Ici le législateur semble avoir « écouté » les plaintes en sourdine et les soupirs récurrents des agences de coopération (française, allemande et canadienne notamment) qui soulignaient le désordre et le mélange des genres dans la vie des ONG.

Un autre volet de l'institutionnalisation par le haut concerne aussi le rapport de l'État aux partenaires étrangers. Pour les ONG internationales (ONGI) une convention spéciale est nécessaire pour obtenir des allègements de taxes douanières pour tout le matériel importé. Cette convention ne s'applique qu'aux ONG reconnues d'utilité publique et leur confère un bénéfice substantiel en ce qui concerne leur fonctionnement local. Ainsi MSF Confédération Helvétique a attendu deux ans après le début de la mise en œuvre de ses projets au Cameroun (Yaoundé, Douala et Akonolinga) pour obtenir la signature de cette convention, par le ministre des Affaires extérieures en décembre 2002. Cette procédure confirme une présence effective de l'ONGI sur le « terrain » mais aussi manifeste le contrôle de l'État et l'institutionnalisation formelle de la structure internationale. À l'inverse cependant, des associations ayant une certaine expérience font aussi valoir de plus en plus leur volonté d'être inscrites dans un champ qui déborde la société civile pour occuper partiellement le domaine public.

### **1.1b L'institutionnalisation par « le bas » : le besoin d'État de la société civile**

La Fondation Paul Ango Ela (FPAE) pour la promotion de la géopolitique en Afrique centrale (Yaoundé) agit dans un domaine qui se situe entre la recherche géopolitique et la diffusion des savoirs en sciences sociales et politiques. Elle vit essentiellement sur des fonds propres et accessoirement sur les abonnements de sa revue trimestrielle « Enjeux ». Les locaux et la consultation des ouvrages et revues sont ouverts au public pour des sommes modiques. De fait, le siège de la FPAE ne désemplit pas et semble être un des rares endroits de la capitale camerounaise où les publications récentes et les revues internationales sont mis à la disposition de tous et notamment des étudiants.

Lieu non-académique, la FPAE concentre donc autour de sa présidente Mme Kalliopi Ango Ela (professeur d'histoire-géographie au lycée français de Yaoundé) des énergies issues des universités camerounaises, des journalistes, des acteurs de toutes origines professionnelles qui peuvent y mener ou suivre des activités de débats, d'échanges, de publications et d'informations scientifiques portant sur les enjeux géopolitiques contemporains. Une deuxième publication a vu le jour : une note d'informations de conjoncture, destinée « aux décideurs » (« *Conjoncturis* »).

La régularité et la pluralité des activités de la FPAE lui confèrent un succès et une reconnaissance importante auprès de jeunes chercheurs camerounais et de leurs collègues étrangers de passage dans la capitale camerounaise. Depuis peu, la présidente de la FPAE a décidé d'instruire une procédure pour devenir officiellement un « laboratoire d'accueil ». Rien n'interdit à une fondation d'héberger des activités scientifiques avec de jeunes chercheurs universitaires qui nourrissent la revue et les débats de ladite fondation de leurs connaissances. Rien n'empêche une fondation d'accueillir qui elle souhaite (chercheurs étrangers) pour rencontrer des chercheurs locaux et se familiariser avec les réseaux de l'activité scientifique de Yaoundé.

Pourquoi une réussite « civile » aussi magistrale en appelle-t-elle à la volonté de devenir un organe parapublic ? Bien entendu, des aides financières supplémentaires sont nécessaires pour honorer les demandes dont la fondation est l'objet au quotidien et pour soutenir les efforts de ce lieu rare de réflexion et de rencontres « méta-institutionnelles ». Une fondation a le droit de recourir à des demandes de financements dans ce sens. L'hypothèse pour répondre à ces interrogations qui semblent paradoxales

est qu'il s'agit de s'inscrire dans un contre-champ symbolique au sein duquel c'est encore l'État qui assure et reconnaît la qualité des orientations dans le cadre de la circulation des savoirs et des chercheurs. En d'autres termes, cette volonté d'institutionnalisation se situe à l'opposé de celle qui a vu des agents de l'État fonder des associations et se muer en « agents doubles » mi-publics mi-privés<sup>128</sup>. Ici, il s'agit de solliciter un agrément de l'État que ce dernier lui-même n'a pas prévu pour maintenir ses prérogatives institutionnelles.

Plus généralement, cet exemple illustre la volonté des acteurs associatifs les plus engagés et peut-être les plus soucieux de la pérennité de leurs activités, d'évoluer dans un environnement normatif où le rôle d'arbitre et de régulateur de l'État soit protégé. Ce qui semble constituer la pierre angulaire de la construction d'un nouveau lien social entre État, société civile et partenaires internationaux, aux yeux de ceux qui veulent « aider l'État auprès des bailleurs » (un responsable d'association). Le paradoxe n'est qu'apparent parce que, sans doute, c'est la confusion au sein de l'État dans les années 1990 qui a nourri les pratiques de « manducation civile ».

Pour ces acteurs, il s'agit de souligner que le « match » est d'autant plus régulier que l'arbitre est fort ou au moins respecté, sans quoi c'est le jeu lui-même qui perdrait de son sens. En somme, la manifestation d'un souffle réglementaire « par le haut » rencontre aussi le souci de régulation « par le bas ». Cette rencontre est en cours, au sein d'un espace qui dessine les contours d'une volonté qui pourrait aussi constituer un impératif : institutionnaliser l'action publique.

## 1.2 Ghana : prime au ponctuel

Les OSC ghanéennes tissent entre elles des relations partenariales souvent de façon informelle, au coup par coup, selon leurs intérêts du moment. Travaillant toutes au vaste chantier du développement, au sens large, qu'est la société ghanéenne dans sa globalité, elles peuvent s'ignorer le plus simplement du monde, surtout en milieu rural, si aucun intérêt ne les fait se rapprocher. C'est en général la nature des ONG, et ceci n'est pas particulier au Ghana. Cependant, elles ne peuvent pas s'ignorer complètement, même si elles sont jalouses de leur autonomie. C'est ainsi par exemple qu'une association de résidents de *West Legon* à Accra peut rentrer en contact avec une autre pour viabiliser leur quartier. Ou lorsque la section ghanéenne d'*Amnesty International* veut organiser une manifestation, elle n'hésite pas à faire appel au CDD et au *British Council* comme le 24 septembre 2002. Il existe des passerelles entre les OSC. On a parlé plus haut de la mutualisation des tâches s'agissant de la GAPVOD. Mais à côté de celle-ci, existent d'autres regroupements tels que le *Civil Society Coordination Council* (CIVISOC) et l'*Integrated Social Development Center* (ISODEC) formant ce qu'on appelle au Ghana la « *trade union umbrella organisations* ».

### II.2a Le CIVISOC et son implication au sein de la SAPRI

Le CIVISOC est formé de 25 organisations représentant le monde du travail, des femmes, des étudiants, d'associations religieuses, des paysans, des pêcheurs, des PME-PMI, des écologistes et autres ONG, etc. C'est un groupe de pilotage de la société civile mis en place pour préparer la SAPRI (*Structural Adjustment Participatory Review Initiative*) de novembre 1997. Pour la petite anecdote, il faut savoir que la SAPRI a été lancée en juillet 1997 à Washington sur une idée d'un groupe d'ONG américaines internationales. Sous l'égide du Groupe de développement pour des politiques alternatives, elles ont rencontré en 1995 le tout nouveau président de la Banque mondiale James Wolfensohn qui a répondu favorablement à leur proposition d'établir un bilan critique des plans d'ajustement structurel par le bas avec la participation des OSC locales. Outre le Ghana, la SAPRI existe aussi dans plusieurs autres pays comme le Bangladesh, l'Equateur, le Mali, l'Ouganda, le Zimbabwe, la Hongrie, le Salvador, l'Argentine, etc. La tâche du CIVISOC consiste à faire participer les OSC et à faire entendre leurs voix. Il sert en quelque sorte de comité préparatoire de la SAPRI du côté des OSC.

128. Voir F. Eboko., « Logiques et contradictions internationales dans le champ du sida au Cameroun », *Autrepart*, 12-4, 1999, p. 123-140.

Pour ce faire, il est implanté à travers tout le pays et est coordonné par six structures régionales. Il se compose de quatre sous-comités de six ou sept personnes qui s'occupent des questions d'organisation, de médias, de finance, et d'administration. En août 1997 a été mis en place le Comité national tripartite de pilotage (CNTP) formé des représentants de l'État, de la Banque mondiale et de la société civile. Il est présidé par une personnalité indépendante en la personne du professeur Akilagpa Sawyer. Les OSC sont pilotées par un comité de 25 membres présidé par le TUC (*Trade Union Congress*) avec l'ISODEC dans le rôle d'organisateur et qui comprend la *National Union of Ghana Students* (NUGS), le *Center for the Development of People and Women in Law and Development in Africa* ainsi que d'autres organisations fédératives telles que la GAPVOD, etc. Le CNTP sélectionne les contributions à présenter à la SAPRI en fonction des thèmes préalablement retenus, tandis que le CIVISOC fait un travail de communication en intervenant auprès des journalistes pour souligner l'intérêt de la SAPRI.

Le 19 novembre 1997 s'ouvre à Accra en présence du vice-président John Atta Mills et des membres du gouvernement la première SAPRI, suivie régulièrement par d'autres SAPRI<sup>129</sup>. Plus de trois cents OSC les plus diverses et les plus représentatives participent chaque année à ce forum où sont débattues pratiquement toutes les questions liées aux plans d'ajustement structurel dont l'impact très mitigé sur l'économie et la société ghanéennes n'est plus à démontrer. La SAPRI est une occasion pour les OSC de bâtir des alliances entre elles afin de jouer pleinement leur rôle dans le processus de développement. En novembre 1998 (sous Rawlings) et en mai 2001 (avec Kufuor), deux forums économiques nationaux organisés par le gouvernement ghanéen sur le même modèle que la SAPRI<sup>130</sup>. Le CIVISOC entretient des liens très étroits avec une autre « *Trade union umbrella organisation* » : l'ISODEC (*Integrated Social Development Centre*).

## **II.2b L'ISODEC ou une autre forme de partenariat ?**

L'ISODEC est né en 1987 du regroupement de trois OSC ghanéennes et deux ONG internationales avec lesquelles il monte des opérations en *joint venture* en Afrique de l'Ouest. En fait, il a commencé ses activités trois ans plus tôt en soutenant les communautés de base à Accra confrontées à des demandes en matière de santé publique. Progressivement, il a fini par accorder une importance aux problèmes d'eau et de santé en milieu rural. A ce titre, il a piloté une stratégie nationale de l'eau qui a conduit à une gestion décentralisée des politiques de l'eau et un changement dans l'allocation des ressources publiques dans ce domaine en faveur du monde rural. Au milieu des années 1990, il s'est transformé en une organisation qui accorde une attention égale aux activités en soutien des besoins de base aussi bien qu'à la consolidation et à la promotion des droits socio-économiques.

L'ISODEC se donne pour missions la promotion de la justice sociale et des droits fondamentaux de l'Homme et spécialement des pauvres et des sans-voix. Il fournit actuellement des services en besoins de base (santé, éducation et micro-financement) et des conseils en matière d'organisation. Plus globalement, il vise à la construction d'une société civile forte à travers des échanges d'information, une mobilisation et une solidarité avec toute organisation ayant les mêmes objectifs, ainsi qu'à l'émergence de gouvernements responsables, à la bonne gouvernance et, enfin, à la promotion d'organisations internationales publiques et privées responsables.

L'organe de décision de l'ISODEC est son assemblée générale annuelle composée des membres à jour de cotisation qui élit un bureau de 9 personnes expérimentées provenant de l'ensemble du territoire. Il travaille avec près de 80 permanents et une dizaine de temps partiel qui fournit des conseils techniques en matière de politique économique et des droits de l'homme. L'ISODEC a ouvert trois permanences à Accra, une à Kumasi, à Sunyani, Tamale et à Bolgatanga, et soutient des antennes ainsi que des programmes de travail à Ibadan (Nigeria) et à Ouagadougou (Burkina Faso). Il est actuellement dirigé par un administrateur général, Charles Abugre, et un directeur Bishop Akolgo<sup>131</sup>. Les 40 % de son finance-

129. Sur les différentes appréciations de la SAPRI, lire par exemple « World Bank Admits Mistakes in SAP », *Business Chronicle* des 11-17 novembre 1998 et des 16-22 novembre 1998 et *Ghanaian Times* du 11 novembre 1998.

130. On pourra lire le rapport du second forum effectué par A. Denkabi, « The Second National SAPRI Forum », Accra, May 6-7 2001, Draft Report of the Rapporteur general.

131. Cf. en annexe l'adresse électronique de l'ISODEC.

ment viennent des cotisations de ses membres, et ses soutiens financier et technique proviennent d'ONG comme NOVIB (Pays Bas), OXFAM (Grande Bretagne), *Save the Children* (Grande Bretagne), *Action Aid* (Grande Bretagne), *Cordaid* (Pays Bas, catholique), *Globalisation Challenge Initiative*, ainsi que du PNUD, du *Department for International Development* (DFID), etc.

Les trois ONG ghanéennes affiliées à l'ISODEC sont le *Public Agenda*, la *Cedi Finance Foundation* (CFF) et le *Centre for Public Interest Law* (CEPIL) ayant chacun leurs propres autonomie, statuts et bureaux. Le *Public Agenda* est une publication bihebdomadaire ayant les mêmes valeurs et objectifs que l'ISODEC (justice sociale, défense des plus vulnérables, participation démocratique, etc.). La CFF est une institution de micro-financement basée à Kumasi (la seconde ville du pays) qui intervient auprès des PME de femmes. Pour libérer ses prêts, elle demande à ses clients une épargne obligatoire versée à la *Standard Chartered Bank*. A titre indicatif, les prêts atteindront à la fin 2002 la somme d'un milliard de cedis. En complément de ces prêts, l'ISODEC fournit aussi une aide substantielle à travers la banque rurale dont la *Bawku-East Small Scale Farmers Association* assume les fonctions. Enfin, comme l'ISODEC, le CEPIL vise à promouvoir l'intérêt général, la défense des droits des plus faibles et des droits de prisonniers, etc. Il a fourni ses services juridiques à des populations souvent démunies face à l'agressivité des politiques libérales de la Banque mondiale, notamment des intérêts miniers. Fidèle à ses objectifs en matière d'éducation, l'ISODEC octroie des aides scolaires aux filles nécessiteuses particulièrement dans les régions de Brong Ahafo et Ashanti. En 2001, plus de 3 000 bourses scolaires ont été octroyées dans ces deux régions, et cette politique a été étendue au nord du pays. Pour cela, il travaille en collaboration avec les assemblées de district, les chefs de communautés et le Service d'État pour l'éducation. L'ISODEC soutient aussi la *Muslim Relief Association of Ghana* afin qu'elle promeuve une éducation sécularisée.

### 1.3 Maroc : les ambivalences du tropisme fédérateur

Les logiques d'institutionnalisation qui touchent les associations au Maroc semblent répondre essentiellement à deux types de dynamiques : une tendance à l'auto-organisation du tissu associatif qui développe, encouragé par ses partenaires, des structures fédératives ou du moins de réseaux, et des logiques d'intégration ou de coordination de leur action avec la mise en œuvre de politiques publiques. En tout état de cause, on relèvera l'ambivalence de ces tropismes fédérateurs qui, pour rendre l'action associative plus efficace, la cantonnent dans de nouveaux cadres plus ou moins manipulés ou instrumentalisés et parfois détournés, par les pouvoirs publics ou leurs partenaires internationaux.

#### 1.3a « Réseautage » ?

Comme souligné plus haut, la pratique de « réseautage » est particulièrement valorisée par les bailleurs de fonds, les pouvoirs publics et les grandes associations qui y trouvent un nouveau creuset pour le développement de leurs activités. Il est évident que cette dynamique a contribué à la régularisation, la normalisation et la consolidation du mouvement associatif. En revanche, ce type de processus, qui a tendance à attirer l'essentiel des capitaux humains et matériels notamment dans l'axe Rabat-Casablanca, peut saper l'existence de logiques plus informelles, plus modeste et surtout plus contradictoires. La société civile gagne en efficacité ce qu'elle perdrait en spontanéisme et en pluralité.

Des structures de deuxième ou troisième degré tentent ainsi de rassembler et de fédérer des efforts communs, notamment en matière de formation, de plaider, dans l'objectif de s'imposer en tant qu'interlocuteur puissant dans le paysage politico-économique, aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. C'est par exemple le cas des organisations de défense de Droits de l'Homme qui, dans une « Charte nationale des Droits de l'Homme » adoptée le 16 novembre 1990, déclarent, entre autres, « agir pour la consolidation des liens de solidarité et de coopération positive entre toutes les associations et personnalités concernées, par les Droits de l'homme sur la base du principe de l'indépendance à l'égard des pouvoirs publics et de l'esprit de dialogue démocratique excluant le non-alignement sur un courant politique ou doctrinal ». Néanmoins, OMDH et AMDH, pour agir souvent de concert, ont toujours entretenu une forte autonomie entre elles. Depuis, des rencontres entre ONG et associations se sont multipliées au point qu'il est difficile d'en faire un rappel exhaustif. Le premier processus de concertation amorcé fut le Groupement des ONG (GONG). L'AMSED nous semble également constituer

un poste d'observation intéressant de ces dynamiques. Enfin, c'est *l'Espace associatif* qui attire aujourd'hui l'essentiel des regards et des attentions.

### • L'expérience du GONG

En septembre 1991, *Terre des Hommes* et *Enda Maghreb*, deux ONG installées au Maroc, ont pris l'initiative d'élaborer un questionnaire et de le diffuser auprès d'un certain nombre d'associations marocaines et étrangères opérant dans les domaines du développement et de l'environnement et désirant un partenariat. Une liste d'une trentaine d'associations a été constituée et communiquée aux Corps de la Paix qui ont pris l'initiative d'organiser, en novembre 1991, une journée sur le thème du « partenariat associatif ». A la suite de cette rencontre, une vingtaine d'associations ont décidé de s'attribuer la dénomination de « Groupement des ONG », auquel d'autres associations se sont jointes par la suite. Il s'agissait donc d'un réseau diversifié d'associations de développement local ayant voulu mettre en commun leurs expériences. Les besoins des associations exprimés à travers le GONG, lors des journées et tables rondes qu'il a organisées, portaient essentiellement sur la capitalisation des expériences, le développement de l'information et de la communication inter-associatives, la formation et la professionnalisation des cadres associatifs, la mise en place de chartes de déontologies, la recherche de financement et l'autonomie vis-à-vis des bailleurs de fonds, le développement de la concertation avec les communes, l'action sur la législation et l'encouragement de la recherche universitaire sur des sujets concernant la vie et les objectifs des associations.

Mais l'expérience du GONG s'est soldée par un échec. Des divergences de sensibilités et des controverses entre ses membres — portant sur la nécessité de son institutionnalisation et son formalisation — ont fini par provoquer sa dissolution<sup>132</sup>. Certaines associations et personnes ont décidé d'opérer un autre choix : créer une structure à part entière, une ONG avec un volet spécifique celui de regrouper plusieurs associations. L'idée a donné lieu à une autre expérience de réseautage au Maroc, celle de *l'Espace associatif*.

### • AMSED

Le cas de *l'AMSED* nous semble intéressant pour rendre compte de logiques de « réseautage » un peu différentes de la précédente et de la suivante. L'AMSED fondée en 1993, bénéficiant du statut d'utilité publique depuis 1999, a commencé par centrer ses activités dans le domaine du monde rural. Elle était alors animée notamment par des universitaires économistes, qui entendaient contribuer à la lutte contre la pauvreté. AMSED intervient par des projets de développement dans différents secteurs socio-économiques en partenariat avec des associations locales. Elle apporte à ces associations l'appui technique nécessaire tant pour la mobilisation de la population que pour la gestion et le suivi des actions entreprises. Les activités de l'Association se sont diversifiées tout au long de la décennie à partir de déclarations de principe larges et « classiques » : la micro-entreprise, puis le domaine de la santé, par le biais notamment d'un programme de prévention contre le sida impliquant une trentaine d'associations et, plus récemment, le domaine de l'environnement. L'approche d'intervention d'AMSED se veut « *participative et égalitaire basée sur la réciprocité de l'échange du savoir et savoir-faire. Cette approche tire sa logique de la solidarité qui constitue la devise de notre philosophie et raison d'être. De là, la reconnaissance et la valorisation de la ressource humaine en tant que richesse et potentiel personnel et collectif est pour nous une priorité.* »

Au fond, l'association est devenue une association de service à l'égard d'autres associations plus modestes auxquelles elle fournit assistance technique et logistique (notamment en termes de formation) et financement : elle encourage le développement d'associations « intermédiaires », qui devraient jouer localement un rôle moteur dans l'activité associative locale. Un centre a d'ailleurs été fondé, le « Centre Mohammed Salahdine pour les associations » afin de dispenser des cycles de formation.

---

132. Parmi les réalisations du GONG à retenir, on peut citer l'édition d'un Bulletin de liaison « *Dialogue associatif* » (7 numéros), l'organisation de sessions de formation au profit de cadres associatifs, l'établissement de plusieurs conventions de partenariat entre associations, l'élaboration d'un guide pour les associations portant sur « *les possibilités de financement des associations au Maroc* », « *la gestion financière des associations au Maroc* », « *l'évolution juridique et social d'une association à vocation économique au Maroc* ».

L'AMSED a sûrement contribué à la mise en place, du moins informelle, de logiques de coordination entre actions associatives, politiques publiques et bailleurs de fonds. C'est en tout cas de cette capacité d'intermédiation qu'elle s'est fait spécialiste. On notera sa présence dans le conseil d'administration de l'Agence de développement social, dans celui de l'association *Al Amana*, ses partenariats avec la Fondation Mohammed V et le Fonds Hassan II, ses relations privilégiées avec nombre de bailleurs de fonds et avec des partenaires publics (notamment, dans les années 1990, la proximité de l'AMSED avec l'AMAPPE elle-même dirigée par le directeur de l'Office du développement et de la coopération — ODECO). Ainsi, l'AMSED affiche parmi ses bailleurs : le PNUD, la Banque mondiale, l'OIT, l'UNICEF, le *Catholic Relief Services*, l'USAID, le *Catholic Medical Mission Board*, l'Alliance internationale de lutte contre le VIH/SIDA, Intermon, la Fondation CODESPA, le CCFD, l'Ambassade de France, l'Ambassade des Pays Bas, l'Ambassade du Canada, l'Ambassade de Belgique.

En tout état de cause, dès 1998, l'AMSED proposait une formation sur le « réseautage » et diffusait un manuel sur le sujet, conçu, en collaboration avec la Banque mondiale et l'Office du développement de la coopération (ODECO) : « *Guide pratique de mise en réseau* » (mars 2000).

#### • L'expérience de l'*Espace associatif*

Créé en 1996, à l'initiative de plusieurs militants ressources, l'*Espace associatif* prolonge en quelque sorte l'expérience du GONG. Dans l'introduction d'une de ses publications « *L'action associative au Maroc : éléments de diagnostic* », l'*Espace associatif* note qu'il « a été créé (...) dans le but de diffuser l'information, de catalyser la réflexion, d'appuyer l'action et d'encourager le brassage du mouvement associatif. Pour servir ce but, quoi de plus naturel que d'inviter les militants des associations à se rencontrer, de manière régulière, autour de thèmes d'intérêt commun, sur la base de plate-forme proposées par des spécialistes des questions en discussion »<sup>133</sup>. Il a été aussi relevé que « les associations fonctionnent en ordre dispersé, d'où l'impératif de coordonner les actions et les efforts et de trouver les moyens de coordination »<sup>134</sup>. Se présentant comme « association des associations »<sup>135</sup>, l'*Espace associatif* prétend œuvrer pour la coordination des ONG, instituer une démarche de concertation afin de les amener à mieux harmoniser leurs actions et consolider leur statut d'interlocuteur.

Initié par 29 associations, le réseau regroupe maintenant une centaine d'associations. Celles-ci viennent de divers horizons : droits de l'homme, femmes, handicap, *amazigh*, enfants, citoyenneté, santé, quartier... Désormais, pour adhérer à l'*Espace associatif*, il faut être parrainé par deux associations membres. L'association est d'ailleurs en train de rédiger une charte commune qui organise notamment les différentes formes de partenariat engagées dans le cadre de l'association : en particulier les relais régionaux de l'*Espace*, par le biais desquels sont organisés les cycles de formation, devront être membres de l'association. « *Maintenant, nous avons décidé de travailler avec nos propres relais* ». Ce souci rend compte d'un processus de consolidation de la structure qui fonctionne de moins en moins au coup par coup et qui ancre ses institutions ou du moins son dispositif d'action. Perce également derrière cette attention particulière à l'égard de la sélection des partenaires une préoccupation relative au développement de plus en plus sensible d'associations islamistes. Ainsi, un responsable nous affirme que parmi les principaux critères de sélection des associations membres leurs positions sur la démocratie et le progressisme sont discriminatoires. Les associations s'affichant pro-islamistes sont d'emblée écartées.

Ayant comme mission principale le développement du management associatif par le renforcement des capacités professionnelles des cadres associatifs et le développement des outils de travail et des forces de mobilisation des associations, l'objectif futur et à long terme de l'*Espace associatif*, tel qu'il a été formulé par son Président, « est de constituer un contre pouvoir, dans le développement en général. Un contre pouvoir en termes de démocratie et de citoyenneté »<sup>136</sup>. Pour atteindre ce but, des programmes

133. L'Espace Associatif, *L'action associative au Maroc : éléments de diagnostic*, Actes des Tables rondes, Rabat, 1999.

134. L'Espace associatif, « *L'action associative au Maroc : éléments de stratégie* », Rabat, 2000, p. 12.

135. A. Bendraoui, « Plaidoyer pour un partenariat entre « l'espace associatif » et le mouvement consumériste », in *Revue marocaine d'administration locale et de développement* (REMALD), n° 46, 2002, p. 57.

136. Entretien avec Mr. Saïd Tbel, responsable de l'Espace associatif, Rabat, 5 et 7 février 2003.

de formation et des cycles de réflexion ont été définis. Six cycles de réflexions ont été d'ores et déjà organisés dans le cadre de l'*Espace Associatif*, chacun s'étendant sur une année et donnant lieu à des publications. Ils concernent plusieurs questions transversales : diagnostic de l'action associative, stratégie globale du mouvement associatif, stratégies sectorielles, relations avec différents acteurs (État, secteur privé, partis politiques, syndicats, pouvoirs publics, bailleurs de fonds...), mouvement associatif et État de Droit, mouvement associatif et développement local. Ce travail de réflexion, organisé autour de séminaires et conférences, sponsorisées par plusieurs bailleurs de fonds, parmi lesquels la Fondation Friedrich-Ebert, est censé faire ressortir des pistes de travail où déployer ensuite les efforts de mobilisation.

### **1.3b Institutionnalisation de la société civile et recomposition des relations sociales**

Réfléchir sur les développements et les enjeux d'une problématique sur la société civile au Maroc passe également par une nécessaire prise en considération plus large de la « question sociale » dans le pays. Notamment, la mise en place houleuse et chaotique d'un dispositif de « dialogue social » appelle ainsi quelques commentaires sur la *gestion étatique de l'insécurité sociale* dans un contexte de *privatisation* des entreprises publiques (et des relations salariales ?).

En 1997 une polémique éclatait à la suite de la parution de « chiffres accablants » sur la pauvreté dans le pays. Analystes, journalistes, commentateurs, chefs d'entreprises, hommes politiques, semblaient découvrir l'état social du Royaume à travers ces tableaux produits par le Centre d'études et de recherche démographiques du ministère de la Population<sup>137</sup>. Selon ces chiffres officiels, un marocain sur deux vivrait avec 209 à 501 dirhams par mois (soit 120 à 300 francs français). 13,1 % des 28 millions de Marocains, vivraient en dessous du seuil de pauvreté (établi à 313 dh. par mois). Et 5,4 % de la population seraient « marginalisés », avec une dépense inférieure aux deux tiers du seuil de pauvreté. Ces « pauvres » sans emploi vivraient pour les deux tiers en milieu urbain. Les démographes ont l'habitude de réfléchir sur la production de ces chiffres<sup>138</sup>. L'ajustement structurel s'accompagne de la promotion sociale et politique d'une nouvelle catégorie d'acteurs, les « entrepreneurs », dont il faut regarder en nuance la formation contradictoire. Il s'assortit également sinon de « nouvelles » formes de pauvreté, du moins d'une paupérisation accrue, d'une dégradation significative des conditions de vie dont le développement des bidonvilles, à la périphérie et parfois même au centre des villes, est l'une des manifestations déjà évoquée. Les systèmes d'assurance privée ou publique semblent fragiles, et la protection sociale ne bénéficie qu'à une part infime de la population (3,5 millions de personnes, officiellement). Les performances sont médiocres en termes de transferts sociaux : les transferts destinés aux pauvres ne dépasseraient pas 1,5 % du PIB. L'État développementaliste (tout comme les États-providence), montre là ses limites. Plus qu'une remise en cause de compromis sociaux antérieurs, les transformations actuelles du marché du travail dans un Maroc soumis à l'ajustement structurel et aux impératifs relatifs à la perspective de l'intégration dans une zone de libre échange avec l'Union européenne mettent à jour des contradictions entre des syndicats centralisés, hyper politisés et instruments de luttes intestines, et l'imminence de problèmes sociaux et économiques de grande échelle qui appellent l'invention de formes de régulation. Là résident les germes essentiels de la définition d'une *nouvelle question sociale*. Le rapport au travail évolue nécessairement dans ce contexte. Aussi, c'est dans son rapport au social qu'il faut saisir les principales recompositions du mouvement ouvrier marocain, et particulièrement du syndicalisme. La désocialisation apparente du marché du travail semble être le sommet d'une vague dont les creux seraient à l'inverse une politisation accrue de l'économie.

La libéralisation économique du pays s'est de fait accompagnée d'une transformation du paysage des relations sociales et professionnelles au Maroc. D'une part, les années 1990 ont vu l'émergence et l'institutionnalisation d'un groupe d'intérêt patronal en la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) qui semble incarner et prêter voix à une nouvelle génération d'acteurs économiques, sous

137. CERED, Enquête « Populations vulnérables, profil socio-démographique et répartition spatiale », 1997.

138. Par exemple, le nombre des très pauvres, c'est-à-dire des personnes privées de toute possibilité d'améliorer leurs conditions de vie est de 50 % au Maroc, selon le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), contre 13 % pour la Banque mondiale, qui ne mesure la pauvreté qu'à partir du revenu.

l'effigie des « entrepreneurs », sollicités de part et d'autres pour réussir le pari de la « mise à niveau » et de l'inscription du Maroc dans un nouveau schéma de développement, comme pour consacrer la fin du stato-centrisme économique. D'autre part, à partir de 1996, syndicats ouvriers et CGEM s'engagent sous la houlette du ministère de l'Intérieur, et l'aide notamment de la Fondation Friedrich-Ebert, dans un processus dit de « dialogue social », visant à pacifier les relations salariales ou du moins à « s'entendre » sur de nouvelles formes de régulation d'une scène particulièrement conflictuelle, à l'avenir incertain au regard des effets sociaux pervers à court et moyen termes de la politique de libéralisation économique.

Dans quelle mesure la « métamorphose de la question sociale » interpelle-t-elle la capacité des syndicats à représenter les intérêts dont ils prétendent être les porte-parole, à réguler les conflits sociaux comme à produire certaines formes de solidarité ?

Il convient d'abord d'insister sur le fait que le syndicalisme ouvrier marocain, pluraliste depuis les années 1960, procède du champ politique et d'un héritage qui inscrit les relations professionnelles d'une histoire extrêmement conflictuelle, mettant face à face syndicalisme et pouvoirs publics, dans une sorte de pluralisme contrôlé sinon manipulé par l'État. Les modes privilégiés d'action de ces syndicats étaient principalement des répertoire violents, où dissidence syndicale se confond avec dissidence politique : émeutes, grèves générales, répression violente, procès, etc.

Rappelons en quelques mots les étapes de l'institutionnalisation d'un dialogue social au Maroc. Le 1er août 1996 à Rabat, les représentants de la Confédération démocratique des travailleurs (CDT) et de l'Union générale des travailleurs marocains (UGTM), le président de la CGEM et le ministre de l'Intérieur signaient une déclaration commune, reproduisant « les points qui ont recueilli l'adhésion des différentes parties » et promouvant le « Dialogue social ». L'Union marocaine du travail (UMT) adoptait une position critique vis-à-vis de l'accord qu'elle ne paraphait pas formellement, tout en participant néanmoins à quelques-unes des réunions et négociations qui l'ont précédé et qui ont suivi.

La déclaration du 1er août (confirmée par des accords suivants en avril 2000) semble donner satisfaction aux trois parties : La CGEM y gagnerait son institutionnalisation en tant que partenaire « pertinent » sur la scène nationale mais aussi vis-à-vis des injonctions économiques et politiques internationales ; le pouvoir y confirmerait de nouvelles assises de sa légitimité, fondées sur la notion de « consensus » ; quant aux syndicats, leur plate-forme est globalement maintenue. L'efficacité et les ressorts de leurs actions dépendent toutefois de leur capacité à s'inscrire dans ce nouveau schéma de relations et d'alliances socio-politiques (ou à le contester).

Il faut souligner que les accords dits de « dialogue social » sont signés à un moment où les syndicats ouvriers connaissent une crise profonde et où émerge à l'inverse un syndicalisme patronal .

#### • La crise du syndicalisme ouvrier

Elle se traduit d'abord par une importante désaffiliation pour des raisons domestiques et de désaffection, dans la mesure où dans un contexte d'importants troubles sociaux et de taux de chômage importants, l'action syndicale est particulièrement coûteuse. Les trois syndicats ne représentent que 22 % de la classe ouvrière déclarée. La crise du syndicalisme ouvrier est également le fait d'une dégradation de leurs relations avec les partis politiques dont ils sont les alliés, le paroxysme étant atteint avec la scission du dirigeant historique de la CDT, N. Amaoui, avec l'Union socialiste des forces populaires en 2002. Les tensions s'exacerbent également entre les syndicats. Mais la crise du syndicalisme s'exprime aussi et surtout du fait de l'échec des négociations salariales et notamment des ratés du « dialogue social » et la multiplication des conflits sociaux<sup>139</sup>.

---

139. Voir par exemple : M. Catusse, « De La Lutte des classes au Dialogue social. Réflexions sur les recompositions des relations professionnelles au Maroc », *Monde arabe-Maghreb-Machrek*, La Documentation française, n° 162, oct.-déc. 1998, p. 18-38 ou M. Catusse, « Les Métamorphoses de la question syndicale au Maroc », *Critique économique*, Rabat, n° 5, juin 2001, p 39-67.

« Rationnellement » la concertation serait l'attitude la plus judicieuse de part et d'autre. Pourtant le « Dialogue social » se manifeste par une série « d'échecs », dont les partenaires se rejettent la responsabilité. Les discussions n'avancent guère, les conflits sociaux se multiplient, et leurs résolutions n'empruntent que très rarement les dispositifs institués. Les décisions annoncées, telles que la réintégration dans leurs fonctions des licenciés et des salariés de la fonction publique (souvent des syndicalistes) ne sont pas suivies d'effets. Outre que les centrales, la CDT en tête, organisent des grèves et des arrêts de travail (à Royal Air Maroc, à l'Office chérifien des phosphates), trois dossiers ne trouvent pas de solution : celui de la promotion interne et de la titularisation des agents temporaires dans la fonction publique (notamment dans l'enseignement), celui du Code du travail, en préparation depuis des années, mais retiré du Parlement « faute de consensus » et dans une moindre mesure, celui du système de la Caisse nationale de sécurité sociale. La CGEM continue à s'y opposer au nom de la « flexibilité de l'emploi ». Si bien que le Droit du travail au Maroc reste caduc et, à cause de sa complexité et de son inadaptation, souvent inappliqué.

#### • L'institutionnalisation d'un groupe d'intérêt patronal

D'organisation pratiquement inexistante dans les années 1980, la Confédération générale des entreprises du Maroc semble être devenue en quelques années une véritable organisation de défense des intérêts patronaux<sup>140</sup>. Le 28 juin 1995, la Confédération générale économique du Maroc devenait la CGEM. Discret changement d'orientation ou simple formalité, la décision préfigurait sans aucun doute la réforme interne et politique qu'allait connaître l'organisation les années suivantes. Le discours royal du 16 mai 1995 en fut le détonateur. Alors que la sécheresse menaçait l'ensemble de l'activité économique du pays, le souverain appelait de façon solennelle à la solidarité nationale vis-à-vis du monde rural. Évoquant les relations entre les partenaires sociaux, il assénait aux patrons : « *Votre confédération n'est pas suffisante, n'est pas représentative, ne remplit pas les conditions devant la hisser au niveau de l'engagement. Je les invite à constituer dans le délai d'un mois, en tout cas le plus tôt possible, un syndicat des "employeurs" où il n'y aura pas que les détenteurs de gros capitaux ou les grandes entreprises, mais aussi ceux qui constituent le véritable tissu économique national tel que nous le concevons : autrement dit les petites et moyennes entreprises* ». Ainsi que l'avait requis Hassan II, la vieille confédération (créé en 1941 du temps du protectorat) peu présente sur la scène politique jusqu'alors, à l'inverse par exemple de la Chambre de commerce et d'industrie de Casablanca, entreprit des efforts dans le sens de l'extension de sa représentativité et s'engagea, avec les principaux syndicats du pays, dans un processus de discussion, qui, pour être timide et peu concluant, suggère néanmoins une transformation des relations de travail dans le pays.

Ce double processus s'inscrit dans une logique d'institutionnalisation du patronat marocain dans une configuration politique ébranlée non seulement par les effets de l'ajustement structurel et de la nouvelle orthodoxie du développement mais aussi par un dysfonctionnement manifeste de ses structures classiques de médiation politique. Entamée avec l'arrivée d'une nouvelle équipe dirigeante à la tête de la CGEM en 1994, la réforme de la représentation politique et sociale du patronat marocain a consisté formellement en la recherche d'une plus large assise (territoriale et sectorielle). Le nouveau président de la CGEM d'alors, A. Lahjouji s'entoure d'une équipe brillante de personnages parfois atypiques. L'arrivée de ces hommes à la tête de la CGEM s'est accompagnée d'une série de réformes en profondeur de la structure patronale, comme pour mieux représenter les *entrepreneurs*. Ses dirigeants se dotent d'une administration et déménagent au-dessus de la nouvelle bourse de Casablanca et face à l'immeuble de l'Union marocaine du travail, sur l'avenue des Forces armées royales. Ils refont l'organigramme de la confédération. Aux quatre fédérations sectorielles initiales s'ajoutent une vingtaine d'autres, parmi lesquelles la fédération des PME-PMI créée encore une fois suite à une injonction royale (faire preuve de représentativité par rapport au tissu économique). L'affiliation résolument de gauche du nouveau président de cette fédération, conseiller municipal de l'USFP, s'afficherait comme un garant de plus du changement d'attitude du patronat (...) et du parti socialiste marocain) : la lutte des classes ne fait pas partie de la « nouvelle orthodoxie du développement » ; elle ne s'inscrit pas plus dans le cadre de réforme pro-

140. M. Catusse, « La Confédération générale des entreprises du Maroc : aléas de l'institutionnalisation », *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1998, tome XXXVII, CNRS édition, p. 259-271.

posé par Hassan II, qui affirmait dans le discours du 16 mai 1995 : « *Le temps de l'antagonisme patron/ouvrier est dépassé. Il n'y a plus de place pour cette ancienne mentalité qui voulait voir en l'un et l'autre des ennemis irréductibles. Cette situation est dépassée. (...) De nos jours, il faut qu'il y ait un partenariat entre l'employeur et l'employé puisqu'ils ont tous deux intérêt que leur entreprise perdure et prospère* ».

Outre le Conseil de médiation et d'arbitrage et le comité d'éthique, d'autres organismes sont créés : les Unions régionales qui se multiplient, afin d'étendre la représentation à l'ensemble du territoire et cinq commissions spécialisées : la Commission sociale et de la formation, la Commission économique et financière, la Commission des relations internationales, la Commission de la compétitivité et du progrès de l'entreprise, et la Commission juridique et fiscale.

Parallèlement à cette réforme des structures aux multiples ressorts (invite royale, modèles internationaux, initiatives individuelles), c'est sur la scène politique et sociale nationale que la CGEM a sûrement effectué sa plus grande mutation ces dernières années ; en revendiquant un statut *autonome* et *différencié* par rapport aux pouvoirs publics, dans le cadre de négociations et d'accords sociaux qui participent explicitement de la re-formulation d'un pacte politique entre acteurs sociaux symbolisé par les accords de 1996.

Dans ce contexte, c'est donc la CGEM, et non les Chambres de commerce par exemple, qui semble s'institutionnaliser en tant que « partenaire social » légitime, représentant l'entrepreneur, au gré de la contractualisation d'accords internationaux et nationaux (notamment le *gentlemen's agreement* signé entre la CGEM et le ministère de l'Intérieur en juillet 1996, les premiers accords dits de « *Dialogue social* » signés entre les mêmes, la CDT et l'UGTM, en août 1996, réactualisé en avril 2000, mais également le référendum sur la réforme de la Constitution en septembre 1996).

Pour aller à l'essentiel, et au risque de faire quelques raccourcis, en mettant en avant une formule « consensuelle » de gestion des relations sociales, les promoteurs du « *dialogue social* », comme de « *l'entreprise citoyenne* », veulent rompre, non sans mal, avec le schéma conflictuel dans lesquels se sont inscrits depuis le protectorat, syndicats et pouvoirs publics au Maroc. La triangularisation de ces discussions (avec la reconnaissance du patronat comme partenaire social) renverrait ainsi aux processus de construction « moderne » de l'économique et du social, à la dialectique entre lutte des classes et recherche de compromis, oscillation entre une vision conflictuelle et violente et des représentations consensuelles du marché. Métamorphose ou habillage, les transformations des institutions de régulation sociale peuvent sembler superficielles et le « dialogue social » prend essentiellement l'allure d'un dialogue de sourds, aucun des partenaires sociaux, syndicats comme patronat, ne paraissant véritablement convaincu par la teneur des textes, ni même disposé à quelque concession. Quoiqu'il en soit, que ce schéma soit « imposé » ou « inventé », il nécessite trois partenaires sociaux, et présuppose l'existence d'un représentant des employeurs (des « entrepreneurs » ?), plus ou moins institutionnalisé.

L'équilibre qui se dessine est incertain et instable. Les rapports de force ont évolué néanmoins. Il est indiscutable qu'un « mouvement entrepreneurial » a vu le jour dans les années 1990 au Maroc. Il est plus malaisé de définir sans ambages son (ses) rôle(s) dans la transition du régime (si transition il y a). Soulignons toutefois qu'il participe d'une part de la pacification de la sphère politique et, d'autre part, qu'il semble discursivement promoteur d'une éthique économique et politique. Dans tous les cas, il semble que l'entrepreneur est apparu clairement non seulement comme un acteur de la réforme libérale mais comme son symbole ayant valeur de « preuve ».

Dans un contexte où le politique fait parfois figure de domaine privé aux mains d'un groupe restreint, son développement suggère une diversification et une extension des lieux d'élaboration des politiques publiques, ne serait-ce que par les débats collectifs que suscitent ou provoquent ses dirigeants, qui font parfois figure de trublions dans un espace politique policé. De surcroît, du fait de la position intermédiaire qu'ils occupent, ils interviennent dans la distinction du public et du privé, autrement dit de ce qui est soumis à un contrôle collectif et ce qui ne relève que d'enjeux spécifiques ou particularistes.

En tout état de cause, l'émergence d'acteurs différenciés, innovants et autonomes procède des normes de la nouvelle orthodoxie du développement. L'institutionnalisation de la CGEM, sans aucun doute, entre dans les canons du modèle de la « société civile » et de la « *good governance* ». En revanche, la crise des syndicats pose, nous semble-t-il la question cruciale des modes réguliers de régulation sociale, tenant compte des impératifs de représentativité.

## II. Le partenariat international

### II.1 Ghana : une insertion internationale tributaire des différences d'approche des bailleurs de fonds

Le Ghana a incontestablement tiré de gros dividendes de son statut de « bon élève » des institutions de Bretton Woods, bénéficiant très largement de l'aide des bailleurs de fonds tant multilatéraux que bilatéraux. Entre 1993 et 1995, la Banque mondiale lui a octroyé plus d'un tiers de ses aides, suivie par l'Union européenne et par le PNUD. Parmi les donateurs bilatéraux, le Japon arrive en tête avec 122 millions de dollars, suivi des États-Unis (54 millions), l'Allemagne (44 millions), le Danemark (35 millions), les Pays-Bas (30 millions), la France (23 millions) à égalité avec le Canada, et enfin la Grande Bretagne (21 millions)<sup>141</sup>.

Selon Julie Hearn, les États-Unis et l'Allemagne ont une politique ambitieuse de soutien aux OSC<sup>142</sup>. Ces États rejoignent les pays scandinaves, les Pays-Bas et le Canada dont la politique de coopération comporte un axe d'action de renforcement de la société civile. Le Japon, qui est le plus important donateur bilatéral, ignore le terme de société civile dans son discours d'aide. Par contre, la Grande Bretagne et la France y font référence mais n'ont aucun programme significatif à cet égard. De manière plus détaillée, les choses se présentent ainsi :

#### • La Banque mondiale

La Banque mondiale est un donateur différent des autres, en ce sens qu'elle subventionne plutôt les États que les OSC. Cependant, elle joue un rôle leader au sein de la communauté des donateurs qui financent les OSC. Entre 1991 et 1995, elle a ainsi octroyé au Ghana plus de 970 millions de dollars de prêts. Ceux-ci sont passés de 30 % à 37 % du total en 1995, mais on constate que l'impact des services à titre gracieux de la Banque (politique de dialogue, études économiques et sectorielles, aides à la mobilisation et à la coordination) sont particulièrement significatifs. Un exemple révélateur de ses services gracieux est le rôle d'intermédiaire joué par la Banque pour le compte du ministère ghanéen de la Santé en accueillant dans ses locaux des réunions mensuelles du secteur de la santé, des donateurs et une trentaine d'OSC afin de parvenir à un dialogue entre le public et le privé.

La Banque accompagne donc décisivement le dynamisme de la société civile en lui apportant des soutiens financiers substantiels en vue de lui créer un environnement favorable. La *World Bank's 1996 Ghana Country Review* argue que la Banque doit repenser sa stratégie et, dans le futur, se concentrer sur la gouvernance et le développement institutionnel qui implique « la participation de la société civile aux affaires publiques ». En 2001, si cette préoccupation n'a pas totalement perdu de son intérêt, la Banque insiste sur la notion d'État de droit tout en saluant les efforts accomplis en ce domaine et l'émergence d'une véritable société civile en voie de consolidation. Pour la Banque, l'action gouvernementale s'arrête au niveau des districts et ne touche pas vraiment les communautés de base où les OSC doivent prendre le relais.

Dans cet ordre d'idée, bien qu'il existe un service de statistiques au ministère des Finances<sup>143</sup>, la Banque mondiale a préféré sous-traiter, au début des années 1990, un travail de collecte de données quantitatives

141. Sources: OCDE 1997.

142. J. Hearn, «Foreign Political Aid, Democratization, and Civil Society in Ghana in the 1990s», *CDD-Ghana Research Paper*, N° 5, September 2000, p. 9.

143. Selon Ch. Barat, B. Massuyeau et G. Spielvogel (*art. cit.*), les statistiques fournies par ce service ne sont pas du tout fiables.

et qualitatives sur la pauvreté à une ONG locale, le *Centre for the Development of People*, basé à Kumasi, en raison de sa spécialisation en développement social et de ses travaux sur les communautés de base. Il en est de même en ce qui concerne le projet sur l'eau et l'hygiène publique. Là aussi, la Banque a choisi en 1994 une ONG, l'ISODEC (cf. supra.), plutôt que la *Water and Sewerage Corporation*, une agence gouvernementale. A cela il faut ajouter le rôle clé joué par les OSC dans l'organisation des SAPRI .

#### • L'Allemagne et ses fondations

Le soutien de l'Allemagne à la société civile se réalise à travers ses fondations dont l'objectif premier est de renforcer la démocratie. Ces fondations, on le sait, sont liées aux principales formations politiques : le SPD pour la Fondation Friedrich-Ebert, la CDU pour la Fondation Konrad-Adenauer, le FDP pour la Fondation Friedrich-Naumann et pour la CSU bavaroise la Fondation Hans-Seidel. Les trois premières citées sont très actives au Ghana et travaillent avec leurs partenaires locaux en fonction de leur tradition politique.

La promotion du pluralisme politique est au centre du projet de la Fondation Friedrich-Ebert. De toutes les fondations allemandes, c'est elle qui travaille avec le plus grand nombre d'OSC, dont les plus importantes. En 1995 par exemple, elle a organisé plus de 150 conférences et séminaires avec ses partenaires et a lancé une vingtaine de publications. Tradition social-démocrate oblige, la fondation collabore beaucoup avec les syndicats. Lorsque le *Trade Union Congress* (TUC) a célébré en 1995 ses 50 ans d'existence, il a offert à la fondation l'une de ses plus prestigieuses récompenses en guise de reconnaissance pour son assistance. En retour, celle-ci a financé la manifestation, y compris la publication de l'histoire du TUC. Elle a de longues relations avec la section ghanéenne de la Fédération internationale des femmes juristes et l'Association des journalistes du Ghana.

La Fondation Konrad-Adenauer est présente au Ghana depuis 1966 et la chute du président Kwame Nkrumah, via le soutien de la *Catholic Christian Mothers' Association*. Progressivement, elle a étendu ses activités en appuyant les initiatives féminines d'entraide et en finançant leurs besoins de crédit à travers l'*Association of Small Scale Industries* (ASSI) qui est une association fédérative des petites entreprises. Depuis l'ouverture démocratique en 1992, elle a subventionné plus d'une cinquantaine d'activités touchant la bonne gouvernance en 1993 et 1997. Ses principaux partenaires sont les commissions constitutionnellement établies et la Faculté de droit de l'Université du Ghana à Legon. La Fondation Konrad-Adenauer ne travaille pas directement avec l'*Institute of Economic Affairs* qui est l'un des bailleurs de fonds importants des OSC. Cependant, elle complète les initiatives de celles-ci par la promotion du rôle du secteur privé et, plus particulièrement, en finançant l'ASSI.

La Fondation Friedrich-Naumann concentre ses activités sur cinq grandes OSC basées sur les secteurs formel, professionnel et urbain. Ce sont l'*Institute of Economic Affairs*, l'*Association of Ghana Industries*, la *Ghana Federation of Business and Professional Women*, la *Private Newspapers Publishers Association of Ghana* et l'*Africa Leadership Forum*. L'objectif de ces OSC n'est pas seulement de promouvoir et d'accroître le rôle du secteur privé dans l'économie au niveau de la pratique, mais aussi de bâtir un consensus autour de l'idée.

#### • Les États-Unis

Entre les États-Unis et le Ghana, premier pays à s'affranchir du colonialisme au sud du Sahara, ont toujours existé des liens particuliers. Le président Bill Clinton s'y est rendu en visite officielle en mars 1998, la 5<sup>ème</sup> rencontre entre les Africains et les Afro-américains s'est tenue à Accra en mai 2000 et nombre de ces derniers ont élu domicile dans ce pays, de même qu'une forte diaspora ghanéenne vit et fait des études aux États-Unis. Par ailleurs, il existe un puissant lobby pro-Ghana au Congrès et au Département d'État américains. Cela dit, le Ghana arrive seulement en septième position des pays africains subventionnés par l'USAID avec 54 millions de dollars, derrière l'Égypte, l'Afrique du Sud, le Rwanda, le Mozambique, l'Éthiopie et le Malawi.

La consolidation de la démocratie constitue un important volet d'action de la politique d'aide de l'USAID au Ghana. L'agence a ainsi investi 8,9 millions de dollars pour les élections générales de

1996, la plus importante contribution qui justifie l'intérêt des États-Unis de voir la démocratie s'enraciner profondément au Ghana. Pour l'agence, « le renforcement du rôle des OSC est une des plus importantes contributions que l'USAID peut apporter en ce moment ». Cette promotion de la société civile comporte deux caractéristiques essentielles :

- Le premier trait est que la philosophie du programme d'aide est entièrement, en théorie et en pratique, axée sur la société civile qui est intégrée à tous les volets d'action de l'USAID comme la croissance économique, la santé, l'éducation, et la démocratie. Elle ne conçoit pas la consolidation de la société civile comme un élément isolé, mais comme un thème global et un but. La promotion de la société civile est en lien étroit avec la bonne gouvernance, le pluralisme et la participation politiques. Ainsi l'USAID est en cohérence avec sa philosophie quand elle promeut le secteur privé comme élément constitutif de la société civile. Aussi a-t-elle participé à accroître la capacité productive des entreprises individuelles ou collectives affiliées à la *Private Enterprise Foundation* (dont le bureau est juste en face de celui de l'USAID à Accra), à l'*Association of Ghana Industries*, à la *Ghana Association of Women Entrepreneurs* (la GAWE dont on a déjà parlé) et à la *Federation of Association of Ghanaian Exporters*.
- Le second trait est que l'USAID a fait le pari de la formation en politique économique comme l'unique ferment du gouvernement et a ouvert cette formation au secteur privé. A ce titre, l'agence a financé des analyses économiques indépendantes effectuées par le *Center for Economic Policy Analysis*. Dans la même veine, elle a participé au Forum économique national tenu à Accra en septembre 1997 sous la présidence du chef de l'État ghanéen Jerry Rawlings. Ce forum a réuni 150 organisations et institutions, des membres du gouvernement, des autorités locales, des partis d'opposition, des associations du secteur privé telles que l'*Association of Small-Scale Industries*, des ONG à but non-lucratif telles que le *Christian Council of Ghana*, le *Catholic Secretariat*, la SAPRI, le *31st December Women's Movement*, etc. D'une manière générale, les États-Unis, à travers l'USAID, ont développé une conception extensive de leur cadre d'intervention en ce qui concerne la société civile, et ils affectent les ressources nécessaires à cela.

#### • La France et les OSC : un réveil en cours

Si la France devance la Grande Bretagne, ancienne puissance coloniale du Ghana, parmi les donateurs bilatéraux, elle n'apparaît pas dans les relations avec les OSC. Cela s'explique essentiellement par le fait qu'elle a préféré centrer jusqu'à tout récemment sa politique de coopération sur son pré-carré francophone. Par ailleurs, sa tradition centralisatrice et jacobine de l'État l'a pendant longtemps empêchée de prendre en considération dans sa politique interne les acteurs non-étatiques. Les ONG françaises étaient plutôt tournées vers l'extérieur. Ce qui explique ce que nous disions plus haut, à savoir que la France fait référence à la société civile mais n'a aucun programme significatif à cet égard surtout au Ghana. On doit cependant corriger depuis 1999 cette affirmation.

En effet, on sait que le Ghana fait partie des pays de la ZSP depuis 1998. En décembre 1999 a été ouverte par le Fonds d'aide et de coopération (FAC) une enveloppe de programme de 304 898 euros (environ 2 millions de FF) en faveur de ce pays, au titre du Fonds social de développement (FSD) pour les années 2000-2001. Au 1<sup>er</sup> décembre 2001, 98,50 % de cette somme ont été engagés sur neuf projets communautaires conduits par la société civile, et le montant moyen des subventions accordées s'est ainsi établi à 33 190 Euro (soit 217 692 FF). Sur les neuf projets soutenus par le FSD, six ont été présentés par des OSC ghanéennes et les trois autres par des ONG internationales : *Action on Disability and Development*, *Care International*, *Institute of Cultural Affairs*. Selon le rapport provisoire d'exécution, « les crédits déconcentrés ont pleinement rempli un des objectifs qui leur étaient assignés, à savoir contribuer à la structuration de la société civile ghanéenne, par le choix des opérateurs de confiance au sein du milieu associatif local ». Quels sont ces opérateurs ?

Le projet n° 1 : *Tamale Archidiocesan Development Office*, le n° 2 : *Action on Disability and Development*, le n° 3 : *Institute of Cultural Affairs*, le n° 4 : *Central and Western Fishmongers Association*, le n° 5 : *Rural Development Movement*, le n° 6 : *Care International*, le n° 7 : *Hackman Foundation*, le n° 8 : *TVB Youth Development Programme* et le n° 9 : *Progressive Women's Movement*. Les projets n° 4

et 9 concernent les femmes, les projets n° 7 et 8 les jeunes et le projet n° 2 les personnes handicapées, tandis que les n° 1, 3, 5 et 6 sont relatifs à la population rurale. Autrement dit, l'essentiel de ces projets vise prioritairement les couches sociales les plus vulnérables et va à la formation qualifiante (60 % des crédits) et au développement rural générant des revenus (40 %). Les subventions sont relativement bien réparties entre les zones urbaines et rurales, reflétant « *la volonté de toucher les zones les plus pauvres de chaque région, tout en respectant un souci d'équilibre entre les régions* » selon les termes du rapport provisoire d'exécution. Le rapport poursuit que 24 % de l'enveloppe FSD concernent les trois régions septentrionales du pays, pendant que deux projets dans le Grand Accra reçoivent 21 % des engagements, deux projets dans la région Est 25 %, un projet dans la région Centre 15 % et un projet dans la région de la Volta 15 % également. Le rapport conclut que « *ce sont sept des dix régions administratives que compte le Ghana qui ont bénéficié de la mise en œuvre de cette autorisation de programme* ». Comment les dossiers sont-ils instruits et sélectionnés ?

Les candidats publics ou privés aux crédits FSD présentent leurs projets de développement à un guichet unique à l'ambassade où l'assistante technique en charge du FSD les examine. Elle remet ensuite aux requérants « *un questionnaire détaillé établi par le poste sur le modèle des fiches de demande de financement annexé aux instructions du 9 mai 1996 relative à la mise en œuvre du FSD* ». Elle peut éventuellement accompagner les requérants dans la constitution de leur dossier. Plus fondamentalement, elle procède à un premier examen des dossiers et peut, le cas échéant, solliciter l'avis de l'attaché de coopération en charge du secteur concerné par lesdits dossiers. Il revient à l'assistante technique en fin de compte « *de statuer sur le caractère éligible des projets, en fonction de critères d'éligibilité établis pour le FSD* ». Lesquels sont le coût du projet, sa durée, la personnalité morale des demandeurs, le montant de la participation communautaire à la réalisation des projets, ainsi que la nature du projet qui doit présenter un caractère de développement communautaire. Tous les projets qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité sont éliminés.

Une fois cette étape passée, les dossiers éligibles sont soumis à un comité consultatif de sélection, réuni sous la présidence de la conseillère de coopération et d'action culturelle. Ce comité comprend la conseillère, un attaché de coopération, un chargé de mission auprès du Service de coopération et d'action culturelle et de l'assistance technique en charge du FSD. Le comité évalue les dossiers en fonction des orientations générales définies par le FSD. La conseillère de coopération et d'action culturelle arrête la décision finale qui est exécutée par l'assistante technique.

Le suivi et la gestion des projets financés par le FSD relèvent de la compétence de l'assistance technique. Les projets sont financés par tranches définies en concertation avec les bénéficiaires des subventions. Le versement de la première tranche n'excède pas les 50 % de l'aide allouée, et le bénéficiaire participe à la réalisation du projet à hauteur de 30 % qui sont effectués souvent en nature. L'assistance technique effectue des missions de contrôle régulières du chantier pour constater l'état d'avancement des travaux et se rend aussi compte de l'engagement de la communauté dans le déroulement des opérations. Des pièces justificatives sont nécessaires pour la validation des dépenses et le service comptable. Cette première expérience FSD semble concluante selon le rapport : « *D'une manière plus générale, le FSD est apparu comme un outil de coopération particulièrement bien adapté au contexte ghanéen, où les ONG et les associations issues de la société civile se veulent complémentaires de l'action menée par les autorités publiques pour répondre aux besoins de développement, dans une société où la valorisation de l'initiative privée constitue une véritable tradition et où les formes d'organisation communautaire selon le modèle des associations se sont récemment multipliées* ». Fort de cette expérience, le FSD demande pour 2002-2004 l'ouverture d'une autorisation de programme d'un montant de 500 000 euros qui a toutes les chances d'être accordée.

## **II.2 Maroc : les logiques divergentes des bailleurs de fonds et du mouvement associatif**

Les financements qu'octroient les bailleurs de fonds au Maroc sont particulièrement importants. L'APD nette reçue par le Maroc s'élève à 733 millions d'Euros en 1999 et 452 millions d'Euros en 2000. La part des aides bilatérales passe de 55 % en 1999 à 74 % en 2000. Par ordre d'importance, les principaux

bailleurs restent, toute aide confondue, la France, le Japon, l'Allemagne, l'Espagne et les États Unis. On soulignera également l'action de plus en plus visible et offensive de la coopération canadienne. En réalité, l'aide américaine par exemple a sensiblement diminué au cours des années 1990 (de 108 millions d'Euro en 1991 à moins de 20 millions d'Euros en 2000)<sup>144</sup>, ce qui s'expliquerait en partie, selon les bailleurs, par la réussite des programmes de développement et l'existence de situations plus urgentes ou plus prioritaires. Dans le cas de l'Espagne, la diminution de l'aide s'explique par la résurgence de tensions politiques entre les deux pays. Néanmoins, il faut compter également avec une activité de plus en plus remarquable des associations et ONG ibériques, notamment dans le nord du Maroc, qui compenserait en grande partie ce retrait gouvernemental.

En grandes tendances, les bénéficiaires des financements bilatéraux évoluent : moins de ministères techniques, plus d'agences de développements ou d'offices publics, jugés plus dynamiques. ONG et associations locales sont également soutenues, soit directement promues, soit en tant qu'exécuteur d'un projet (c'est notamment la stratégie déployée par la GTZ (Agence de coopération technique allemande), le SCAC, la CTB (Agence de coopération technique belge) ou la JICA (Agence de coopération technique japonaise).

En ce qui concerne plus particulièrement la **coopération française**, depuis 1997, la Mission pour la coopération non gouvernementale a soutenu plusieurs ONG en matière de développement local (notamment électrification) de formation, d'éducation et d'insertion. De grands axes se dégagent, autour de l'identification de quelques partenaires privilégiés : le dossier de la prise en charge des enfants des rues (par le biais de l'association *Bayti* à Casablanca et *Ennakhil* à Marrakech), la lutte contre le sida par le biais de l'association ALCS, les associations de Handicap (le rôle de l'association *Handicap international* a été central dans ce dispositif ainsi que l'association AMSAM, son partenaire marocain privilégié), les Droits humains, le développement (au centre desquelles ENDA Maghreb et l'AMSED) et les femmes. Un Programme concerté (PCM) vient d'être mis en œuvre, co-financé par le ministère des Affaires étrangères par le biais de la Mission pour la coopération non-gouvernementale, autour d'une thématique générale (et généreuse) : « la lutte contre la pauvreté et les inégalités ». Le CCFD chapeaute le PCM dont le comité de pilotage est composé, outre le CCFD lui-même, du CODEV, d'Enda Tiers-Monde, du Comité national de solidarité laïque et du MAE. Au fond, le PCM regroupe l'ensemble du petit nombre d'associations françaises au Maroc, et semble en partie jouer un rôle de moteur pour aider les ONG françaises à conquérir le marché du développement marocain.

Trois objectifs sont affichés, rappelons-le : renforcement et qualification du milieu associatif marocain ; ouverture du milieu associatif aux autres acteurs sociaux et politico-institutionnels du développement ; appui à la formation, appui institutionnel, renforcement de la concertation entre les associations, les collectivités territoriales, les universités et les universités privées. Précisons également que lors de nos entretiens à Rabat, les représentants du SCAC nous ont signifié vouloir centraliser leur aide sur la question des femmes. Sûrement pour faire contrepoint à la pression exercée à différents niveaux de la société par les mouvements islamistes<sup>145</sup>.

En tout état de cause, il nous semble intéressant, en matière de conclusion et de recommandation de confronter les objectifs affichés par le PCM avec les observations que l'on a pu tirer de notre enquête.

## **II.2a Les logiques de l'aide internationale**

Il paraît évident que, contrairement à d'autres bailleurs de fonds, la France a choisi de privilégier une coopération politique avec le Maroc. La question de la coopération décentralisée ou non-gouvernement-

144. Cf. E. Larèse, *Les Financements d'aide au développement au Maroc*, DESSS « Gestion du risque dans les Pays du Sud », IEP Bordeaux, CEAN, juillet 2002 (non publié).

145. Nous n'allons pas ici décrire la mise en place de ce PCM : parce qu'il est encore très récent, que le ministère des Affaires étrangères dispose sûrement de plus d'informations que nous-mêmes sur le dossier, et que, malgré des prises de contact répétées, aucun responsables du PCM n'a pu nous accorder du temps, tout pris qu'ils semblaient être par la préparation d'une grande réunion inaugurale à Marrakech.

tale s'en trouve non seulement reléguée au second plan, mais en plus, elle ne doit pas entraver la coopération gouvernementale. Ceci s'exprime en termes de choix politiques de l'aide à porter (l'aide française paraît moins audacieuse ou moins politique que l'aide allemande ou espagnole), mais également en termes de moyens déployés. Au-delà ou en deçà de la question des montants financiers, il est clair que l'ambassade de France ne se donne que peu de moyens humains pour ce type de coopération, qui repose par conséquent sur les épaules de peu de personnes. L'information n'est pas vraiment centralisée et capitalisée. A titre anecdotique, si nos interlocuteurs au SCAC ont été particulièrement disponibles et coopératifs, nous facilitant la prise de contact avec le milieu local, nous avons été surpris de constater, par exemple, que beaucoup de numéros de téléphone qu'ils nous avaient communiqués étaient inexacts.

Notre entreprise d'évaluation s'est avérée malaisée dans la mesure où nous nous sommes demandés à plusieurs reprises ce que le ministère des Affaires étrangères attendait de notre enquête : le choix de soutenir exclusivement le secteur des femmes par exemple nous semble à la fois intéressant et un peu déconcertant dans la mesure où les associations de femmes sont d'ores et déjà extrêmement soutenues et où leurs principaux bailleurs sont en train de réfléchir à la façon de reconsidérer le type d'aide à leur porter dans un contexte où le ministère chargé de la question féminine a disparu du gouvernement. En d'autres termes notre principale question relative à la position française sur la société civile est celle de la stratégie adoptée par les autorités françaises, qui ne nous semble pas réellement claire. Mais nous devons admettre que cette dernière remarque est plus le reflet de l'image renvoyé par la coopération française dans la société civile marocaine que le fruit d'une enquête sur la politique française. Nous nous permettons simplement de souligner ce déficit de communication. Au fond, la coopération française paraît dans ce domaine suivre la marche et donner le change plus qu'en donner véritablement la cadence ou innover.

En termes de communication, un autre constat nous est apparu immédiatement : la quasi-absence de communication et de coordination entre bailleurs de fond. Si l'on constate *de facto* une sorte de division des tâches, il semble que l'information ne circule qu'au compte goutte, au cas par cas et de façon interpersonnelle plus qu'institutionnelle. Ceci est dû à la fois à des raisons internes au Maroc, comme, par exemple, l'absence d'instances réelles de coordination. La création de l'ADS répond clairement en partie à ce constat. Ceci est également le fait d'obstacles propres aux bailleurs, et notamment à leurs différentes politiques : aide sectorielle, aide par projet, aide liée, aide déliée. Du point de vue des ONG, nous avons constaté pour les plus importantes un réel savoir-faire en matière de *fund raising*. Mais pour les autres, cet éparpillement de l'aide constitue sûrement un obstacle de plus à leur accès à des réseaux de financement, donc à leurs perspectives d'institutionnalisation.

## **II.2b Les logiques des associations**

En matière de coopération internationale, deux dynamiques caractérisent les institutions les plus solides de la société civile marocaine :

- D'une part, la revendication d'indépendance qui se traduit notamment par la multiplication des sources de financement. Cette requête se croise avec les mots d'ordre affichés par plusieurs bailleurs qui affirment vouloir jouer plus un rôle de partenaire que de bailleurs. La fondation Ebert est sûrement la plus avancée de ce point de vue, ne distribuant pas d'argent directement mais prenant en charge directement la logistique et les dépenses relatives à un projet. Ce qui requiert d'ailleurs une extrême souplesse financière et budgétaire.
- D'autre part, la tendance à recourir à l'international lorsque les dossiers locaux piétinent. Dans la veine du Forum de Porto Alegre par exemple, des militants investissent désormais plus facilement une militance internationale plus gratifiante et moins coûteuse, au détriment d'une action locale, ingrate et parfois déprimante. Si ce phénomène n'a rien d'exceptionnel au regard de la sociologie de l'action collective, il pose concrètement le problème du renouvellement de ces individus. Or, une première génération a pu animer de façon extrêmement active la société civile marocaine, dans l'espoir de faire changer les choses, souvent après un long parcours politique. Au contact de la réalité et dans une dynamique plus institutionnelle, les rétributions de l'engagement risquent d'être désormais moins payantes, tant au plan symbolique que matériel.

L'un des enjeux que pose aujourd'hui le développement de la société civile marocaine est donc clairement celui du statut de ses militants, souvent bénévoles, qui doivent trouver dans l'engagement une plus-value personnelle qui ne peut se réduire à la satisfaction de travailler pour la collectivité. C'est pour cela qu'il nous semble que les programmes de formation qualifiante doivent être soutenus, de même qu'il convient de soutenir les structures organisationnelles des associations. C'est un constat qui fait écho à ce qu'on a pu observer au Cameroun.



## CHAPITRE 2

### ESSAI DE TYPOLOGIE(S)

Les itinéraires camerounais, ghanéen et marocain de la société civile laissent apparaître un certain nombre d'éléments de ressemblance et de dissemblance sur lesquels nous nous proposons de revenir en détail un peu plus loin. Est-il possible d'en inférer une typologie commune des ONG ou organisations de la société civile ? Avant de tenter de répondre à cette question, voyons comment se présente le paysage des ONG dans chacun des trois pays retenus.

#### **I. Cameroun : typologie et temporalités des organisations de la société civile**

Deux axes permettent d'appréhender l'ossature de la société civile camerounaise : les temporalités et le type d'activités de ces organisations non étatiques. Pour ce qui concerne la variable temporelle, à l'instar de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, au risque de paraître redondant, rappelons que les années 1990 correspondent à une césure politique et sociale qui a œuvré dans le sens de la « libéralisation » et de l'avènement formel de la liberté d'association. Dans cette optique, les activités et l'ossature de la société civile ont connu des variations importantes qui structurent donc le « second axe » de notre regard dialectique.

Pour autant, cette évolution ne recouvre pas dans tous les secteurs un processus linéaire. Le changement sociopolitique comme l'avènement de la modernité de la société civile sont marqués par des continuités et des discontinuités qui rendraient caduque toute tentative de raisonnement « évolutionniste ». En effet, des associations à socle communautaire qui ont survécu à la « démocratisation » aux associations plus récentes bâties sur le mode de la promotion et/ou de la défense d'intérêts sectoriels (santé, éducation, droits de l'homme, assainissement urbain, etc.) c'est une dialectique ancienne dans les sciences sociales qui a été revitalisée : les jeux alternatifs entre des solidarités communautaires et des solidarités organiques. Ici, comme ailleurs, il convient de dépasser ce que Durkheim concevait comme une évolution linéaire (de la « solidarité mécanique » à « la solidarité organique »), pour épouser le regard d'un autre père fondateur (Max Weber) dont les intuitions soulignaient déjà la simultanéité des deux types de régulations sociales.

C'est dans cette perspective que se laisse observer une structuration de la société civile camerounaise où se mêlent des organisations bâties respectivement sur les flancs de la « socialisation communautaire » et de la « socialisation sociétaire », pour reprendre la terminologie wébérienne. Ainsi, la typologie camerounaise que nous présentons ici voudrait rendre compte de la complexité de l'évolution de la société civile avec ses strates anciennes, leurs reformulations actuelles et des pôles d'action civique inédite pour leur part. Il s'agit donc de mettre en lumière cette ossature composite à partir des associations communautaires ; des associations de pairs notamment dans les quartiers urbains ; des associations à but humanitaire ; des associations corporatistes (au sens strict du terme) ; des syndicats ; des médias. Le sens de cette typologie sommaire est de souligner les changements dus à la libéralisation et la tentative de recomposition d'un nouveau lien social sur fond de crise économique et de paupérisation des populations camerounaises dans leur ensemble.

##### **I.1 Les associations à socle « communautaire »**

Plus connues sous le nom d'associations de « ressortissants », ces associations étaient de celles qui étaient tolérées voire encouragées sous le parti unique. Elles se composent sur un mode d'apparence villageois et visent à regrouper dans les villes des ressortissants d'un même village, d'un même lignage,

d'un même clan. Elles sont difficiles à recenser puisque la majorité d'entre elles n'avait pas le devoir de souscrire à une existence légale dans la mesure où les réunions hebdomadaires ou mensuelles sont régies par le modèle de la réunion de la famille élargie avec ses chefs, ses aînés, ses cadets temporaires, etc.

Ces associations sont construites dans le but d'assurer une solidarité matérielle et sociale entre les membres issus d'une matrice commune qui définit l'association. L'absence de statut légal n'empêchait pas le contrôle politique par le biais des chefs de quartiers qui étaient aussi les responsables des « cellules de base » du parti unique. Lorsque ces associations dépassaient l'espace circonscrit d'une base du parti, elles n'en demeuraient pas moins sujettes à des marques d'allégeance au parti par le truchement de ses leaders qui pouvaient être invités à adhérer au parti. Ils devenaient ainsi le relais de l'idéologie du régime au sein de la « communauté ».

À la fin des années 1990, ces associations ont connu des chemins divers et des évolutions notables. En effet, elles ont épousé les contours du changement politique. Certaines se sont radicalisées en s'émancipant de la sujétion politique au parti dominant et en affirmant leur adhésion aux idiomes de l'opposition. De 1990 à 1997, elles ont connu des regroupements avec d'autres associations, sur un mode qui sacrifiait le clan, le lignage ou l'ethnie à la région, de telle sorte que certaines d'entre elles devenaient des lieux de réflexion et de débats politiques. Ainsi furent-elles aussi traversées par le clivage majorité présidentielle/opposition. L'Ouest du Cameroun réputé proche de l'opposition menée par l'anglophone John Fru Ndi a vu émerger par exemple deux grandes associations de regroupements de « ressortissants » de cette province, l'une proche du pouvoir en place (le CRATRE), l'autre résolument acquise à la cause de l'opposition (le LAAKAM).

Au-dessus des petites associations jadis apolitiques qui continuent à œuvrer pour leurs membres et pour « le village », se jouent donc des alliances qui préfigurent des groupes de pression de tous ordres sur le plan politique.

Aux confins de ces associations de ressortissants et des solidarités « communautaires », sont aussi nées les associations sportives. Chaque grande ville camerounaise, en particulier Douala et Yaoundé, a abrité des clubs de football notamment, qui devenaient des porte-flambeau du clan, du lignage et du quartier. Les premières réussites (des années 1970 aux années 1980) des clubs camerounais sur le plan africain sont issues de ce type de clubs. Ils manifestaient déjà une acuité de la polarisation très variable à l'intérieur de laquelle se meut l'ethnicité. Par exemple, il n'était point besoin d'être ressortissant du « clan » pour devenir une idole de celui-ci à partir du moment où l'acteur portait haut le flambeau de la communauté. En revanche, il était risqué de passer d'un club communautaire à un autre, sauf si les deux équipes n'étaient pas concurrentes (équipes appartenant par exemple à deux divisions différentes). Cette nomenclature a implosé avec la crise économique et la pression communautaire a cédé la place à la régulation libérale de ce petit monde qui jouit de la symbolique la plus forte. Ainsi ce sont les mécènes et les grandes entreprises qui structurent à présent l'univers de ces associations jadis communautaires. L'équipe nationale récupère donc toutes les attentes identitaires qui sont au plus bas dans les associations qui hébergent les équipes de football. Est-ce un hasard si depuis les années 1980 les associations sportives camerounaises réussissent peu sur un plan international où l'équipe nationale occupe une place de choix ? Le football n'est-il pas le miroir inversé d'une société (civile et politique) où la « nation » ploie sous les crispations identitaires communautaires ?

## **1.2 Les associations de pairs dans les quartiers**

Ce sont les associations qui regroupent de manière générale deux catégories de personnes : des individus appartenant à la même génération (associations de jeunes) d'une part et les associations de femmes d'autre part. Elles constituent un des terrains les plus fertiles en matière de regroupements associatifs et leurs activités portent sur des problèmes spécifiques liés à ces catégories. L'ethnicité est de plus en plus transcendée dans ces associations même si les mêmes membres peuvent se retrouver dans d'autres associations à base communautaire.

### **I.3 Les « nouvelles associations »**

- **La défense des Droits de l'Homme**

Il a été largement fait état de l'émergence de ces associations depuis les années 1990. Rappelons simplement qu'elles sont avec les médias (la presse écrite indépendante notamment) les sites principaux de cette « société civile » qui se définit « contre » le pouvoir institutionnel et précisément contre les exactions arbitraires dont sont victimes les citoyens face au pouvoir d'État. Le pôle principal de ces associations est la ville de Douala et, dans une moindre mesure, les fiefs provinciaux de la contestation politique (Bamenda dans le Nord-Ouest, Bafoussam dans l'Ouest et l'Extrême-Nord).

- **Les organisations humanitaires**

Qu'il s'agisse de santé ou d'éducation ces associations sont fondées sur le mode des relations transnationales, en partenariat avec d'autres ONG internationales occidentales dont elles sont souvent le relais local. Nous les avons présentées dans ce rapport à partir de l'exemple du sida. Elles symbolisent l'inégalité de la répartition géographique de l'aide « non-gouvernementale » et se situent pour la plupart à Yaoundé.

- **Les syndicats**

Longtemps réduit au monolithisme, le syndicalisme camerounais a suivi l'évolution politique du pays. Le syndicat unique, l'ex Union nationale des travailleurs camerounais (UNTC) a cédé sa place à un pluralisme syndical qui suit les grandes lignes du clivage politique local. L'UNTC est devenu l'Organisation syndicale des travailleurs du Cameroun (OSTC) avant le changement politique de 1990. Elle est restée proche du parti unique avant de s'en dissocier par des attitudes sous un autre label : Confédération syndicale des travailleurs du Cameroun (CSTC). Et c'est le pouvoir qui a agi pour faire pencher la balance en sa faveur en créant un « contre-pouvoir syndical » proche des attitudes du statu quo d'avant la libéralisation : l'Union des syndicats libres du Cameroun (USLC). Reste que le syndicalisme camerounais est embryonnaire et ferait pâle figure en comparaison par exemple avec les syndicats au Burkina Faso, actifs de longue date.

- **Les associations corporatistes**

Composées de « corps de métiers », elles émergent dans la seconde moitié des années 1990. Les plus en vue sont constituées par les métiers du droit — notamment la très active Association des femmes juristes du Cameroun — qui militent, agissent et gagnent du terrain dans les combats qui concernent les droits des femmes. Sans être révolutionnaires, ces juristes agissent pour que les femmes fassent appliquer leurs droits et les défendent notamment dans les dossiers qui concernent la subordination sociale de la femme à l'homme. Elles se sont surtout illustrées dans leur combat contre les violences faites aux femmes. Elles se battent aussi pour dénoncer les lois qui manifestent peu ou prou une primauté des prérogatives masculines sur celles des femmes, notamment en matière de litiges familiaux (divorce, héritage, pensions alimentaires, etc.).

Les avocats aussi représentent une nouvelle forme de groupe de pression, non plus à travers des associations mais par le truchement du barreau qui passe pour être une des cibles des vexations officielles.

## **II. Ghana : vers une plus grande autonomie institutionnelle**

Actuellement, il existe environ deux milliers d'OSC qui se partagent le champ associatif ghanéen. Elles sont de différentes tailles avec des objectifs apparemment variés. Mais en dépit de cette grande diversité, il est possible, malgré tout, d'en dresser une typologie articulée autour de trois séries de critères fondamentaux.

## II.1 Le statut juridique du créateur

Quatre catégories d'OSC sont à distinguer en termes de personnalité physique ou morale.

- **Les OSC créées par l'État ghanéen lui-même**

Cela a été notamment le cas sous le régime militaire du PNDC dans les années 1980. L'État soutenait les OSC en mettant à leur disposition toute sa puissance publique, sa logistique et des ressources financières et humaines ; en contrepartie, les OSC acceptaient de jouer le rôle de courroie de transmission entre l'État et les populations. E. Gyimah-Boadi, M. Oquaye et K. Drah, chercheurs à l'Université du Ghana à Legon (Accra), proposent d'appeler ce type d'OSC par une sorte d'euphémisme paradoxal et savoureux : « *Government Non-Governmental Organizations* » (Organisations non-gouvernementales gouvernementales)<sup>146</sup>. Sont dans ce cas, par exemple, le *31st December Women's Movement* (DWM), la *Ghana Private Road Transport Union* (GPRTU), le *Council of Indigeneous Business Association* (CIBA) et l'*Association for the Committees for the Defence of the Revolution* (ACDR). Le Ghana a connu ce genre d'OSC dans les années 1969, qui étaient considérées comme des ailes marchantes du régime autoritaire de Kwame Nkrumah.

- **Les OSC impulsées par les personnes physiques ou morales non-étatiques**

Les plus nombreuses, elles ont pour base le volontariat et l'autonomie, et couvrent un large éventail d'intérêts socio-économiques relevant du domaine privé ou public. Les individus ont une possibilité de choix qui peut être déterminée en fonction d'intérêts personnels ou de motifs utilitaires. **Ce sont les OSC de ce genre, contrairement aux OSC gouvernementales, qui ont proliféré ces douze dernières années et qui ont le vent en poupe actuellement.** On estime qu'elles constituent environ 80 % des deux mille OSC existantes qui sont soit des associations autochtones, soit parfois des antennes d'ONG internationales.

- **Les OSC créées au sein de la forte diaspora ghanéenne**

Cette diaspora est estimée à environ 3 millions d'individus vivant notamment aux États-Unis, en Australie, en Asie du Sud-Est, en Allemagne. Citons, à titre d'exemple, l'*Asanteman Union Ruhrgebiet* (Duisburg), la *Kwakwadium Association Inc.* (New York), le *Council of Ewe Associations of North America* (CEANA) qui dispose de sections dans plus d'une dizaine de villes américaines (Chicago, New York, Atlanta, Los Angeles, Arkansas, Houston, Dallas, etc.) ainsi que dans l'Ontario (Canada), sans parler de la Grande-Bretagne, l'ancienne puissance coloniale. Le domaine d'intervention de ces associations va de l'appui matériel et moral à leurs membres, aux activités culturelles, en passant par le développement économique ou social, via la collecte des fonds, de médicaments, de matériel médical ou pédagogique. C'est ainsi que, par exemple, le CEANA a convoyé en mars 2001 de Toronto des appareils médicaux destinés à des hôpitaux dans la Volta Region au Ghana. Il en est de même pour la *Kwakwadium Association Inc.* qui a envoyé en 2000 du matériel médical pour une valeur de 15 000 dollars US à la clinique d'Akropong Akwapim, en 2001 un bus à la même clinique pour améliorer le transport et l'accessibilité des patients et des ampoules pour l'éclairage public au Comité de développement de la ville d'Akropong. Des exemples de ce genre ne sont pas exceptionnels au sein de la diaspora ghanéenne dont certains membres se sont mobilisés, lors de la présidentielle de fin 2000, pour adresser des messages électroniques à leurs concitoyens les appelant à voter pour le candidat de l'opposition, John Kufuor.

- **Les OSC confessionnelles, créées par les Églises instituées y compris l'islam et les nouveaux mouvements religieux issus de la mouvance fondamentaliste protestante**

Articulant la recherche du salut spirituel à celle du salut matériel, plus concret, ces OSC profitent incontestablement de la dévaluation de la théologie de la pauvreté, qui a longtemps caractérisé l'approche doctrinale des Églises historiques mais dont l'attractivité résiste mal à la paupérisation croissante de la

---

146. E. Gyimah-Boadi, M. Oquaye and K. Drah, « Civil Society Organizations and Ghanaian Democratization », CDD-Ghana Research Paper, n° 6, September 2000, p. 4.

population. Il s'y est progressivement substitué au sein des Églises chrétiennes tant catholiques que protestantes<sup>147</sup> une théologie de la culture matérielle et de la réussite sociale dont les accents ne sont pas sans évoquer le Max Weber de *L'éthique protestante et l'esprit capitaliste*. Les Églises chrétiennes et autres mouvements religieux vont donc se lancer dans le développement chacun avec ses armes et son histoire, étant entendu que catholiques et protestants, forts de leur insertion dans des réseaux transnationaux d'aide au développement et d'intervention humanitaire, possèdent une longueur d'avance sur les autres. C'est ainsi qu'on trouve au Ghana des relais locaux d'ONG chrétiennes internationales comme le *Catholic Relief Services* ou l'*Adventist Development Relief Agency*. Mais toute Église peut créer sa propre ONG. Il n'y a pas de règle en la matière, tout étant fonction de la sensibilité et de l'intérêt que les autorités de cette Église témoignent pour les questions du développement et du *self help*. Mais il faut également prendre en compte le lieu géographique : ainsi à Accra, la *Presbyterian Church* trouve plus intéressant de gérer des lignes de transport avec des autocars que de s'adonner au développement rural comme c'est le cas du *Tamale Archdiocesan Development Office* ou de la *Muslim Relief Association of Ghana*, situées dans des régions plutôt rurales et défavorisées. Nombre d'OSC confessionnelles se limitent à des rapports horizontaux avec le pouvoir et cultivent rarement un discours protestataire à l'instar de la *Catholic Bishops Conference* par exemple.

## II.2 Le domaine d'intervention

On peut, en s'inspirant de L. Diamond<sup>148</sup>, identifier sept secteurs d'intervention principaux des OSC au Ghana :

- **L'économique** : il s'agit d'activités de production ou de commerce auxquelles s'adonnent des associations ou des réseaux d'associations, la *Ghana National Association of Farmers and Fishermen* ou la *Ghana Association of Women Entrepreneurs* (GAWE).
- **Le culturel** : Il s'agit de l'organisation d'activités intellectuelles, ludiques ou récréatives impliquant la plupart des associations à base ethnique, des Églises ou des mouvements religieux.
- **L'information et l'éducation** : on distingue ici les organisations vouées à la production et à la circulation des idées ainsi qu'à l'information : *think tanks*, médias, milieux universitaire et artistique, etc. Le *Ghana Center for Democratic Development* (CDD) est une OSC qui entre parfaitement dans cette catégorie.
- **La défense d'intérêts catégoriels ou corporatistes**, domaine naturel d'intervention des syndicats, des groupements socio-professionnels, des paysans, etc., telles l'influente *Trade Union Congress* (TUC) ou la *Ghana National Association of Teachers* (GNAT).
- **Le développement**, généralement identifié avec les groupes d'entraide communautaire parallèlement à bon nombre d'OSC autochtones et étrangères.
- **La protection** de l'environnement, des droits de la femme, de l'enfant, des handicapés et des personnes âgées, etc.
- **Le civique**, entendu comme promotion d'une pratique non partisane d'amélioration de la gouvernance démocratique globale : socialisation aux droits de l'homme, éducation au vote, contrôle des élections, la lutte anti-corruption, etc.

Il convient de bien noter, toutefois, que cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité et que les domaines d'intervention énumérés ne sont pas forcément exclusifs les uns des autres. Ainsi, comme on le verra plus loin, la *Ghana Association of Women Entrepreneurs* (GAWE) ne se limite pas à la promotion des

147. Cf. C. M. Toulabor, « Quand le diable lit la Bible. Nouvelles Eglises, modernité et socialisation à Accra (Ghana), dans F. Constantin et Ch. Coulon (dirs.), *Religion et transition démocratique en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 27-49.

148. L. Diamond, « Towards Democratic Consolidation », *The Journal of Democracy*, 5(3), July 1994, p. 6.

activités commerciales de ses membres mais se signale également par des interventions dans le domaine de l'éducation. De même, les activités du *Ghana Center for Democratic Development* (CDD) vont au-delà du simple *think tank* et embrassent tout le volet civique en vue de la consolidation d'une gouvernance démocratique et de sa durabilité. **Aussi faut-il souligner avec force que, quelle que soit la typologie adoptée, celle-ci ne peut qu'être imparfaite et la typologisation ne doit pas être perçue comme une image figée de la réalité sociale mais comme une tentative d'explicitation de sa complexité.**

### II.3 L'organisation en réseaux ou en fédérations

Pour minorer leurs coûts de gestion et gagner en efficacité et visibilité, certaines OSC se sont regroupées en réseaux ou fédérations au sein desquels chaque membre conserve son autonomie. Il s'agit d'une **mutualisation** des moyens disponibles. C'est une tendance qu'on observe depuis certain temps au Ghana et qui traduit probablement un certain degré d'institutionnalisation (cf. infra.) des OSC. De grands regroupements existent, qui tendent à jouer un rôle structurant dans le milieu associatif. On peut citer à cet égard la *Ghana Association of Private Voluntary Organisation in Development* (GAPVOD), l'*Integrated Social Development Center* (ISODEC) ou le *Civil Society Coordination Council* (CIVISOC).

## III. Maroc : les voies de la professionnalisation

La typologie proposée par G. Denoex et L. Gateau<sup>149</sup> résume les modalités d'organisation de la société civile marocaine à la veille des années 2000. Elle est d'ailleurs souvent évoquée par les acteurs marocains, qui se l'ont appropriée pour qualifier ou discriminer telle ou telle association.

### III.1 Des associations régionales dites « makhzénienne »

Elles sont créées à l'initiative du palais, dès la moitié des années 1980, afin d'accompagner le quadrillage sécuritaire des villes par une intégration des « nouvelles » élites urbaines dans un contexte de tensions sociales croissantes. Elles sont dirigées par de très proches personnages du Palais et mènent essentiellement des activités caritatives, de mécénat, et de faire valoir de la ville (exemple : Association *Fes Saïss*, Association *Ribat Al Fath*, Associations *Bouregreg*, etc.).

### III.2 Des associations à vocation économique et sociale

Elles se développent notamment dans le domaine de la santé, de l'appui à la petite et moyenne entreprise (puis, chronologiquement parlant, au micro-crédit) et enfin du développement rural, notamment par le biais de l'intervention de Marocains résidant à l'étranger.

### III.3 Des ONG politiques

Elles se mobilisent essentiellement dans trois secteurs : les Droits de l'Homme, sous la houlette de deux associations mère, l'Organisation marocaine des Droits de l'Homme (OMDH) et l'Association marocaine des Droits de l'Homme (AMDH), le statut de la femme et enfin la question berbère. A ces trois secteurs, il faudrait ajouter depuis les années 1996/1997, la lutte contre la corruption et le développement des associations politiques citées plus haut, moins centrées sur une activité de plaidoyer en faveur d'un secteur et plus articulées autour de la mobilisation d'élites politiques, au fond à l'antichambre de parti (*Alternative, Maroc 2020*). Il faudrait surtout ajouter à cet inventaire des associations politiques, les associations nationales ou locales islamistes, essentiellement organisées autour de l'association fondatrice *Adl wa l'Ihssan*, dirigée par le Cheikh Yassine, vieil opposant à Hassan II, et de l'association *Harakat attawhid wa l'Islah*, dont le rapprochement en 1997 avec le Mouvement populaire démocratique constitutionnel (MPDC) donnera naissance au Parti de la Justice et du Développement (PJD). Les organisations gravitant autour de l'association *Adl wa l'Ihssan* sont particulièrement illustratives d'un

---

149. *Op. cit.*

mode de développement en grappe. Ainsi, l'association *Insaf* est l'association « mère » des femmes de la *jamaa* (l'association). Sa présidente à Salé nous explique qu'il y a « *plusieurs associations, des petites associations à l'échelle locale qui sont autonomes mais que nous aidons : par exemple l'association Tanouir Lmraa à Témara, l'espace de la femme et de l'enfant à Rabat. D'autres associations sont financées par la Jamaa* ». Une responsable de l'association explique d'ailleurs cette stratégie comme une sorte de coup de force vis-à-vis de l'autoritarisme des pouvoirs publics : « *avec l'esprit makhzénien qui a insufflé dans tous les cerveaux la crainte du makhzen et de la police, les gens ont peur de toute activité pouvant toucher les pouvoirs publics. Ils préfèrent l'action associative car elle est organisée et publiquement reconnue. Donc, nous avons décidé de nous ouvrir et de descendre sur le terrain. Mais du fait de l'oppression politique, nous n'avons pas de lieux publics pour faire état de nos activités. Nous n'avons pas de siège de l'association (i.e : Insaf), car notre seule source de financement provient de la Jamaa. Donc, nous avons décidé de travailler en partenariat et de les développer* ».

Cette dernière explication peut être, en partie du moins, mise en doute, au regard de l'activisme de l'association sur des scènes particulièrement exposées : le champ étudiantin a également été particulièrement investi par l'association du Cheikh Yassine qui a su s'imposer ces dix dernières années comme la principale force politique sur les campus. Le dernier congrès de l'Union nationale des étudiants marocains (UNEM) a eu lieu en 1981. Pour des raisons de conflit interne, il ne désigne ni président ni comité exécutif. Et les étudiants de *Adl wa l'Ihssan*, qui fonctionnent sur un mode organisationnel proche de celui des groupes socialistes et d'extrême gauche des années 1970 et donc sur un modèle proche de celui de l'UNEM de 1978 entendent investir cette organisation « fantôme » afin d'en saisir la charge révolutionnaire et contestataire qu'elle continue de véhiculer, afin également de s'imposer en interlocuteur unique face aux autorités universitaires. En tout état de cause, les étudiants de l'association, avec ou sans UNEM, organisent les campus, s'occupent tant des débats politiques qui y ont lieu que des conditions de vie matérielles des étudiants : logement, bourse, bibliothèques tournantes, résumés de cours, annales d'examens, etc. Ainsi, c'est par le biais de l'activisme islamiste que s'effectue aujourd'hui les re-politisation des campus marocains, agités tant par des problèmes internes (crise sociale, absence de débouchés, chômage des jeunes diplômés) et des crises internationales particulièrement mobilisatrices, au premier chef desquels le conflit israélo-palestinien et, récemment, la guerre en Irak. Au fond, cette troisième proposition de typologie après la ghanéenne et la camerounaise, montre quelque spécificité, mais très peu quant au fond et à la forme. En revanche, c'est moins leurs activités et leurs structures que leur mode d'interactions avec les autres institutions et organisation sociales qui peuvent distinguer les associations marocaines, ghanéennes et camerounaises. Si elles témoignent ainsi de leur inscription dans des sociétés aux modes d'organisations variables, plus ou moins libérale, plus ou moins corporatiste, plus ou moins communautaire, elles donnent lieu également à la mobilisation de différents répertoires d'action collective. De ce point de vue, plutôt que la typologie précédente, nous aimerions attirer l'attention sur le développement au Maroc, via la société civile, de nouvelles modalités d'actions collectives et d'action publique.

### **III.4 Transformations des répertoires d'actions : une nouvelle génération d'associations ?**

Cette typologie, si opératoire soit-elle, ne rend donc pas compte de l'émergence de nouveaux types d'associations articulées autour de nouvelles activités :

- D'une part, en termes de coordination de l'action associative, par le biais de la mise en place d'associations telles que *l'Espace Associatif*, sorte de fédération associative (*L'Espace associatif* prétend, sur le papier, non seulement contribuer au renforcement institutionnel de ces associations, à l'amélioration des capacités de leurs cadres, mais également à la promotion de mécanismes de concertation, de coordination et de partenariat, à « *l'encouragement du lobbying, notamment par le dialogue et la pression sur les institutions nationales et internationales* ») ou par l'inscription, non sans heurts, d'autres associations comme organisatrices ou coordinatrices d'un champ ou d'un secteur : par exemple l'association AMSED (cf. *supra*) dans le secteur des petites associations de micro-crédit ou de développement social ; ou encore l'association ADFM (Association démocratique des femmes du Maroc) qui s'impose progressivement comme leader parmi les associations féminines.

- D'autre part, ce nouvel âge associatif se caractérise par un nouveau type d'inscription de l'action associative dans la mise en œuvre de politiques publiques, notamment dans les secteurs sociaux. La création de la Fondation Mohammed V, du Fonds Hassan II ou encore de l'Agence de développement social contribuent à une réorganisation de l'action de ces acteurs publics et privés, qu'on ne peut plus classer en associations makhzénienne ou non makhzénienne, en associations politiques ou associations sociales. Avant de revenir à ces nouvelles configurations d'action publique, il convient de s'arrêter sur les transformations des répertoires d'actions dont joue la société civile.

Tandis que s'exposent ainsi ces figures, un vocabulaire s'est constitué ou se *vulgarise*, témoignant de l'élargissement d'un univers de sens, mais encore de la consolidation d'idiomes communs qui structurent un jugement de la société et du politique : malgré des dissensions, des différences de vue et les concurrences plus ou moins déclarées entre certaines personnes ou organisations, la société civile marocaine semble relativement soudée et cohérente en ce qui concerne le diagnostic porté sur l'état de la société comme sur les médecines à lui prodiguer. Elle trouve en partie langage avec le catéchisme des institutions financières internationales : « les réformes promues par la Banque mondiale traduisent une norme (le moins d'État, le libéralisme, le libre-échange), une obsession (la recherche de la simplicité, qui à entrer en contradiction non seulement avec une réalité plus complexe mais aussi avec les principes les plus élémentaires de politique économique), un refus (le politique) et un mode de pensée (le dualisme) »<sup>150</sup>.

### **III.4a Pour la première génération**

Outre le travail social qui occupe la majorité des bénévoles ou salariés de la « société civile » marocaine, les membres de cette dernière, et surtout ses porte-voix, utilisent des répertoires d'actions peu violents fondés essentiellement sur la communication et l'information :

Campagnes d'information et d'éducation comme dans le cas de *Afak* à qui sera d'ailleurs rapidement reproché de communiquer plus en français qu'en arabe ou dans le cas de *Transparency* qui crée un observatoire national de la corruption, dont les travaux sont communiqués par conférence de presse ou grâce à la publication d'une *Revue de presse* exhaustive sur la question ; publications de rapports d'expertise dans les cas par exemple de *Maroc 2020*, « les 100 mesures », ou code de la famille alternatif rédigé par *l'Union action féminine*, ou de lettres ouvertes, rapports et autres recommandations à l'adresse des responsables politiques pour l'association *Alternatives*. En tout état de cause, le mode d'action le plus remarquable de ces premiers militants de la société civile est sûrement la publicité et la médiatisation.

### **III.4b Pour la seconde génération : mobiliser, être professionnel, faire du lobbying**

#### **• Mobiliser**

Plus récemment, la société civile est *sortie dans les rues*, pour ainsi dire : à l'occasion de la grande marche pour défendre ou pour contester le projet de plan d'intégration de la femme, en mars 2000 et plus récemment encore à l'occasion de l'organisation de sit-in et manifestations silencieuses en mémoire des disparus des années de plomb depuis 2000, à l'initiative de *l'Association marocaine des droits humains* et du *Forum Justice et Vérité*<sup>151</sup>. Les associations de diplômés-chômeurs avaient tout le long de la décennie continué à organiser des occupations de bureaux et sit-in devant le Parlement, mais curieuse-

150. B. Hibou, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, n° 8-9, 1998, p. 116.

151. Le Forum Justice et Vérité a été créé en novembre 1999 par des victimes des « années de plomb », des disparitions forcées, des arrestations arbitraires, de la torture et d'anciens exilés. Des personnalités d'État ont vu leur responsabilité mise en cause dans les exactions ; très peu ont été limogés. Mais l'inscription du débat dans les médias et l'espace public est remarquable, faisant tomber plusieurs tabous : exécutions illégales, torture, enlèvements, pouvoirs du Roi, etc. De ce point de vue, ce mouvement doit être comparé aux mobilisations du même type qui se sont développées en Amérique du Sud après le renversement de dictatures, ou en Afrique du Sud après la suppression du régime de l'Apartheid. A cette différence près que dans le cas du Maroc, le régime ne s'est pas transformé et que le droit d'inventaire reste encadré par l'intouchabilité de l'institution royale. A titre de comparaison, cf. S. Lefranc, *Politiques du pardon*, Paris, PUF, 2002.

ment, elles sont rarement associées à la « *grande famille de la société civile* »<sup>152</sup>. Clairement, c'est également l'attitude choisie par les associations islamistes, au premier chef desquelles l'association *Adl wa l'Ihssan*.

#### • Se professionnaliser

Cette seconde génération se caractérise également par une professionnalisation ou une spécialisation de ses activités : d'une part, du fait de l'importance accordée à la *formation* par les différents programmes d'accompagnement, d'aide ou de promotion de la société civile, d'autre part du fait du développement de certaines ONG, qui requiert un dispositif administratif, humain et d'encadrement pérenne. Ceci a deux conséquences : d'abord la constitution d'un salariat de la société civile, dont nos entretiens ont montré à quel point il peut souffrir d'un manque de compétences techniques mais également d'un déficit de ressources matérielles (et l'on renoue là avec le problème récurrent du financement des frais de fonctionnement des structures associatives). Ensuite, la formation d'un corps d'experts ou de techniciens, notamment juristes, économistes, dans une moindre mesure sociologues ou urbanistes) qui mettent à disposition de l'activité associative leurs compétences, parfois de façon bénévole, parfois contre rémunération dans le cadre de programmes budgétisés et financés par des bailleurs extérieurs. Cette dernière remarque nous semble importante dans la mesure où il s'agit de mettre l'accent sur le développement de métiers, la formation de spécialistes et sur la constitution d'un marché qu'il convient de considérer en tant que tel, avec ses monopoles et ses dynamiques.

Cette émergence « d'experts » s'observe également d'ailleurs en matière de recrutement dans des organismes publics : si la constitution du gouvernement d'alternance a vu l'arrivée dans des cabinets ministériels de nombres d'universitaires ou spécialistes dans tel ou tel domaine, on constate également d'importants flux de la société civile vers la société politique. Dans certains cas, les logiques peuvent s'apparenter à des logiques de cooptation. L'exemple souvent mis en exergue est celui de O. Azziman, longtemps militant des Droits de l'Homme, actif au sein de l'OMDH, nommé ministre des Droits de l'Homme puis ministre de la Justice dans les années 1990. Plus récemment, un autre exemple a défrayé la chronique : celui de D. Benzekri, militant s'il en est des Droits de l'homme, fondateur du groupe *Ilal Amam* dans les années 1970 avec A. Serfaty par exemple, prisonnier politique au désormais célèbre *Derb Moulay Chérif* puis à *Kenitra* où il passe 18 ans dans les geôles, vice-président de l'OMDH et fondateur en 2000 du *Forum Justice et Vérité*. Il est nommé, à la surprise générale, Secrétaire général du Conseil consultatif des Droits de l'homme, présidé d'ailleurs par O. Azziman, à l'automne 2002. Au-delà de ces exemples sur-médiatisés, il nous semble important de souligner que dans les secteurs sociaux notamment, sont recrutés des membres du secteur associatif, pour leur engagement ou leur expérience. Ainsi, le Secrétaire d'État actuel chargé des Handicapés est lui-même président d'une association de Handicapés à Salé. L'Agence de développement social recrute massivement dans le terreau associatif, etc.

Pour ce qui est de la constitution de nouveaux corps de métiers, les exemples ne sont pas très nombreux mais ils concernent essentiellement des secteurs de prise en charge nouveau, où les structures de formation n'existent pas encore au Maroc. Ils impliquent par conséquent un travail de discussion et de concertation avec l'administration de l'éducation nationale pour pérenniser ces filières de formations. Des programmes qualifiants sont mis en place. Ainsi, l'association *Handicap international* s'est engagée dans un programme de formation diplômante en orthopédie. Le SCAC également s'est engagé dans un programme « maisons familiales rurales », afin de contribuer à la formation des jeunes exploitants agricoles.

Mais au-delà de ces rares exemples de programmes de formation particuliers, la problématique de la formation se heurte essentiellement à la dialectique salariat/bénévolat. Elle se complexifie lorsque le militant formé devient expert et peut ainsi prétendre légitimement à un métier régulièrement rétribué en échange de ses compétences. Ce que les associations, peu dotées en fonds propre, ne peuvent assurer.

---

152. A ce sujet, nous renvoyons à F. Vairel, « Faire entendre une voix dans le Maroc de la réforme autoritaire », papier présenté au Centre Jacques Berque, Rabat, 6/12/2002.

Elles servent alors en quelque sorte à des lieux de formation dans un contexte où les taux de chômage urbain officiels avoisinent les 20 % (le chômage touche particulièrement les jeunes diplômés alors que la moitié de la population a moins de 25 ans).

Les lignes budgétaires accordées à la formation peuvent être également utilisées indirectement pour le soutien et l'accompagnement des structures permanentes des associations. Mais du fait de son caractère récurrent et non cumulatif, parfois tautologique (de nombreux appels d'offres aujourd'hui consacrent une part importante à la formation de formateur, etc.), la part accordée à la formation peut conduire à une routinisation de l'action, peu articulée avec les objectifs premiers de la mobilisation associative. Dans certains cas, elle peut saper la dynamique associative, en consacrant son institutionnalisation. A tel point, que certains bailleurs de fonds s'interrogent aujourd'hui sur la pertinence de ces lignes budgétaires.

- **Faire du lobbying**

Cette seconde génération se caractérise aussi par la mobilisation de *nouveaux répertoires d'action*. Si jusqu'en 2000 ils étaient rares et peu employés, les termes de « plaidoyer », de « lobbying » et de « campagne » sont désormais centraux dans leur gamme d'action, au delà d'ailleurs des frontières marocaines. Ainsi, ces dernières années ont été le théâtre de mobilisations sectorielles, rassemblant sur le modèle de l'organisation de mouvements sociaux, différentes associations et personnalités politiques encouragés par les pouvoirs publics, des bailleurs de fonds, essentiellement nord-américains et allemands, et coordonnées souvent par *l'Espace associatif* qui, changeant de locaux, acquiert progressivement un rôle plus pérenne d'organisateur de campagne de lobbying.

Nous allons décrire plus loin les différentes formes qu'ont prises ces activités de lobbying et leurs conséquences sur la structuration et l'institutionnalisation de la société civile (autour d'organisations confédérales, de comités inter-associatifs, de mouvements sociaux). Mentionnons ici que si cette activité de lobbying, que revendique désormais un nombre important d'associations, dans les domaines politiques ou généraux (associations de Droit de l'Homme, de lutte contre la corruption) mais également dans des domaines plus sectoriels où l'enjeu est également d'infléchir le droit et la réglementation (associations de femmes, de soutiens aux handicapés, d'actions sanitaires et sociales), transforme les structures associatives, introduisant un niveau « fédéral », elle se heurte aux contraintes du champs politique marocain. Les techniques et les réseaux de mobilisation se perfectionnent se solidifient. Mais le principal problème demeure celui de l'interlocuteur, comme en témoigne le dossier du Plan d'intégration de la femme au développement. Ainsi, un bailleur de fonds, qui a soutenu les associations de femmes pour la réforme de la loi sur les associations et parallèlement pour la défense de la réforme de la *Mudawana*, remarque :

*« Avec Youssoufi, c'est vrai qu'on a perdu un peu de temps avec des ministres. Il nous fallait passer du soutien du réseau au soutien du plan d'action par rapport au plan d'intégration. Il fallait aider à structurer sa défense. Mais la limite du système, c'est qu'il est fuyant. Il est difficile d'identifier le point où il faut faire pression. Par exemple, on a aidé des ONG dans des collectifs pour amender des projets de loi ; des députés viennent, écoutent et s'en vont. Il est difficile dans ces conditions de faire du lobbying. C'est évident que la démarche professionnelle à ses limites au Maroc : On lobby qui ? On sait faire bien sûr. On invite au Hilton des députés. Ils viennent mais ils ne disent pas ce qu'ils attendent. On ne connaît pas leur point de vue. On a développé de l'expertise en la matière avec des ONG. Et on a cherché des interlocuteurs, des partenaires au sein des pouvoirs publics, du gouvernement. Mais ce n'est jamais le bon interlocuteur. Les partis politiques ? Suivant la personne qui vient, les avis changent. L'un vient, on discute. Puis la fois suivante, c'est un autre qui vient et c'est comme si on ne s'était rien dit. On a formé des femmes par exemple dans le cadre de la préparation de la liste nationale. Pour qu'elles aient les compétences nécessaires à la députation. Celles qu'on a formées n'ont pas figuré sur les listes !*

*Mais on essaie quand même de capitaliser ces expériences. (...)*

*Voilà, notre problème pour le lobbying c'est celui là : tu n'arrives pas à identifier les groupes cibles : qui est partie prenante ? Qui est touché, concerné, intéressé ? C'est une déperdition d'énergie, d'effica-*

*citée. Parce que les règles et les acteurs ne sont pas clairs. C'est compliqué dans le cadre d'un plaidoyer pour des préférences catégorielles.*

*On a quand même pu faire quelques petites expériences : par exemple dans le cadre de la lutte contre la corruption. La commission a vu le jour suite au travail des associations et notamment de Transparency. Une commission de la moralisation de la vie publique a été créée. Mais lorsque c'est Lhlimi qui l'a prise en charge, le projet est retombé comme une baudruche. Ça glisse au fond parce qu'on ne connaît pas, ou on ne comprend pas la volonté des acteurs centraux. Alors Transparency s'est retirée.*

*Pareil pour les femmes : On a eu l'expérience Saâdi, puis la nomination d'une déléguée à la femme, à la condition de ne pas parler du plan d'intégration, et maintenant, plus rien : même plus un ministère délégué ou un secrétariat d'État. La femme n'est plus un problème. En fait, les autorités ont très mal vécu le risque qui s'est dessiné autour de la question. Au lieu d'organiser le conflit, il l'ont évacué. C'est toujours cette obsession marocaine de la stabilité. Surtout ne pas y réinjecter un peu de politique.*

*Mais je dois ajouter aussi que nous n'avons jamais eu le moindre problème pour organiser quoi que ce soit. Jamais eu aucune interdiction. Bien sûr, parfois nous avons eu maille à partir avec les autorités, nous avons dû discuter ».*

Quoi qu'il en soit, les activités de lobbying ont incontestablement poussé les associations à une activité juridique et à une sensibilisation aux questions de Droit. Outre la mobilisation autour de la nouvelle loi sur les libertés publiques<sup>153</sup>, des questions plus sectorielles ont poussé nombre d'associations à la spécialisation juridique. Citons le cas des associations de femmes qui se mobilisent en faveur de la réforme du Code du statut personnel et qui annoncent aujourd'hui s'engager dans un effort d'*ijtihad* (c'est à dire d'interprétation de la loi divine). Citons un autre cas qui nous semble tout aussi intéressant, celui de la défense des personnes handicapées et notamment du débat qui s'est construit autour de la notion de « droit à la différence ».

Au moment de notre enquête, une loi était en cours d'élaboration à propos des conditions d'accessibilité des lieux publics aux handicapés. Ce projet de loi se heurtait à différents lobbies qui se sont mobilisés pour ou contre la formulation du projet (la loi concerne les infrastructures à construire, tandis que les associations de handicapés voulaient l'étendre à l'ensemble des infrastructures existantes). Dépité, un responsable d'association, pourtant membre du Conseil consultatif des Droits de l'Homme (et donc pas totalement marginalisé à priori sur la scène politique), nous disait :

*« Puisque toutes les grandes infrastructures publiques sont déjà là, qu'est ce qu'on va construire dans les 50 ans à venir ? et puis si on attend, on va attendre faire des villes nouvelles pour les handicapés ? Alors sans cette loi, on allait quand même chez les gens et on essayait de les sensibiliser au problème de l'accessibilité, et ça marchait. Maintenant, il va te dire mais la loi ne me permet pas de faire ça. Donc ils vont trouver le prétexte pour ne rien faire. Donc, c'est une loi dramatique ; c'est une loi d'exclusion, c'est une loi discriminatoire, une loi d'apartheid. avec cette loi, c'est comme si tu vas écrire "interdit aux chiens et aux handicapés" ».*

— *et quels lobbies derrière cette loi ?*

*« Les lobbies des constructeurs, des bâtisseurs, des organismes publics. On a fait tout un travail sur l'accessibilité, et par exemple pour l'ONCF, les travaux d'accessibilité vont leur coûter 50 milliards de centimes, pour rendre toutes leurs gares accessibles. Alors eux, au lieu de dépenser cette somme, ils*

---

153. Par exemple, un responsable de l'AMSED nous déclarait : « la nouvelle loi a créé une dynamique, une autre manière de voir et de réfléchir au sein des associations et de considérer que le texte juridique lui-même est quelque chose qui n'est pas sacré. C'est quelque chose qu'on peut négocier et changer. Cette révision a créé aussi une culture juridique, car avant la révision, personne ne s'intéressait au statut des associations. Lorsqu'on veut créer une association, on va juste aller voir comment les autres ont fait, sans se poser la question sur les droits et les fondements juridiques... et maintenant, nous même on a intégré la culture juridique dans notre formation. Maintenant lorsqu'on a jugé l'importance de cette culture juridique, on va avec le texte, on lit les articles et on fait des séances de critiques des articles ».

vont aller chez les parlements, des déjeuners avec la commission qui s'occupe de ça, des pots de vin par ici et par là et hop t'as gagné... et où est l'intérêt du peuple ? l'intérêt du peuple ? et ceux qui ont fait ça ils peuvent avoir un jour un accident, être handicapés et avoir le problème d'accessibilité. Ils peuvent même avoir besoin d'accès qu'avec l'âge... »

### III.5 Un rapport ambivalent au politique et à la Chose publique : instrument, contre-pouvoir ou partenaire ?

La société civile marocaine a émergé dans les années 1990 sous la forme de discours et représentations collectives, au miroir d'une société politique idéale et à travers le travail d'une poignée d'individus souvent rompus à l'action publique. Oscillant entre dénonciation et participation, ces porte-parole de la société civile, rarement totalement exclus du jeu, posent la question de l'articulation de celle-ci à la société politique, notamment dans un contexte de libéralisation économique. Ils sont ainsi les promoteurs d'une problématique dominante sur la « crise du social » et « l'incurie du politique ». Comme le laisse entendre le titre même de l'ouvrage de S. Hegasy (1997), *l'État, le public et la société civile au Maroc : les potentiels d'une opposition socioculturelle*, la société civile s'inscrit *a priori* dans une problématique de l'opposition, de la contestation ou de la protestation en contexte autoritaire. Mais l'analyse de leurs trajectoires et de leurs inscriptions dans un réseau politico-institutionnel complexe affaiblit l'hypothèse de « nouveaux acteurs » et révèle les ambivalences des usages politiques de la catégorie « société civile ».

Entre les membres de la société civile eux-mêmes ou avec les autorités publiques ou encore des acteurs politiques, s'engagent des disputes au nom de vertus, dont l'enjeu réside non seulement dans la qualification ou la légitimation à agir au nom de l'intérêt commun mais aussi — et c'est lié — dans la compétence à énoncer la problématique sociale dominante, et *donc* légitime<sup>154</sup>.

La stratégie des pouvoirs publics peut être également de « diviser pour mieux régner » en encourageant le développement d'associations concurrentes aux associations potentiellement déstabilisatrices. Les exemples sont nombreux et souvent moins manichéens qu'on pourrait le penser. En tout état de cause, c'est sûrement ainsi qu'il faut lire la création des associations régionales à la fin de la décennie 1980. C'est ainsi également qu'on peut observer la création d'institutions concurrentes aux organisations islamistes.

En surface du moins, la structure des opportunités qui s'offrait aux militants de la société civile et leur rapport au politique s'est trouvée bouleversée à la faveur de deux événements : l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement « d'alternance », en mars 1998 et l'intronisation du nouveau Roi, vers lequel se tournent toutes les attentes en termes de « changement », en particulier social, puisqu'on va jusqu'à l'appeler (avec ironie, lorsqu'on songe à sa fortune ?) le « Roi des pauvres », pour les actions caritatives qu'il avait jusqu'alors animées. Lui-même s'empare de cette rhétorique et annonce une ère nouvelle, symbolisée par la promotion d'un « nouveau concept de l'autorité », formule qui pour avoir fait florès, dénote ce registre du « changement nécessaire ». Cette nouvelle conjoncture inscrit les acteurs de la société civile marocaine dans une nouvelle configuration ou plutôt dans d'autres relations de pouvoir : *a priori*, leur engagement devait se trouver facilité par le fait de disposer non seulement d'un œil bienveillant du palais mais encore de relais auprès d'un gouvernement composé d'un nombre important de collègues universitaires, de compagnons d'armes ou au moins de camarades socialistes (les charmes de la société civile ont majoritairement séduit la gauche marocaine).

Or, amenés à reformuler leurs relations au politique, ou plutôt à expliciter, à prendre position, les représentants de la « société civile » se trouvent finalement confrontés, *a posteriori*, au schéma dialectique dans lequel ils se sont inscrits (et dans lequel on les a inscrits). Au fond, le mot d'ordre contenu dans

---

154. Par exemple au moment de la campagne d'assainissement qui a opposé le ministre de l'Intérieur aux milieux d'affaires en 1996 représentés par la CGEM ou encore aujourd'hui, en ce qui concerne le « devoir de mémoire » et le traitement des « années de plomb » pris en charge par le *Forum Justice et Vérité* : dans tous les cas, les alignements et positions sont équivoques.

l'idée « d'organisation non gouvernementale », relève d'un paradoxe : concernés au premier chef par la « chose publique », ces acteurs et organisations se devraient d'agir le plus indépendamment possible « du politique » pour rester dans les canons de la crédibilité et fidèles au credo sur lequel ils se sont développés. Une source potentielle de déstabilisation réside donc bien dans ce que les militants de la société civile justifient leurs pratiques et leur engagement à partir de principes en raison desquels ils peuvent aisément être pris en défaut.

C'est ainsi que la société civile s'institutionnalise (ou est institutionnalisée) à la faveur de cette nouvelle structure d'opportunités dans un double mouvement : d'une part, la régularisation des rapports avec les autorités publiques et, d'autre part, la mise en doute de ses vertus en matière de changement.

## Conclusion : une typologie ou des typologies ?

On le voit au terme de ce survol du champ des ONG dans les trois pays retenus, il n'y a pas une typologie unique qui se dégage. Certes, quelques caractéristiques communes se dégagent, en particulier la récurrence d'organisations d'intermédiation avec la société politique spécialisées dans la lutte pour l'extension des espaces démocratiques et la défense des libertés publiques, et celle, plus classique, d'organisations vouées à la cause des femmes, des populations pauvres ou à caractère catégoriel et corporatiste. Globalement, c'est cependant un paysage d'ONG extrêmement diversifié, pluriel que l'on voit prendre forme. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, empressons-nous de le préciser. En effet, pour proposer, avec quelque pertinence, une typologie unique, il eût fallu disposer, pour les trois cas, d'un même système de critères, ce qui n'est pas le cas. Les trajectoires historiques des ONG au Cameroun, au Ghana et au Maroc présentent des analogies — on y reviendra dans la conclusion générale de cette première partie du rapport — mais, par delà, ces ONG s'inscrivent dans des conjonctures nationales spécifiques qui tendent à fonder, dans chaque cas, leur identité propre, à déterminer un certain rapport à l'État, au champ politique et à la problématique du développement, à définir des modes particuliers d'intervention et d'institutionnalisation. Cette diversité, combinée à l'absence de batterie unifiée de critères de références, pose l'impossibilité d'une typologie unique. Selon la nature du critère ou des critères retenu(s), s'imposera telle ou telle typologie. Soulignons par ailleurs, avec J.-P. Olivier de Sardan<sup>155</sup>, que « les différents critères qui peuvent générer autant de typologies d'ONG ne se recouvrent pas, ils ne sont pas isomorphes. Par exemple, le critère “plus ou moins de compétence” ne se superpose pas en positif ou en négatif à celui de “plus ou moins de militantisme” (il est des ONG ‘militantes’ incompetentes, et d'autres compétentes, comme pour les ONG “non militantes”... ».

Au regard de l'extrême hétérogénéité caractéristique du paysage des organisations de la société civile, à la fois dans chacun des trois pays retenus et entre eux, il paraît plus prudent de proposer non plus une typologie rigide, qui serait sans prise sur le réel, mais plutôt une grille d'identification de ces OSC à partir d'un nombre limité de critères<sup>156</sup> :

- **Objectifs** : les objectifs que se donnent les ONG sont un premier critère de différenciation et couvrent un très large éventail de domaines d'intervention allant de l'*advocacy* à l'action sociale, en passant par la santé, la culture, le développement économique, l'éducation ou la prise en charge de groupes spécifiques (femmes, minorités, etc.).
- **Populations visées** : associé au précédent, ce critère renseigne sur le ou les groupes sociaux concernés par l'action de l'ONG : ruraux, femmes, enfants des rues, marginaux, malades du sida, entrepreneurs, originaires, etc.
- **Structures organisationnelles** : d'une ONG à l'autre, les formes et la complexité organisationnelles présentent de sensibles contrastes. Inégalement dotées en ressources économiques, financières,

155. « Ce que pourrait être un programme de recherche », dans J.-P. Deler et al. (dir.), *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 1998, p. 24.

156. Grille empruntée à S. Gordon R., « La culture politique des ONG au Mexique », dans Centre tricontinental, *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 160-162.

administratives ou humaines, les ONG se distinguent par leur degré de formalisation bureaucratique, de hiérarchisation des rôles et de différenciation structurelle, autant de facteurs dont l'influence sur le processus décisionnel, la capacité d'intervention et l'efficacité sont déterminants.

- **Méthodes de travail** : elles sont essentiellement de deux ordres : d'une part, celles qui privilégient une démarche d'assistantat impliquant une forme de participation passive des populations visées ; d'autre part, celles qui requièrent des formes de participation active et volontariste supposant, par exemple, une large prise en charge, par les bénéficiaires, des programmes dont ils sont la cible (identification des besoins et des priorités, maîtrise des procédures, contrôle de la mise en œuvre, évaluation, etc.). Il n'y a pas de corrélation directe entre l'importance d'une ONG ou son degré de compétence, et le choix de telle ou telle méthode.

- **Doctrines** : le label « ONG » recouvre en fait un pluralisme doctrinal de nature à accentuer l'hétérogénéité des organisations de la société civile dont l'éventail philosophique, très large, va de la tradition chrétienne (dont on sait qu'elle est à l'origine, au XIX<sup>e</sup> siècle, de la naissance des ONG) et musulmane (plus récente), à la culture de gauche, en incluant toutes les déclinaisons des figures entrepreneuriales et managériales valorisées par la vague néo-libérale actuelle.

## CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

S'il est un constat qui se dégage à l'issue de cette troisième partie, c'est bien celui de l'extrême diversité, pour ne pas dire hétérogénéité, du champ associatif dans les trois pays retenus, en même temps que celui d'une sorte d'« air du temps » qui informe la cognition des acteurs et pèse sur leurs préférences. Et encore faut-il souligner que ce rapport ne prétend pas à l'exhaustivité en la matière ; il se contente de donner un large éclairage, non totalement dégagé de l'empathie des experts pour tel ou tel type d'activité associative. On comprend, dans ces conditions, que les bailleurs de fonds aient parfois des difficultés à se faire une idée précise de la fiabilité de leurs partenaires locaux. Disons-le clairement : en la matière, il n'existe pas de recette miracle ou de méthode infaillible. La solidité d'un partenariat et, *a fortiori*, d'un partenaire se juge sur la durée et sur ses résultats. Ce n'est d'ailleurs pas le fait du hasard si les mêmes ONG sont, un peu partout, sollicitées simultanément ou alternativement par tous les bailleurs de fonds. Ces ONG font figure d'« élite » associative, parce qu'elles ont fait leurs preuves ou en ont la réputation (fût-ce au prix de quelques dysfonctionnements), parce qu'elles ont su se professionnaliser et différencier leurs structures, parce qu'elles maîtrisent l'art de se « brancher » sur l'international (quitte à jouer de la concurrence entre bailleurs de fonds) tout en demeurant à l'écoute du national, parce qu'elles jouissent, grâce à ces connexions, d'un capital relationnel qui renforce leur visibilité et leur légitimité... Seule une connaissance intime du milieu associatif peut permettre l'identification de ces acteurs-cibles, d'où la nécessité, pour la coopération française, de s'immerger sociologiquement dans le milieu local pour être à même de s'y repérer.

L'autre constat qu'on voudrait faire a trait à la pérennisation des institutions évoquées dans ce rapport : sans prétendre faire œuvre prédictive, on a de bonnes raisons de penser que l'institutionnalisation, en cours, de ces organisations de la société civile est un phénomène bien engagé. Précisons d'emblée que cela n'équivaut pas à leur donner une sorte de blanc-seing, ni à occulter les échecs éventuels. Mais le « déverrouillage autoritaire », plus ou moins avancé au Cameroun, au Ghana et au Maroc, si incertaine puisse être son issue finale (accouchera-t-il de démocratisations authentiques ?), a d'ores et déjà induit des acquis sur lesquels il paraît extrêmement difficile de revenir : liberté d'expression et d'association, liberté d'entreprendre, accroissement de la participation politique, libéralisation (plus ou moins grande) des conditions de l'action collective, multipartisme, etc. Le dynamisme associatif en a été un des grands bénéficiaires, au prix de certaines dérives peu compatibles avec l'idée de bien commun consubstantielle à celle de société civile vertueuse. Mais un tournant décisif a été pris en matière d'institutionnalisation de la société civile, même s'il est hasardeux de pronostiquer qu'il débouchera sur une ré-allocation moins inégalitaire des ressources politiques et économiques dans les pays du Sud.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

### (RE)PENSER L'ARTICULATION ÉTAT-SOCIÉTÉ CIVILE

Les pages précédentes le démontrent amplement, la problématique de la société civile ne saurait être appréhendée abstraction faite de l'environnement politique global, national et international. Les institutions constitutives de la société civile, au Cameroun, au Ghana ou au Maroc, sont en effet engagées dans un processus d'interactions complexes avec la société politique au sens large, et l'État en particulier, même si elles peuvent prétendre l'ignorer en se revendiquant de leur caractère « non gouvernemental ». Quoi qu'on en pense, l'État pèse, fût-ce « en creux », sur la société civile et celle-ci se définit par rapport à lui, fût-ce pour s'en affranchir ou marquer son autonomie à son égard. Il est donc logique de revenir sur cette relation ambiguë à ce stade de l'étude, sachant que celle-ci aurait dû être élargie à l'analyse des trois systèmes politiques en question, une démarche non prévue cependant par les termes de référence.

#### I. La « civilité » de la société civile en question

Si contrastées soient-elles, les trois situations ici analysées laissent entrevoir l'institutionnalisation progressive de sociétés civiles « réelles », c'est-à-dire produits d'une histoire et, en ce sens, obéissant assez peu au schéma général livré par la théorie politique classique. Qu'il s'agisse du Cameroun, du Ghana ou du Maroc, l'affirmation d'organisations se réclamant de la société civile tend à suggérer l'occurrence de deux dynamiques complémentaires : d'une part, une dynamique de transformation de l'action que ces organisations mènent et qui, impulsée à l'origine « par le bas », entre dans un processus de professionnalisation, sinon de routinisation, et d'institutionnalisation, accompagné de l'émergence de leaders et de porte-parole patentés à défaut d'être toujours totalement légitimes ; d'autre part, une tendance croissante à la recomposition des mécanismes de coopération sociale dont le caractère fonctionnel tend à se substituer à la solidarité organique de la société « traditionnelle ». Mais si l'on peut admettre que ce processus signe effectivement l'émergence de sociétés civiles au sens moderne du terme, il n'en demeure pas moins que l'horizontalité des rapports sociaux qui en découle n'est en rien contradictoire de la persistance, parfois au sein d'une même organisation, d'allégeances verticales et de modes de fonctionnement patrimoniaux. Le jeu complexe de la tradition et de la modernité n'est pas à somme nulle, contrairement à ce que professaient certains théoriciens de la modernisation. Autrement dit, tradition et modernité ne s'inscrivent pas dans un rapport d'exclusion réciproque, le changement résultant en fait de leur combinaison dans une configuration historique donnée. Rien d'étonnant par conséquent à ce que les ONG ici passées en revue ressortissent, simultanément, à des formes de solidarité traditionnelles *et* modernes ; rien d'étonnant non plus à ce que certaines formes d'association « traditionnelles » puissent s'investir avec succès dans des stratégies très modernes d'accès à l'espace public.

La vraie question ne tourne donc pas autour de la nature traditionnelle ou moderne de ces institutions mais, de manière fondamentale, autour de leur capacité à se donner et à remplir des objectifs d'intérêt collectif. On touche là le problème majeur auquel se heurte toute politique de renforcement (*empower-*

ment) de la société civile, à savoir l'identification des ONG réellement créatrices de lien social, attachées à la réalisation d'un bien commun, privilégiant un mode démocratique de fonctionnement interne, et combinant efficacité et représentativité. On pense ici immédiatement à la notion de « capital social » chère au politologue américain R. Putnam<sup>157</sup>. Celui-ci, on le sait, attribue au capital social, défini comme un stock de ressources sociales (confiance, normes de réciprocité généralisée, engagement civique), le pouvoir de faciliter la coopération, donc de renforcer l'efficacité de l'action collective et de la participation citoyenne, et de favoriser ainsi la régulation démocratique et l'action en faveur du développement. Mais il convient de pondérer cette thèse, assez séduisante, en rappelant qu'en Afrique, et ailleurs aussi sans doute, les associations ne se donnent pas toujours des objectifs civiques<sup>158</sup> ; leur contribution à la promotion de l'intérêt général et d'une civilité démocratique est donc loin d'être toujours avérée. En être conscient est de toute première importance au regard de la masse croissante d'ONG et autres associations créées en Afrique dans le sillage des réformes libérales des années 1990, dont beaucoup n'ont d'autre vocation que celle de servir les intérêts privés d'entrepreneurs du développement, habiles à médiatiser les relations entre populations et bailleurs de fonds nationaux et/ou internationaux. Si l'on y ajoute les structures associatives dont l'unique but est de servir de vecteur d'enrichissement ou de constitution de clientèles électorales à des politiciens en mal d'appuis et de légitimité, on mesure la complexité de la question à laquelle les recommandations qui concluent cette étude tentent de répondre.

C'est dire, pour compliquer un peu plus le débat, que certaines associations peuvent être directement impulsées par les pouvoirs en place en vue de se fabriquer des sociétés civiles « sur mesure » ; et que même les régimes les plus autoritaires sont à même de s'accommoder de l'existence d'un secteur associatif florissant, à condition que les associations soient « apolitiques » et contribuent, ainsi, à la dépolitisation de l'espace public. Tolérées, elles peuvent ainsi être instrumentalisées comme « soupapes de sûreté » permettant d'éviter toute contestation politique sérieuse. D'ailleurs, les États autoritaires subsahariens s'y essayèrent, non sans succès, plus de trente ans durant, même si la vigueur du principe associatif témoignait de l'incomplétude de la domination étatique. Plus globalement, l'entrée en scène de la société civile peut, comme dans le cas du Maroc ici évoqué, se substituer au désengagement de l'État dans le traitement de la « question sociale » qu'il s'agit de neutraliser et de dépolitiser. C'est dire si l'héritage des années « de plomb » continue de peser d'un poids très lourd sur ces sociétés civiles émergentes, de même que la persistance de réflexes autoritaires et la prégnance du patrimonialisme comme mode de régulation socio-politique. Face à ces logiques structurelles lourdes, quelle peut-être la capacité réelle de la société civile d'influencer la vie publique ?

## II. La société civile contre l'État ?

On a le sentiment que bon nombre de discours relatifs à la société civile appréhendent celle-ci, consciemment ou inconsciemment, dans un rapport d'opposition à l'État et, plus généralement, au politique même. Mais — ce rapport le montre — les choses sont d'une plus grande complexité et les interactions entre la société civile et la société politique, entre sphère privée et espace public sont au cœur même des dynamiques de fond qui parcourent les sociétés du Sud. Loin d'être donc exclusives l'une de l'autre, société civile et société politique s'interpénètrent. Les acteurs locaux ont d'ailleurs intégré cette donnée et ont ajusté leurs stratégies en conséquences, en ayant appris à « naviguer » entre le local et le global, le public et le privé, le politique et le social, l'économique et le politique. Si l'on pouvait oser une

157. Cf. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, PUP, 1993, et « Tuning in, Tuning out : The Strange Disappearance of Social Capital in America », *Political Science and Politics*, 28 (4), p. 664-683.

158. Au Mali, par exemple, des associations se sont créées par centaines au lendemain de la chute du régime autoritaire de Moussa Traoré, mais la plupart d'entre elles avaient pour objectif inavoué la captation des financements extérieurs jusqu'alors monopolisés par le régime déchu et sa bureaucratie. Cf. M.-F. Lange, « Insoumission civile et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien », dans R. Otayek (dir.), *Afrique, les identités contre la démocratie ?*, Revue *Autrepart*, Paris, Éd. de l'Aube-IRD, 1999, p. 117-134. Pour une étude particulièrement éloquente de l'instrumentalisation des associations par les régimes non-démocratiques, cf. C. Messiant, « La Fondation Eduardo Dos Santos (FESA). A propos de 'l'investissement' de la société civile par le pouvoir angolais », *Politique africaine*, 73, mars 1999, p. 82-101.

image, on dirait qu'on a affaire à des acteurs « multicartes » qui savent utiliser au mieux de leurs intérêts la structure élargie d'opportunités offerte par ces stratégies de « *straddling* » (chevauchement).

Cette approche dualiste du « couple » État-société civile s'explique fort bien au regard de la nature totalitaire (à l'Est) ou autoritaire (en Afrique) de l'État jusqu'au début de la vague démocratisante du début des années 1990. Il en a résulté logiquement que l'émergence de la société civile y a été justifiée au nom d'un anti-étatisme alimenté par la délégitimation radicale de cet État, ce qui ne pouvait manquer de trouver un large écho auprès des bailleurs de fonds, et une traduction dans leurs politiques d'aide au développement. Dès lors, les nécessaires réformes économiques prenaient parfois l'allure d'une croisade anti-étatique dans laquelle la société civile incarnait la négation de la puissance publique et son substitut idéal(isé). Dans ce contexte, on a assisté au transfert progressif vers la société civile de larges compétences jusqu'alors dévolues à l'État, y compris dans un domaine aussi régalien que celui de la sécurité. Face à l'impuissance de l'État ainsi déchargé de ses fonctions vitales, c'est à la société civile, parée de toutes les vertus, qu'incombe la charge, prométhéenne, de construire la démocratie et de réaliser le développement.

Mais la société civile peut-elle se substituer à la puissance publique ? En a-t-elle la vocation et la capacité ? Certes, la société civile est un contre-pouvoir indispensable en démocratie et il convient d'œuvrer à son renforcement car « seul le pouvoir peut arrêter le pouvoir » (Montesquieu). Mais si l'émergence du pouvoir social qu'incarne la société civile doit être soutenue et accompagnée par les politiques d'aide, il faut également demeurer attentif à ce que ce pouvoir, faute de l'instance de régulation politique ultime qu'est l'État, n'induisse pas des effets pervers qui ont pour nom localisme, fragmentation, privatisation de la violence, incivilités diverses, etc. Rien ne serait plus dommageable pour la société civile elle-même que de croire qu'elle jouit spontanément de qualités organisatrices ou gestionnaires dispensant des mécanismes de régulation propres à la puissance publique. Voir dans son émergence une « revanche » sur l'État autoritaire, c'est se donner l'illusion qu'elle est vertueuse par nature (ce qu'elle n'est pas) et croire qu'elle est porteuse d'un projet fini, cohérent et mobilisateur à l'échelle de la société tout entière, ce qui est du rôle de la société politique.

Souligner les limites inhérentes au messianisme de certains discours pro-société civile ne vaut naturellement pas dévalorisation des politiques d'appui à la consolidation de la société civile dans les pays du Sud, et encore moins sous-estimation de sa contribution à l'élargissement des espaces démocratiques (cf. l'affaire Zongo au Burkina) et à la promotion du mieux-être socio-économique dans ces pays, comme cela a été amplement souligné dans cette étude. Mais l'on voudrait en profiter pour faire trois remarques importantes :

- A une approche souvent normative et prescriptive de la société civile il faut substituer une approche fonctionnelle dans le cadre de laquelle l'appui à la consolidation de la société civile n'est pas considéré comme une fin en soi, mais comme une des composantes d'un dispositif plus large d'appui à la gouvernance démocratique dans les pays du Sud, notamment ceux de la ZSP.
- Le renforcement des capacités d'intervention des ONG doit aller de pair avec le développement de partenariats associant l'État et/ou les collectivités locales, dans le respect de l'identité et des compétences de chaque partie. Une telle orientation permettrait d'identifier les ONG les plus crédibles : le procédé n'est certes pas infaillible mais il permet sans doute de s'orienter dans un milieu (celui des ONG) dont la transparence n'est pas toujours la caractéristique première.
- L'accent mis sur la société civile doit lui-même prendre appui sur la réhabilitation du politique. Répétons-le, le discours sur la société civile n'est pas neutre politiquement. Et l'on a vu ce que pouvait recouvrir une conception a-politique de la société civile. Pour que celle-ci engendre un investissement démocratique et développemental, il faut qu'elle entre dans un processus de politisation. Mais il faut surtout que son renforcement s'accompagne du renforcement concomitant de la société politique (État, partis politiques, institutions, etc.), que certaines politiques d'appui à la société civile semblent ignorer. Le succès des réformes économiques et politiques dans les pays du Sud repose en effet sur l'interaction dynamique de l'État et de la société civile comme entités différenciées, institutionnalisées et complémentaires. L'affaiblissement de l'État et la dévalorisation du politique inhérents à certaines politiques de coopération n'a pas pour résultante inéluctable le renforcement de la société

civile, même si c'est l'objectif recherché, mais, souvent, la généralisation des « espaces en friches » propice à celle de l'incivilité comme préfiguration de l'état de nature hobbesien. C'est le lieu, ici, de saluer la pertinence du point de vue exprimé par Romain Poisson dans une note du SCAC de Yaoundé du 21 août 2000 : « *La France se garde en effet de toute surestimation du rôle de la société civile et affirme le rôle irremplaçable des institutions publiques et de l'État. Mais la recherche d'une conjonction de politiques résolument publiques et de la reconnaissance des dynamiques d'acteurs est nécessairement porteuse d'ambiguïtés et d'effets pervers. Ainsi, il convient de rester conscient que ces effets peuvent aller dans le sens de l'instrumentalisation de la participation de la société civile au profit de groupes particuliers ou du renforcement de l'État sous couvert de décentralisation, de participation et de lutte contre la pauvreté* ».

- De ce point de vue, il nous paraît essentiel que soit préservée une certaine spécificité française caractérisée par la prise en compte de l'État comme instance de régulation supérieure, politique et économique. On a vu que la culture politique française se distingue à cet égard de la culture politique anglo-saxonne. Une telle spécificité peut et doit demeurer la « marque de fabrique » de la coopération française et il n'y a pas lieu d'en rougir, mais à condition qu'elle s'accompagne d'un effort d'ouverture significatif en direction de la société civile et des forces politiques dans leur pluralité, majorité et opposition réunies. La France peut cultiver ses relations d'État à État, tout en dialoguant positivement avec l'ensemble des acteurs concernés, sans exclusive ni a priori.
- Dans cette perspective, il n'est pas absurde ni politiquement incorrect de suggérer que la France puisse apporter son concours à la consolidation de structures de médiation entre sociétés civile et politique tels que les partis politiques ou les syndicats. Nous entendons par là moins une aide financière et matérielle qu'une contribution à la formation à l'action militante au sens noble du terme : monitoring électoral, techniques d'interpellation parlementaire, amélioration du dialogue social, etc. Les fondations allemandes excellent en ce domaine, pourquoi la France s'en détournerait-elle ?
- Il convient, enfin, d'accorder toute l'attention qu'elles méritent aux puissantes dynamiques religieuses qui « travaillent » en profondeur les sociétés africaines, au nord comme au sud du Sahara. Un peu partout, en effet, les organisations religieuses s'imposent sans coup férir comme des acteurs majeurs de la société civile, et interviennent dans des secteurs souvent laissés en déshérence par le désengagement de l'État : santé, éducation, emploi féminin, etc. Notre culture jacobine et laïque nous rend spontanément sceptiques, voire méfiants envers ce type d'interventionnisme, parfois à juste titre. Mais la société civile, c'est aussi cela : les islamistes qui investissent les bidonvilles des grandes cités marocaines, les mouvements fondamentalistes protestants qui occupent le champ de l'action socio-sanitaire au Ghana ou ailleurs. C'est une réalité de l'Afrique d'aujourd'hui qu'il serait hasardeux d'ignorer ou, pire, de nier. Elle mérite que l'on s'y intéresse de près.

# RECOMMANDATIONS

## I Recommandations d'ordre général

1) Veiller à ne pas disjoindre les Droits de l'Homme, la démocratie et la bonne gouvernance des autres activités de développement pour éviter de marginaliser une partie de la société civile qui promeut la protection des droits. Il est fondamental d'inscrire les Droits de l'Homme et la transparence électorale sur l'agenda de la réduction de la pauvreté. L'exercice de la citoyenneté est malaisé dans des conditions de pauvreté et, à l'inverse, il est difficile de sortir de la pauvreté sans un réel exercice de la citoyenneté.

2) Les bailleurs de fonds comme les institutions constitutives de la société civile ont besoin de se donner les moyens d'une évaluation et d'une capitalisation du travail accompli. Un travail de centralisation et de classification de l'information relative au développement de la société civile dans les trois pays retenus est indispensable. Il pourrait être effectué dans le cadre d'un partenariat avec des associations, éventuellement encadré dans un centre de recherche tel que le CJB à Rabat ou certaines structures universitaires au Ghana et au Cameroun. En tout état de cause, il nous semble également particulièrement important d'associer à ces recherches des experts et des chercheurs nationaux afin d'avoir accès à une information souvent éparse. Ce travail de recension devrait non seulement permettre de mettre à jour des lignes de problématique mais encore sortir de l'ombre des associations intéressantes marginalisées par d'autres associations, motrices, mais passées maîtres dans l'art de capter l'attention des bailleurs.

3) Favoriser, par famille d'acteurs (développement, syndicats, médias, Droits de l'Homme, etc.), des processus de légitimité et de représentativité pour éviter des initiatives trop éparées et éclatées et ne pas s'enliser de manière indéfinie dans la méthodologie des « séminaires participatifs ». La communication entre les acteurs de la société civile est souvent faible et la méfiance domine toute tentative de structuration en réseau par familles d'acteurs. Certains réseaux qui sont créés sur papier n'ont aucune existence sociale, ni même une légitimité suffisante pour prétendre animer le réseau et le consolider. La vocation à instituer l'arbre à palabres sur chaque point de discussion favorise une culture de séminaires au détriment d'une formulation pragmatique de projets communs à taille crédible. Il serait intéressant de prescrire des formes d'accompagnement technique à la structuration des réseaux démocratiques pour chaque famille d'acteurs.

4) Identifier les « angles morts » : en effet, si certains secteurs sont particulièrement privilégiés par l'aide internationale et par les associations qui en prennent en charge la canalisation et la gestion, d'autres domaines sont délaissés ou sont perçus comme illégitimes. D'où la nécessité d'avoir une idée plus précise du phénomène associatif en encourageant la réalisation d'études complémentaires (par exemple à propos du « phénomène islamiste » au Maroc dont on sait qu'il tire son influence des réseaux associatifs et caritatifs qui lui permettent de « quadriller » la société civile) afin de mieux rendre compte des logiques sociales et politiques auxquelles ces acteurs semblent mieux répondre que d'autres. Ceci passe également par un effort de diversification des interlocuteurs : interlocuteurs associatifs (quoi que certains — on peut le penser — ne jouent pas vraiment le jeu de la coordination et de la distribution de l'information), universitaires, politiques, etc. Il est urgent, en effet, de mettre fin à certaines situations de rente qui peuvent exister, pour éviter la constitution éventuelle de chasse(s) gardée(s).

5) Renforcer les capacités des organisations de la société civile à développer une vie démocratique interne et externe (dans les réseaux par exemple). Si le déficit démocratique et la méconnaissance des droits sont les principales causes du manque de développement en Afrique, il y a tout lieu de croire qu'une société civile émergente qui manque de dialogue « politique » interne et d'interlocuteurs crédibles ne peut jouer son rôle de contre-pouvoir et d'acteur du développement. Il serait intéressant d'encourager la tenue régulièrement des assemblées générales et autres réunions des conseils exécutifs des organisations de la société civile et, éventuellement, y faire accréditer des observateurs extérieurs. Il nous semble très important de faire figurer dans les conventions de subvention une conditionnalité démocratique pour la société civile.

6) La nécessité d'élaborer un code de procédures administratives, financières, comptables et sociales des activités non lucratives pour assurer la transparence et éviter les dysfonctionnements au sein de la société civile. L'absence d'outils formels de gestion des organisations de la société civile explique largement les dysfonctionnements que l'on y rencontre. Il est peu crédible de solliciter un bénévolat auprès des personnes qui, pour la plupart, n'ont pas un emploi et n'ont aucune fortune familiale. L'engagement citoyen n'est pas nécessairement un acte désintéressé et peut donner lieu à des rétributions matérielles et/ou symboliques. On ne saurait prescrire à un acteur qui n'arrive pas à résoudre ses propres problèmes matériels d'existence de contribuer au bonheur des autres<sup>159</sup>. Il est donc important d'assurer la protection sociale des personnels des organisations de la société civile et de prescrire un minimum de procédures administratives, comptables et financières. Par ailleurs, autant prévoir des rémunérations décentes dans les contrats de subvention pour éviter que, par des singuliers et savants détours, l'argent finisse par s'évaporer avant l'exécution du projet. Comme dans toute chose, seuls les excès sont nuisibles.

7) Mettre en place très rapidement un cadre institutionnel permanent de concertation de la société civile avec les pouvoirs publics. Il est urgent d'affranchir les rapports État-société civile de la logique du soupçon et de la confidentialité par une institutionnalisation d'une concertation permanente. De nombreuses autorités administratives ont de sérieux doutes quant à la viabilité des organisations de la société civile camerounaise et sur la pertinence de la gouvernance participative dans le processus de réduction de la pauvreté. De nombreux acteurs de la société civile sont méfiants quant à la prétention des administrations publiques de vouloir réaliser ce qu'elles n'ont pas su faire en plusieurs décennies d'indépendance. Cette logique de barricades entrave les échanges nécessaires et potentiellement constructifs entre tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté.

8) Aider à la mise en place d'un cadre institutionnel de concertation entre les partenaires bilatéraux et multilatéraux et la société civile. Il n'est un secret pour personne que chaque ambassadeur ou représentant d'une institution internationale cherche à créer, du moins à trouver sa société civile, en fonction des fidélités, des amitiés, des réseaux, des sympathies ou des recommandations. Certains acteurs de la société civile sont devenus experts dans l'art d'arpenter les murs des agences de développement ou de diffuser des signaux de captation des ressources internationales. Il serait important d'organiser une forme de concertation permanente et crédible entre les partenaires bilatéraux et multilatéraux, et les organisations de la société civile.

## II Recommandations spécifiques

### II.1 Cameroun

Dans le processus de la réduction de la pauvreté au Cameroun, la société civile est appelée à jouer un rôle important. Le programme d'accompagnement du C2D au Cameroun fait ainsi une priorité du « renforcement des acteurs non gouvernementaux camerounais dans leur capacité à peser sur la vie publique dans leur pays ». Dans cette perspective, la « Note méthodologique » cadrant ce programme formule un certain nombre de propositions qu'il serait malvenu d'ignorer :

- Mettre en place ou revitaliser des structures-relais d'information et de formation sur le territoire, qui seraient susceptibles d'accueillir certaines sessions de formation et de recueillir l'information, d'en favoriser la diffusion et la vulgarisation auprès du grand public.
- Accroître la reconnaissance et la légitimité des acteurs. Le renforcement du partenariat entre les ONG de défense et de promotion des Droits de l'Homme et l'ensemble des autres acteurs impliqués constitue à cet égard une priorité. Il pourrait être envisagé de mettre en place un réseau d'alerte sur Internet par exemple, ou de prévoir une articulation avec des réseaux déjà existants.

---

159. N. Machikou, « Le bonheur des enfants après le bonheur des projets : société civile et promotion des droits de l'enfant à Yaoundé », in *Dynamiques citoyennes et dignité humaine en Afrique centrale*, Cahier africain des droits de l'homme N° 8, APDHAC, Presses de l'UCAC, Yaoundé, juin 2002, p. 3-92.

- Soutenir et accompagner l'émergence de certains regroupements préexistants. L'équipement et la formation aux outils de communication modernes des organisations membres de ces regroupements permettraient de faciliter ce processus.
- Accompagner et soutenir la professionnalisation, la qualification et le développement organisationnel de ces acteurs afin d'accroître leur capacité à participer activement au processus de désendettement.
- Élaborer un plan de formation sur trois ans intégrant toutes les familles d'acteurs évoquées, afin d'insérer l'offre de formation dans un cadre structuré et d'améliorer la coordination des différentes coopérations bilatérales et multilatérales en la matière. Plusieurs formations pourraient être envisagées pour améliorer l'action des organisations de la société civile camerounaise : formation aux techniques d'interpellation des pouvoirs publics (lobbying) ; formation aux relations contractuelles avec les pouvoirs publics ; communication, etc.

## II.2 Ghana

La France est en train de découvrir le Ghana, un pays avec lequel elle n'a pas de relations historiques telles qu'elles ont été tissées avec les pays francophones. Cela peut représenter un atout appréciable car susceptible de favoriser l'établissement de relations bilatérales saines et renouvelées par rapport à celles, plus traditionnelles et souvent critiquées, gouvernant ses liens avec ses anciennes colonies. Quatre propositions pourront être retenues à cet égard :

1) La politique de coopération avec les OSC n'est pas encore assez visible au Ghana. Nos interlocuteurs à GAPVOD et aussi à l'ISODEC, sans parler du CDD par exemple, affirment ne pas avoir de contact avec l'ambassade de France et évoquent le handicap de la langue pour expliquer cet état de fait. Pourtant le Fonds social de développement (FSD) est « un bon outil de développement », et la France n'a pas à rougir de son action en direction des OSC. Bien qu'il soit jeune (il a été mis en place seulement à partir de décembre 1999), il y a un réel engouement des OSC ghanéennes pour le FSD. Le travail d'information qui a été fait auprès des fédérations d'associations a drainé des demandes vers le FSD, mais cela n'a pas suffi à engager une dynamique de travail en commun. On a plutôt l'impression qu'on distribue des subventions et qu'on en suit l'utilisation, mais sans que cela n'induisse une réelle inscription du FSD dans le paysage associatif ghanéen : il convient donc d'aller au-delà du simple marketing de vente du FSD aux OSC ghanéennes.

2) Ce second point se déduit du premier : une présence et une implication plus fortes du FSD dans le milieu OSC est souhaitable. Cela passe par deux actions au moins :

- Le FSD serait lui-même comme une personne morale (une ONG par exemple), ce qui lui permettrait d'adhérer à des fédérations d'associations de la place et de participer à leurs activités. Une meilleure adaptation aux pratiques locales est souhaitable, voire nécessaire.
- L'organisation avec des OSC bénéficiaires de subventions FSD de manifestations (conférences, festivités, etc.) au cours desquelles les plus belles réalisations de développement sont récompensées. Celles-ci coïncideront avec la fin de l'enveloppe FSD, c'est-à-dire tous les deux ans environ. Ce serait une occasion de travailler en commun avec les OSC et les fédérations d'associations. Les structures et les institutions telles que RFI, l'Alliance française, etc. peuvent être mises à contribution pour donner à l'action du FSD plus de présence et de visibilité. Au cours de ces manifestations, des usagers de ces réalisations pourraient venir témoigner, raconter leur expérience, évaluer, critiquer, etc.

3) L'implication de compétences ghanéennes dans le suivi des chantiers assez éloignés de la capitale (nord du Ghana par exemple) où ne se rendent pas les évaluateurs FSD. Une sous-traitance est tout à fait possible.

4) Travailler à rendre les OSC financièrement autonomes, surtout vis-à-vis de l'extérieur. Cela passe, certes, par une résorption de la crise économique. Mais il faudrait également aider à la promotion d'une culture de don et de mécénat en direction des OSC. Il existe des îlots de prospérité et de richesse qui, travaillés et dynamisés, pourraient y trouver un intérêt.

5) Aider à améliorer l'organisation et la démocratie internes des OSC. Les fédérations comme GAPVOD organisent des stages de formation en ce sens, mais il ne serait pas malvenu de soutenir et d'intensifier ce genre d'opération qui permet également de savoir comment présenter un projet.

6) Adopter une position de neutralité politique à l'égard des OSC même quand elles sont financièrement soutenues ou considérées comme des organisations non gouvernementales gouvernementales. C'est leur efficacité sur le terrain et la qualité des projets à soutenir qui doivent être discriminants. Il est arrivé qu'une grande agence de développement ait des réticences à financer une organisation non gouvernementale gouvernementale alors qu'elle n'avait rien d'autre à lui reprocher que son statut.

7) Favoriser des rencontres informelles, voire entretenir des liens de même type avec les OSC qui permettent d'apprendre dans un cadre détendu beaucoup d'échanges fructueux et enrichissants qui peuvent être capitalisés dans le travail.

8) Aller beaucoup plus vers les OSC du monde rural où vit la majorité de Ghanéens qui ont le plus besoin d'aide et d'appui.

Plutôt que de multiplier des recommandations qui, comme les promesses n'engageraient que leurs auteurs, si la France réussit à mettre en acte au moins le second point de nos recommandations, nous sommes certains que cela changerait de la frilosité ambiante et donnerait un autre visage, plus dynamique et plus vivant, à l'action FSD. Tout est affaire de confiance mise en ceux qu'on vient aider, et avec la confiance tout est possible, même au-delà de nos recommandations. Il est urgent que le FSD sorte du confort de l'enfermement diplomatique, qui ne doit pas être sa vocation première, et travaille à s'immerger dans le paysage social ghanéen.

### **II.3 Maroc**

Compte tenu de l'ensemble des processus que l'on a tenté de décrire dans le cadre de ce rapport, les recommandations que l'on pourrait formuler à propos du Maroc sont les suivantes (pour l'essentiel, elles vont dans le même sens que les orientations affichées par le PCM :

1) Travailler l'image de la coopération française dans le domaine. La création du PCM y contribue. Néanmoins, il nous semble d'emblée important d'élargir la nature des partenaires, de rendre plus flexibles les modalités de l'aide et de montrer une capacité à innover en la matière.

2) Aider les associations, notamment dans le domaine social, à prendre part de plain pied à la mise en œuvre de politiques publiques dont elles sont souvent les exécutantes.

3) En matière de formation et d'aide à la concertation : le PCM semble reprendre à son compte l'encouragement de logiques internes à la société civile marocaine. Mais l'effort quasi automatique porté à la « formation » dans les projets de soumission aux appels d'offre nous paraît à la fois essentiel et parfois redondant, superfétatoire ou source d'effets pervers (en termes d'uniformisation des compétences, mais aussi en termes d'accaparement des bénévoles). D'autre part, l'encouragement à la mise en réseautage nous semble intéressant dans la mesure où il contribuerait à minimiser l'énergie perdue dans l'activité associative tous azimuts. Néanmoins, il ne doit pas pour autant conduire à négliger l'importance de l'existence de structures autonomes, source d'idées nouvelles, de dynamisme et d'hommes nouveaux.

# BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

## I. Généralités sur la société civile

- BATLEY, R., « Public and Private Relationships and Performance in Service Provision », *Urban Studies*, 33 (4-5), 1996.
- KLEINBERG BENSABAT, R. and CLARK, J.A., *Economic Liberalization, Democratization and Civil Society in the Developing World*, Basingstoke, Palgrave, 2000.
- BERGER, G., « La société civile et son discours », *Commentaires*, 46, été 1989.
- BLANEY, D.L. and PASHA, M.K., « Civil Society and Democracy in the Third World : Ambiguities and Historical Possibilities », *Studies in Comparative International Development* 28(1), Spring 1993, pp. 3-24.
- BOBBIO, N., « Gramsci and the Concept of Civil Society », in J. Keane (ed.), *Civil Society and the State*, New York, Verso, 1988.
- CLAYTON, A. (ed.), *NGOs, Civil Society and the State : Building Democracy in Transitional Societies*, Oxford, INTRAC, 1996.
- COHEN, J.L. and ARATO, A., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1992.
- COLAS, D. *Le Glaive et le Fléau, Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Paris, Grasset, 1992.
- CURAPP, *La société civile*, Paris, PUF, 1986.
- DEAKIN, N., *In Search of Civil Society*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
- DELER, J.-P. et al. (dir.), *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 1998.
- DIAMOND, L., « Rethinking Civil Society. Towards Democratic Consolidation », *Journal of Democracy*, 21(2), 1994, pp. 4-17.
- DRAH, F.K., « Civil Society and the Transition to Pluralist Democracy », in K.A. Ninsin and F.K. Drah (eds.), *Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic*, Accra, Woeli, 1993.
- FERGUSON, A., *An Essay on the History of Civil Society*, New Brunswick, Transaction Books, 1980.
- FINE, B., « Civil Society Theory, Enlightenment and Critique », *Democratisation*, 4(1), Spring 1997, pp. 7-28.
- FOLEY, M. and BOB, E., « The Paradox of Civil Society », *Journal of Democracy*, 7(3), 1996, pp. 39-52.
- GELLNER, E., *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*, London, Hamish and Hamilton, 1994.
- GINER, S., « Civil Society and its Future », in Hall J.A. (ed.), *Civil Society : Theory, History, Comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- HALL, J.A. (ed.), *Civil Society : Theory, History, Comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- HOWELL, J. and PEARCE, J., *Civil Society and Development : A Critical Exploration*, London, Lynne Rienner, 2000.
- HUDOCK, A.C., *NGOs and Civil Society. Democracy by Proxi?*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- IBRAHIM, S.E., « Nurturing Civil Society at the World Bank » : An Assessment of Staff Attitudes Towards Civil Society », *Social Development Papers*, No. 24, September 1998.
- JORGENSEN, L., « What are NGOs doing in Civil Society? », in Clayton A. (ed.), *NGOs, Civil Society and the State : Building Democracy in Transitional Societies*, Oxford, INTRAC, 1996.

- KAVIRAJ, S. and al. (eds.), *Civil Society. History and Possibilities*, Cambridge, Cambridge University Press 2001.
- KEANE, J., *Civil Society : Old Images, New Visions*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- KHILNANY, S., « La “Société civile”, une résurgence », in *Critique internationale*, n° 10, janvier, 2001, pp. 38-50 (sur la généalogie du concept).
- KRADER, L., *The Dialectic of Civil Society*, Amsterdam, Van Gorcum, 1976.
- London, Macmillan, 1998.
- OTAYEK, R. (dir.), *Démocratie et société civile. Une vue du Sud*, numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9 (2), été 2002.
- OTAYEK, R., *Identité et démocratie dans un monde global*, Paris, Presses de sciences po., 2000.
- RONIGER, L. et al., *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Boulder-London, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- ROOY, V. (ed.), *Civil Society and the Aid Industry*, London, Earthscan, 1998.
- SELIGMAN, A.B., *The Idea of Civil Society*, New York, The Free Press, 1992.
- SHILS, E., « The Virtue of Civil Society », *Government and Opposition*, 26(1) 1991, pp. 1-15.
- TESTER, K., *Civil Society*, London and New York, Routledge, 1992.
- TOCQUEVILLE, A de, *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1945.
- UNDP, *Reconceptualising Governance*. Discussion Paper 2, New York, UNDP, 1997.
- USAID, *New Partnerships Initiative : A Strategic Approach to Development Partnering*, Washington DC, USAID, 1997.
- WHITE, G., « Civil Society, Democracy and Development », in R. Luckham and G. White (eds.), *Democratisation in the South : The Juggled Wave*, Manchester, Manchester University Press, 1996.
- WOOD, E., « The Uses and Abuses of “Civil Society” », *Socialist Register*, 1990, pp. 60-84.
- YOUNG, C., « In Search of Civil Society », in J.W. Harbeson and al. (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.

## II Généralités sur la société civile en Afrique

- AZARYA, V., « Civil Society and Disengagement in Africa », in Harbeson, J.W., Rothchild, D. and Chazan, N. (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner, Boulder, 1994.
- BAYART, J.-F., « Civil Society in Africa », in Chabal, P. (ed.) *Political Domination in Africa : Reflections on the Limits of Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994
- BAYART, J.-F. et al., *La politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1992.
- BAYART, J.-F., *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
- BRATTON, M., « Beyond the State : Civil Society and Associational Life in Africa », *World Politics*, 41(3), 1989.
- BRATTON, M., « Civil Society and Political Transitions in Africa », in Harbeson, J.W., Rothchild, D. and Chazan, N. (eds.) *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.
- CALLAGHY, T.M., « Civil Society, Democracy and Economic Change in Africa : A Dissenting Opinion about Resurgent Societies », in J.W. Harbeson, D. Rothchild and N. Chazan N. (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.
- CHAZAN, N., « Africa's Democratic Challenge : Strengthening Civil Society and the State », *World Policy Journal*, 14, 1992, pp. 279-307.
- CHAZAN, N., « State and Society in Africa : Images and Challenges », in D. Rothchild and N. Chazan (eds.), *The Precarious Balance : State and Society in Africa*, Boulder, Westview, 1988.

- COMAROFF, J. L. and COMAROFF, J. (eds.), *Civil Society and the Political Imagination in Africa. Critical Perspectives*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999.
- EKEH, P.P., « Civil Society and the Construction of Freedom in African History », in E. Onwudiwe (ed.), *African Perspectives on Civil Society*, New York, Tri-Atlantic Books, 1998. (Report of the Second Wilberforce Conference on Africa).
- GYIMAH-BOADI, E., « Civil Society in Africa : the Good, the Bad and the Ugly », *CIVnet's Journal for Civil Society*, 1(1), May 1997, pp. 23-40.
- GYIMAH-BOADI, E., « Civil Society in Africa », *Journal of Democracy*, 7(2), April 1996, pp. 118-132.
- HARBESON, J.W. and al. (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.
- HARBESON, J.W., « Civil Society and Political Renaissance in Africa », in J.W. Harbeson, D. Othchild and N. Chazan N. (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.
- HUTCHFUL, E., « The Civil Society Debate in Africa », *International Journal*, 51(1), 1991, pp. 54-77.
- KASFIR, N., « Civil Society, the State and Democracy in Africa », *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 36 (2), 1998, pp. 123-149.
- LOADA, A., « Réflexions sur la société civile en Afrique : le Burkina de l'après-Zongo », *Politique africaine*, 76, décembre 1999, pp. 136-151.
- MAKUMBE, M.J., « Is there a Civil Society in Africa? », *International Affairs*, 74( 2), 1998, pp. 305-317.
- MAMDANI, M., « A Critique of the State and Civil Society Paradigm in Africanist Studies », in M. Mamdani and E. Wamba dia Wamba E. (eds.), *African Studies and Social Movements and Democracy*, Dakar, CODESRIA, 1995.
- MBEMBE, A., « Traditions de l'autoritarisme et problèmes de gouvernement en Afrique subsaharienne », *Africa Development*, XVII, 1, 1992, pp. 37-64.
- MBEMBE, A., *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000.
- MBEMBE, A., *Les jeunes face à l'ordre politique en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1985.
- MONGA, C., « Civil Society and Democratization in Francophone Africa », *Journal of Modern African Studies*, 33, 1995, pp. 359-379.
- MONGA, C., « Is African Civil Society Civilised ? », in Daniel C. Bach, éd., *Regionalisation in Africa. Integration & Disintegration*, Oxford and Bloomington, James Currey Ltd and Indiana University Press, 1999, pp. 73-80.
- MONGA, C., *Anthropologie de la colère : société civile et démocratie en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- NDEGWA, S.N., *The Two Faces of Civil Society : NGOs and Politics in Africa*, Connecticut, Kumarian Press, 1996.
- NYANG'ORO, J.E., « Reform Politics and the Democratization Process in Africa », *African Studies Review*, 37(1), avril 1994.
- ORVIS, S., « Civil Society in Africa or African Civil Society? », *Journal of Asian and African Studies*, 26(1), 2001, pp. 17-38.
- ROTHCHILD, D. and CHAZAN, N. (eds.), *The Precarious Balance : State and Society in Africa* Boulder, Westview, 1988.
- ZUERN, E. « The Changing Roles of Civil Society in African Democratization Processes », in H. Solomon and I. Liebenberg (eds.), *Consolidation of Democracy in Africa : A View from the South*, Aldershot, Ashgate, 2000.

### III Généralités sur la société civile dans le monde arabo-musulman

- AL AZMEH, A. « Populisme contre démocratie. Discours démocratisant dans le monde arabe », in Gh. Salamé, (dir.), *Démocratie sans démocrates. Politique d'ouverture dans le monde arabe et musulman*, Paris, Fayard, 1994, pp. 233-253.
- BABADJI, R., HENRY, J.R., « Universalisme et identité juridiques : Les droits de l'homme et le Monde Arabe », in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome XXXIV, Paris, CNRS Éditions, 1995, pp. 75-92
- BEN NEFISSA, S., *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris, CNRS éditions, 2002.
- BENNANI CHRAÏBI, M. et O. FILIEULE, *Résistance et Protestation dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de la FNSP, 2003
- CAMAU, M., « Trois questions à propos de la démocratie dans le monde arabe », in *Démocratie et démocratisation dans le monde arabe*, Le Caire, Dossiers du CEDEJ, 1992, pp. 31-48
- DONOHUE, J. (s.j.), « Individualisme, corporatisme et État : où se trouve la civilité dans la société civile au Moyen-Orient ? », *Travaux et Jours*, Université Saint-Joseph de Beyrouth, 65, printemps 2000, pp. 161-180.
- IBRAHIM, S.E., « The Troubled Triangle : Populism, Islam and Civil Society in the Arab World », *International Political Science Review*, 19 (4), 1998, pp. 373-386.
- NORTON, R. (ed.), *Civil society in the Middle East*, Leiden, New York, Brill 1995-1996.
- ZGHAL, A., « Société civile et transition vers le multipartisme », in Camau M. (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, Paris, CNRS, 1991.

### IV Cameroun

- ABEGA, S.-C., *Société civile et réduction de la pauvreté*, Yaoundé, Clé, 1999.
- BAYART, J.-F., « La société politique camerounaise (1982-1986) », *Politique africaine*, 22, juin 1986, pp. 5-35.
- BAYART, J.-F., *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la FNSP, 1979.
- BOUKONGOU, J.-D., « Prolégomènes sur la contribution de la société civile à la promotion de la dignité humaine au Cameroun », in *Dynamiques citoyennes et dignité humaine en Afrique centrale*, Cahier africain des Droits de l'homme, n° 8, APDHAC, Presses de l'UCAC, Yaoundé, juin 2002, pp. 15-28.
- EBOKO, F., « Les élites politiques au Cameroun. Le renouvellement sans renouveau ? », in J.-P. Daloz, dir., *Le (non-) renouvellement des élites au Cameroun*, Bordeaux, CEAN, 1999, pp. 99-133.
- EBOKO, F., « Pouvoir, jeunesses et sida au Cameroun. Politique publique, dynamiques sociales et construction des sujets », thèse de science politique, Université de Bordeaux IV, CEAN, IEP, 2002.
- EBOLO, M.-D., « De la société civile mythique à la société civile impure... » in Luc Sindjoun (dir.) *La révolution passive au Cameroun. État, société et changement*, Dakar, CODESRIA, 1999, pp. 67-100.
- GERDDES-CAMEROUN, « La corruption au Cameroun ». Sous la direction de P. Titi Nwel.
- GUIMDO, B., « La constitution de la société civile et de la convivialité entre ses membres, la constitution de la société politique et du pouvoir d'État », in *Justice et Paix en Afrique centrale*, UCAC, Yaoundé, 1995, pp. 133-147.
- HANSEN, K.F., « Traditional Elites and Democracy : Civil Society and State-Society Relations in Cameroon », in M.H. Hansen and A.R. Engelsen (eds.), *Weak ? Strong ? Embedded ? New Perspectives on State-Society Relations in the Non-Western World*, University of Oslo, Centre for Development and the Environment, 1996, pp. 83-96.
- JOSEPH, R., « Settlers, Stalkers and Sans-Travail : The Douala Riots of September 1945 », *Journal of African History*, XV, 4, 1974 : 669-687.

- KAMTO, M., « Quelques réflexions sur la transition vers le pluralisme politique au Cameroun », in G. Conac (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Économica, 1991.
- MACHIKOU, N., « Le bonheur des enfants après le bonheur des projets : société civile et promotion des droits de l'enfant à Yaoundé », in *Dynamiques citoyennes et dignité humaine en Afrique centrale*, Cahier africain des Droits de l'homme, n° 8, APDHAC, Presses de l'UCAC, Yaoundé, juin 2002, pp.73-92.
- MAUGENEST, D. et BOUKONGOU, J.-D., (dir.), *Vers une société de droit en Afrique Centrale (1990-2000). Colloque de Yaoundé 14-16 novembre 2000*, Yaoundé, PUCAC, 2001.
- MEDARD, J.-F., « L'État sous développé au Cameroun », *L'Année africaine*, 1977, pp. 35-84.
- MEHLER, A., « Cameroun : une transition qui n'a pas eu lieu », in J.-P. Daloz, P. Quantin (éds), *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, 1997, pp. 95-138.
- NDI MBARGA, V., *Ruptures et continuités au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- OTT, C.-C., « Exercice de la citoyenneté dans des conditions de pauvreté à Yaoundé », APDHAC, Master Droits de l'homme et Action humanitaire, octobre 2002.
- République du Cameroun, *Document de stratégie de réduction de la pauvreté. Projet*. Décembre 2002, § 369-372, page 98.
- SINDJOUN, L. (dir.), *La révolution passive au Cameroun. État, société et changement*, Dakar, Codesria, 1999.
- SINDJOUN, L., « Le champ social camerounais : désordre inventif, mythe simplificateurs et stabilité hégémonique de l'État », *Politique africaine*, 62, juin 1996, pp. 57-67.
- SINDJOUN, L., « Le système politique camerounais face aux enjeux de la transition démocratique (1990-1993) », *L'Afrique Politique*, 1994.
- SINDJOUN, L., *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Économica, 2002.
- TAGUEM FAH, G.-L., « Processus politique, mutation sociale et renouveau islamique au Cameroun », *Rupture-Solidarité*, 4, 2002, pp. 215-242.
- TOUKO, A. et TSANGEU-SEPPOU, J., « Perception des ONG / Associations par les fonctionnaires au Cameroun, Document de travail N°9, GTZ, Septembre 1999.

## V Ghana

- Ambassade de France au Ghana/Fonds social de développement, « Rapport de présentation », janvier 2002.(version provisoire).
- AYEE, J.R.A., « Decentralization and Civil Society in Ghana : Lessons for the African Continent », in T.W. Scheidtweiler (ed.), *Human and Economic Development : the Importance of Civil Society and Subsidiarity*, Africa Publications, vol. III, 1998 (KAAD, Bonn).
- AYEE, J.R.A., « Good Governance for Sustainable Growth and Development », in The Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER), *The State of the Ghanaian Economy in 1999*, Accra, ISSER, 2000.
- AYEE, J.R.A., Lofchie M. and Wieland C., *Government-Business Relations in Ghana : Experience with Consultative Mechanisms*, PSD Occasional Paper No. 36, October 1999, New York, The World Bank, (Private Sector Development Department).
- AYEE, J.R.A. », *Civil Society Organization and Democratic Governance in Ghana* », paper presented at the 20th Southern African Universities Social Science Conference (SAUSSC) under the theme « Towards Democratic Governance, Ethical Behaviour, Public Accountability, and the Control of Corruption in Africa, held at the University of Zambia from 30 November-5 December 1997.
- AYEE, J.R.A., « The Role of NGOs in Fostering Good Governance and Development at the Local Level in Ghana », in United Nations Centre for Regional Development, *The Role of Non-Government Organizations (NGOs) in Fostering Good Governance and Development at the Local Level in Africa*, Nairobi, UNCRD, 2002, pp. 35-48.

- *Banque mondiale Actualités* du 30 juillet 1998.
- BARAT, C., MASSUYEAU, B. et SPIELVOGEL, G., *Analyses structurelle et conjoncturelle de l'économie ghanéenne*, Paris, Développement et insertion internationale/Agence française de développement, avril 2002.
- BOEH-OCANSEY, O., *Strategies for Strengthening Small and Medium Sized Industries in Ghana*, Accra, Anansesem Publications, 1996.
- CEPRESE (Centre for Policy Research and Social Engineering), Ghana and the Institute of Development Studies, University of Sussex, UK Joint Project on the Centre for the future State, « Building more effective Public Service Delivery in Ghana : the Role of Partnership between the State and Private and Community base organizations », Draft Report by CEPRESE, November 2001.
- CHAVAGNEUX, C., *Ghana : une révolution de bon sens. Économie politique d'un ajustement structurel*, Paris, Karthala, 1997.
- CHAZAN, N., *An Anatomy of Ghanaian Politics : Managing Political Recession, 1969-1982*, Boulder, Westview, 1983.
- CROOK, R., « La politique de décentralisation : les Assemblées de district et la “démocratie sans parti” », in C.M. Toulabor (dir.), *Le Ghana de J.J. Rawlings : restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala, 2000, pp. 101-126.
- DENKABI, A., « Ghana : Country Overview », in J. Copestake and K. Wellard (eds.), *Non-governmental Organizations and the State in Africa*, London, Routledge, 1993.
- DENKABI, A., « The Second National SAPRI Forum », Accra, May 6-7 2001, Draft Report of the Rapporteur general.
- DRAH, F.K. and OQUAYE, M., *Civil Society in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996.
- GAPVOD update, August 2002.
- GARY, I., « Confrontation, Co-operation or Co-optation : NGOs and the Ghanaian State during Structural Adjustment », in B. Katsriku and M. Oquaye (eds.), *Government and NGO Relations in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996.
- GYIMAH-BOADI and al., *Civil Society Organizations and Ghanaian Democratization*, Accra, CDD Research Paper, No. 5, September 2000.
- GYIMAH-BOADI, E., « Associational Life, Civil Society and Democratization in Ghana », in J.W. Harbeson, D ; Rothchild. and N. Chazan. (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.
- GYIMAH-BOADI, E., OQUAYE, M., « Civil Society and Domestic Policy Environment in Ghana », CDD-Ghana Research Paper, No. 7, September 2000.
- HEARN, J., « *Foreign Aid, Democratization, and Civil Society in Africa : A Study of South Africa, Ghana and Uganda* », Institute of Development Studies Discussion Paper 368, 1999.
- HEARN, J., *Foreign Political Aid, Democratization, and Civil Society in Ghana in the 1990s* CDD Research Paper, No. 5, September 2000.
- ISODEC, « Focus on NGO Bill », *Public Agenda* (Accra), 30 June-6 July 1995.
- KATSRIKU, B., « Overview of GOG/NGO Relationship, Expectations and Way Forward : Government's Standpoint », in B. Katsriku and M. Oquaye (eds.), *Government and NGO Relations in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996.
- MBONDA, E.-M., « Le cinquième pouvoir en Afrique : la société civile et le droit de résister », *Rupture-Solidarité*, n° 4, 2002, pp. 11-38.
- NINSIN, K. A., *The Informal Sector in Ghana's Political Economy*, Accra, Freedom Publications, 1991, 127 p.
- NUGENT, P., *Big Men, Small Boys, and Politics in Ghana*, Accra, Asempa, 1996.

- OQUAYE, M., « Government-Non Government Organizations Relations in Ghana : a Framework for Policy Formulation », in B. Katsriku and M. Oquaye (eds.), *Government and NGO Relations in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996.
- Republic of Ghana, *A First Draft Comprehensive Development Framework Towards Ghana Vision 2020*, Paper presented to the 10<sup>th</sup> Consultative Group Meeting, November 23-24, 1999.
- Republic of Ghana, *Constitution of the Republic of Ghana, 1992*, Tema, Ghana Publishing Corporation, 1992.
- Republic of Ghana, *Ghana. Vision 2020 (The First Step : 1996-2000)*, Accra, Government Printer, 1995.
- SNOOK, S. and al., *Civil Society and Local Government in Twenty Districts in Ghana : Surprises, Problems and Opportunities*, IFES Project ECSELL Baseline Assessment, Accra, March 1998.
- STEPHENSON, M.O., « Whiter the Public-Private Partnerships : A Critical Overview », *Urban Affairs Quarterly*, 27(1), 1991, pp. 109-127.
- UNDP, *Public Sector. Management, Governance and Sustainable Human Development*. A Discussion Paper, New York, 1995.

## VI Maroc

- ABOUHANI, A., « Le rôle des amicales dans le fonctionnement et la restructuration des quartiers d'habitat clandestins au Maroc », in Signoles et al., *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, 1999, pp. 355-373
- AMEUR, M., « Les associations de quartier, nouveaux acteurs en milieu urbain marocain », in P. Signoles. et al., *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, 1999, pp. 339-354
- AMEUR, M., FILALI BELHAJ, *Développement urbain et dynamique associatives : Rôle dans la gestion des quartiers urbains*, Étude réalisée dans le cadre des activités du Programme de Gestion Urbaine (PGU-Maroc) parrainé et financé par le PNUD, le CNUEH et la Banque Mondiale. Collection dirigée par le Centre d'études et de communication de l'Agence nationale de lutte contre l'insalubre. Rabat, Janv. 1996.
- BENNANI, A., HOUZIR, M., FILALI, M., *Diagnostic des ONG oeuvrant dans le domaine de l'environnement et le développement au Maroc*, PNUD-Rabat, 1999.
- BENNANI-CHRAÏBI, M., « Parcours, cercles et médiations à Casablanca. Tous les chemins mènent à l'action associative de quartier », in M. Bennani-Chraïbi. et O. Filieule (dir. de), *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 293-352.
- CATTEDRA, R. et IDRISSE JANATI, M., « Espace du religieux, espace de citoyenneté, espace de mouvement : les territoires des mosquées au Maroc », in M. Bennani Chraïbi et O. Filieule, *Résistance et Protestation dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de la FNSP, 2003.
- DAOUD, Z., « En marge de la Conférence mondiale des femmes de Pékin. La stratégie des féministes maghrébines » in *Maghreb-Machrek*, n° 150, 1995, pp. 105-109.
- DEMOCRATIC INSTITUTIONS SUPPORT PROJECT, *Governance and democracy program strategy, Morocco*, Washington, D.C. USAID, revised January 28, 1994.
- DENOEU, G., « Le mouvement associatif marocain face à l'État : autonomie, partenariat, ou instrumentalisation ? », in S. Ben Nefissa (dir.), *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris, CNRS Éditions, pp. 27-55, 2002
- DENOEU, G., GATEAU, L., « L'Essor des associations au Maroc : à la recherche de la Citoyenneté? » *Maghreb-Machrek*, n° 150, 1995, pp. 19-39.
- EL AOUI, N.(dir.), *La Société Civile au Maroc*, Signes du présent, SMER, 1992
- ESPACE ASSOCIATIF, *L'Action associative au Maroc : éléments de diagnostic*, actes des tables rondes organisées par l'Espace associatif, avec le concours de F.E. Stiftung, Rabat, F.E. Stiftung, 1999.

- ESPACE ASSOCIATIF, *L'Action associative au Maroc : éléments de stratégie*, actes des tables rondes organisées par l'Espace associatif, avec le concours de F.E. Stiftung, Rabat, F.E. Stiftung, 2000
- ESPACE ASSOCIATIF, *Légitimité des mesures proposées par le Plan National d'Intégration de la Femme au Développement*, Rabat, F.E. Stiftung, 2001.
- ESPACE ASSOCIATIF, *Relation du mouvement associatif aux acteurs politiques et socio-économiques*, Rabat, F.E. Stiftung, 2002.
- FERRIÉ, J.N., *De l'Égypte au Maroc : les évolutions du rôle des sociétés civiles dans la prise de décision publique*, rapport pour la délégation aux affaires stratégiques, DAS, France, 2002.
- GHAZALI, A., « Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc », in CAMAU, M., *Changements politiques au Maghreb*, Paris, CNRS éditions, 1991.
- HARIDI, A., « Die marokkanische Menschenrechtsbewegung : Opposition mit juristischen Mitteln oder Reform der politischen Kultur? », [Le mouvement des droits de l'homme marocain : Opposition juridiques ou réforme de la culture politique?], *Orient* (vol. 39, No 1), pp. 121-136, 1998
- HEGASY, S., « Civil Society and Monarchy : The Case of Morocco », *Civil society*, vol. 7, n° 76, pp. 14-17, 1998.
- HEGASY, S., *Staat, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft in Marokko. Die Potentiale der soziokulturellen Opposition*, 1997 [État, le public et société civile au Maroc. Les potentiels de la société civile], Deutsches-Orient-Institut
- KAREM, M., « La question des droits de l'homme au Maghreb. Acteurs et espace d'une revendication », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome XXXIV, Paris, CNRS Éditions, 1995, pp. 207-225.
- LAYACHI, A., *State, society and democracy in Morocco : the limits of associative life*, Washington, DC, Center for Contemporary Arab Studies, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, 1998.
- LOPEZ GARCIA, B., « Le Makhzen, la Amma et l'arbitre au Maroc : administration et société civile aux élections locales et législatives (1992-1993) », in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 31, pp. 415-436, 1992.
- NAVEZ BOUCHANINE, F., « Initiatives populaires et développement urbain » in *Maghreb-Machrek* n° Spécial (Pouvoir sur la ville, pouvoirs dans la villes), 1994, pp. 56-66.
- RHIWI, L., « Mouvement des femmes au Maroc », in *Rapport Social*, Rabat, OKAD, 2000.
- SANTUCCI, J.C., "Les associations régionales marocaines : un nouveau cadre pour le clientélisme ?", in C. et Y. Lacoste (ed.), *L'État du Maghreb*, Paris, la Découverte, 1991.
- TOZY, M., « Transition politique au Maghreb : État des lieux », in *Prologues*, °22-23, 2001, pp. 68-90.
- USAID/Democratic Institutions Support Project, *An assessment of Moroccan Civil Society and its Enabling Environment*, Rabat, Sep. 1995.
- USAID/Projet de Soutien aux Institutions Démocratiques, *Renforcement des ONGs pour la démocratisation et le développement durable au Maroc ; une enquête sur les ONGs*, Rabat, février 1996.

#### **Articles en langue arabe :**

- AFAK, revue de l'Union des Écrivains Marocains, numéro spécial sur la « société civile », n° 3-4, 1992.
- BERRADA, M., « Le parti et la société : le rôle de l'Union Socialiste des Forces Populaires dans l'élaboration de la société civile », in *Arraid*, n° 7, 1990, pp. 8-10.
- BOURQIYA, R., « La sociologie et les valeurs des jeunes : la problématique de la société civile », in *Achchourla*, n° 2, 1998, pp. 22-26.
- BRAHIMI, M., « Les associations au Maroc : cadre juridique », in *Participation communautaire à la gestion des services publics locaux*, Rabat, Centre de documentation des Collectivités Locales, 1998, pp. 4-13.

- HAMMADA, M., « Quelle élite religieuse pour quelle société civile au Maroc », in *Wijhatou Nadar*, n° 7, 2000, pp. 12-13.
- HAMMOUDI, A. (dir.), *A propos de la société civile au Maghreb*, Casablanca, Dar Toubkale, 1999.
- MAYYAJ, A., « Les associations régionales ou la stratégie de l'extension de l'espace politique de l'État au Maroc », in *Revue Marocaine d'Administration Locale et de développement*, n° 7-8, 1994, pp.103-118.
- MAYYAJ, A., *Le phénomène associatif au Maroc : la Makhzen et ses partis et la problématique de la société civile*, Casablanca, Ibdæ, 1997.
- RADOUANE, Z., *La marche des droits de l'Homme dans le Monde arabe*, Centre culturel arabe, Beyrouth, 2000.
- REZZ, S., *La justice et la société civile au Maroc*, Le Caire, Centre Ibn Khaldoun pour les Études développementales.



# LISTE DES SIGLES UTILISÉS

## I. Cameroun

AFSU	Association des frères et sœurs unies
APHAC	Association pour la promotion des Droits de l'Homme au Cameroun
ARV	Molécules antirétrovirales/médicaments antirétroviraux
CCS	Comité consultatif de suivi
CEAN	Centre d'étude d'Afrique noire
CHU	Centre hospitalo-universitaire
CISA/CISMA	Conférence internationale sur le sida en Afrique/Conférence internationale sur le sida et les MST en Afrique
CNLS	Comité national de lutte contre le sida
CRS	Catholic Relief Service
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcé
FHI	Family Health International
FMI	Fonds monétaire international
GRAPS	Groupe de recherches administratives, politiques et sociales
GTZ	Agence de coopération technique allemande (Gesellschaft und Technische Zusammenarbeit)
IEC	Information, éducation, communication
IRESCO	Institut de recherches sur les comportements
MSD	Merck, Sharp & Dohme (laboratoire pharmaceutique)
MSF	Médecins Sans Frontières
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le sida
P +	personnes séropositives
PMLS	Programme multisectoriel de lutte contre le sida
PMSC	Programme de marketing social camerounais
PNLS	Programme national de lutte contre le sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PSI	Population Service International

PVVS	Personnes vivant avec le VIH/sida
RDPC	Rassemblement démocratique du peuple camerounais
REDS	Réseau Éthique Droit et Sida
RNRP	Réseau national de réduction de la pauvreté
SDF	Social Democratic Front
SWAA	Society for Women Against Aids in Africa
TASO	The Aids Support Organisation
UCAC	Université catholique d'Afrique centrale
UNC	Union nationale camerounaise (1966-1985)
UPC	Union des populations du Cameroun
VIH	virus d'immuno-déficience humaine

## II. Ghana

ACDR	Association of the Committees for the Defence of the Revolution
AFWE	African Federation of Women Entrepreneurs
ARPB	Association of Recognized Professional Bodies
ASSI	Association of Small Scale Industries
CDD	Center for Democratic Development
CDU	Union chrétienne démocrate
CEANA	Council of Ewe Associations of North America
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDEP	Centre for the Development of People
CENCOSAD	Centre for Community Studies, Action and Development
CEPIL	Centre for Public Interest Law
CFF	Cedi Finance Foundation
CIBA:	Council of Indigeneous Business Association
CIPE	Center for International Private Enterprise
CIVISOC	Civil Society Coordination Council
CPP	Convention People's Party
CSU	Union sociale chrétienne
DANIDA	Danish International Development Agency
DFID	Department for International Development
DWM	31st December Women's Movement. of Ghana

FAS	Facilités d’ajustement structurel
FASR	Facilités d’ajustement structurel renforcé
FDP	Parti démocrate libéral
FSD	Fonds social de développement
GAPVOD	Ghana Association of Private Voluntary Organisation in Development
GAWE	Ghana Association of Women Entrepreneurs
GNAT	Ghana National Association of Teachers
GPRTU	Ghana Private Road Transport Union
GTZ	German Technical Cooperation
IDASA	Institute for Democracy in South Africa
IFWE	International Federation of Women Entrepreneurs
IMCG	Independant Media Corporation of Ghana
ISODEC	Integrated Social Development Center
MSU	Michigan State University
NDC	National Democratic Congress
NPP	New Patriotic Party
NUGS	National Union of Ghana Students
OCAM	Organisation commune africaine et malgache
OSC	Organisation de la société civile
PAMSCAD	Programmes d’action pour alléger les coûts sociaux de l’ajustement
PMFJ	People’s Mouvement for Freedom and Justice
PNDC	Provisional National Defence Council
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RECAMP	Renfort des capacités africaines de maintien de la paix
SAPRI	Structural Adjustment Participatory Review Initiative
SMC	Supreme Military Council
SPD	Parti social-démocrate
TICAD	Tokyo International Conference on African Development
TUC	Trade Union Congress
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID	United State Agency for International Development
WASME	World Association for Small and Medium Enterprises

### III. Maroc

ADFM	Association démocratique des femmes du Maroc
AMAPPE	Association marocaine d'appui à la petite et moyenne entreprise
AMDH	Association marocaine des Droits de l'Homme
AMSED	Association marocaine de solidarité et de développement
CDT	Confédération démocratique des travailleurs
CGEM	Confédération générale des entreprises du Maroc
GONG	Groupement des Organisations non gouvernementales
OADP	Organisation de l'action démocratique et populaire
OMDH	Organisation marocaine des Droits de l'Homme
PJD	Parti de la justice et du développement
PPS	Parti du progrès et du socialisme
PSD	Parti socialiste et démocratique
UAF	Union de l'action féminine
UGTM	Union générale des travailleurs marocains
UMT	Union marocaine des travailleurs
UNEM	Union nationale des étudiants marocains
USFP	Union socialiste des forces populaires
<i>Harakat Attawhid wa l'islah</i>	Mouvement de l'unité et du Renouveau
<i>Jamaa Al Adl wa l'Ihssan</i>	l'Association de la justice et la bienfaisance

## **QUELQUES SITES WEB ET ADRESSES ÉLECTRONIQUES UTILES**

Secrétariat général du gouvernement, Direction des associations : [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma) (Maroc)

Network Action recherche civique : [www.netrag.org.ma](http://www.netrag.org.ma) (Maroc)

Centre for Democratic Development (CDD) : [www.cdd-ghana.org/admin.html](http://www.cdd-ghana.org/admin.html) (Ghana)

[www.espaceassociatif.org.ma/html/sites/election/framesetindex.htm](http://www.espaceassociatif.org.ma/html/sites/election/framesetindex.htm) (Pour la consultation des résultats de l'observation des élections législatives marocaines de 2002)

Ghana Association of Women Entrepreneurs (GAWE) : [www.ghanaclassifieds.com/gawe](http://www.ghanaclassifieds.com/gawe)

ISODEC (Ghana): [isodec@ghana.com](mailto:isodec@ghana.com)

31<sup>st</sup> December Women Movement (DWM): [dec31@ghana.com](mailto:dec31@ghana.com)

