

## *L'État syrien à l'épreuve des organisations non gouvernementales depuis l'arrivée au pouvoir de Bachar al- Assad <sup>1</sup>*

Laura Ruiz de Elvira<sup>2</sup>

### **Introduction :**

Le 2 juillet 2009, le Président syrien, accompagné de son épouse, assistait à la cérémonie organisée par le *Syria Trust for Development* visant à marquer le lancement de l'observatoire de *Massar*, l'un des quatre projets du *Trust*, consistant à promouvoir « in the young people of Syria a deeper understanding and appreciation of their world, and empower them as individuals to contribute actively and positively in building their future »<sup>3</sup>. Loin d'être anecdotique, la présence du Président et de la Première dame à cet événement revête un caractère hautement symbolique. Gravé dans la pierre, le message des deux invités d'honneur adressé à la société syrienne : « Marchons vers l'avenir au lieu de l'attendre »<sup>4</sup>. Cette puissante « Government-operated Non-governmental-organization »<sup>5</sup> (GO-NGO), fondée en 2007 par la femme du Président, incarne le nouveau projet de société de Bachar al-Assad axé sur les principes du « développement », de la « responsabilité » et du « partenariat ». Dans le site web de l'association on peut ainsi lire en guise de présentation :

« The Syria Trust for Development is at the forefront of the emerging NGO sector in Syria, at a time when the country is actively pursuing a substantial agenda for change. We are setting standards, encouraging professional development, and fostering effective collaboration between NGOs, government and the private sector »<sup>6</sup>.

Depuis le début de son mandat, le Président et sa femme ont cherché à afficher leur soutien aux projets associatifs visant à encourager les citoyens dans la « construction de leur propre avenir ». Ceux-ci émaneraient d'une « société civile » modelée sur mesure : sélectionnée, épurée, contrôlée et parfois réprimée. Au-delà de l'aspect purement rhétorique, ce changement de discours reflète une politique qui a mis fin à des longues décennies de marginalisation du secteur associatif et a entraîné un développement significatif – toujours contrôlé et « harmonisé » par les pouvoirs publics – des organisations non gouvernementales, et notamment des associations caritatives. Par conséquent, on peut observer une situation inédite d'interactions et de négociations entre les institutions étatiques et les « nouveaux » acteurs privés ainsi que les coûts et bénéfices qu'elle entraîne.

Cet article se propose d'examiner ce processus de reconfiguration à travers lequel les acteurs non étatiques deviennent de plus en plus actifs dans de multiples domaines (comme nous le verrons par la suite : soutien aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux populations pauvres, etc.) dans un pays qui compte avec un lourd héritage de planification centralisée. Pour ce faire, nous tenterons, dans un premier temps, de mettre en perspective les facteurs qui ont poussé les dirigeants syriens à modifier leur politique vis-à-vis du secteur

<sup>1</sup> Cet article s'appuie en partie sur des discussions menées dans le cadre de l'ANR « Tanmia » dirigé par Myriam Catusse et Géraldine Chatelard.

<sup>2</sup> Doctorante à l'EHESS (Paris) et à l'Universidad Autónoma de Madrid. Elle bénéficie d'une bourse de la Fundación Caja Madrid. Publications: « Les acteurs étrangers et la promotion de la démocratie », in Ben Nefissa S., Grabundzija M. et Lambert J. (dir.), *Société civile, associations et pouvoir local au Yémen*, Sanaa, CEFAS/FES, 2008 ; « Promoción de la democracia en Oriente Medio: el caso de Yemen después del 11 de Septiembre », *Revista Hesperia*, n° 10, Février 2009.

<sup>3</sup> Voir le site web de l'organisation : [http://www.syriatrust.org/site/index.php?pname=&project\\_id=Mzc&tree\\_id=NDU](http://www.syriatrust.org/site/index.php?pname=&project_id=Mzc&tree_id=NDU).

<sup>4</sup> En arabe : « Li-nasur nahwa al-moustaqbal badalan min intitharihi ».

<sup>5</sup> Le terme GO-NGO désigne les structures associatives qui se veulent des ONG tout en ayant été créées par un gouvernement ou par une figure proche de celui-ci.

<sup>6</sup> Extrait du site web de l'organisation : <http://www.syriatrust.org/site/>.

associatif, contribuant à favoriser le développement des organisations non gouvernementales. Nous essaierons également de dégager les dynamiques qui caractérisent ce changement ainsi que le discours de légitimation qui l'accompagne. Ensuite, nous verrons dans quelle mesure il est effectivement possible de parler d'un renouveau du champ associatif syrien. Enfin, nous accorderons une place particulière aux associations caritatives lesquelles représentent plus de 60% du paysage associatif<sup>7</sup> et dont l'essor est favorisé par la redéfinition du rôle de l'État. On fait ici l'hypothèse que le moment actuel de privatisation et de libéralisation de l'économie, encouragé par la diminution de ressources de l'État, constitue une conjoncture critique pour les relations État-société en Syrie, favorable à une reconfiguration d'acteurs, à des initiatives venues de la société et à des mutations à caractère durable.

## **I. Le recours aux acteurs non étatiques dans un contexte de redéfinition de l'État social**

### **a) L'État social face à la diminution des ressources publiques**

La Syrie connaît depuis le milieu des années 1980<sup>8</sup> une période caractérisée par le tarissement graduel de ses ressources. Le déficit du budget de l'État n'a fait qu'augmenter ces dernières années passant de 2.6% du PIB en 2003<sup>9</sup> à 9.25% en 2009. Mouhammad al-Hussein, Ministre syrien des Finances, déclare à ce sujet: « this is the largest deficit in the country's history in both absolute terms and as a percentage of GDP »<sup>10</sup>. Les experts du FMI ont d'ailleurs annoncé que d'ici 2015, une telle situation risquerait de devenir intenable faute d'un ajustement de la politique budgétaire. Parmi les principaux facteurs de cette crise les analystes évoquent l'épuisement des rentes pétrolières<sup>11</sup>, l'inefficacité et la mauvaise gestion des entreprises publiques, l'insuffisance des recettes fiscales, le fléau de la corruption, ou encore la croissance du secteur informel<sup>12</sup>.

Dans ce contexte, Abdullah Dardari – Vice-ministre des Affaires Economiques – déclare que l'État ne peut plus maintenir le même rythme de dépenses sociales des décennies précédentes<sup>13</sup> et fait appel à la contribution des acteurs non-étatiques pour garantir le développement du pays. Selon les pouvoirs publics, ce déficit aurait poussé le gouvernement à revoir – avec l'aide des experts étrangers – tout le système de subventions, (qui serait « de moins en moins viable et équitable »<sup>14</sup>) et à lancer un programme spécifique de réduction des subventions sur les carburants, qui absorbent actuellement environ 15% du PIB<sup>15</sup>. À court terme, l'objectif serait de créer un système de subventions plus ciblé et moins coûteux ; à long terme pourtant, il s'agirait de le supprimer complètement<sup>16</sup> comme cela a été fait auparavant en Maroc ou en Tunisie.

L'impact global sur l'État social consisterait en une diminution relative tant des dépenses publiques<sup>17</sup> que de la part du budget attribuée aux services sociaux. Ces mesures devraient

<sup>7</sup> Bureau Central de Statistiques.

<sup>8</sup> La crise économique aigue des années 1980 débouche sur l'adoption de la loi n°10 en 1991. Celle-ci permet aux capitaux privés nationaux et internationaux d'investir dans le pays.

<sup>9</sup> Oxford Business Group ; The Report. Emerging Syria 2008.

<sup>10</sup> *Syria Today*, Février 2009.

<sup>11</sup> L'épuisement des ressources pétrolières est prévu pour la fin des années 2020. *Syria Today*, Juin 2009.

<sup>12</sup> Selon les estimations officielles le secteur informel représente 41% de la force de travail syrienne.

<sup>13</sup> *Syria today*, Février 2009.

<sup>14</sup> « L'inflation creuse l'écart entre les riches et les pauvres », IRIN. Disponible sur leur site web : <http://www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=76655>.

<sup>15</sup> *Syria Today*, Février 2009.

<sup>16</sup> Entretien avec un consultant du GTZ, Avril 2009.

<sup>17</sup> Selon les données de l'Oxford Business Group la dépense publique a passé de 31.4% du PIB en 2003 à 27% en 2007. The Report. Emerging Syria 2008

être accompagnées tant de l'instauration de la TVA (plusieurs fois repoussée) que de l'élargissement de l'assiette de l'impôt. Selon les chiffres proposés par l'Oxford Business Group (OBG): « Some 4% of the budget is currently spent on higher education and only 6% on education as a whole [...]. With 33% of the budget going towards the administration, the judiciary, national security, and foreign affairs and information, not much is left over for social welfare and health, which only reached 1.5% of total government expenditure in 2007 »<sup>18</sup>. Cette réduction des dépenses sociales relèverait aussi bien d'un manque de ressources – par ailleurs fortement mis en avant par les autorités – que d'une nouvelle orientation économique qui serait légitimé par le discours de la Banque Mondiale et du FMI. Nombreux sont les auteurs qui se sont intéressés depuis les années 1980 aux réformes des politiques sociales dans les pays arabes. Dans le cas de la Syrie, plusieurs chercheurs se sont penchés sur les coûts sociaux du tarissement des ressources de l'État et des transformations économiques. En effet, depuis les années 1990, le pays connaîtrait une situation économique instable caractérisée par une augmentation de l'emploi précaire d'une part, et par le déclin du secteur public et de la protection sociale organisée par l'État d'autre part<sup>19</sup>. On parle ainsi d'un « affaiblissement de l'État social »<sup>20</sup>, d'une « dégradation des services publics »<sup>21</sup> et d'un phénomène de « welfare privatization »<sup>22</sup>. La « crise du social » serait, en outre, concomitante à un phénomène d'appauvrissement de la population et à une hausse du chômage<sup>23</sup>. Dans le domaine de la santé par exemple, l'accent est mis sur la « dégradation et la médiocrité des services dispensés »<sup>24</sup>. Ceci aurait contraint une partie de la population à se tourner vers le secteur privé pour pouvoir bénéficier des services de base. À cela s'ajoute le fait que, depuis quelques années, le principe de gratuité des soins médicaux a été remplacé par un système où le patient doit s'acquitter d'une partie des frais du traitement. Les populations les plus vulnérables se voient alors obligées de s'adresser aux dispensaires et hôpitaux caritatifs dont le nombre n'a cessé de croître.

b) L' « Économie sociale de marché » ou la voie de la « décharge » ?

Au vu des difficultés rencontrées par l'État, et des orientations politiques choisies pour y faire face, il est pertinent de questionner le contexte syrien par rapport à la problématique de la « décharge » de l'État. La reconfiguration de l'action publique, caractérisée par la redéfinition des fonctions de l'État et le recours croissant aux acteurs non-étatiques, génère différentes lectures au sein de la communauté scientifique. Certains auteurs parlent ainsi du cas syrien comme d'un exemple du phénomène de « décharge » de l'État analysé par Béatrice Hibou<sup>25</sup>. Mathieu Le Saux, par exemple, affirme que ce phénomène de « décharge », « loin de marquer le retrait de l'État, doit être lu comme une modalité de son redéploiement »<sup>26</sup>. D'autres auteurs parlent plutôt d'une « *welfare privatization* », processus qui impliquerait un retrait partiel de

18 The Report. Emerging Syria 2008.

19 Thierry Boissière, « Précarité économique, instabilité de l'emploi et pratiques sociales en Syrie », in E. Longuenesse, M. Catusse et B. Destremeau (dir.), « Le travail et la question sociale au Maghreb et au Moyen-Orient », *REMMM*, n°105-106, 2005, p.136.

20 *Ibidem*, p.135.

21 Soukaina Boukhaima, « Recompositions du système de santé », *Maghreb-Machrek*, n° 158, octobre-décembre 1997, p. 39.

22 Thomas Pierret et Kjetil Selvik, «Downgrading Authoritarianism in Syria: Welfare Privatization, Islamic Charities, and the Rise of the Zayd movement», *IJMES*, (à paraître).

23 Selon les chiffres officielles pour l'année 2007 le chômage est estimé à 8.5% contre 6.8 en 1991. Les estimations officielles parlent plutôt de 23% de chômage.

24 Soukaina Boukhaima, *Op. Cit.*, p. 39.

25 Béatrice Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Khartala, 1999 ; Béatrice Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique internationale*, n°1, automne, 1998, pp. 151-168.

26 Mathieu Le Saux, « Les dynamiques contradictoires du champ associatif syrien », *REMMM*, n° 115-116, p. 199.

l'État étant donné l'incapacité de celui-ci à se redéployer par manque de moyens financiers et de légitimité<sup>27</sup>. Cette hypothèse est partagée par le journaliste syrien Abdelrizaq Diyyab qui, en constatant la diminution des aides étatiques, préconise le retrait de l'État de la sphère sociale<sup>28</sup>. Une troisième lecture nous invite par contre à rester prudents quand on annonce le « déclin de l'État ». Dans cette ligne, Steven Heydemann cherche à « reassess the role of the state in social provision » en nous rappelant que celui-ci reste le plus grand pourvoyeur de services sociaux<sup>29</sup>. Ce même auteur interprète alors la réactivation de l'espace civique comme un élément parmi d'autres d'un processus plus large d'« *authoritarian upgrading* »<sup>30</sup>. Quelque soit la dimension réelle de « décharge », on constate néanmoins une volonté affichée de s'engager dans une réforme qui laisserait une place limitée aux acteurs non-étatiques.

En effet, dès son discours d'investiture, le président Bachar al-Assad a accordé la priorité à la réforme économique et l'affiche comme telle dans toutes ses déclarations<sup>31</sup>. Le long processus de privatisation et de libéralisation de l'économie syrienne, commencé dans les années 1970 avec le premier *Infītah*<sup>32</sup>, puis poursuivi à la fin des années 1980 avec un deuxième *Infītah*, a culminé en 2005 avec l'adoption d'une nouvelle politique économique – l'« Économie sociale de marché » – lors du X<sup>ème</sup> Congrès Régional du Parti Ba'ath. La presse syrienne parle alors d'une « nouvelle orientation de l'État »<sup>33</sup>, inspirée du modèle chinois. On assisterait à un changement de paradigme avec le passage d'une économie socialiste à une économie « sociale » basée sur le marché. Ainsi, 12 nouvelles banques, des compagnies d'assurances, des entreprises d'import-export, des bureaux de change ou encore 18 établissements d'enseignement supérieur ont vu le jour dans le secteur privé depuis le début des années 2000. D'autre part, les fermes d'État et nombreuses entreprises publiques de production de biens ont été privatisées. Les activités du secteur privé représentent actuellement 54% du PIB contre 36% en 2000<sup>34</sup>. Dans ce contexte de transformation des politiques économiques, le secteur privé lucratif ainsi que les acteurs associatifs – comme nous l'avons mentionné – sont de plus en plus sollicités par les autorités dans le but d'assurer l'accès aux services sociaux à toute la population.

c) L'élaboration d'une rhétorique endogène de « soutien » à la « société civile » et l'appel à la « responsabilité »

Le régime syrien n'a jamais adhéré à la rhétorique des bailleurs de fonds et des organismes internationaux qui accorde une large place à la promotion de la démocratie. Cependant, au cours des dernières années – malgré le refus du régime d'une ouverture politique et en dépit de l'épisode manqué du « Printemps de Damas »<sup>35</sup> en Février 2001 – la combinaison d'une série de facteurs internes (mentionnés auparavant) avec l'influence grandissante (même si peu

<sup>27</sup> Thomas Pierret et Kjteil Selvik, *Op. Cit.*

<sup>28</sup> Abdelrizaq Diyyab, « Autorisation de 750 associations caritatives entre 2004 et 2006 , mais... », *Al Hiwar al-watani*, disponible à l'adresse suivante : <http://alhiwar-sy.org>.

<sup>29</sup> Steven Heydemann, « Social Policy, Social Provision, and Authoritarian Upgrading in Syria », draft présenté au workshop « Authoritarian renewal in Syria », Sciences Po, Paris, 22 Juin 2009.

<sup>30</sup> Steven Heydemann, *Upgrading Authoritarianism in the Arab World*, Saban Center, Brookings Institution, analysis paper n° 13, Octobre 2007.

<sup>31</sup> Philippe Droz-Vincent, « Syrie : « la nouvelle génération » au pouvoir », *Maghreb-Machrek*, n°173, juillet-septembre 2001, p. 28.

<sup>32</sup> *Infītah* veut dire ouverture en arabe.

<sup>33</sup> *Syria Times*, 30 juin 2004.

<sup>34</sup> Bassam Haddad, « Enduring legacies: the politics of private sector development in Syria », papier présenté au workshop « Authoritarian renewal in Syria », Sciences Po, Paris, 22 Juin 2009.

<sup>35</sup> Le « Printemps de Damas » « désigne un certain nombre de phénomènes socio-politiques qui ont surgi après la mort du président Hafez al-Assad.[...]. Le Printemps syrien a vu se développer le rôle des intellectuels et se multiplier les bulletins d'opinion, la naissance ou la renaissance de noyaux de la société civile [...] », Najati Tayyara, « Chronique d'un Printemps », *Confluences Méditerranée*, n° 44, 2002-2003, pp. 47-54



visible) des acteurs étrangers, a conduit les autorités à élaborer un discours endogène de « soutien » à la « société civile ». Le régime syrien a été en effet très efficace lorsqu'il s'est agit de s'approprier et d'exploiter ce langage exogène pour ses propres objectifs. Cette stratégie viserait à encourager et à soutenir une partie, triée sur le volet, des initiatives associatives et des acteurs sociaux tout en réprimant ceux qui dépassent le cadre imposé. Steven Heydemann décrit ainsi ce processus: « The hallmark of authoritarian upgrading is the ability of Arab regimes to exploit rather than resist broad social, political, and economic trends [...]. Rather than shut down civil societies entirely, however, regimes gradually adopted a range of complex strategies to reassert state control over burgeoning civic sectors »<sup>36</sup>.

Si l'on s'en tient aux discours des représentants du gouvernement, l'État ne serait plus le seul acteur responsable du développement du pays, les acteurs privés étant encouragés à contribuer de manière décisive à ce processus. Dans cette optique, la Commission d'État syrienne au Plan justifie ce choix de la façon suivante: « Social market economy entails that development process responsibilities should not be limited to the central government with the blame put on the state for plan implementation tasks. Responsibility must be multilateral and will have to include the private sector, provincial governments, NGOs and civil society groups »<sup>37</sup>.

Le X<sup>ème</sup> Plan quinquennal (2006-2010) marque une étape supplémentaire dans ce sens. Il propose un amendement de la « Loi des associations et des fondations privées » – projet qui est resté lettre morte jusqu'à cette date – et inclut pour la première fois un chapitre consacré à la *moujtama' ahli*<sup>38</sup>. Dans l'introduction de ce chapitre, on peut ainsi lire :

« Historiquement, le travail civique et bénévole a joué en Syrie un rôle important de solidarité sociale. Avec l'adoption du modèle de l'État-providence et de la planification centrale, le rôle des organisations civiles rétrécit et fut réduit au travail caritatif [...]. Dans l'élaboration du X<sup>ème</sup> Plan quinquennal, les organisations civiles ont participé à la réélaboration des politiques [publiques] et continueront à le faire à travers la mise en œuvre de celles-ci »<sup>39</sup>.

Dans ce contexte, les hauts responsables font appel à la « responsabilité de tous pour faire face à la situation dans laquelle se trouve la Syrie »<sup>40</sup>. Le gouvernement se doit désormais de dicter les priorités et d'harmoniser les différents projets menés par les acteurs non étatiques, et ce toujours dans le cadre qu'il impose. Ainsi, les dirigeants syriens encouragent chaque citoyen à « jouer un rôle résolu pour construire et donner forme à sa société »<sup>41</sup>, pourvu que cela soit fait « sous la direction et le soutien de l'État »<sup>42</sup> et « en harmonie avec la vision nationale de développement et de changement social »<sup>43</sup>.

## II. *Al-moujtama' al-ahli* de l'ère Bachar : essor et renouvellement

Le rétrécissement de l'espace public, suite au coup d'arrêt donné au « Printemps de Damas », n'a pourtant pas entraîné un retour au *statu quo* de l'époque de Hafez al-Assad<sup>44</sup>. Le développement du champ associatif que l'on a pu observer depuis, ne doit pourtant pas être interprété comme le résultat exclusif d'une ouverture sous contrôle orchestrée et imposée

<sup>36</sup> Steven Heydemann, *Upgrading Authoritarianism in the Arab World*, *Op. Cit.*

<sup>37</sup> « The 10th Five Year Plan 2006-2010 ». Disponible à l'adresse suivante: <http://www.planning.gov.sy/files/file/FypChapter1En.pdf>.

<sup>38</sup> Ce terme est traduit à l'anglais par « civil society » ou « ahli civil society ».

<sup>39</sup> Traduction de l'arabe, faite par l'auteur, d'un fragment du X<sup>ème</sup> Plan quinquennal.

<sup>40</sup> Philippe Droz Vincent, *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>41</sup> Extrait du site web du *Syria Trust for Development* : <http://www.syriatrust.org/site/>.

<sup>42</sup> Extrait du X<sup>ème</sup> Plan quinquennal.

<sup>43</sup> *Ibidem*

<sup>44</sup> Mathieu Le Saux, *Op. Cit.*, p.195.

d' « en haut ». En effet, le régime et les pouvoirs publics font face à de puissants réseaux d'acteurs sociaux qui, loin d'être passifs, jouissent de grandes capacités de mobilisation. À travers de complexes processus de négociation permanents, ces acteurs ont su profiter de la conjoncture actuelle de relative permissivité pour déployer leurs propres stratégies (notablières, religieuses, politiques, de sociabilisation, économiques...) à travers la création de nouvelles associations. Les associations syriennes ont su aménager de réelles marges de manœuvre dans un système politique très contraignant. La plupart d'entre elles répondent à un réel besoin de la population et ne sont, en aucun cas, une façade destinée à la collecte de fonds en provenance des bailleurs internationaux ou de l'État syrien.

a) *Moujtama' ahli versus moujtama' madani*

Dans un cadre où l'État arbitre l'entrée en scène de nouveaux acteurs non étatiques, on doit s'interroger sur les pratiques de sélection de ces acteurs. Qui est considéré comme « légitime » et qui est perçu comme « indésirable » par les dirigeants?. Quelle « société civile » est élevée au rang de partenaire des institutions publiques, et est ainsi tolérée voire encouragée par les pouvoirs publics?

Comme dans d'autres pays arabes, on trouve dans le cas syrien deux termes différenciés pour désigner le concept de « société civile » : *moujtama' ahli* et *moujtama' madani*. Tous les deux sont traduits en anglais par le terme « *civil society* » et semblent renvoyer à un seul et même concept que l'on pourrait définir schématiquement de la façon suivante : des citoyens qui expriment leur initiative et leur volonté de participation au travers d'organisations, associations et structures diversifiées, indépendantes de l'État et ayant pour finalité de concourir à la poursuite d'objectifs à caractère économique, social, culturel, éducatif, humanitaire, civique ou autre.

Le cas libanais montre une utilisation différente de ces deux termes. Selon l'analyse faite par Karam Karam, *ahli* serait réservé à ce qui relève du domestique et de la communauté au sens élargi du terme<sup>45</sup> ; *moujtama' ahli* est donc traduit par « société privée ». Pour la Palestine, Benôit Challand souligne comment le concept de « société civile » et le choix de l'usage de *ahli* ou *madani* sont plutôt liés à des considérations de politique interne<sup>46</sup>. Quant à la Syrie, la distinction entre les deux termes relève d'un positionnement par rapport au régime. Le terme *madani* est utilisé aussi bien par les militants de droits de l'homme que par les opposants au pouvoir, alors que le terme *ahli* est employé tant par les autorités que par les acteurs sociaux ayant opté pour une démarche plus conciliatrice envers le pouvoir. Le choix est aussi lié à l'idée selon laquelle *moujtama' ahli* serait un concept propre aux sociétés arabes, tenant compte de ses spécificités, alors que *moujtama' madani* serait exogène, exporté par l'Occident.

*Al-moujtama' al-ahli* est ainsi une « société civile » non contestataire, apolitique. Le terme renvoie aux associations dites *ahliyye*, à savoir : des organisations para-gouvernementales, des nouvelles ONG dites de développement, des GO-NGO's et des associations caritatives. Le terme *jam 'iyyat madaniyye* n'est que très rarement utilisé contrairement au contexte libanais, où elles désignent les associations dites « civiles », « associations volontaires » (basées sur l'adhésion à des valeurs) par opposition aux « associations communautaires » (*ahliyye*)<sup>47</sup>. *Al-moujtama' al-madani* est plutôt militante, voire contestatrice, et est davantage régie par une dynamique de mobilisation civique. Dans le discours des autorités syriennes, ce dernier exemple de « société civile » est proche de l'occident et agit contre les intérêts nationaux. Les

<sup>45</sup> Karam Karam, *Revendiquer, mobiliser, participer : Les associations civiles dans le Liban de l'après-guerre*, Thèse de doctorat, IEP, Aix-en-Provence, 2004.

<sup>46</sup> Benôit Challand, « A nahda of charitable organisations? Health service provision and the politics of aid in Palestine », *International Journal of Middle East Studies*, 40(2), May 2008, pp. 227-247.

<sup>47</sup> Karam Karam, *Op. Cit.*

associations se réclamant de la « société civile » *madani* ne cherchent pas à devenir partenaires de l'État mais s'investissent plutôt dans la promotion des droits de l'homme et des droits civils. Elles sont condamnées à la répression et ses leaders sont souvent interdits de voyage. À contrario, la « société civile » *ahli* est celle qui, étant appelée à devenir partenaire, est tolérée, voire promue par les autorités.

b) « La porte pour l'autorisation de nouvelles associations a été ouverte »<sup>48</sup>

La stratégie de « soutien » à la « société civile », mentionnée plus haut, a un double impact sur le secteur associatif. D'une part, elle a encouragé le développement d'un certain type de projets caritatifs, de développement, environnementaux, etc., en même temps qu'elle a empêché l'apparition d'activités dans le domaine des droits de l'homme ou de la défense des libertés publiques. D'autre part, elle a provoqué un renouvellement des acteurs et des activités traditionnelles.

Depuis 1963, du fait d'un encadrement particulièrement strict, le champ associatif syrien se caractérisait par une certaine inertie<sup>49</sup>. En dehors des organisations directement contrôlées par le parti Ba'ath – organisations populaires d'étudiants, paysans, jeunes, etc. – l'activité était essentiellement confinée à quelques associations caritatives de nature communautaire créées pour la plupart d'entre elles durant la période antérieure à l'arrivée au pouvoir du parti. Dans les années 1990, les premiers signes d'ouverture sont apparus et les restrictions sécuritaires se sont relativement adoucies. Cependant, c'est avec le changement de président que les conditions pour l'autorisation de nouvelles associations vont réellement s'améliorer. Pendant ses premières années au pouvoir, le Président Bachar al-Assad et plusieurs de ses ministres vont annoncer à maintes reprises la rédaction d'une nouvelle loi sur les ONG qui viserait à réviser celle alors en vigueur – datant de l'année 1958 – jugée anachronique et trop rigide. Bien que cette loi n'ait toujours pas aboutie, dans la pratique le Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST) a effectivement réorienté sa politique. De même, les conditions de réunion ont été assouplies. Ceci a provoqué une multiplication rapide du nombre d'associations enregistrées légalement, notamment entre les années 2004 et 2007.

La Ministre des Affaires Sociales et du Travail, Diala al-Hajj, a contribué pour beaucoup à l'idée d'un « boom associatif ». Dans ses déclarations, tout en soulignant l'importance du rôle du « NGO sector », elle parle même d'un quadruplement du nombre d'associations en l'espace de trois ans<sup>50</sup>. Cependant, les statistiques disponibles au Bureau Central de Statistiques (BCS), indiquent une autre progression :

1990	1997	2002	2004	2005	2006	2008
504	510	555	572	1012	1187	920

Bien que les données officielles doivent être prises avec prudence et malgré le fait que celles-ci soient parfois manipulées, elles montrent néanmoins un changement de tendance drastique avec les décennies précédentes et une volonté des autorités de mettre en avant le développement du secteur associatif. La plupart des personnes interviewées établissent un lien entre la multiplication du nombre d'associations et l'arrivée au gouvernement du réformateur Abdullah Dardari, ancien consultant du PNUD en Syrie et partisan d'un plus grand rôle des organisations non gouvernementales et du secteur privé. De même, l'adoption de l'« Économie sociale de marché » est aussi évoquée comme facteur déterminant. Néanmoins,

<sup>48</sup>En arabe : « Fatahu bab ta'sis al-jam'iyat ». Cette phrase revient souvent lors des entretiens.

<sup>49</sup> Soukaina Boukhaima, « Le mouvement associatif en Syrie », dans BEN NEFISSA, Sarah (dir.), *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris, CNRS Editions, 2002, pp. 78-94.

<sup>50</sup> *Syria today*, Septembre 2007.

les chiffres se sont stabilisés depuis 2008 et restent faibles en comparaison avec d'autres pays de la région.

c) La réactualisation du secteur associatif syrien

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le renouveau du secteur associatif syrien ne se situe pas seulement sur le plan quantitatif. En effet, on constate une transformation qualitative tant au niveau du type d'organisations autorisées qu'au niveau du type d'activités mises en œuvre. La réactualisation de ce secteur prend forme autour de trois axes principaux :

- En premier lieu, on constate l'entrée graduelle des acteurs étrangers. Celle-ci a un certain impact tant dans les discours que dans les pratiques et les méthodes de travail des acteurs locaux. Le nombre d'organismes et organisations internationales travaillant en Syrie actuellement s'est fortement accru ces dernières années sous l'œil vigilant des autorités. Parmi ceux et celles récemment installés sur le territoire syrien on trouve : Movimondo (1997), Armadilla (?), IECD<sup>51</sup> (2000's), Danish Refugee Council (2000's), AKDN<sup>52</sup> (2002), MSF (2000's), ICMC<sup>53</sup> (2006), Première Urgence (2008), IRC<sup>54</sup> (2008) et AFD (2009). Précisons que l'afflux de réfugiés irakiens a contribué à faciliter l'accès à ces ONG étrangères. Le travail d'harmonisation et de contrôle est confié au Syrian Arab Red Crescent, dirigé par un riche homme d'affaires proche du pouvoir. Le contact entre ces acteurs étrangers et les associations locales est pourtant restreint et un petit nombre d'associations, dans sa majorité chrétiennes, monopolise le partenariat.

- L'apparition d'un certain nombre de GO-NGO liées directement à la personne d'Asma al-Assad constitue une autre grande nouveauté. Heydemann écrit à ce sujet: « In Egypt, Jordan, and Syria, for example, regime elites have become visible sponsors of semi-official NGOs that enjoy protected status, benefit from privileged relations with powerful political actors, but lack meaningful autonomy. [...] First ladies in the Arab world are especially prominent as founders and sponsors of such semi-official NGOs »<sup>55</sup>. Ces organisations sont devenues très puissantes, bénéficiant de moyens financiers considérables et de relations privilégiées avec le pouvoir. Elles jouissent particulièrement du soutien organisationnel et financier d'institutions et d'organismes internationaux tels que le UNDP ou la délégation de la Commission Européenne à Damas. De facto, elles incarnent le projet de société promue par le nouveau président.

- Troisièmement, on constate l'apparition progressive de nouveaux types d'organisations depuis le début des années 2000 bien que leur nombre soit encore très limité. Mathieu Le Saux relève à ce sujet que les associations apparues depuis 2001 peuvent, à bien des égards, être considérées comme des ONG de deuxième et de troisième génération<sup>56</sup>. Ainsi, selon une étude anonyme sur le champ associatif syrien datant de l'année 2009, les organisations de développement constitueraient 3.26% du total des associations enregistrées et les organisations environnementales en représenteraient 3.8%. A ceci il faut ajouter un petit nombre d'associations travaillant dans la micro-finance et même dans le domaine de l'« *advocacy* ». Ce type de projets se concentre dans les grandes villes et notamment dans la capitale. Par ailleurs, les personnes impliquées dans ce genre de projets font partie des élites intellectuelles et économiques. Par conséquent, leur impact direct sur la société est réduit, surtout si on le compare à celui des associations caritatives fournissant des services sociaux. Il

<sup>51</sup> Institut Européen de Coopération et de Développement.

<sup>52</sup> Aga Khan Development Network.

<sup>53</sup> International Catholic Migration Committee.

<sup>54</sup> International Rescue Committee.

<sup>55</sup> Steven Heydemann, *Upgrading Authoritarianism in the Arab World, Op. Cit.*

<sup>56</sup> Mathieu Le Saux, *Op. Cit.*, p. 195. Les ONG de « nouvelle génération » sont celles qui mènent des activités dites de « développement », de plaidoyer ou de défense des droits de l'homme.



est intéressant de remarquer que les acteurs étrangers concentrent cependant leurs efforts dans le développement de ce secteur.

### III. Les associations caritatives comme « pierre de touche » de l'édifice associatif

Selon le premier rapport national sur la pauvreté, publié en 2005 par la Commission d'État syrienne au Plan en collaboration avec le PNUD, en 2004 30.1% de la population vivait sous le seuil de pauvreté et presque deux millions d'individus – soit 11.4% de la population – n'avaient pas les moyens de subvenir à leurs besoins de base. D'après ce même rapport, la croissance économique de la Syrie ( 6.1% en 2006 contre 1% en 2000<sup>57</sup>) ne bénéficierait pas aux pauvres et les inégalités en matière de richesse auraient augmenté entre 1997 et 2004, le coefficient Gini<sup>58</sup> passant de 0.33 à 0.37. Par ailleurs, actuellement plus de 60% de la force de travail se trouve hors de tout cadre formel de protection sociale<sup>59</sup>. L'année 2009 aura été particulièrement difficile, la crise économique mondiale et une importante sécheresse ayant frappé fortement les zones rurales déjà fragilisées par les réformes agricoles et la diminution des subsides alloués aux engrais. Ainsi, au Nord-est du pays (al-Jazera), la distribution de *packs* contenant des produits alimentaires de base est devenue une pratique courante. On assiste donc à une augmentation de la pauvreté, ce qui pousse de plus en plus de gens à avoir recours aux associations caritatives comme issue de secours.

En dépit de la volonté affichée par les autorités de transformer les projets basés sur la charité en projets dits de « développement », les premiers continuent à être favorisés par les différentes institutions publiques, dans la mesure où l'autorisation du MAST pour l'enregistrement reste plus facile à obtenir. Les associations caritatives occupent aujourd'hui une place centrale dans l'édifice associatif syrien.

a) L'épanouissement des associations caritatives : de « nouveaux » acteurs de longue date  
Comme l'indique le rapport Moyen-Orient n° 24 de l'International Crisis Group<sup>60</sup>, ces dernières années ont connu une croissance significative du nombre d'associations caritatives (de 185 en 2002 à 536 en 2008<sup>61</sup>) ; les associations islamiques étant celles qui ont connu l'essor le plus important. Le retour de la charité et de la bienfaisance ne sont pourtant pas l'apanage de la Syrie. En Arabie Saoudite par exemple, l'essor des associations caritatives apparaît dans le cadre de la « Stratégie nationale pour remédier à la pauvreté » qui au lieu d'entraîner la mise en place de nouvelles aides sociales publiques a débouché sur la création de fondations caritatives, financées notamment par des membres de la famille royale saoudienne<sup>62</sup>. Dans le cas Palestinien, le regain du secteur caritatif est lié en partie à un discours qui est en opposition avec la rhétorique avancée par les bailleurs de fonds internationaux<sup>63</sup>. Dans une analyse plus globale, Benthall affirme que « même les plus fervents défenseurs de l'intervention étatique dans les activités de la société paraissent reconnaître de plus en plus la légitimité et la nécessité du rôle complémentaire joué par la

<sup>57</sup> OBG; The Report. Emerging Syria 2008.

<sup>58</sup> Le coefficient de Gini est mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée.

<sup>59</sup> 23% de la population active étant au chômage et 41% de la force de travail exerçant dans le secteur informel. Il faut ajouter à ces chiffres les personnes que, bien que travaillant dans le secteur privé, ne sont pas déclarées.

<sup>60</sup> ICG; Syria under Bashar (II): Domestic Policy Changes, 11 February 2004.

<sup>61</sup> BCS.

<sup>62</sup> Amélie Le Renard, « Pauvreté et charité en Arabie Saoudite : la famille royale, le secteur privé et l'État providence », *Critique internationale*, 2008/4, n°41, p. 138.

<sup>63</sup> Benoît Challand, *Op. Cit.*, p. 227.

charité privée »<sup>64</sup>. En Syrie, comme nous l'avons vu précédemment, l'encouragement par l'État des projets caritatifs s'inscrit dans un contexte où, en dépit de l'augmentation réelle continue de leur budget, les institutions publiques ne peuvent plus répondre à elles seules aux besoins de la population nationale, cette difficulté étant aggravée par la croissance de la population et par l'augmentation de la demande en services sociaux qui en découle.

Ces associations jouent actuellement un rôle d'interlocuteurs et de partenaires des pouvoirs publics et c'est à ce titre que l'on peut les qualifier de « nouveaux » acteurs. La nouveauté réside également dans le nombre d'associations autorisées par le MAST depuis l'arrivée au pouvoir de Bachar al-Assad, et notamment à partir de l'année 2004. Une simple promenade dans la capitale peut se révéler éloquent à ce sujet : des dizaines d'enseignes apparaîtront aux yeux du passant marquant l'emplacement d'associations caritatives dont la date d'enregistrement est postérieure à l'année 2000. Parmi elles, on trouve le projet *Hefth al-Ni'me* : créé à Damas en 2002 par le Cheikh Rifa'i et autorisé en 2006 par le MAST, cette association est devenue en quelques années seulement une des associations caritatives les plus importantes de tout le pays.

Néanmoins, au-delà de ce nouveau rôle de partenaires des pouvoirs publics, il ne faudrait pas oublier que ces associations sont en réalité un acteur de longue date. En effet, basées sur des réseaux sociaux d'interconnaissances personnelles et construites autour de liens communautaires, de quartier ou ethniques, elles ont survécu pendant plusieurs décennies de manière informelle – sous la forme de regroupements appartenant aux églises, étant liées à une autre association légalisée ou tout simplement de manière souterraine. Les nouvelles associations sont ainsi souvent l'institutionnalisation, encouragée par l'État, de réseaux sociaux préexistants liés souvent à des leaders religieux ou organisés autour d'un notable local. Pendant longtemps marginalisées et reléguées dans la clandestinité, beaucoup d'entre elles ont su profiter de la conjoncture actuelle d'ouverture relative pour normaliser et légaliser leur statut.

#### b) Entre « décharge » et partenariat

L'activité caritative serait ainsi un moyen pour l'État de se « décharger », du moins partiellement, de dépenses sociales beaucoup trop coûteuses pour l'administration publique dans un moment de transition économique. Pour Soukaina Boukhaima cette stratégie aurait été adoptée dès les années 1980 quand, avec la crise de l'État redistributeur, « l'État commence à se décharger sur les associations d'activités sociales »<sup>65</sup>. Abdelrizaq Diyyab adhère aussi à cette hypothèse et va encore plus loin en affirmant que, « en autorisant de nouvelles associations caritatives – qui ne lui coûtent pas plus qu'une petite subvention annuelle de 20.000 livres syriennes<sup>66</sup> – le MAST réussit à se décharger de la lutte contre la pauvreté et se débarrasse, donc, de son devoir d'y apporter des solutions »<sup>67</sup>. Certes, bien que l'appareil étatique syrien continue d'occuper une place prépondérante et malgré le fait qu'il continue d'être le plus grand pourvoyeur du « social », il semble évident que le rôle des acteurs non étatiques dans la fourniture de services sociaux ne fait que s'accroître dans un contexte d'amenuisement des ressources publiques et de privatisation de pans entiers de l'économie. Or cette reconfiguration ne peut être sans conséquences, les pouvoirs publics étant obligés de négocier avec des acteurs sociaux bénéficiant d'une forte crédibilité au sein de la population. On aboutit alors à une situation de « complex interdependence where the

<sup>64</sup> Jonathan Benthall, « Islam et charité institutionnelle. Doctrine, réalité et interprétation », in Destremau B., Deboulet A., Ireton François (dir.), *Dynamiques de la pauvreté en Afrique du Nord et au Moyen-Orient*, Paris, Karthala Urbama, 2004, p. 183.

<sup>65</sup> Soukaina Boukhaima, « Le mouvement associatif en Syrie », *Op. Cit.*, p. 77.

<sup>66</sup> 300 euros approximativement.

<sup>67</sup> Abdelrizaq Diyyab, *Op. Cit.*

state and charity leaders deepen their mutual cooperation, with costs and benefits for both partners »<sup>68</sup>.

Les associations caritatives sont ainsi devenues des interlocuteurs indispensables pour la mise en œuvre des politiques publiques. Basées essentiellement sur une culture du don très ancrée dans la société syrienne, et donc autonomes économiquement des bailleurs de fonds étrangers ou des subventions publiques, elles apparaissent en effet comme un palliatif face à un État toujours omniprésent mais « malade ». Les domaines investis sont des plus variés : prise en charge d'orphelins, de personnes âgées et de personnes handicapées (secteur quasi monopolisé à Damas par des associations chrétiennes) ; soutien aux familles pauvres à travers des aides économiques mensuelles et des projets qui cherchent à les nourrir, les habiller, les soigner, etc. ; aide au mariage pour les jeunes couples ; soins médicaux de base et financement d'interventions chirurgicales fournies tant par de petits dispensaires que par des hôpitaux caritatifs ; lutte contre le chômage par le biais de stages professionnels ; éradication de la mendicité par le biais de centres de réinsertion dans la vie professionnelle ; éducation de jeunes ayant subi l'échec scolaire ; activités religieuses ; activités culturelles ; etc.

On voit comment ces structures hybrides se sont éloignées des associations caritatives traditionnelles où un petit conseil d'administration (C.A.) – constitué de dignitaires religieux et de commerçants – se limitait à collecter et redistribuer des moyens financiers parmi les pauvres de la communauté ou du quartier. On constate qu'un flou progressif s'installe entre les projets purement caritatifs et ceux dits de « développement » en dépit des classifications rigides établies par les organismes internationaux. Certaines d'entre elles, s'adaptant au nouvel environnement, sont devenues de vrais « empires économiques », comprenant parfois des activités lucratives. Ainsi, une association comme *Hefth al-Ni'me* distribue plus de 5.000 repas par jour à des familles pauvres damascènes<sup>69</sup> ; sa nouvelle cuisine ayant été financée à hauteur de 25 millions de livres syriennes<sup>70</sup> par le riche entrepreneur Othman al-A'idi. L'association caritative *al-Ansar*, elle, compte avec un budget annuel de 120 millions de livres syriennes<sup>71</sup> qu'elle destine, entre autres, à deux orphelinats et à son Institut d'étude de la Shari'a. Quant à l'Union des associations caritatives de Damas, 29.823 malades ont été pris en charge en l'espace de dix ans (60.000 opérations chirurgicales ayant été effectuées), pour un montant global de 953 millions de livres syriennes<sup>72</sup>.

On voit comment dans un contexte autoritaire particulièrement contraignant, la société devient inventive et s'organise efficacement pour fournir des services sociaux qui ne sont pas toujours assurés à l'ensemble de la population par le secteur public. Aux yeux des autorités, ces associations présenteraient plusieurs avantages : elles bénéficient d'une grande proximité, d'une forte légitimité, sont spécialisées et capables de mobiliser d'importantes sommes d'argent. Le principe de partenariat avec la « société civile », sur lequel est élaboré le X<sup>ème</sup> Plan quinquennal<sup>73</sup>, trouve dans les associations caritatives un acteur non-négligeable, sinon incontournable. Dans ce sens, les analystes de l'IRIN<sup>74</sup> affirment : « The charities efforts have also been buttressed by government poverty-reduction initiatives. Social Affairs Minister Diala al-Hajj recently launched a scheme that aims to work with charities such as *al-Ni'me* to encourage families to become more productive domestically »<sup>75</sup>. En effet, ces dernières années, les initiatives basées sur un partenariat public-caritatif se sont multipliées dans bien

<sup>68</sup> Thomas Pierret et Kjetil Selvik, *Op. Cit.*

<sup>69</sup> Information disponible dans le site web de l'association : <http://www.hifz.org>.

<sup>70</sup> Plus de 380 mil euros.

<sup>71</sup> Soit plus d'un million et demi d'euros ; Syria Today., Février 2009.

<sup>72</sup> Soit plus de 14 millions d'euros ; Rapport annuel de l'Union des associations caritatives de Damas, 2007.

<sup>73</sup> Elizabeth Picard, « Syrie : la coalition autoritaire fait de la résistance », *Politique Etrangère*, 4 : 2005, p. 761.

<sup>74</sup> L'IRIN fait partie du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.

<sup>75</sup> « Syria: amid rising poverty, local charity assists poor », 10 May 2006, IRIN. Disponible à l'adresse mail suivante : <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=26867>.

des domaines (éradication de la mendicité, soin de personnes handicapées, soins de santé, stages professionnels, etc.).

### **Conclusion :**

Dans un contexte de libéralisation économique, la réforme de l'État social prend progressivement, comme dans d'autres contextes, la voie d'une « décharge » partielle. Tout au long de cet article, nous nous sommes attachés à mettre en évidence la manière dont cette orientation – fondamentalement justifiée par le tarissement des ressources publiques – se traduit dans la pratique par un recours grandissant des autorités syriennes aux acteurs non étatiques (le secteur privé lucratif et le secteur associatif). Ce processus de redéfinition de l'action publique – basé sur le principe du « partenariat » et de la « responsabilité » – a eu comme effet la revitalisation d'une « société civile » sélectionnée, promue et contrôlée par les pouvoirs publics. La situation inédite d'interaction et de négociation entre les autorités syriennes et les organisations non gouvernementales a un double impact sur le champ associatif : d'une part la multiplication rapide du nombre d'associations enregistrées auprès du MAST depuis l'année 2004 (avec un phénomène de normalisation de vieilles associations informelles) et d'autre part le renouvellement des acteurs et des projets mis en œuvre. Dans ce cadre, les associations caritatives – de plus en plus nombreuses et avec un fonctionnement essentiellement communautaire – constituent la pierre de touche du nouvel édifice associatif, conçu par les autorités avant tout comme instrument de « décharge » et comme agent développeur.

N'oublions cependant pas, que malgré la relative ouverture de l'espace public, l'État syrien demeure l'acteur central. D'une part, il reste l'agent redistributeur dominant et le plus grand pourvoyeur de services sociaux. D'autre part il adopte le rôle d'arbitre et de régulateur des initiatives privées. Enfin, il continue d'être le détenteur du « monopôle de la violence légitime ». Ainsi certains épisodes récents nous le rappellent. En effet, depuis la fin de l'année 2008, on a pu constater un resserrement de la marge de manœuvre accordée aux acteurs associatifs avec la reprise en main par le Ministère des Waqfs et par le MAST des activités caritatives (création d'une commission spéciale pour le suivi des comptes bancaires des associations, interdiction aux hommes religieux de faire partie des C.A., interdiction des « tables de charité » pendant le mois du Ramadan, arrestation de leaders religieux liés à des activités caritatives accusés de corruption...). Reste à savoir si cet épisode demeure une simple parenthèse au sein d'une étape caractérisée par l'épanouissement des organisations non gouvernementales.