ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bruhns, Hinnerk (Ed.); Gosewinkel, Dieter (Ed.)

Working Paper

Europe and the other: Non-European concepts of civil society

WZB Discussion Paper, No. SP IV 2005-406

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Bruhns, Hinnerk (Ed.); Gosewinkel, Dieter (Ed.) (2005) : Europe and the other: Non-European concepts of civil society, WZB Discussion Paper, No. SP IV 2005-406, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/49607

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ZKD

Veröffentlichungsreihe der Forschungsgruppe
„Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa“
Forschungsschwerpunkt Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

ZCM

Hinnerk Bruhns / Dieter Gosewinkel (eds.)

Europe and the Other

Non-European Concepts of Civil Society

Discussion Paper Nr. SP IV 2005-406

ISSN 1860-4315

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Social Science Research Center Berlin
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin
Federal Republic of Germany

Telefon: +49/30/25491-0
Telefax: +49/30/25491-684
E-Mail: wzb@wz-berlin.de
Internet: http://www.wz-berlin.de

WZB

Hinnerk Bruhns ist Directeur de recherche an der École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris und Adjoint à l'Administrateur am Maison des sciences de l'homme (MSH), Paris / *Hinnerk Bruhns* is Directeur de recherche at the École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, and Adjoint à l'Administrateur of the Maison des sciences de l'homme (MSH), Paris

Dieter Gosewinkel ist Leiter der Forschungsgruppe „Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa" und Privatdozent an der Freien Universität Berlin / *Dieter Gosewinkel* is head of the research group „Civil society, citizenship and political mobilisation in Europe" and associate professor at the Freie Universität Berlin

Zitierweise:
Bruhns, Hinnerk and Dieter Gosewinkel, 2005
Europe and the Other – Non-European Concepts of Civil Society
Discussion Paper SP IV 2005-406
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Inhalt

Hinnerk Bruhns / Dieter Gosewinkel

Introduction 1

Saïd Amir Arjomand

Coffeehouses, Guilds and Oriental Despotism Government and Civil Society in Late 17th to Early 18th Century Istanbul and Isfahan, and as seen from Paris and London 12

Hilda Sabato

Civil Society in Argentina: A Historical Perspective..... 29

Anand Kumar

Power, Culture and Civil Society: The Context of India 41

Gautier Pirotte

La greffe d'une société civile en Europe de l'Est et en Afrique subsaharienne. Réflexions à partir des expériences transitionelles en Roumanie et au Berlin 47

Comi M. Toulabor

La société civile au Ghana: un aperçu d'un phénomène en pleine évolution 68

HINNERK BRUHNS/DIETER GOSEWINKEL

Introduction

The idea and contributions of this collection of articles on "Non-European concepts of civil society" originate from a European research project. The European Civil Society Network (CiSoNet) deals with a highly important aspect of European integration and enlargement, namely, the emergence, dynamics, and perspectives of a European-wide civil society. CiSoNet is embedded in the EC's 5th Framework Programme's Key Action on "Improving the socio-economic knowledge base", spanning a period of work from 2003 to 2005. Its aim is to stimulate cross-disciplinary research concentrating on transnational dimensions of civil society, and thereby to contribute to the establishment of a European research area within the social sciences and the humanities.

I.

CiSoNet links fifteen partners from ten countries (Germany, Great Britain, France, Sweden, Spain, Netherlands, Italy, Poland, Hungary, Serbia-Montenegro), representing various disciplines including sociology, political science, history, anthropology, law and economics, and different types of research institutions. It is particularly committed to the combination of historical and systematic approaches. Present problems should be seen against the background of their historical precedents and in the light of future possibilities, that is, as changing constellations which are influenced, but not determined by their past, as situations shaped by decisions and agency. The project is interested in the currently pressing problems and the perceivable futures of civil society in Europe, but also in its longue durée and its paths from the past. While usually short-term questions, current problems and practical aspects dominate the discussions about the situation and perspectives of the EU, CiSoNet wants to stress a long-term view, including a reflection on the value basis, the finalité and the specificity of Europe, relative to other parts of the world.

In a broad sense, "civil society" stands for an ambitious project to restructure society, polity and culture in a way which allows the citizenry to enjoy equal opportunity, democratic participation, individual freedom and societal self-organization, under conditions of peace, limited government, social welfare, and basic civility. The project emerged from 18th-century Enlightenment thought. During the 19th and 20th centuries it faced fundamental challenges and crises, and also went through redefinitions. At the beginning of the 21st century, "civil society" continues to be one of the most fundamental principles for future developments, in Europe and elsewhere — only partially fulfilled, partly still a promise, a vision, and at least a perspective. In a narrower sense, "civil society" means an ensemble of non-governmental institutions and relations that tend to be non-violent, self-organizing, self-reflective and dynamic. Studying the emergence and dynamics, the perspectives and problems of civil society in Europe will produce insights into the historical process of European integration, which is well underway, but not yet complete. Results from studies of this kind will contribute to the

clarification and solution of practical problems which we face in Europe now and will continue to face in the near future.

From the 18th to the 20th century, civil society circles, associations, networks and institutions largely evolved in local, regional, and national frameworks. Transnational variants also emerged (which need to be studied), but have remained secondary. It was in the second half of the 20th century that the quality of the process changed. In Europe, the development of civil society increasingly assumed transnational dimensions. Therefore, CiSoNet concentrates on transnational dimensions of civil society in Europe, by comparing and reconstructing interrelations.

II.

This collection of articles, however, does not confine transnationality to Europe but takes it as a global phenomenon. It opens the perspective from a European to a trans-European level. Corresponding to the original idea of CiSoNet, the network was not designed to treat Europe in isolation from the rest of the world: on the contrary, the idea is to integrate the dimension of permanent exchange and transfers between Europe and other continents as well as to consider the fact that these relations to the non-European world did not have equal impact on all parts of Europe.

The discussion of the trans-European dimensions of civil society was the focus of a CiSoNet conference which took place in Paris in June 2003 under the title "Europe encountering the other". The conference was organized by the Fondation Maison des Sciences de l'Homme (FMSH), the Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB) and the Swedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences (SCASSS). The meeting was not designed to do systematic research or systematic comparative work in the wide field of civil society beyond the European sphere; it was intended that it open the European network to discussions with specialists from other continents, more specifically, to open new perspectives on and heighten awareness of the existence of different paths of development with regard to civil society in Europe and beyond, and to provoke new questions.

With respect to the conceptualization of civil society vis-à-vis the tension between Europe and the non-European world, the conference put the accent on the following aspects. The concept of civil society is usually seen as a European concept for various reasons. It is regarded as having been invented in Europe in the special context of European Enlightenment and as being reinvented by Central European intellectuals during the 1970's and 1980's. It is seen as the blueprint for the emergence of a particularly advanced civil society in Europe albeit with many shortcomings and contradictions in its historical development. It is finally seen as a concept with which non-European civilizations in Asia, Africa, and Latin America are confronted and which was appropriated by, transferred to or rejected in these societies as a European rather than an endogenous concept.

These assumptions were to be reconsidered in the Paris meeting by taking two different perspectives:

a) On the one hand, the aim was to analyze to what degree the concept of civil society in a substantial sense was influenced by the European experience of autonomous

non-European civil societies in Asia, Africa and Latin America. This experience consisted of scientific and non-scientific observation and reflection on non-European societies, encounters with non-Europeans and exchange of ideas about non-European civil societies, conflicts, repression and wars. The whole range of experiences was to be taken into account. This essentially European experience should be traceable in European and non-European sources.

b) On the other hand, the second, seemingly less probable assumption to be examined was the transfer of non-European aspects to European civil societies. Such transfers might have occurred through the migration of individuals from non-European societies to Europe, through the introduction of non-European religious movements to Europe, as a result of scientific exchange, or, finally, as a result of colonial experience.

The conference program proposed to examine the influence of these experiences on the European concept of civil society over three periods:

1. the era of Enlightenment and the formative period of the late 18th and early 19th centuries during which the term "civil society" was developed and the beginnings of civil society could be observed in associations, coffee houses, and clubs. In this period, non-European societies were often still seen to be on equal terms with Europe and, hence, as societies from which Europeans could learn.
2. the period of decline of civil society in the 19th and 20th centuries when the term "civil society" gradually disappeared in the European languages. During this period, civil society was weakened in practice — whether discredited for being a part of the European colonial empires or abused by the dictatorships of the 20th century. At the same time non-European societies were either seen as backward (compared to European or other western harbingers of modernization), or idealized as non-commercialized, non-militarized humane communities.
3. the period of the renaissance of civil society in recent history, which has seen a revival of the term, first among Central and Eastern European and American intellectuals, and later in the wider European and western public. This period has also witnessed the definition of a new role for civil societies in the stabilized democracies of Western Europe and, since 1989, in Central and Eastern Europe. Civil society also played an increasing role in non-European societies when Europeans returned to a relationship on equal terms with many Asian and Latin American societies. Thus, the concept of civil society was detached from Europe and Europeans experienced in a different way the non-European civil societies.

All in all the basic question was whether a research network on European civil society writes the history of civil society in a Eurocentric way, and what empirical evidence there may be in support of or against this view. It was an obvious, though hardly unavoidable, problem that exactly these questions were articulated from a European perspective.

III.

At the conference researchers from India, Africa and Latin America discussed whether the proposed periods of investigation made sense for their continents, or whether civil societies in these countries had not developed completely differently. Most importantly the researchers considered the question of how strongly European and non-European civil societies influenced each other. The purpose of the conference was to contribute to the intense debate about whether the concept of civil society is suitable as a scientific approach and how strongly it should be related to politics. The debate also dealt with the issue of whether civil society means a sector within society, or rather a catalogue of civil societal values like tolerance, non-violence, charity, and trust.

The conference made clear how different, but also in some ways how similar, the process of the development of civil society outside of Europe was. In relation to the first formative period of the 18th and early 19th century, Said Arjomand (State University of New York at Stony Brook), for example, showed how important the European perception of non-European civil society and history was, in the eyes of non-European researchers. Arjomand pointed out that the first evidence of civil society was not confined to Europe, but was also present in the Islamic societies of Isfahan and Constantinople, *viz*. in coffee houses as well as institutions such as guilds, foundations and schools (Maqf and Masara). Protection of the institution of property was also a tenet of Islamic culture just as it was for the European civil societies. Said Arjomand also made clear how little European intellectuals — for example, Montesquieu — perceived these parallels to European development, although detailed European reports on Isfahan and Constantinople were available. But were these urban civil societies in Constantinople able to influence political decisions? This issue remained open as well as the question whether the origin of the European concept of civil society was at least partially built on the transfer of ideas from non-European societies.

During the second period, that of the decline of civil societies in Europe, developments outside of Europe were clearly different. Sudipta Kaviraj (School for Oriental and African Studies, London) and Anand Kumar (Jawaharlal Nehru University, New Delhi) argued that, in contrast to Europe, the term civil society did not disappear in India. Instead, it was developed in the 19th and early 20th centuries, particularly by Gandhi, in a global sense. As an ideal of universal civilization civil society was appropriated as the "the faith in the capacity of 'good conduct' by human beings in togetherness across nationalities, and religious and linguistic communities" and directed against the colonial state as well as against pre-colonial structures in India. Hilda Sabato showed that civil society in Argentina, in fact, was not in decline; it experienced an upswing in the second half of the 19th century and only went into crisis in the 1930s. In a different sense Rama S. Melkotte (Secunderabad University) confirmed this upswing tendency for the anti-colonial civil societies in India. Therefore a global history of civil societies has to be written in a different way for the 19th and the early 20th centuries, although civil societies were abused by authoritarian regimes and dictatorships in Latin America as well as in Europe.

The European image of the history of civil society has been corrected most strongly in relation to recent history. At the conference it became very clear that the concept of civil society is not only a Central and Eastern European and North American concept, but that it has spread throughout India, Latin America, Africa and the Near East as well. Certainly there

were many variations in temporal development and meaning; these were discussed at the conference. Further research will be necessary to determine who uses the term, in what way and in whose interest, and what international differences exist, but the assumption of a European or western special case or vanguard role in the revival of the term "civil society" is clearly not valid. "Civil Society" is now a global term. Furthermore the development of active civil society in Europe appears in a different light. Nilufer Gole (EHESS, Paris) pointed out that not only should pro-western tendencies be seen as a constituent part of civil societies, but that anti-western pro-Islamic civil societies must also be taken into account; they absorb many western elements and can be much closer to western civil societies than their culture and geographical position might suggest. Papers from Hilda Sabato and Elizabeth Jelin (both Buenos Aires) and also from Angelina Peralva (University of Toulouse) made clear what an extraordinarily unusual situation emerges when a civil society is confronted with a very weak state and an "excess of civil society" is produced. This perspective is alien to the history of European civil society to date. There are also cases where a strong state which succeeded in delimiting its own realm co-existed with well-developed civil society phenomena. However, the correlation between a weak state and a delimited civil society also plays a role in a brief period of European history and should be taken into consideration.

The most intense debate at the conference was over the issue of western dominance in the development of civil society in recent history. There were two arguments against the theory of western dominance and the purely western origins of civil society. First, the term is used everywhere outside the western world with no evidence of traceable, recognizable uniquely western beginnings. Second, the core elements of civil society, namely, associations and social behavior, can be found in *every* modern society. In contrast to this, two arguments were presented which supported the idea of western dominance, even after the end of the European colonial empires: the often ignored western claim to have a monopoly on the interpretation of what a civil society is and, most importantly, what constitutes a good or a bad civil society. In many presentations and papers the international organizations, in particular, the World Bank, the United Nations, and the European Union were criticized because of their financial support for transnational and local NGOs which, in a neo-liberal political context, weaken, drawing away resources from, or simply sweep aside endogenous civil societies. Elizabeth Jelin's (Buenos Aires) report on today's Argentina, Rama Melkotte's paper on India, Gautier Pirotte's (University of Liège) comparison of Benin and Romania, Comi Toulabor's paper on Ghana and the two commentaries on the situation in Africa by Andreas Eckert (University of Hamburg) and Boubakar Niane (Dakar) all contained this assessment. This view did not go unchallenged, as others pointed to the positive effects of NGOs on the development of civil society. Nevertheless, the issue has been raised whether the European interpretation of transnational civil society as an achievement of recent history ought not to be seen in a more differentiated light.

All in all, the conference made clear that not only a global history, but also the European history of civil society has to be written in a different way than has previously been assumed. One of the strongest issues raised at the conference was how the multifarious concepts of civil society can be comprehended methodologically and analytically; predominantly normative concepts came face-to-face with approaches based on discourse analysis and the historiography of concept (*Begriffsgeschichte*). The problematization of "civil society" as an allegedly homogeneous concept rooted in "a" European culture was the main result of the conference.

This idea of plural concepts of civil society was taken up in the following CiSoNet conference on "Languages of Civil Society".[1]

IV. Annex

Conference Programme:

CiSoNet Conference 12-14 June 2003
"Europe Encountering the Other"
Programme

Maison des Sciences de l'Homme (MSH)
54 Boulevard Raspail
75007 Paris

MSH – Room 214

Thursday 12 June

18.15 - 19.30 Introduction : ***Björn Wittrock*** *(Uppsala)*
Evening lecture: ***Sudipta Kaviraj*** *(London)*, "The Idea of Europe: a Critique of Western Modernity from Early Modern Bengal"

19.30 – 21.00 Buffet (MSH Cafeteria – Ground floor)

Friday 13 June

09.00 Opening: ***Hinnerk Bruhns*** *(Paris)*

09.25 - 10.15 Introduction: ***John Keane*** *(London)*
Chair: ***Jürgen Kocka*** *(Berlin)*

10.15 - 12.30 **Session 1: India**
Chair: ***Sudipta Kaviraj*** *(London)*
Anand Kumar *(New Delhi)* : "Power, Culture and Civil Society – the Indian context"
Rama S. Melkotte *(Sekunderabad)* : "Problems of Civil Society in India"
Commentators: ***Jean-Luc Racine*** *(Paris),*
Shalini Randeria *(Berlin/Budapest)*
Bruno Jobert *(Grenoble)*

12.30 - 14.30 Lunch (MSH Restaurant)

[1] To be published by Berghahn Books (Oxford/New York) in 2006 as the first volume in the series "European Civil Society".

14.30 - 16.30 **Session 2: Muslim Societies**
Chair: ***Hartmut Kaelble*** *(Berlin)*
Said Arjomand *(Stony Brook, USA)* : "Coffee Houses, Guilds & Oriental Despotism: Government & Civil Society in late-17th / early-18th Century Istanbul and Isphahan, and as seen from Paris
Nilufer Gole *(Paris)* : "Counter Spaces and Civil Society in Contemporary Turkey and Iran.»
Commentators: ***N.N.***
John Keane *(London)*

16.45 - 18.45 **Session 3: Africa**
Chair: ***Dieter Gosewinkel***
Gautier Pirotte *(Liège)* : „L´invention des sociétés civiles: comparaison Afrique subsaharienne Europe de l´Est"
Comi Toulabor *(Bordeaux)* : „Dynamique et consolidation de la société civile au Ghana"
Commentators : ***Boubakar Niane*** *(Dakar),*
Andreas Eckert *(Hamburg)*

19.00 *Buffet (MSH Cafeteria - Ground floor)*

Saturday 14 June

9.30 - 12.00 **Session 4: Latin America**
Chair: ***Shalini Randeria*** *(Berlin/Budapest)*
Afrânio Garcia *(Paris)* : "Recent Research on Civil Society in Brazil".
Elizabeth Jelin *(Buenos Aires)* : "Social Movements and Participatory Practices in the Process of Democratisation in Argentina".
Hilda Sabato *(Buenos Aires/ Berlin)* : "Civil Society in Argentina: a Historical Perspective".
Commentators: ***Laurence Whitehead*** *(Oxford)*
Victor Pérez-Díaz *(Madrid)*

12.15 - 13.30 **Final discussion -** introduced by ***Hartmut Kaelble*** *(Berlin)*
Chair: ***Victor Perez-Díaz*** (*Madrid)*
Conclusion : ***Björn Wittrock*** *(Uppsala*)

This conference is organised in the framework of the Cisonet programme co-ordinated by the Wissenschaftszentrum Berlin WZB) and funded by the European Commission. It is also supported by the DAAD, the British Academy, SCASSS and the Programme Franco-Indien of the MSH.

Scientific coordination : Hinnerk Bruhns (MSH), Dieter Gosewinkel (WZB), Hartmut Kaelble (HU Berlin), Björn Wittrock (SCASSS).

Participants in the CiSoNet Network

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) **Social Science Research Centre, Berlin**	Reichpietschufer 50 10785 Berlin Germany
Jürgen Kocka (Coordinator)	kocka@wz-berlin.de
Georg Thurn (Co-Coordinator)	thurn@wz-berlin.de
Susanne-Sophia Spiliotis Coordination	spiliotis@wz-berlin.de
Arbeitsgruppe „Zivilgesellschaft“ Working Group on “Civil Society”	
Dieter Gosewinkel	gosewinkel@wz-berlin.de
Shalini Randeria	randeria@wz-berlin.de

Zentrum für Vergleichende Geschichte Europas (ZVGE) **Center for Comparative History of Europe**	Freie Universität Berlin Koserstr. 20 14195 Berlin
Hartmut Kaelble	KaelbleH@geschichte.hu-berlin.de

Centre for the Study of Democracy (CSD), University of Westminster, London	100 Park Village East London NW1 3SR United Kingdom
John Keane	jckeane51@hotmail.com
David Chandler	T.Cresswell@westminster.ac.uk

Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Paris **(FMSH)**	54, Boulevard Raspail F-75270 Paris France
Maurice Aymard (EHESS/FMSH)	aymard@msh-paris.fr
Hinnerk Bruhns (CNRS/FMSH)	bruhns@msh-paris.fr
Bénédicte Zimmerman (EHESS)	Bzim@ehess.fr

Swedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences (SCASSS), Uppsala	Götavägen 4 SE-752 36 Uppsala Sweden
Björn Wittrock	Bjorn.Wittrock@scasss.uu.se
Göran Therborn	Goran.Therborn@SCASSS.uu.se
Peter Hallberg	Peter.Hallberg@statsvet.su.se

Analistas Socio-Políticos (ASP) Research Center, Madrid	Ferraz, 31, 4º A. 28008 Madrid Spain
Víctor Pérez-Díaz	asp@ctv.es

Duitsland Instituut, University of Amsterdam (DIA)	Herengracht 487 1017 BT Amsterdam
Ton Nijhuis	ton.nijhuis@dia.uva.nl

European University Institute (EUI), Florence	Badia Fiesolana Via dei Roccettini 9 50016 San Domenico di Fiesole (FI) ITALY
Peter Wagner	peter.wagner@iue.it

Institute of Philosophy and Sociology (IFiS), Polish Academy of Sciences, Warsaw	ul. Nowy Swiat 72 (Palac Staszica) 00-330 Warszawa Poland
Henryk Domanski	hdomansk@ifispan.waw.pl

Institute of Sociology, Hungarian Academy of Sciences (IS, HAS), Budapest	Uri utca 49 1014 Budapest Hungary
Pal Tamas	h8756tam@ella.hu

Central European University (CEU), Budapest	Nádor u. 9. 1051 Budapest Hungary
Laszlo Bruszt	brusztl@ceu.hu

Institute for Social and European Studies (ISES), **Daniel Berzsenyi College, Szombathely**	9700 Berzsenyi ter 2 Szombathely Hungary
Ferenc Miszlivetz	fmiszlivetz@axelero.hu

Center for Democratic Transition (CEDET)	24 Hilandarska 11000 Belgrade, Yugoslavia cedet@cedet.org.yu
Dragica Vujadinovic-Milinkovic	dragicav@nomos.ius.bg.ac.yu
Vukasin Pavlovic Mladen Lazic	vpavlovic@bos.org.yu bigalazi@eunet.yu

List of external participants

Participant	**Institution**	**Email**
Said Arjomand	State University, New York	sarjoman@notes.cc.sunysb.edu
Daniel Cefai	Université de Paris X	danielcefai@hotmail.com
Andreas Eckert	Universität Hamburg	andreas.eckert@uni-hamburg.de
Nilüfer Gole	EHESS, Paris	Gole@ehess.fr
Elizabeth Jelin	IDES, Argentina	elijelin@mail.retina.ar
Bruno Jobert	CNRS, Grenoble	jobert@clio.upmf-grenoble.fr
Sudipta Kaviraj	Centre of South Asian Studies, London	sk7@soas.ac.uk
Anand Kumar	Jawarhalal Nehru University, New Delhi	Anandkumar1@hotmail.com

Rama Melkote	PurgaBai Deshmukh Colony Hyderabad, India	melkote@hd2.dot.net.in
Boubakar Niane	Université Cheikh Anta Diop, Dakar	Bniane@refer.sn
Angelina Peralva	EHESS, Paris	atperalva@worldonline.fr
Gautier Pirotte	Université de Liège, Liège	Gautier.pirotte@ulg.ac.be
Hilda Sabato	Universidad de Buenos Aires Buenos Aires	hsabato@arnet.com.ar
Gilles Tarabout	CNRS/FMSH	Tarabout@msh-paris.fr
Comi Toulabor	Centre d'étude d'Afrique noire, Bordeaux	c.toulabor@sciencespobordeaux.fr

SAÏD AMIR ARJOMAND

Coffeehouses, Guilds and Oriental Despotism Government and Civil Society in Late 17th to Early 18th Century Istanbul and Isfahan, and as seen from Paris and London

We are entitled to use civil society as an analytical term and define it for our theoretical, comparative purpose. We cannot do so, however, without taking into account when the term makes its first appearance in history, which is in fact the subject of this conference and this paper.[1] As Paul Hazard (1935) demonstrated with great erudition, the European self-consciousness as a civil society was preceded and accompanied by an interest and intellectual curiosity about other civilizations and societies that is without parallel in world history. This unprecedented interest in the other cannot have been without an impact on the European self-definition. I will examine this interest as directed toward the civilizational area geographically closest to Western Europe and expressed in the Western views of the Ottoman and Safavid empires. These views were quantitatively and qualitatively different from the medieval Western views of Islam (Frassetto and Blanks 1999), and were based on a considerable amount of accurate factual information published by European travellers in the Near East.

The question that arises from the definition of civil society in analytical terms concerns its utility for understanding other societies and historical periods. Here, both the historical and the inter-societal aspects are important. The challenge is to understand the dynamics of other civilizations in their own terms while allowing historical variation within each of them. If the second task is ignored, as is usually the case, we can be misled into a search for atemporal models for entire civilizations. Roth and Schluchter (1979), for instance, developed a holistic view of types of rationalism as atemporally characteristic of entire civilizations. Despite particular insights some of which will be mentioned below, the same failure in historicization mars Şerif Mardin's (1995) all embracing dichotomy of the Ottoman society versus the West. More recently, Eisenstadt falls into the same trap of constructing an atemporal model of civilizational dynamics, despite his far greater historical sensitivity. He correctly sees the crystallization of ''a very vibrant and autonomous public sphere'' as a result of the interaction of the ulema (the clerical estate), the shari`a (sacred law), the institution of *waqf* (religious endowments), the Sufi orders and the rulers in the formative period, but then ahistorically frames it within the allegedly unchanging boundaries set by the two fundamental concepts of the umma (community of believers) and the shari`a (Eisenstadt 2002, p. 147). Similarly, though with less historical sensitivity, Kamali (2001, pp. 461, 467) presents a model of civil society distinctive of Islam, stretching from 7th century Mecca to 21st century Iran.

To avoid such paradoxical lapses into ''Orientalism'', the concept of civil society must be historicized when applied to the Islamicate civilization. Elsewhere, I have argued that the

[1] This paper was presented at the conference on ''Civil Society. Europe encountering the other'' at the Maison des sciences de l'Homme, Paris, June 12/14, 2003.

concept of civil society, more or less as defined by Hegel—namely a sphere of autonomy and universality constituted and protected by law— is applicable to medieval Muslim societies, as it is to medieval Europe.[2] By guaranteeing the security of person and property through the administration of justice, civil society was made free and capable of autonomous agency. According to this conception, we may apply the term civil society to a sphere of social relations in medieval and early modern Islam whose independence from the state was in principle guaranteed by Islamic law and whose autonomous agency was fostered by well-developed laws of contract and commercial partnership. This meant, however, that civil society could be stronger or weaker in different periods, and in particular, in relation to different political regimes (Arjomand 1999). Furthermore, the components of civil society and the constitution of the public sphere can change from one period to another. In addition to the *waqf*based institutions of higher learning *(madrasas)*, I will look at the emergence in the early modern period of guilds and coffeehouses (not included in Eisenstadt's model) as important civic institutions. I will relate the civil societythat grew upon them tolawand the state inthe Ottoman and Safavid empire, while accounting for the selective perception and analysis of this relation by contemporary European observers.

***

In a conversation reported in letter 72 of *Lettres persanes*, a learned Frenchman contradicts Montesquieu's fictive Persian (Rica) on the authority of messieurs Tavernier and Chardin as soon as he has said four words. The astonished Persian exclaims: ''[...] quel homme est-ce là? Il conna't tout à l'heure les rues d'Ispahan mieux que moi!'' (Montesquieu 1946, p. 162). Montesquieu's implied claim is not an empty brag. On the contrary, a very accurate topography of Isfahan can be reconstructed on the basis of the very rich description given in Chardin's *Voyage*, which was published in ten volumes in 1711, ten years before the *Lettres persanes* and in the same city of Amsterdam. Tavernier's *Six voyages* was published in Utrecht in 1712. Later in *De l'Esprit des lois*, Montesquieu drew extensively on Chardin in his typification and analysis of Oriental despotism as a form of government, while ignoring the latter's discussion of Islamic law. He also missed Tavernier's distinction between two kinds of law under the Safavid autocracy[3], preferring to typify the latter as lawless despotism. In this enterprise, he was greatly aided by a different work, *The Present State of the Ottoman Empire* by the English diplomat Paul Rycaut, which had been published in 1668—that is, while Chardin was living in Isfahan.

It is in Rycaut's book that we can clearly see Montesquieu's core idea of lawless Oriental despotism based on equality in powerlessness and fear, as a sharp antithesis of ''moderate''

[2] For alternative conceptions of civil society, see Keane (1988, pp. 35-50). The same essay is instructive on the emergence of the idea of a ''new despotism'' of the modern state with Tocqueville (ibid., pp. 55-62) that was in fact spun off Montesquieu's rhetorical device of othering despotism as Oriental, to be dis cussed below.

[3] According to Tavernier (1712, 1, p. 581), ''the Persians respect the law of the Prince more than that of Muhammad''. This reference to the state law and the Sharia as the two components of the Safavid legal system is interestingly made in the context of one of the repeated and ineffectual bans on drinking wine by royal decree. The Shah himself had been a prime culprit in breaching the prohibition of wine drinking by the Sharia, and very soon returned to his bad habit.

monarchy based on the rule of law and a social hierarchy based on honor. In the 16th century, neither Machiavelli nor Bodin had considered the Ottoman state as a degenerate form of government (Valensi 1993, pp. 58-65). In fact, Bodin had an unusually benign view of the Ottoman empire, and considered ''the King of the Turks'' a good prince who safeguards religion and yet ''he constrains no one, but [...] even in his seraglio at Pera he permits the practice of four diverse religions'' (cited in Vitkus 1999, p. 226). Rycaut tells King Charles II, to whom the work was presented, of ''the absoluteness of an Emperor without reason, without virtue [...]. In this Government, severity, violence, and cruelty are natural to it [...]''. There is no privileged noble class with ''title of blood''. Ottoman officials have no security of property, and work ''as slaves for their great Patron and Master''. This is contrasted with his own position: ''I confess it is a blessing and wonderful happiness of a people, to be Subjects of a gracious Prince, who hath prescribed his power within the compass of wholesom Laws, acknowledg'd a right of possession and propriety of Estate as well in his Subjects as himself [...]'' (cited in Darling 1994, pp. 82, 86-87). As Linda Darling (1994) shows, this account of Ottoman government can only be understood in the context of English politics after the 1660 Restoration, and especially the tension between the King and Parliament. Royalist Rycaut evidently dreaded the failure of Restoration monarchy and a repetition of the revolution of his childhood and youth. Surely, here we have the chief motive for his unremittingly negative ''othering'' of the Sultan, whose tyrannical power had to be presented as the antithesis of ''the protection of good laws, and the clemency of a virtuous and Christian Prince'' (cited in *ibid.*, p. 82).

It was in the subsequent century that Artistotle's term for personal authority over the household, ''despotic'', acquired pejorative connotations as a synonym for ''tyrannical''. According to Valensi (1993, pp. 2, 96), it was a Venetian ambassador who, for the first time in 1637, described the Ottoman regime as ''the most immoderate... a power absolute and despotic''. The word ''despotique'' appeared in the writings of the Fronde against the incipient absolutism of Cardinal Mazarin in 1649, and alongside ''despotisme'', in a French dictionary the year before the publication of *Lettres persanes* (Valensi 1993, pp. 2, 94, 96). A quarter of a century later, Montesquieu crafted despotism as the projection, upon the Orient as Europe's Other, of the scepter of tyranny that haunted the age of absolutism. Aristotle's domestic and morally neutral despotism thus became the evil Oriental Despotism: the antithesis of idealized European good government threatened by absolutism.

Although the *Lettres* is about France and not the Orient, there is an interesting and accurate detail, drawn from Tavernier, on the importance of astrology in the making of important decisions by the government in Persia[4] (Montesquieu 1946, Letter 135, p. 278). Montesquieu's Anglophilia comes out in the subsequent letter (*ibid.*, letter 136), where post-1688 England is singled out among the political regimes of Europe—Holland, the Swiss and Italian republics and Poland—as the land ''où l'on voit la liberté sortir de la discorde et de la sédition'', and where empire and commerce combine (*ibid.*, p. 280). There is also a glimpse of the idea of the state of nature when the peoples of Europe are said to have been originally civilized but the coming of ''absolute power'' made them lose ''cette douce liberté si conforme à la raison, à l'humanité et à la nature'' (*ibid.*, p. 279). The othering in this early work is not

[4] The irrationalism of this ''astrologie juridique'' to European rational decision-making is brought out immediately: ''nous nous servons [...] de l'astrologie comme vous vous servez de l'algèbre''.

political but exotic. Its leitmotif and bloody culmination is the seclusion of women and their repression by the eunuchs, the favorite Orientalist trope which we will have a chance to contrast with sociological reality.

Despite the complete lack of curiosity in the affairs of France, except for its women, on the part of his historical model, Mohammad Reza Beg, the Persian ambassador who visited France in 1714-1715, Montesquieu had made his Persians in the *Lettres* the mouthpiece for a political critique of Regency France. It was not out of bigotry and ignorance that he turned to the othering of the Oriental despots in *L'Esprit*, but deep down as an alternative to and a covert form of self-criticism—a mirror held to the king of France to smash.[5] That the depiction in the mirror may not have been fair to the unfortunate Orientals could not be helped. Anyway, the fact that one of the handful of Persian envoys to Europe since 1600 (Uruch Beg, the Don Juan of Persia) had defected and a few had committed suicide for fear of the Shah after failing in their mission (Matthee 1998, p. 242) might have made him feel justified.

By ''othering'' I mean negative definition in terms of absence of a valued feature of the self whose opposite is projected to the other. I think the critical absence for Montesquieu is the absence of honor, the ''principle'' of monarchy, for which he finds no word in despotic states.[6] (In fact, the word *sharaf* (honor) in Arabic, Persian and Turkish stands for one of the most powerful normative concepts in Islamic culture.) This negative definition is hard to miss because Montesquieu has a chapter on it (Bk III. Ch. 8), ''que l'honneur n'est point le principe des États despotiques'', before introducing fear (la crainte) (Bk III. Ch. 9). Fear itself is inconsequential; anything on the opposite extreme of the normative scale to honor would have done. The defining feature of the social structure of despotism, ''les hommes y étant tous égaux, [...] les hommes y étant tous esclaves'' has already been deduced from the absence of honor (Bk III. Ch. 8; Montesquieu 1979, 1, p. 150). The other major negative in Montesquieu, as in Rycaut before him, is the absence of private property. Ferguson was to make security of property a defining feature of civil society in his *History* (1767), and it is interesting to note that, half a century later, the presence or absence of property in land was used as a criterion for distinguishing between civilized and uncivilized peoples in British colonial administration on Ferguson's authority (Rundell forthcoming). It goes without saying that a society of equal slaves with no private property is the opposite of a civil society.

Montesquieu appropriates for his moderate monarchy, without acknowledgement, some prominent features of Near Eastern kingship, notably the norm of accessibility to subjects.[7] On the other hand, he provides accurate evidence to back his model of Oriental despotism as a type of government. His choice of evidence, however, is highly selective and leaves much out. And it is these omissions that are fascinating. The greatest omission is law! How could a great genius in comparative law miss the importance of law in the Ottoman imperial order? I have no adequate explanation of Montesquieu's reasons and motives, but we can at least see how it is done.

Even though the law did not play as central a role in the social order of Shiite Iran, Chardin had certainly been aware of its importance. This Montesquieu duly notes: ''les lois de la

[5] Implicit contrasts between the two types of prince abound, stressing the utility of liberty to monarchy and implying the futility of despotic power. (e.g., Montesquieu 1979, 1, pp. 184, 348-352).

[6] He cites a certain Perry (no title), p. 447 as evidence.

[7] Another feature is the use of spies, concerning which Montesquieu (1979, 1, pp. 348-349) has reservations.

religion sont d'un précepte supérieur; parce qu'elles sont données sur la tête du prince, comme celles des sujets''. In interpreting this observation, however, there is a transformation of categories: ''Il y a pourtant une chose qu'on peut quelquefois opposer à la volonté du prince; c'est la religion'' (Montesquieu 1979, 1, p. 152). By thus turning the shari` a into religion, in contradistinction to law, Montesquieu is able to protect his entire typology of government, and Oriental despotism within it.[8] He can begrudgingly acknowledge Chardin's report that the judges in Persia consult ''les ministres de la religion'', and add that in Turkey the Cadis formally request opinions from jurisconsultes.[9] He analytically accommodates this by stating that in these cases, as in India and China, ''the religious code takes the place of the civil code, and [thus] checks the arbitrary''. The result is ''mettre un peu de liberté dans le gouvernement despotique'' (Bk XII. Ch. 29, Montesquieu 1979, 1, pp. 352-53). A little freedom, but evidently not enough to challenge the typology! Again, the linchpin is the very dubious distinction between law and religion.

The situation in different empires of Eurasia in the late 17th century may not have been quite as comparable as Goldstone (1991) would have us believe, but there was a substantial change around the time of Rycault's writing with the rise of the Köpru¨lu¨ family and the shifting of the center of government from the Sultan's palace to the residence of the grand viziers, with a corresponding shift in power and decision-making in favor of non-military bureaucrats. Montesquieu misses this, preferring to draw on Chardin to illustrate the power of the vizier ahistorically and typologically with an illustration from Persia. Here the theme of the seraglio and voluptuousness that had decorated the *Lettres* is entangled with the questions of power and administration in a way that seriously modifies the image of oriental despotism as ''a system of total power'' (Wittfogel 1958). The despot indulges in his endless passion in the seraglio, leaving the administration of the country to his first slave, the vizier. One interesting consequence of this is the extremely limited scope of government, which is said to be the preservation of the palace in which the despot is immured. Government in the hands of the vizier becomes very simple; indeed there is no Council of State in Persia (Montesquieu 1979, 1, pp. 141, 185-186). As far as historical facts are concerned, the simplicity of government does fit Iran after the collapse of the Safavid empire in 1722, but not really before. As for the Ottoman empire, the 2,500 complaints against maladministration received and dealt with by the Ottoman Sultan in the one typical year of 1675 decisively contradict Montesquieu (Gerber 2002, p. 79).

Montesquieu completes the picture with some important features of Near Eastern empires. There is the precariousness of land tenure and the absence of private property, which he attributes to the avidity of the Oriental despot, and the serious problem of succession, to which no solution other than the strangling and blinding of the princes had been found. (Here Montesquieu had every right to be proud of the solution of the problem of succession to the throne by the Salic law as the fundamental law of the kingdom of France.) Last but not least, Montesquieu anticipates Max Weber's characterization of patrimonialism as a system of per-

[8] The contrast he offers to the ''États monarchiques et modérés'' is telling. In those states, a courtier would find it ridiculous to reprimand the king by evoking the laws of religion but constantly reminds him of those of honor (Montesquieu 1979, 1, p. 152).

[9] This is hardly an adequate description of the elaborate organization of the Ottoman judiciary under the central supervision of the Sheykhu'l-Islam of Istanbul.

sonal authority in which the kingdom is an extension of the household of the ruler. There is no sharp distinction between the ruling family and the state; ‘‘tout se réduit à concilier le gouvernement politique et civil avec le gouvernement domestique, les officiers de l’État avec ceux du serial’’ (Montesquieu 1979, 1, 186). This is a very important observation. Palace service (called *enderun* or inside) and administrative offices and governorships (called *birun* or outside service) were parallel and interchangeable career lines for the Janissary, and the chief white eunuch *(babu˜sse`adet ag˘asi)* and the chief black eunuch *(daru˜ sse`adet ag˘asi*) were indeed among the most powerful officials of the Ottoman empire (Inalcik 1973). What Montesquieu does not notice is that the lack of distinction between the state and the royal household gives the latter a marked public character, just as it made the person of Louis XIV a public person. The drinking feasts of the Shahs in Isfahan in the late 17th century make it more likely that their seraglios were hotbeds of passion and voluptuousness than the Sultan’s in Topkapi, and the Ottoman seraglio had an important feature that was entirely absent in the Safavid one: a palace school for the training of the royal slaves as the military-administrative elite of the empire that had impressed the Venetian ambassadors in the 16th century (Valensi 1993, pp. 34-35). But in either case, as we shall see presently, they housed not only the highest administrators of the state but also the major benefactors of civil society.

In his thousands of pages, Chardin had offered a wealth of other accurate information about Iranian society that Montesquieu found no use for. The 18th century idea of civil society coupled its civil aspect with being polished and polite, pairing *civilité/civilisé* with *police/policé* (Febvre 1998). Persian cities were well-policed, with a *darugha* responsible for keeping law and order. The Persians were civilized and polished: ‘‘Les Persans sont le peuple le plus civilisé de l’Orient, [...]. Les gens polis parmi eux peuvent aller du pair avec les plus polis de l’Europe’’ (Chardin 1711, 3, p. 108).

Even before Chardin reaches Isfahan, we get a picture of the public space in the cities of Persia. He describes Tabriz as a city with 15,000 houses and 15,000 shops, with nine districts divided, as in other Iranian cities, into Haydari and Ne`matollahi (to be discussed below). It has a most beautiful bazaar (built in the latter part of the 15th century) and ‘‘other public places’’ of equal size and beauty: 300 caravanserais, each lodging 300 persons, baths, 250 mosques, and last but not least, ‘‘cabarets à Cahvé et Tabac’’. Coffeehouses were the latest addition to the public space and a very lively part of it (Chardin 1711, 2, pp. 315317).

Coffee, originating in Ethiopia, had become popular in the Yemen in the 15th century, and was imported to Istanbul by a couple of Syrian entrepreneurs, and found its way to Persia as well. There were some six hundred coffeehouses in Istanbul in the reign of Selim II (1566-1574). In the 18th century, the grand coffeehouses were frequented by ‘‘beys, nobles, officers, teachers, judges and other people of the law’’ (Hattox 1988, pp. 81, 93). When Shah`Abbas I (1587-1629) built the famous royal square in his new capital, Isfahan, in the early years of the 17th century, it was flanked by coffeehouses which he liked to frequent (Matthee forthcoming, ch. 5). Referring the reader for further information to a book written [in 1685] by a friend and fellow traveler in Iran, Mr. du Four, Chardin (1711, 4, pp. 198-200) describes the coffeehouses as ‘‘des grands salons spacieux et élevés’’ (three feet above the street). They are the most beautiful places in town for rendez-vous and amusement. People play games and talk about the news and politics, and criticize government in complete freedom and without being worried. A Mullah may rise in the middle of the ‘‘Cahvé Khané’’ and

deliver a moral sermon, and a ‘‘Derviche’’ might suddenly drop in and make a speech.[10] According to a German traveler, *madrasa* complexes often had coffeehouses (cited in Matthee forthcoming, ch. 5). There are also preachers and storytellers delivering their discourses freely as people keep playing (Lambton 1978,p. 103). The dervishes and storytellers had their own guilds, and we have a valuable manual on their professional ethics, ceremonial techniques and paraphernalia (Va’ez-e Kashefi 1971, pp. 280-305).

No wonder Montesquieu’s Persian (Uzbek) is pleased to find coffeehouses in Paris: ‘‘Le café est très en usage à Paris: il y a ungrand nombre de maisons publiques où on le distribue. Dans quelques-unes on dit des nouvelles; dans d’autres, on joue aux échecs’’ (Montesquieu 1946, Letter 36, p. 87).

The consumption of coffee and tobacco in the 16th and 17th centuries was a novelty and a spontaneous rage, and it shocked the conservatives. A few traditional clerical jurists issued *fatwas* against the one or against both, both in the Ottoman empire (Hattox 1988) and in Iran (Ja`fariyan 1998). There were occasional raids and pro- and anti-coffee riots in Istanbul and Cairo, and persecutions for immorality[11] (Hattox 1988, pp. 4, 102-103). The conservative jurists were, however, countered by liberally minded jurists who responded to the tremendous popularity of coffee and tobacco and declared the consumption of coffee and the smoking of tobacco licit.[12] The latter position was accepted by the Ottoman and Safavid governments, and the Sharia’s legal protection of the sphere of free and autonomous civic and public action was extended to the coffeehouses. The people of Istanbul and Isfahan made wonderful use of them. Chardin’s friend, Dufour, mentions public affairs and criticism as subjects of discussion among the patrons of coffeehouses, and an Ottoman historian reports the latter’s intense literary activity (both cited in Hattox 1988, p. 102). We cannot address the difficult assessment of the quality of such discussions and activities as compared to those of the salon of the Marquise de Lambert and the Entresol club frequented by Montesquieu in his youth, which is necessary for understanding the directionality of agency in civil society. What we can say is that the linkage between this public space and formal institutions such as the academies of letters and sciences that had emerged in Europe is missing.

Chardin tells us not only about the coffeehouses but also about guilds, which were somewhat older civic institutions, although the time of their birth is a matter of scholarly controversy. In addition to gathering to discuss municipal and professional affairs in the coffeehouses of the bazaar, the craftsmen had their own headquarters at the roofed crossroads *(chahār-suq)* at the end of their own section, ‘‘little bazaar’’ (bāzārcha). Chardin’s rich details include the information that the guild of bookbinders would draw lots to determine which one of them would open his shop on Fridays, and a significant attestation that one the most prosperous little bazaars was named after Saru Taqi, the grand vizier of Shah Safi (1629-1642), whose endowment supported its ample public facilities (Keyvani 1982, pp. 142-149 for all the

[10] The practice must have originated in Abbas I’s ordering the Mullahs to enter coffeehouses early in the morning to deliver religious and ethical homilies in order to forestall political sedition and the undermining of discipline (Matthee forthcoming, ch. 2).

[11] Coffeehouses were once dens of sodomy with handsome Georgian boys of 10-16 serving customers, but Abbas II’s grand vizier forced him, debauched as he was, to put an end to this around 1650.

[12] The same was extended to the smoking of opium. For a discussion of the opium dens in Safavid Iran, see Matthee (forthcoming, ch. 3).

citations). In addition to the regular crafts, there were the less independent royal guilds for the considerable number of royal workshops (Chardin counted 32; a manual of administration half a century later lists 33; see Keyvani 1982, pp. 168-169). Some of the Isfahan guilds were inter-confessional and included Jews and Armenians; a painstaking study of tombstones reveals Armenians as members of 43 different guilds (cited in Keyvani 1982,p. 100).

In 17th century Istanbul, there were some 300 guilds, including 6 guilds for cooks, 11 for fishermen and 12 for ''fools and mimics'', with their membership ranging from less than 20 for map-makers to thousands for gardeners. Damascus and Aleppo probably each had about half this number of guilds. Some guilds were confessionally mixed, while others, reflecting communal division of labor, were ethnically and confessionally homogeneous (Kuran 2000, pp. 44-45; Rafeq 1993).

The guilds' primary functions were of course economic, but they had important social and political aspects. They were craft monopolies that restricted entry and jealously protected the narrowly specialized division of labor. They also looked after the welfare of their members and protected them from poverty. The craft guilds, though not those of the merchants, were also imbued with a strong ethos of equality. The Ottoman evidence of recourse to courts to enforce this equality against members who made unreasonable profits is striking (Gerber 1994). But this was not exactly the equality of powerlessness by fear of the Oriental despot.

Historians sympathetic to the idea of Oriental despotism cannot deny the existence of guilds. They have, however, denied the autonomy of the guilds, seeing them as instruments of tax collection and central control, and have argued that guilds have no legal basis in Islamic countries. Gerber (1994) offers an eloquent refutation of both points. On the issue of legal protection of the guilds, his argument is decisive. Guild law was one of the three components of the Ottoman legal system, the other two being the *kānun*, or state law, and the shari`a or Islamic law. According to Gerber (1994, p. 119), ''the guild system enjoyed a wide measure of autonomy and [...] its legal basis was customary law''. He is absolutely right that guilds were covered by customary law, which was in turn recognized by the shari`a. Both in the Ottoman empire and in Iran, the agency of guilds was made licit as custom and thus granted autonomy by the legal order in principle. In Iran, guild law was administered by the secular courts under the *divān-begi* (Keyvani 1982, p. 136; Arjomand 1984), but by the Kadi courts in the unified Ottoman judiciary system. For the Ottoman empire, we have a valuable source in the Kadi court records[13] in which appeals were always made to the old custom of the guilds, and often to the (unanimous) agreements of the guild members (Gerber 1994, pp. 113-129). Delegations of between 5 and 24 frequently appeared before the court of the Kadi of Aleppo in the mid-17th century (Rafeq 1993, p. 41).

The extent of this autonomy, however, may have been overstated by Gerber. At any rate, it is much more limited in Safavid Iran. That there was autonomy, is again undeniable. Gerber's most decisive proof of this (and refutation of despotism) is a decree issued by the Sultan in 16971698 which voids the appointment of a warden by central authorities: ''The one who has been chosen among the guild themselves, [is] to be the *kethūda* (warden) with the help of law courts; even if the letter of appointment [to the contrary] has been issued by the government, it should not be acted upon'' (cited in Gerber 1994, p. 120). The guild elected its own

[13] We have none for Iran.

warden in Iran as well. There is even an instance of a delegation of Aleppan bakers reporting the deposition of a warden to the Kadi and successfully requesting his replacement by another who had been newly elected (Rafeq 1993, pp. 38-39). We should however guard against the notion of a guild democracy, as a 1732 decree of appointment of warden of the guild of haberdashers in Istanbul, shows that wardenship had become a personal property transferred by sale (Inalcik 1986).

The Iranian guilds seem to have enjoyed greater autonomy in punishing offenders within the guild, but this may have been due to the less developed legal system in Iran. On the other hand, the fiscal responsibility of the warden and the collective liability of certain guilds for unpaid provision of services to the state is very clear. The control of the guilds by the Safavid state appears much tighter than the Ottoman one (according to Gerber at any rate) (Keyvani 1982, pp. 134-139). But some of the Ottoman guilds also had fiscal and liturgical obligations, which may have become lighter with the development of tax-farming in the 18th century (Kuran 2000, p. 52). Furthermore, offending guild members were subject to harsh and humiliating public punishments by the police in Safavid Iran. There, the despotic arm of government does seem to have reached far into civil society.

One important factor making for the weakness of civil society, especially in Iran, is the lack of any institutional connection between the guilds and the big merchants, whose wealth grew spectacularly with the expansion of foreign trade in the 17th century. As Matthee (2000) shows, four ethnic mercantile communities with distinct functional specialization in different kinds of trade dominated the Iranian economy in that period. The most important were the Armenians and the Muslims, with the Jewish and Indian merchants ranking lower but controlling money changing and credit transfers. Far from being propertyless slaves of the Oriental Despotism model, each of the few wealthiest of the sixty Armenian merchants of Julfa considered rich by Chardin owned capital which exceeded one fifth of the estimated total annual revenue of the Safavid crown[14] (*ibid.*, p. 240). The merchants, however, were much closer to the state and palace officials who invested in trade than to the guilds. Despite the ambivalence of their relationship with the state —their vulnerability to ad hoc demands by the government, extortion by its officials, these big merchants or ‘‘portfolio capitalistes’’ enjoyed considerable political influence. In fact, their importance gave the Safavid inland empire a mercantilist aspect typical of the empires of the 17th century (Subrahmanyam 1993). But by the same token, it militated against the merchants’ identification with the urban economy and the guilds.

If guilds were important civic institutions, albeit invisible, the *madrasas* attached to the great mosques were highly conspicuous in the topography of Istanbul and Isfahan. In Isfahan, which he considered the most beautiful city of the Orient and whose population at the time has been conservatively estimated at 600,000, Chardin counted 162 mosques, 48 colleges *(madrasas)*, 1,802 caravanserais and 273 public baths (Lambton 1978, p. 103). There were 29 city quarters *(mahalla)*, 16 of which were in the inner city, which Chardin in turn divided into two factional units, as with Tabriz: Dardasht, comprising the old city, which was in the hand of the Haydaris and the other 15, called Jubara and belonging to the Nematis. The 13 quarters of the outer city constituted the Safavid imperial city, with large gardens and straight streets

[14] One scholar claims to have found 2,500 names of Armenian merchants from Julfa in the Venetian archives throughout the 17th century (Matthee 2000, p. 238).

quite different from what is said to be the typical pattern of the ‘‘Islamic city’’ (Haneda 1996, pp. 372-374).

Shah`Abbas I (1587-1629) had used the law of *waqf* as an instrument of urban policy in developing his new capital, Isfahan. In 1614, jointly with the royal tutor who became the administrator, he constituted a *waqf* for the creation of a major educational-charitable complex around the royal mosque *(masjid-e shāh)* (McChesney 1981, p. 189), where a *madrasa* with 37 students set the pattern for many more colleges that gave rise to the revival of Islamic philosophy by the ‘‘School of Isfahan’’ in the 17th and early 18th centuries. He also made very effective use of *waqfs* for the propagation of Shi`ism, and of the cult of the Shi`ite Infallible Imams in whose names he created endowments with administrators who acted as their deputies and used seal rings bearing their names (McChesney 1981, p. 175). But there is an interesting shift in the pattern of endowments during the century after his death. Whereas there were only two colleges among the ten major endowment buildings from his reign, colleges account for 20 out of 31 or 65% of the major buildings under his successors (Haneda 1996, Table 3, pp. 384-385).

The population of Istanbul in the 16th century is estimated at around 700,000. One estimate distributes 80,000 taxpaying households in 1535 as 58% Muslim, 32% Christian and 10% Jewish. The city was divided into 13 districts comprising 219 city quarters, almost 90% of which were named after the founders of the quarters’ mosques. In 1596, there were 3,180 recorded endowments (Inalcik 1978, pp. 229-231, 243).

Elsewhere (1999), I have traced the development of colleges as a component of what I call the charitable-educational complex, which comprised the tomb of the founder and was created on the basis of the Islamic law of *waqf*, from the 11th to the end of the 15th century. The complex typically consisted of a mosque, a madrasa, a public bath, and soup kitchen and the tomb of the founder. I found this lumping together on terms rigidly fixed in the deed of endowment very detrimental to the autonomy of the colleges. Let me also report some of my other conclusions:

> The law of *waqf* enabled the founder of an endowment to create public space and specify the socio-cultural activity for which it was to be used. With the combination of the mosque and the college in the institution of the *madrasa* by a single deed of *waqf*, the founder of a *madrasa* could determine the subjects to be taught and the credal and denominational affiliation of the beneficiaries [...]. The possibility of affecting the constitution of the public sphere, however, was open to a private person and a public official alike. The civil law of *waqf* therefore served as an instrument of agency available both to the individuals in the civic community and the rulers and officials of the patrimonial state. I have argued that the personal nature of delegated authority under patrimonial monarchy meant that the significant acts of the vizier always had a public character [...]. This was done in the sphere of education and welfare through the instrumentality of the (civil) law of *waqf*. (Arjomand 1999)

The charitable-educational complex founded by *waqf*, as developed under the Mongols in Iran, was adopted by the Ottomans at the beginning of their empire. Orkhan Ghazi (1326-1359) modified the use of the *waqf* complex into an instrument of urban development, and built a *bedestān* at the center of the Ottoman capital, Bursa. In the *bedestāns* or more gener-

ally the *`imāret* complex the Ottomans set up as *waqf* at the commercial centers in their cities, they made increasing use of new urban property. Creation of *imārets* around their tombs as public *waqfs* by the great Sultans, notably Mehmed the Conqueror and Suleyman the Lawgiver, was imitated by Ottoman officials, who also acted as endowment administrators, and was an important means for urban development in Istanbul (Inalcik 1978).

This brings us to the eunuchs and the imperial harem which so fascinated Montesquieu. Suleyman's above mentioned charitableeducational complex in fact includes a mausoleum for him and his powerful wife, Hurrem Sultan, who indeed used the latter imperial title, and endowed several complexes of her own throughout the empire before her death in 1558. One of her more modest endowments was the imperial soup kitchen in Jerusalem, which she put under the supervision of the chief white eunuch who was the general inspector of imperial endowments, a function transferred to the chief black eunuch in 1590 (Singer 2002,p. 36). The chief eunuchs not only supervised the huge imperial endowments but also founded important endowments of their own. But the foremost benefactors of Ottoman civil society after the Sultans were the women of the imperial household. With substantial funds made available to them by the Sultans, they made grand waq*f* endowments in their own names and commensurate with their imperial status (Peirce 1993; Singer 2002,pp. 96-97).

The same applied to Iran under the Safavids and earlier. The grandest *waqf* complex in Tabriz was the late 15th century endowment of the Qaraquyunlu queen, Khatun Jan Khatun, who had made her two sisters and their female offspring its administrators (Zarinebaf-Shahr 1998, p. 252). Women of the royal house were prominent among the founders of mosques and colleges in Isfahan, which include palace eunuchs, merchants and artisans but, remarkably, no Shah after `Abbas the Great (Haneda 1996, pp. 377-378). One of Isfahan's great historical monuments is the royal college endowed by the mother of the last Safavid monarch, Shah Sultan-Hosayn in 1709. Ithad 150 chambers and was built under the supervision of the eunuch Aqā Kamāl, who was the Treasurer *(sāheb jam-e khazāna*) of the Safavid state. Aqā Kamāl later built his own college, which was however named after the Shah. In the deed of endowment for this college, dated 1713/1125 and witnessed and executed by a number of prominent ulema, Aqā Kamāl appointed two eunuchs in the palace service as its administrators in succession. The second in line was the chief *(yuzbāshi)* of the corps of royal eunuchs, to be followed by his successor in that the post. If the post was ever left vacant, the administration would go to another office typically held by eunuchs (Jafarian 1994,p. 259). The royal eunuchs evidently had a sense of common identity and *esprit de corps*.

Weber (1981, pp. 315, 318) distinguished three meanings of citizenship which, in an uncharacteristically anti-comparative manner, he attributed exclusively to the Western developmental pattern. Leaving aside the political sense of membership in the modern nation-state, the two remaining senses are relevant to our discussion. Citizen can mean the burger as the member of a unitary urban community in possession of ''its own law and court and of an autonomous administration of whatever extent who participates in the choice of administrative officials''. Or, it can mean the bourgeois as a status group of ''persons of property and culture'' enjoying certain social prestige. The second sense only had one dimension, but the first has at least two dimensions which must be unpacked for comparative purposes.

Let us take the issue of urban community first. Inspired by Weber and drawing his evidence from the pattern of strife in medieval Mamluk cities, Ira Lapidus has put forward the influential thesis that ''the Islamic city'' lacked a sense of urban community and consisted of

an agglomeration of mutually hostile city-quarters. We do have evidence of faction-al strife in the cities of medieval Iran, including Isfahan and, as we have seen, Chardin tells us they were divided into two rival groups of Haydari and Nemati quarters. But that particular division was the result of Shah `Abbas's policy of controlling popular religious rituals and factional rivalries. I am not aware of a similar dichotomous division in the Ottoman cities, and of regular strife among the 219 city-quarters of Istanbul, whose name and common identity arose from the early *wafq* endowments.

In any case, we are entitled to ask if there was also an overarching sense of urban community. It is not a bad idea to take philology as a starting point. The word *hamshahri* (fellow-burger/city-dweller) is found in the oldest Persian texts and remains a very common word in Persian and Turkish. Nor can there be any doubt that the major cities had a strong historical memory, recorded in local histories since the medieval period. Isfahan is an old city, and by the time of Chardin's visit, had divided itself into historical layers, as the two Mullahs who were Chardin's informers had made clear to him. There was an inner and an outer city separated by the ruined medieval wall (Haneda 1996, p. 370). I would therefore say there was a sense of urban community and identity in both Isfahan and Istanbul.

It is otherwise with the existence of elected city officials and municipal self-government. Isfahan had no elected mayor. Instead, there was a Vizier of Isfahan, and a Vizier of Endowments, the police chief *(dārugha)* and the *kalāntar*,anofficial in charge of city affairs who appointed the wardens *(kadkhoda)* of the city quarters with the Vizier of Isfahan (Lambton 1978, p. 103). Similarly, there was no mayor of Istanbul, and the endowments were centrally supervised. With the unprecedented development and centralization of the judiciary organization of the Ottoman empire, the Kadis in effect became the chief municipal officials of the provincial cities. There is, however, a significant difference between this Ottoman and the Safavid pattern. Although appointed by the Sultan, the Kadis applied a law that did not emanate from him but was superior to him, and which normatively protected the agency and autonomy of civil society. The Ottoman Kadis, therefore, did check the power of provincial governors, unlike their Safavid counterparts (Gerber 2002, pp. 69-71). Still, we do not have municipal self-government.

The status dimension is unexpectedly revealing of the weakness of Ottoman and Safavid civil societies vis-à-vis their respective governments. The guildsmen, as we have seen, did not enjoy the same status honor as the merchants. The low socio-economic status of the Ottoman craftsmen, scrupulously enforced by their egalitarian ethos and the law courts, and the similarly low socio-economic status of the Persian artisans, reinforced by the state through their cruel and humiliating public punishment, prevented their identification with the merchants as members of the same class and made it very unlikely that they would acquire the self-esteem of the guild masters of the Arti Maggiori in Florence or in the Dutch republic, and their sense of entitlement to participate in government as a bourgeoisie. State power over municipal civil society was oppressive and unlikely to encourage it to extend its agency beyond the legally protected economic activities.

Last but not least, we have the colleges and the assessment of their contribution to civic agency. As regards the autonomous agency of the *madrasa* as a civic organization, the generally accepted idea about the fundamental factor differentiating the Christian and Islamic paths of development of higher education in the Middle Ages is correct. The difference in the developmental patterns can be attributed to the absence of the legal concept of corporation in

Islamic law (Arjomand 1999). But the problem here is not the absence of law but its character and substance. The evidence we have suggests the colleges could neither free themselves from the weight of the other components of the educa-tional-charitable complex, nor from the control of public authority of the patrimonial state because of the absence of the idea of corporation in Islamic law in general, and in the law of *waqf* in particular. Without this legal prerequisite, the *madrasas* could not become autonomous universities. This emerges clearly from a book on the ethics of the *madrasa* and the mosque written in 1710, a year after the inauguration of the great college of the Shah's mother in Chahār Bāgh of Isfahan. The fact that the author was commissioned by a civic benefactor to write on the appropriate ethical rules for mosques and colleges lumped together is in itself revealing of a lack of differentiation which is harmful to the institutional autonomy of the latter. But it is above all the rambling and formally incoherent content of the tract (Tabrizi 1995) that is worlds apart from the minutes of the governing bodies of the self-governing European universities.

***

It goes without saying that the West provided no model of civilizational emulation and modernization to the Ottomans and the Safavids. With Rum (district of the Patriach of Constantinople) being a district of the Ottoman capital, Suleyman (1520-1566) had hotly contested the title of Emperor Charles V as the Roman Caesar, but later in the 16th century and throughout the next concluded treaties with European nations on the basis of mutuality. If the Safavids had a model for political reform in the 17th century, it was not Western Europe but begrudgingly the Ottoman empire which was much maligned in the Shiite polemics against Sunnism. Although the Georgian Royal slaves served Abbas I and Abbas II as the backbone of centralization, it was contingent upon the conquest of Christian Georgia, and could not find a permanent basis in the Christian Balkans, as the Ottoman Devshirme recruitment of royal slaves into the Janissary had had. This may account for the absence of the military elite among the benefactors of civil society (Haneda 1996, p. 377),[15] which contrasts sharply with contemporary Ottoman Istanbul or the Timurid Herat a century or two earlier.

The situation changed totally in the 19th century, thanks to the military might of Western Europe and the imminent threat of Western imperialism, which pushed the Ottoman empire and Iran into adopting programs of defensive modernization. The employment of eunuchs, celibate clerics and royal slaves or Mamluks by rulers in human history should be viewed as alternative ways of using socially detached individuals as means of state-building and centralization before the modern age, when bureaucracy, as the late Ernest Gellner (1981) put it, universalized the condition of Mamlukhood in the form of individualism. The historic truth of Oriental despotism is restricted to the despotic power of the ruler not over the subjects in general but over the royal servants — the official class. The property of royal servants was frequently confiscated, but that of the subjects rarely. Execution by royal order was a tool for political control used against the official class exclusively. The official class saw in political

[15] This relative alienation of the military-political elite that had replaced the Qizilbash tribal elite of the preceding century must be counted as a factor in the easy collapse of the Safavid empire in 1722 in the face of an inva sion by Afghan tribes.

reform and modern constitutionalism the means to curb the despotic power of the master, and to increase their own power and make it more secure (Mardin 1995, p. 292). It was the official class to whom the right to the security of life and property, first guaranteed by the Ottoman Sultan's Rose Garden Decree of 1839,were very real and significant benefits. Iran never recovered from the collapse of the Safavid empire, and remained a backward imitator of the Ottoman empire in the 19th and early 20th centuries. But even there, no more viziers were no longer executed upon dismissal and their property was no longer confiscated after the execution of the reformist grand vizier, Mirza Taqi Khan in 1851. The Muslim population of the Ottoman empire, who had evidently not felt the burden of Oriental despotism, had no reason to rejoice. Indeed, as Ahmed Cevdet Pasha wrote in his diary, they took the issue of the second royal degree reaffirming the rights of his subjects to liberty and security of life and property in 1856 as an occasion for mourning (cited in Arjomand 2004).

REFERENCES

Arjomand S.A., 1984. *The Shadow of God and the Hidden Imam: Religion, Political Organization and Societal Change in Shiite Iran from the Beginning to 1890* (Chicago, The University of Chicago Press).

—, 1999. The Law, Agency and Policy in Medieval Islamic Society: Development of the Institutions of Learning from the Tenth to the Fifteenth Century, *Comparative Studies in Society and History*, 41 (2), pp. 263293.

—, 2004. Islam, Political Change and Globalization, *Thesis Eleven*, 76.

Chardin Sir John, 1711. *Voyages de monsieur le Chevalier Chardin, en Perse, et autres lieux de l'Orient* (Amsterdam, chez Jean Louis de Lorme, 3 vols).

Darling L. T., 1994. Ottoman Politics through British Eyes: Paul Rycaut's The Present State of the Ottoman Empire, *Journal of World History*, 5 (1), pp. 71-97.

Echraqi E., 1996.Le *Dar al-Saltana* de Qazvin, deuxième capitale des Safavides, in C. Melville, ed., *Safavid Persia. The History and Politics of an Islamic Society* (London, I.B. Tauris).

Eisenstadt S. N., 2002. Concluding Remarks: Public Sphere, Civil Society, and Political Dynamics in Islamic Societies, in M. Hoexter, S.N. Eisenstadt and N. Levtzion, eds, *The Public Sphere in Muslim Societies* (Albany, State University of New York Press).

Febvre L., 1998. History and Civilization: Evolution of a Word and a Group of Ideas, in J. Rundell and S. Mennell, eds, *Classical Readings in Culture and Civilization* (London, Routledge, [1930]).

Frassetto M. and D.R. Blanks, eds, 1999. *Western Views of Islam in Medieval and Early Modern Europe* (London, Macmillan).

Gellner E., 1981. *Muslim Society* (Cambridge, Cambridge University Press).

Gerber H., 1994. *State, Society and Law in Islam. Ottoman Law in Comparative Perspective* (Albany, State University of New York Press).

Goldstone J., 2002. The Public Sphere and Civil Society in the Ottoman Empire, in M. Hoexter, S.N. Eisenstadt and N. Levtzion, eds, *The Public Sphere in Muslim Societies* (Albany, State University of New York Press).

Haneda M., 1996. The Character of the Urbanization of Isfahan in the Later Safavid Period, in C. Melville, ed., *Safavid Persia. The History and Politics of an Islamic Society* (London, I.B. Tauris).

Hattox R. S., 1988. *Coffee and Coffeehouses. The Origins of a Social Beverage in the Medieval Near East* (Seattle, Washington University Press).

Hazard P., 1935. *La Crise de la conscience européenne, 1680-1715* (Paris, Boivin, 2 vols).

Inalcik H., 1973. *The Ottoman Empire: The Classical Age, 1300-1600* (London, Weidenfeld and Nicolson).

—, 1978. Istanbul, *Encyclopedia of Islam*, 4, pp. 224-248.

—, 1986. The Appointment Procedure of a Guild Warden *(ketkhudşş)*, *Wiener Zeitschrift für die Kunde des Morgenlandes*, 76, pp. 135-142.

Jafariyan R., 1994. Vaqfnāma-ye Madrasa-ye Sultāniyya maruf be madrasa-ye Aqā Kamāl, *Mirāth-e Eslā mi-ye Irān*, 1, pp. 253-290, [1373].

—, 1998. Resala fi bayan-e hokm-e shorb al-toton va qahva, *Mirāth-e Eslāmi-ye Irān*, 7, pp. 81-92, [1377].

Kamali M., 2001. Civil Society and Islam: a sociological perspective, *Archives européennes de sociologie*, 42,pp. 457-482.

Keane J., 1988. Despotism and Democracy. The Origins and Development of the Distinction Between Civil Society and the State 1750-1850, in J. Keane, ed., *Civil Society and the State. New European Perspective* (London, New York, Verso).

Keyvani M., 1982. *Artisans and Guild Life in the Later Safavid Period* (Berlin, Klaus Schwarz).

Kuran T., 2000. Islamic Influences on the Ottoman Guilds, in K. Ciçek, ed., *The Great Ottoman-Turkish Civilization*. II. *Economy and Society* (Ankara, Yeni Tārkiye).

Lambton A.K.S., 1978. ‘‘Isfahan’’, *Encyclopedia of Islam*, 4,pp. 97-105.

Mardin, 1995. Civil Society and Islam, in John A. Hall, ed., *Civil Society. Theory, History, Comparison* (London, Polity).

Matthee R., 1998. Between Aloofness and Fascination: Safavid Views of the West, *Iranian Studies*, 31 (2), pp. 219-246.

—, 2000. Merchants in Safavid Iran: Participation and Perception, *Journal of Early Modern History*, 4 (3-4), pp. 233-268.

—, forthcoming. *The Pursuit of Pleasure. Drugs and Stimulants in Iranian History, 1500-1900* (Princeton, Princeton University Press).

McChesney R.D., 1981. Waqf and Public Policy: The Waqfs of Shah Abbas, 1011-1023/1602-1614, *African and Asian Studies*, 15,pp. 165-190.

Montesquieu, 1946. *Lettres persanes* (Paris, Nelson, [1721]).

—, 1979. *De l'esprit des lois* (Paris, Garnier-Flammarion, 2 vols, [1748]).

Peirce L., 1993. *The Imperial Harem* (Oxford, Oxford University Press).

Rafeq A.-K., 1993. Craft Organizations and Religious Communities in Ottoman Syria (xvi-xix Centuries), *Convengo sul tema La Shia nell'Impero Ottomano* (Rome, Accademia Nationale dei Lincei).

Roth G. and W. Schluchter, 1979. *Max Weber's Vision of History. Ethics and Methods* (Berkeley, Los Angeles, University of California Press).

Singer A., 2002. *Constructing Ottoman Benefice. An Imperial Soup Kitchen in Jerusalem* (Albany, State University of New York Press).

Subrahmanyam S., 1993. *The Portuguese Empire in Asia 1500-1700: A Political and Economic History* (London, Longman).

Tabrizi Mohammad Zaman b. Kalb-Ali, 1995. *Farā'ed al-Favā'ed dar Ahvāl-e Madāres va Masājed* (Tehran, Ehyā-e Ketāb, [1710; 1375; 1122]).

Tavernier J.-B., 1712. *Les six voyages de monsieur J.-B. Tavernier en Turquie, en Perse, et aux Indes* (Utrecht, 2 vols).

Vaez-e Kāshefi Mollā Hosayn, 1971. *Fotovvatnāma-ye Soltāni* (Tehran, Bonyād-e Farhang-e Irān, [1350]).

Valensi L., 1993. *The Birth of the Despot. Venice and the Sublime Porte* (Ithaca, Cornell University Press, translated by A. Denner).

Vitkus D.J., 1999. Early Modern Orientalism: Representations of Islam in sixteenth and seventeenth-century Europe, in M. Frassetto and D.R. Blanks, eds, *Western Views of Islam in Medieval and Early Modern Europe* (London, Macmillan).

Weber M., 1981. *General Economic History* (New Brunswick, Transaction Books, [1927]).

Zarinebaf-Shahr F., 1998. Economic Activities of Safavid Women in the Shrine-City of Ardabil, *Iranian Studies*, 31 (2), pp. 247261.

HILDA SABATO[1]

Civil Society in Argentina: A Historical Perspective

I

In the last decades of the twentieth century, civil society became a favourite topic of political and academic discourse, not least in Latin America. The rediscovery of this long-existing theoretical concept was not just a reflection of the move produced by scholars in the leading intellectual centres of the West. It was also the effect of the political transformations experienced by some of the main Latin American societies in the same period: first, the development of vigorous social movements and associations that were visible actors in the opposition to dictatorial governments, at a time when political parties were either banned, or unable, or unwilling, to display their action in any significant way; secondly, once the new, democratically inspired regimes replaced the military governments, the rapid corrosion of the representative system that followed and brought about a wide distrust of political parties and leaderships. In that context, the concept of civil society was deployed not just as an analytical tool but also as a normative notion. Civil society came to represent a virtuous and dynamic sphere of human action untainted by the corruption enveloping the political world. Although this latter connotation is highly controversial, and has been the subject of intellectual and political contention, it reached widespread acceptance in Latin America of the 80s and 90s. Even more recently, the political events of 2001-2002 in Argentina were the occasion for the public display of the rejection of party politics and of the trust in the self-organised institutions of civil society shared by large sectors of the population.[2]

The convergence of the analytical, political, and normative potentials of the concept of civil society has led to a true inflation in the use of that term, which I shall not attempt to map here. My purpose is, rather, to reflect upon the way in which the re-introduction of this concept has affected the study of the past by rendering visible a set of questions and problems that previously went unnoticed. On the basis of the recent literature that in one way or another

[1] University of Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras) and CONICET. The first version of this essay was written while in residence at the Wissenschaftskolleg zu Berlin. I am grateful to that institution for providing its fellows with a most stimulating intellectual atmosphere.

[2] A list of the books, articles, journals, and pamphlets that refer to civil society in contemporary Argentina could cover several pages. See, among many others, Luis Beccaria y otros: *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90.* Buenos Aires, UNGS-Biblos, 2002; Graciela Cardelli, Gabriel Kessler y Mónica Rosenfeld: *Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios del altruismo y la promoción de derechos.* Buenos Aires, UNICEF-Losada, 2001; Mirta Lobato y Juan Suriano: *La protesta social en la Argentina.* Buenos Aires, FCE, 2003; Maristella Svampa (comp.): *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, UNGS/Biblos, 2000; Andrés Thompson y otros: *Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina.* Buenos Aires, PNUD-BID, 1999.

explores the origins and transformations of civil society in Argentina, I shall address some of the main issues raised by that history.

II

For many years, the history of modernisation in Argentina was told in terms of the narrative of the State and the market during the second half of the nineteenth century and the first decades of the twentieth century. From a long-term perspective, both were success stories of a kind. In the early nineteenth century, after the collapse of the Spanish Empire in the Americas, the territory that eventually formed the Argentine Republic was for several decades a confederation of states, each with its own political and military structures. By the mid-century, this territory was organised as a unified nation under a single constitution, and from then on, there followed a sustained albeit conflictive process of concentration of political and military power in the hands of a central public authority, which resulted in the formation and consolidation of a national State.[3]

At the same time, the country also witnessed an extraordinary economic expansion, triggered by the development of export agriculture. International trade expanded, transportation experienced a crucial revolution with the introduction of the railway, and the port of Buenos Aires thrived with activity. The mercantile economy of the colonial era had long been under transformation, but it was after the mid-nineteenth century that capitalism really took shape, with a speedy consolidation of the labour, land and capital markets. From then on, immigrants poured in by the millions, urbanisation came about at a rapid pace (by 1914, more than half of the population lived in towns), and the development of industry followed. These were the main symptoms of a vast change that reached its most formidable results in the first decades of the twentieth century, until the crash of 1929 and the ensuing changes in the world economy put an end to the previous order.[4]

In this light, State formation and capitalist expansion are considered not only as parallel processes but rather as developments closely knit together. Scholars might not agree as to the relations of causation between the two, as to the specific ways in which they affected each other, or as to the evaluation of their results. But for both the optimists and the pessimists, the success story of the State was associated to that of capitalism, and vice-versa. This history

[3] See, among others, Tulio Halperin Donghi: *Proyecto y construcción de una nación. (Argentina, 1846-1880)*. Caracas, Biblioteca de Ayacucho, 1980; Oscar Oszlak: *La formación del Estado argentino.* Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982; Natalio Botana: *El orden conservador.* Buenos Aires, Sudamericana, 1977; Haydée Gorostegui de Torres: *Argentina. La Organización Nacional.* Buenos Aires, Paidós, 1972; Ezequiel Gallo y Roberto Cortés Conde: *Argentina. La República Conservadora.* Buenos Aires, Paidós, 1972.

[4] See, among others, Roberto Cortés Conde: *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires, Sudamericana, 1997 and *El progreso argentino.* Buenos Aires, Sudamericana, 1979; Carlos Díaz Alejandro: *Ensayos sobre la historia económica argentina.* Buenos Aires, Amorrortu, 1970; Ezequiel Gallo y Roberto Cortés Conde: *La formación de la Argentina moderna*. Buenos Aires, Paidós, 1973; Gorostegui de Torres: *Argentina…*; Hilda Sabato: *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*. Buenos Aires, Sudamericana, 1989.

stressed the continuities rather than the discontinuities, and interpreted the events of the period only as they related to the long-term big picture. There is nothing wrong with that approach; on the contrary, it produced some of the best works on Argentine history to date.

That perspective, however, which emphasised the long-term, structural, and presumably determinant forces, tended to ignore agency and contingency in the social process. The attention paid to the latter in recent years has led to new venues of research as well as to cast a critical view on the linear approach to modernisation. Furthermore, the use of over-arching categories such as "State" and "market" has come under strong scrutiny.

At the same time, the history of modernisation told in terms of the success narrative of the State and the market generally ignored a third aspect of that process that has recently been revalued by scholars: The shaping of a civil society. The use of this concept is also problematic. It poses the same theoretical complications as the other two; in fact, all three of them are originally found in the same body of classic, philosophical texts, having different meanings and frequently coupled in dichotomous pairs of various sorts.[5] Moreover, from the point of view of the historian's work, the concept –in whichever version he or she chooses to embrace- shares with those of the State and the market the structural and over-arching quality that pulls the scholar towards the long-term perspective. This approach may prove very productive, but it calls for the same general critical comments made in relation to the other two categories.

There has been recently little theoretical discussion on "civil society" among Argentine historians, and most existing works apply the term rather vaguely. It is generally employed to refer to the realm of the social that is not within the sphere of the State, nor under the domain of the market. This variant is currently more widely used than the classic dichotomous conception of Hegelian undertones that includes the market in the orbit of civil society. In spite of its liabilities and of the theoretical imprecision with which it has been used, the category has rendered visible a new set of questions and problems hitherto seldom addressed by historians. It has led to the "discovery" of institutions and practices that had previously gone unnoticed as well as to the reinterpretation of earlier findings under a new light. Its use has defined the contours of a true problematic.

Using this approach, Argentine scholars have favoured the study of concrete ways of organisation and association, and have resorted to specific sociological and political conceptual tools, such as the French notion of "sociabilité" and the Habermasian concept of "the public sphere", to cast an analytical eye on the complex realm of civil society, both past and present. Albeit heterogeneous and controversial, the resulting body of works provides original insights into the Argentine past. In what follows, and based on that literature, I will summarise and briefly reflect upon some of the main interpretations provided by the current literature on the origins and main transformations of civil society in Argentina up to 1930. I shall do this by concentrating upon the history of the institutions and practices of civil society, and of their relationships with the State and the political realm.

[5] For a useful synthesis on the origin and the use of the concept, see Jean L. Cohen and Andrew Arato: *Civil Society and Political Theory.* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992 and John Keane: *Civil Society. Old Images, New Visions.* Cambridge, Polity Press, 1998.

III

Most of the studies that seek to trace the origins of a civil society in Argentina go back to colonial times, and explore the types and modes of sociability that developed in the Vice-royalty of the River Plate. Their main purpose is to locate the beginnings of modern forms of associations, comparable to those found in Spain and other European countries since the eighteenth century. According to a vast literature on the subject, in those countries the spread of such associations, based on the free will of their individual members, inaugurated a whole new set of communicative practices presumably governed by the laws of reason. It was a transformation that originated in the development of the private realm, and is considered to be a clear indicator of a civil society in the making. Whether or not these changes affected the Spanish American territories before the first decade of the nineteenth century is a matter of controversy. In the revolutionary years after 1808, however, all main cities in the colonies, the River Plate included, witnessed the creation of certain forms of modern sociability and of a periodical press.[6]

The long period of wars triggered by the collapse of the Spanish Empire was followed by an even longer period of conflicts within its former territories. The initial development of "modern" sociability did not continue in a linear or progressive way. During the first half of the nineteenth century, such a symptom of the emergence of a relatively autonomous civil society was rather limited, only present in very specific periods and places. *Tertulias*, salons, literary and scientific circles are mentioned as sites where new forms of reading and conversation nurtured a dialogical exchange among the participants. Other, more traditional, forms of sociability, however, proved quite vigorous, and religious brotherhoods or confraternities, artisan guilds, and different forms of communal institutions were a familiar feature of the postcolonial landscape.[7]

In this variegated picture, the clear-cut difference between the traditional and modern patterns of sociability introduced by the theoretical literature is hardly applicable. The institutions and practices of the time show many combinations of both types, as well as forms that do not fit in any of them. But the emphasis on that difference is not just a product of current definitions. It was also a matter of concern at the time, particularly where the enlightened elites gained power or influence in those initial decades after independence.

The definition of citizenship and the constitution of a citizenry were crucial aspects in the political life of the River Plate area. The early adoption of republican forms of government, based on the principle of popular sovereignty, had entailed a radical change in political norms and practices, and had brought the figure of the citizen to the fore. From the standpoint of the

---

[6] François-Xavier Guerra: *Modernidad e independencias.* Madrid, Mapfre, 1992; François-Xavier Guerra, Annick Lempérière et al.: *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX.* México, FCE, 1998.

[7] The main works for this period are Roberto Di Stefano: "Orígenes del movimiento asociativo: de las cofradías coloniales al auge mutualista" in R.Di Stefano, H. Sabato, L.A. Romero y J. L. Moreno: *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina, 1776-1990*. Buenos Aires, GADIS, 2002; Pilar González Bernaldo: *Civilité et politique aux origines de la Nation Argentine. Les sociabilités à Buenos Aires, 1829-1862*. Paris, Publications de la Sorbonne, 1999 and Jorge Myers: "Una revolución en las costumbres: las nuevas formas de sociabilidad de la elite porteña, 1800-1860" in Fernando Devoto y Marta Madero (dir.): *Historia de la vida privada en la Argentina.* I . Buenos Aires, Taurus, 1999.

enlightened elites, the majority of the population was not ready to face the exacting demands imposed by the representative system. Their long-term answer to the challenges of modern representation was the "invention" of the citizen. It was a matter of teaching the people the principles and values of the Enlightenment. The extent of this "people" was a matter of debate among the elites. But regardless of their convictions on the degree of inclusiveness, most of the governments that adopted the enlightened creed promoted the creation of educational and cultural institutions and the establishment of civil voluntary associations (clubs, mutual aid societies, etc.) that were considered ideal sites for the breeding of the new citizens.[8]

In the first half of the nineteenth century these efforts were not very successful, although the 1820s, under the influence of Bernardino Rivadavia, witnessed a relatively significant spread of these new forms of sociability, mostly fostered from above. But those efforts and experiences found a limit, which became quite narrow in the 1830s and 1840s. Different reasons may help to explain this outcome, ranging from the structural social conditions to the inconsistency and incompetence of the reformatory administrations, the reluctance and resistance found both within the elites and among wider sectors of society, who chose other forms of collective action, and the weakness of the enlightened values, habits and institutions. It should not surprise us, therefore, to find at the same time repeated attempts on the part of an incipient civil society to constitute some sort of modern public sphere as well as official irregular efforts in the same direction on the one hand and, on the other, very poor, ephemeral, results that were barely significant from a political perspective.[9]

After the mid-century, important changes took place in the region. The creation of the Argentine Republic in 1852 and the political unification of the country ten years later marked the beginning of a new era. Together with the centralisation and consolidation of State power and the development of a capitalist society, there appeared clear symptoms of the shaping of a relatively autonomous civil society. First among these symptoms: the rapid development of a vigorous associative life.

IV

After 1850, the country witnessed an unprecedented expansion of associations. This trend was first limited to the main city of Buenos Aires, but soon afterwards it became visible in other parts of the country, particularly in other large towns, but also in smaller ones and eventually in the rural areas. Mutual aid societies; social, cultural and sport clubs; Masonic lodges; im-

[8] Jorge Myers: "Las paradojas de la opinión. El discurso político rivadaviano y sus dos polos: el 'gobierno de las luces' y 'la opinión pública, reina del mundo` in Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comps.): *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces.* Buenos Aires, FCE, 2003 and "Languages of Politics: A Study of Republican Discourse in Argentina, from 1820 to 1852". Unpublished Ph.D. Thesis, Stanford University, 1997; Darío Roldán: "La cuestión de la representación en el origen de la política moderna. Una perspectiva comparada (1770-1830)" in Sabato y Lettieri: *La vida política…*; Marcela Ternavasio: *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires, Siglo XXI editores Argentina, 2002.

[9] González Bernaldo: *Civilité...*; Jorge Myers: *Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista.* Bernal, Universidad de Quilmes, 1995.

migrant associations; literary circles and learned societies; festive and carnival groupings; committees of all sorts to promote the building of a hospital, the celebration of a public event, the collection of funds for the victims of an earthquake, a fire, a war: All of these and many other forms of joint action came to life during the 1850s and 60s, and more vigorously still, in the 1870s and 1880s. These were modern institutions, organised on a voluntary basis to pursue an explicit end, and whose members were considered *prima facie* equals. Their development was cherished by Argentines who considered associations to be beacons of civilisation and symptoms of a modern, free, and democratic society, and who were thus proud of their own record in this respect.[10]

In most recent works the accent has been put on the expansion and organisation of the institutions of civil society; yet it is also important to look at the State and the political realm, which performed a key role in this respect. By mid-century, the constellation of ideas and projects that circulated among the elites in power favoured, albeit for different reasons, "publicity". The associations, together with a free press, were considered to be the incarnation of "public opinion". Therefore, the post-1852 administrations often promoted the expansion of associative life, courted the press, and were attentive to the signals stemming from the public sphere.

Associations were there to stay. From the mid-nineteenth century onwards, they became a familiar trait in the Argentine social and political scene. Their development, however, did not follow a straight progressive course leading to an ever-greater expansion or to increasing autonomy vis-à-vis the State. Rather, that course was full of turns and meanders, and relates to the more complex history of civil society. In the period of 1850 to 1930, scholars have described three main successive but partially overlapping phases, as follows:

Associations and the Common Good

The first phase roughly corresponds to the period of the 1850s to the 1880s, when the associative movement gained momentum. In the heterogeneous world of associative practices, the main institution was the mutual aid society, but there were many other forms of both permanent and ephemeral association. In spite of the wide diversity of this world, it is possible to point to some shared basic traits.[11]

---

[10] González Bernaldo: *Civilité...*; Di Stefano, Sabato, Romero y Moreno: *De las cofradías…*; Hilda Sabato: *The Many and the Few. Political Participation in Republican Buenos Aires*. Stanford, Stanford University Press, 2001; Hilda Sabato: "La vida pública en Buenos Aires" in Marta Bonaudo: *Liberalismo, estado y orden burgués (1852-1880).* Vol. IV of *Nueva Historia Argentina.* Buenos Aires, Sudamericana, 1999.

[11] The following observations on the associative life of the period 1850s-1880s are based on the main current works on the subject, such as Silvia Badoza: "Typographical Workers and their Mutualist Experience: The Case of the *Sociedad Tipográfica Bonaerense*" in Jeremy Adelman (ed.): *Essays in Argentine Labour History (1870-1930)*. Oxford, Maxmillan, 1992; Samuel Baily: "Las sociedades de ayuda mutua y el desarrollo de una comunidad italiana en Buenos Aires, 1858-1918" in *Desarrollo Económico*, 84, 1982; Oscar Chamosa: "Asociaciones africanas de Buenos Aires, 1823-1880. Introducción a la sociabilidad de una comunidad marginada". Unpublished B.A. Thesis, Luján, Universidad de Luján, 1995; Ema Cibotti: "Mutualismo y política en un estudio de caso. La Sociedad 'Unione e Benevolenza' en Buenos Aires, 1858-1865" in Fernando Devoto y Gianfausto Rosoli (comps.): *La inmigración italiana en la Argentina.* Buenos Aires, Biblos, 1985; Fernando Devoto y Eduardo Míguez (comps.): *Asociacionismo, trabajo e identidad étnica. Los italianos en América*

Associations attracted people from all walks of life. Native and immigrant, black and white, men and women, old and young, worker and employer, rich and poor – all could be found among their members. Most of the institutions cut across the social spectrum and included people of different social backgrounds. Recruitment very seldom followed class lines, and even institutions that *prima facie* presumed a socially limited composition –like the Sociedad Rural or the workers' mutual aid societies- always had a larger membership. Predisposition to associate was higher among those who belonged to the middle ranks, but neither the upper nor the lower classes were excluded. Men were predominant, as women were sometimes excluded from membership and other times, relegated to secondary places.

The leadership took great care in the organisational aspects of institutional life. Statutes and regulations established rules and procedures for the governing bodies, as well as the rights and duties of membership. The equality of all members, freedom of speech and deliberation, and the election of authorities through democratic procedures were the key principles upon which the associative creed rested. This basic equality did not preclude the crystallisation of hierarchies within each association, the formation of an elite or leading "class", and the eruption of conflicts among those who sought to occupy that position. The institutional leadership played a key role both in terms of the internal dynamics of every association as well as in public performance.

These institutions were at the very centre of public life. The defined a shared space of initiatives and actions; they established an ongoing dialogue, and generated an intense inter-institutional exchange and circulation. Banquets, commemorations, festivities, protests, and social events crystallised this communion. They established closed links with the press, with which they often shared a common leadership. The press and the associations considered their role to be central to the development of a modern and free world. In that way not only did they represent, protect and look after the interests and opinions of their actual and potential members; they created a thick web of relations and exchanges. They also played a central role in the mobilisation of the public.

This associative network sought to represent a unified people. It operated as a horizontal and vertical web that established connections and fostered communication among men and women of different social and cultural backgrounds. Rather than seeking to represent the interests of different groups and sectors of society, these institutions strove to embody the whole. Its members always spoke in the name of the "common good". In their discourse as well as in their practices, they stressed the orderly, pacific, and "civilised" nature of their actions. The rifts and tensions of a rapidly changing social order did not find their way into these actions, which were not meant to represent, reproduce, or encourage conflict.

These institutions of civil society entered into a fluid and persistent dialogue with the State and the political realm, and gradually shaped a public sphere. The hegemonic republican

---

Latina en una perspectiva comparada. Buenos Aires, CEMLA-CSER-IEHS, 1992; "Los trabajadores y el mundo del trabajo" in Bonaudo: *Liberalismo…*; Alejandro Fernández y José C. Moya (eds.): *La inmigración española en la Argentina.* Buenos Aires, Biblos, 1999; Roy Hora: *The Landowners of the Argentine Pampas. A Social and Political History.* Oxford, Clarendon Press, 2001; Sebastián Marotta: *El movimiento sindical argentino*. Buenos Aires, Lacio, 1960; Alicia Megías: *La formación de una elite de notables-dirigentes. Rosario, 1860-1890*. Buenos Aires, Biblos, 1996; Sabato: *The Many and the Few*…, "La vida pública…" and "Estado y sociedad civil" in Di Stefano, Sabato, Romero y Moreno: *De las cofradías…*; Jorge Schvarzer: *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires, CISEA/Imago Mundi, 1991.

political elite based in Buenos Aires was aware of the increasing visibility of the civil institutions, and its members were particularly sympathetic towards the public. They fostered and helped to sustain associative life and practices. This attitude did not aim primarily at gaining votes, as the way to win elections followed a different direction. They were rather motivated by their understanding of the role of public opinion as a key factor in the legitimisation of political rule and in their efforts to build and control a national polity. At the time, the institutions of civil society were seen as the material manifestation of the body civic and the symbol of the unity of the people, so they played a key role in the construction of a republican polity.

In this context, the staging of unanimity on the part of the associative movement was also fostered from above. In the face of a past of civil wars and a present of uncertain and weak social and national bonds, of rapid modernisation and abrupt change, this unanimity assuaged the fear of dissolution that haunted the elites, as well as other groups and sectors of society. The pursuit of the common good, of strong republican resonance, had become a shared aspiration of large sectors of the population. Thus, the display of diversity was discouraged as well as repressed both from "above" and from "below".[12]

Associative Expansion and Fragmentation

The 1880s started with a key political change: the republican experiment initiated by Buenos Aires eighteen years earlier failed, and power went to a new coalition of forces that established a new political regime. At the same time, the social and economic transformations already visible in the preceding decades consolidated, and the country became decidedly modern, capitalistic, bourgeois. Its population reached 8 million by 1914. Social conflicts erupted and the public sphere lost the unified quality of the formative years. Finally, new ideas displaced the old world-views and the notions of civic virtue and common good lost favour. The institutional world of associations continued to grow, even more rapidly than before, but in a slightly different direction.[13]

---

[12] Hilda Sabato: "Le peuple 'un et indivisible'. Pratiques politiques du liberalisme 'porteño'" in *Cahiers ALHIM*, Paris, forthcoming.

[13] The following observations on the associative life of the period 1880s-1910s are based on the main current works on the subject, such as Badoza: "Typographical Workers…"; Baily: "Las sociedades de ayuda mutua"; María Bjerg y Hernán Otero (comps.): *Inmigración y redes sociales en la Argentina moderna.* Tandil, CEMLA/IEHS, 1995; Lilia Ana Bertoni: *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX.* Buenos Aires, FCE, 2001; Eduardo Ciafardo: "Caridad y control social. Las sociedades de beneficencia en la ciudad de Buenos Aires, (1880-1930)". Unpublished Master Thesis, Buenos Aires, FLACSO, 1990; Fernando Devoto: *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana, 2003; Fernando Devoto y Alejandro Fernández: "Asociacionismo, liderazgo y participación de dos grupos étnicos en áreas urbanas de la Argentina finisecular. Un enfoque comparado" in Fernando Devoto y Gianfausto Rosoli (a cura di): *L'Italia nella società argentina.* Roma, Centro Studi Emigrazione, 1988; Devoto y Míguez (comps.): *Asociacionismo…*; Ricardo Falcón: *El mundo del trabajo urbano (1890-1914)*. Buenos Aires, CEAL, 1986; Fernández y Moya (eds.): *La inmigración española…*; Hora: *The Landowners…*; Hilda Iparraguirre y Ofelia Pianetto: *La organización de la clase obrera en Córdoba. 1870-1945.* Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1968; Mirta Lobato: "Los trabajadores en la era del 'progreso'" in Mirta Lobato (dir.): *El progreso, la modernización y sus límites.* Vol. V of *Nueva Historia Argentina.* Buenos Aires, Sudamericana, 2000; Laura Malosetti Costa: "Las artes plásticas entre el '80 y el Centenario" in José Emilio Burucúa (dir.): *Arte, sociedad y política.* Special volume of *Nueva Historia Argentina.* Buenos Aires,

Mutual aid societies were still expanding, and by 1913 there were around 1200 of them all over the country which catered for over half a million members. Entrepreneur associations as well as literary, scientific, professional, and artistic groupings also multiplied. At the same time, other forms of organisation developed. First among these, the labour unions, which experienced a sustained growth in the first decades of the twentieth century, and became important actors in the public sphere. Women and students also found their way to collective organisation.

Most associations grew following the pattern that had been roughly set up in the previous phase: The same careful drafting of statutes, a similar concern for the definition of the rights and obligations of the members, the insistence upon the "democratic" government of the institutions. Internal hierarchies sharpened and became more established; yet at the same time the widening of the base generated new pressures from below.

The characteristic trait of this stage was fragmentation. Although many associations still showed social diversity among their ranks, there was an increasing tendency towards horizontal recruitment. In some cases, membership was defined in terms of social class; in others, in relation to specific interest groups. The defense of the social, professional, corporate, or other group interests became the main explicit purpose and the strongest driving force of most associations. The institutional network grew more complex and variegated, and it gradually lost the unifying quality characteristic of the preceding decades.

The institutions of civil society thus opened the way to the representation of social diversity. The State, in turn, was increasingly consolidating its power and its capacity to intervene in the social world. It started to devise active policies to operate in areas where it had previously remained almost absent, such as public education, sanitary services, and health care. In those areas, the spheres of action of the State and of the associations overlapped, and competition became inevitable. The dialogue between the former and the latter intensified, but rested upon new bases. The associations now sought to represent the different, variable interests of their respective constituencies and to establish a direct, vertical relationship with the authorities. At the same time, social conflict found its way into the public sphere, no longer the place for unanimity, and it was increasingly left to the State to care for the "common good".

A "mature" civil society in a consolidated State

The mid-1910s spelt some novelties in the Argentine social scene. The democratisation of the polity after 1912/16 with the coming to power of the first mass party under the new electoral laws; the economic transformations triggered by the consequences of the First World War; the

---

Sudamericana, 1999; Carlos Mayo: *La masonería en crisis (1902-1922)*. Buenos Aires, CEAL, 1988; Fernando Rocchi: "Un largo camino a casa: empresarios, trabajadores e identidad industrial en la Argentina, 1880-1930" in Juan Suriano (comp.): *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires, La Colmena, 2000; Sabato: "Estado y sociedad civil…"; Schvarzer: *Empresarios…*; Juan Suriano: *Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*. Buenos Aires, Manantial, 2001; Alejandra Vassallo: "Entre el conflicto y la negociación. Los feminismos argentinos en los inicios del Consejo Nacional de Mujeres, 1900-1910" in Valeria Pita and María Gabriela Ini (dirs.): *Historia de las mujeres en la Argentina. SigloXX*. Buenos Aires, Taurus, 2000; Oscar Vázquez Lucio: *Historia del Tiro Federal Argentino de Buenos Aires*. Buenos Aires, Eudeba, 1987.

social changes brought about by an intensive urbanisation process and the massive presence of immigrants; the cultural resonance of the new ideological and political ideas that shattered the values of the Western World, all of these were important factors affecting the associative trends of the preceding decades.[14]

The network of institutions became thick and widespread, and covered the entire country. Its first visible trait was the development of a new set of associative practices that were territorially defined. Together with the associations that represented specific corporate groups, such as labour unions, professional groupings and entrepreneurial associations, these new, local societies, expanded throughout. They covered various fields of action, from the neighbourhood "sociedades de fomento" to the school co-operatives, district football and sport clubs, and the parish organisations. All of these institutions defined their purposes in terms of the pursuit of the specific interests and aspirations of their members. They negotiated among themselves but also, increasingly, directly with the State.

This was a relatively strong State, which had succeeded in its drive towards an effective intervention in the social realm. It gained an increasing role, and even a monopolistic one, in certain key spheres, such as education and public health, finally displacing the institutions of civil society or leaving them on the margins. There was a division of labour of sorts, and those institutions were able to expand into all areas not catered by the State. They also acted as intermediaries between the needs of specific groups (variously defined) and the authorities.

The State recognised the institutions of civil society as legitimate interlocutors, and negotiated with them over their privileges as well as over the limits of their action. It not only protected associative life in general but also played an active role in its promotion. The coexistence among the institutions of civil society as well as between the latter and the State did not preclude conflict. On the contrary, the fragmentation of the world of associations as well the competition among them and with the State nurtured recurrent disagreements and conflictive situations that were generally dealt with through negotiations. Sometimes, however, open confrontation could not be avoided, on which occasions the State repressive machine was set in motion.

---

[14] The following observations on the associative life of the period 1910s-1930 are based on the main current works on the subject, such as Bjerg and Otero (comps.): *Inmigración…*; Susana Belmartino, Carlos Bloch, Ana V. Persello y María Isabel Carnino: *Corporación médica y poder en salud. Argentina, 1920-1945*. Buenos Aires, OPS, 1988; Marta Bonaudo y Susana Bandieri: "La cuestión social agraria en los espacios regionales" in Ricardo Falcón (dir.): *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Vol. VI of *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana, 2000; Ciafardo: "Caridad y control social..."; Dardo Cúneo: *Comportamiento y crisis de la clase empresaria.* Buenos Aires, Pleamar, 1967; Luciano de Privitellio: *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2003; Devoto: *Historia de la inmigración…*; Devoto y Míguez (comps.): *Asociacionismo…*; Silvio Feldman y Laura Golbert: *Los españoles en la Argentina. Un estudio de su población e instituciones*. Buenos Aires, Embajada de España, 1990; Julio Frydenberg: "La crisis de la tradición y el modelo asociacionista en los clubes de fútbol argentinos. Algunas reflexiones" in Angela Ainsenstein (comp): *Estudios sobre deporte*. Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001; Ricardo González: "Lo propio y lo ajeno. Actividades culturales y fomentismo en una asociación vecinal. Barrio Nazca (1925-1930)" in Diego Armus (comp.): *Mundo urbano y cultura popular. Estudio de historia social argentina.* Buenos Aires, Sudamericana, 1990; Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero: *Sectores populares, política y cultura: Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires, Sudamericana, 1995; Joel Horowitz: "Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920-1943). La formación de una elite obrera" in *Desarrollo Económico*, 25, 99, 1985; Silvia Marchese: "Estrategias de las organizaciones empresariales para su participación política" en Falcón: *Democracia, conflicto…*; Luis Alberto Romero: "El estado y las corporaciones" in DiStéfano, Sabato, Romero y Moreno: *Cofradías…*; Schvarzer: *Empresarios….*

Scholars have considered the expansion of associative life in this period as a symptom of a "mature" civil society. At the same time, however, the limits of its action vis-à-vis the State were more clearly defined than in the preceding periods, and vast areas of social life that were clearly left out of its reach.

The year 1930 brought this world to a sudden stop: the crash of 1929, which affected the Argentine economy in a direct way, together with the military coup that interrupted an eight-decades-long history of institutional stability brought about important social and political changes. And although associations continued to exist and expand, they redefined their roles according to the new circumstances, and established different links among themselves and with the State. This part of the story falls, however, beyond the reach of this paper.

V

My brief description of the world of associations has been a rather indirect and narrow way of approaching the larger topic of civil society in Argentina of the period from 1850 to 1930. Nevertheless, it shows that by using that category even if in a limited sense, scholars have been able to introduce and discuss historical developments that did not easily fit the former narratives revolving mainly around the State and the market. Seen in that light, the history of civil society also looks as a success story of a kind, that of the systematic construction of a relatively autonomous realm. And although it is clearly not a linear story, nor one that may be told without accounting for the transformation of the State and of the relationships established between both spheres, it still bears the mark of the progressive narratives mentioned at the beginning of this essay.[15]

This takes us back to my initial caveat regarding the use of these concepts. In the case of "civil society", I would like to paraphrase Derek Sayer's warning against the reification of "the state". Following his lead, we could also say that civil society is not "a thing", an object to be found out there in the material world, but rather, it is a "claim"[16]: in this case, a claim

[15] This account has followed the prevailing trends in the current literature, and has thus ignored the realm of the market, a dimension that should be introduced in order to grasp the full picture.

[16] Derek Sayer: "Everyday Forms of State Formation: Some Dissident Remarks on Hegemony" in Gilbert M. Joseph and Daniel Nugent (eds.): *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico.* Durham and London, Duke University Press, 1994, pp. 371-372. Here, Sayer is referring to Philip Abrams' own warning regarding the concept of "the state". See his „Notes on the Difficulty of Studying the State", *Journal of Historical Sociology* 1, (1).

both of the contemporary social actors of that period, who used the term (or variants thereof), and of some of us, scholars, who thus try to make sense of their history. The risky nature of this latter enterprise is obvious: we may be caught up in the ideological webs where the notion of "civil society" was spun in the first place… We still have to see whether this risk has been worth taking.

ANAND KUMAR

Power, Culture and Civil Society: The Context of India

The concept of civil society has received a mixed response and wide currency in the academic and journalistic discussions in India since the early 1990s. It has found a respectful location in the context of the debates about modernization of Indian society, the nature of the Indian state, liberalization, social movements, political culture, globalization, rise of market forces in mediating social changes, and the quest for justice among women, the Dalits, and the other marginal groups. Respectful recognition is given to the concept of civil society (with due attention to Hegel as the first proponent of the concept) as a category of universal human society, as opposed to pre-history, and not just a category of bourgeois society or modern capitalism. It is found meaningful to make sense of the Indian story of complex interactions between languages, religions, and cultures and politics proceeding from Kabir (1440-1518) to Gandhi (1869-1948).[1]

On the other hand, civil society is identified as a concept which has the potential of promoting the legitimacy of religious, linguistic and ethnic movements against the relatively weak secular democratic state of India, with dangerous consequences for the weaker sections, including women and minorities. How? Because civil society is a sphere which is flanked by the domain of particularistic loyalties (religious, linguistic, and ethnic or caste and tribe in India) and the State.[2] The civil society concept is being used by liberals and culturalists to raise the bogey of anti-statism and the justification of social inequalities. It may help in critically analyzing the state and the celebration of the free market and multinational corporatism respectively. Such a perspective cautions against the received understanding of the relationship between the state and civil society as mutually exclusive and hostile. It asserts that such an understanding is fallacious because state and society are intertwined concepts denoting a dynamic discourse, each affecting and getting affected by the other, neither being socially frozen identities/entities.[3]

This paper suggests that the idea of civil society is a good conceptual catalyst in the present Indian context because

(a) it has generated an interesting debate which has activated the minds of Indian academic community which was getting exhausted with the debates around the dichotomies of tradition and modernity, class and caste, interest and identity, and nation building and globalizations;

---

[1] Oberoi, J. P. S., 1999, On Civil Society, *Sociological Bulletin*, *Vol. 48*, No.1-2.

[2] Chandhoke, Neera, 1995, *State and Civil Society*, New Delhi, Sage.

[3] Pandey, Vikash N., 2000, State and Civil Society: Reframing the Question in the Indian Context, in S. L. Sharma & T. K. Oommen (eds.), *Nation and National Identity in South Asia*, New Delhi, Orient Longman.

(b) apart from giving some food for thought, it has also created a new capacity of expression for those who are disenchanted as a result of the brutality of the post-colonial state, consumerism and co-modification due to market forces, loss of identity due to modernization, failures of representative democracy, and homogenizing pressures of the nation-state;

(c) it has provided anchorage to the critiques of the post-colonial state and proponents of identity politics, and

(d) it has also created space for the radical social activists engaged in mobilization for egalitarian justice who were feeling democratized with the collapse of Soviet socialism, the shift in the Chinese regime towards marketization, and loss of legitimacy of the Nehru-Indira Gandhi approach of putting the state in charge of the commanding heights of the Indian economy while subsidizing private property owners in the industrial and agricultural sectors.

This paper points out that the concept of civil society has some Indian roots which go back to the experiences of colonial India in the context of her encounter with European expansion, particularly the British colonial state. It is our suggestion that the Indian incarnation or trajectory of the concept of civil society made its appearance in the late 19th and early 20th centuries when it had disappeared in the European languages .[4] What is the evidence of it?

Let us look at *Hind Swaraj* [9-8] by Mohandas Karamchand Gandhi in this context, which is an authentic text for the proponents of the Indian version of the idea of civil society. It is rooted in the idea of civilization which is defined as moral order for the elevation of moral being in everyone everywhere through good conduct based upon self-control and not the fear of any external agency, particularly the state or religious order.[5] It is also suggested that the Indian version of the concept of civil society continued to play a vital role after independence as *Lok Swaraj*, the antithesis of the state-centric projects of modernization and development. It was employed to stress decentralization and communitarian democracy, but it had limited appeal due to the overwhelming legitimacy enjoyed by the state and public infatuation with the state-sponsored industrial urban path of nation building in the first phase of the post-colonial era, which was the point of convergence of the visions of the capitalists and communists, upper caste and lower castes, urban elite and rural poor (with differences about only the details of the implementation of such a system). Why? Because this first phase promised something for everyone through growth with justice through modernization.

The Indian version of the concept of civil society had its own distinct features in terms of its own definitions of

(a) human beings as essentially equipped with a capacity of moral evolution and goodness,

[4] See Civil Society: Europe Facing Other Civilizations (outline note for the thematic part of the CiSoNet Meeting, 12-14 June 2003, MSH, Paris.

[5] Gandhi, M. K., 2001/1908, *Hind Swaraj* (Ahmedabad, Navjeevan Trust, 1938 edition/14th Reprint) pp. 52-55.

(b) society as a system in existence due to the force of love [mutual respect] rather than the fear of a ruler or God,

(c) religion as a code of good conduct rather than a body of rigid rituals and identity patterns, and

(d) Western civilization as a non-sustainable, godless [amoral?] way of life based upon greed and possession of material things.

The Indian civil society concept aimed at the decolonization of the Indian society, so that the path for real freedom could unfold, which, in turn, would further contribute to the global good by demystifying the limits of state-centric models of good governance and market- and machine-oriented approaches to progress. In that sense, the Indian concept had limited generic affinity with the Hegelian sense of civil society, but it shared the same historical context and intellectual agenda of the European thinkers associated with that context, because the Indian idea represented an engagement to find the possibility of a social order beyond the family and the state but without princes and priests.

Let us take the path of culture to make sense of the relevance and necessity of developing intermediate institutions between priest and prince in the Indian context as articulated in the *Hind Swaraj*. To begin with, Gandhi saw historical continuity between divine kingship (chief priest of the state) and its secular version of totalitarian states of the 20th Century. He saw them as two faces of the same culture engaged in a journey from unity of God and king to nation and ruler. Secondly, Gandhi recognized the de-linking between God (and His way — religion) and the king (an alien implanted by ungodly means) in the colonial order of things; thus, there was a separation between ruler and nation because each belonged to a separate civilization and stream of culture. Gandhi offers an explanation in the *Hind Swaraj* in three parts. First, there is the definition of civilization. Then there is explanation of the differences between the civilizations of India and Britain, representing the West. Finally, there is a suggestion that unity is possible provided that the British and the Indian nations root their relationship in religious soil.

What is civilization? To quote Gandhi, civilization is that mode of conduct which points out to man the path of duty. Performance of duty and observance of morality are convertible terms. To observe morality is to attain mastery over our minds and our passions. The Gujarati equivalent for civilization means good conduct . If so, then what is the difference between the king's or state's civilizational orientation and that of the nation and its people in a colonial setting? Gandhi says: "In no part of the world, and under no civilization, have all men attained perfection. The tendency of Indian civilization is to elevate the moral being, that of the Western civilization (read modern industrial) is (a nine day wonder which is) to propagate immorality. The latter is godless, the former is based on belief in God."[6]

[6] Parel, Anthony J. (ed.), 1997, *M. K.Gandhi, Hind Swaraj and other Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 71.

Furthermore, he makes a significant clarification about his concept of Western civilization and its specimens ruling over India. This clarification has been missed by a variety of scholars and activists while analyzing Gandhi on Western civilization. He wrote that,

> You English who have come to India are not good specimens of the English nation, nor can we, almost half-Anglicised Indians, be considered good specimen of the real Indian nation. If the English nation were to know all you have done, it would oppose many of your actions. The mass of the Indians have had few dealings with you. If you will abandon your so-called civilisation and search into your own scriptures, you will find that our demands are just. Only on condition of our demands being fully satisfied may you remain in India; and if you remain under those conditions, we shall have to learn several things from you and you will learn many from us; so doing we shall benefit each other and the world. But this will happen only when the root of our relationship is sunk in a religious soil.[7]

This distancing from the colonial state and its civilizational (cultural) project was not a call for a return to the religious dogmas of Hindutva or India: it was a rejection of the total range of modern state patterns, including the mode of governance adopted by the Indian princes. Thus Gandhi actuated the Indian perspective on the need for a universal civilizational endeavour towards the evolution of a moral way of dealing with each other as human beings and nations on the basis of good conduct and human duty. It was synonymous with Dharma but too wise to be confined to any particular faith-community and its sectarian beliefs, institutions, and practice (including those of Hinduism, Islam, Christianity or the Parsees). Therefore this perspective may be termed as the recognition of the universality of a religious soil, or it can be considered moral universal space which exists (and needs to be recognized) between or beyond state and family or prince and priests for the joyful togetherness of all human beings in the society.

Now we look at the issue from the perspective of power dynamics in colonial India. Of course, power involves the questions of authority, sovereignty, hierarchy, rights and duties. The Indian discourse on power and authority, as it evolved in the colonial era mainly through the debate about the Gandhian propositions and mobilizations, was not in convergence with the Hobbesian view of the modern state. According to Hobbes, the possibility of good governance and progress is contingent upon the surrender of liberty by all members of society to the law and the sovereign state and their instruments. But this view was contradicted by the colonial state as well as the anti-colonial national movements in India. This contradiction demonstrated that there is always a threat to human freedom emanating from modern state itself, which has the capacity and tendency to engage in partisan, alienating and brutish ways.

Therefore a better form of governance has to be evolved through cultivation of the art and science of truth and non-violence. Here the citizens must always be vigilant vis-à-vis both

[7] Ibid. It is necessary to note that Gandhi is not taking an historical view of Western civilization; his observations are limited to the godless, modern imperialist version of western civilization with its craze for machines, which is an absolute novelty, a nine day wonder. See p. 115.

themselves and the state. Gandhi, and many of his contemporaries, did not find the British parliamentary system, the mother of all parliamentary forms of government, satisfactory for this purpose, as it is based upon the fetish of the vote and the rituals of representation. By contrast, he found the Italian nation-state system better for creating a society based upon genuine freedom or swaraj. Gandhi mistrusted the monopoly of brute force and exclusive command over the means of violence enjoyed by the modern state in the name of maintaining and promoting the common good and national interest. He recognized the perpetual conflict between the state and the citizens and their communities in terms of the state's perpetual drive towards homogenization and its need to regulate diversity. Gandhi argued instead for the critical significance of the need to learn to rule ourselves as opposed to being subjected to benign (or brute) control by the state. He argued for the need to have space for civil disobedience in contrast to the Hobbesian advocacy of surrender of liberty to state and its law. Gandhi was not alone in his apprehensions: he was preceded by Tolstoy and Thoreau in doubting the capacity of the modern state in creating a humane social order on its own. Why?

For Gandhi and his fellow thinkers, swaraj or freedom was a state of benign fearlessness based upon good conduct through truth and non-violence. He wanted human societies to be free of all forms of brute force ranging from lawless kings to the modern democratic states. Gandhi stated that it is swaraj, when we learn to rule ourselves. Otherwise a set of new fear-generating instruments and persons, including natives, will be replacing the prevailing set of foreign bodies. He found an echo of his concerns in the position of Mazzini but a contradiction in the approach of Garibaldi, the two outstanding symbols of nationalism from Italy at the end of 19th century world system. Both were committed to the Italian quest for freedom from the Austrian yoke. The Austrian troops had to withdraw because of the resistance by the nationalist forces of Italy. But afterwards the gain for the ordinary citizens was only nominal because the reins of government went into the hands of the King of Italy and his henchmen. Gandhi stressed that: "My patriotism does not teach me that I am to allow people to be crushed under the heel of Indian princes if only the English retire. If I have the power, I should resist the tyranny of Indian princes just as much as that of the English … We have to learn, and to teach others, that we do not want the tyranny of either English rule or Indian rule." He used the metaphor of servants to contrast with the prevalent notion of rulers to underline his concept of the role of state and its functionaries in the affairs of society.[8]

How can this be carried out, as it is a large order and it may have never occurred in history? The Gandhian response is in two parts. First of all he wants the human mind to transcend the limits of historical experiences in its quest for a sane society. He states that, "To believe that what has not occurred in history will not occur at all is to argue disbelief in the dignity of man. At any rate it behoves us to try what appeals to our reason."[9] Secondly, the idea of human freedom or swaraj (a concept which is equidistance from tyranny of state as well as false religious forces at one level, and from brute force-based rule of alien or indigenous rulers) is achievable through a four-fold path: "(1) Real Home rule is self-rule or self control. (2) The

[8] Ibid. See Chapter XV and Chapter XX, p. 76-77, 113.

[9] Ibid., p. 74.

way to it is passive resistance; that is soul-force or love-force. (3) In order to assert this force, Swadeshi in every sense is necessary. (4) What we want to do should be done, not because we object to the English or because we want to retaliate but because it is our duty to do so."[10]

Let us summarize the discussion about the emergence of the Indian contribution in recognizing the critical value of the idea of civil society as a basis of creating and sustaining a universal civilization based upon freedom and rooted in the faith of good conduct by human beings in togetherness across nationalities and religious and linguistic communities. Here the cultural route to civil society recognizes the particularistic role of the faith system, language and territorial specificities in terms of presence of the nation as the genuine basis of group identity. At the same time it argued for inevitability of universal normative togetherness, in spite of all such diversities, as the basis of survival of a nation and its civilization. It rejected the idea of kings and/or priests as the guardians of the social order and its members. Similarly, it considered the power factors and associated inequalities, disparities, and discrimination in the context of the social spheres and their arrangements. But it urged us to go beyond the blind belief in the capacity of the modern state to act as the guardian of citizens and nations, with brute force at its command. Instead it considered as an alternative the evolution to a way of life beyond the centrality of state, where self-control, soul force, swadeshi and a sense of duty may be the four pillars of a free and good society.

[10] Ibid., p. 118.

GAUTIER PIROTTE

La greffe d'une société civile en Europe de l'Est et en Afrique subsaharienne. Réflexions à partir des expériences transitionnelles en Roumanie et au Bénin

Alors qu'elle semblait tombée en désuétude, la notion de société civile a connu, au cours du dernier quart du XX^{e} siècle, un succès croissant aux quatre coins de la planète. Dans le contexte des transitions politiques (libéralisation voire démocratisation), des réformes économiques (transition à l'économie de marché et/ou insertion dans un marché globalisé) et des changements sociaux (question du renouvellement des élites, évolution des liens familiaux et individualisme) qu'ont connus depuis plus de quinze ans les sociétés d'Europe de l'Est et d'Afrique subsaharienne, la notion de société civile a connu un regain d'intérêt considérable. En dehors des champs universitaire et médiatique, elle est régulièrement employée par les acteurs contemporains du développement, du plus petit opérateur de terrain aux grandes agences onusiennes. Elle occupe aujourd'hui une place de choix au sein de l'armada conceptuelle des politiques renouvelées du développement depuis les années 1980 aux côtés de notions comme la décentralisation, la bonne gouvernance, le développement durable ou encore la lutte contre la pauvreté. Plus d'un la perçoivent bien réelle, perpétuellement en mouvement et animée par une multitude d'associations en tous genres (organisations non gouvernementales, syndicats, mutuelles, associations grassroots) dont l'expansion planétaire (Salamon et Anheier, 1998, parlent de « Révolution Associative Globale ») a été rendue possible par l'effondrement de régimes autoritaires et le recouvrement du droit d'association.

Cette contribution repose sur une recherche doctorale soutenue récemment à l'Université de Liège (Pirotte, 2002). Elle s'oppose à la lecture naïve de l'universalisme prescriptif (D. Lewis, 2001) de l' « éveil des sociétés civiles » ou du « besoin de société civile » dans le contexte d'une vague irrésistible de démocratisation (S. Huntington, 1991) dans les deux dernières décennies du XX^{e} siècle. Elle cherche à dépasser les positions radicales de l'exceptionnalisme occidental (D. Lewis, 2001) énoncées par une partie des politologues, notamment africanistes, pour qui l'existence d'une société civile, en dehors du monde occidental est une illusion, un simple gadget rhétorique permettant de masquer l'absence réel de changement derrière les transformations apparentes que connaissent certaines sociétés. Il s'agit pour nous d'appréhender ce retour des sociétés civiles comme répondant à des dynamiques externes (logiques d'importation d'une vision de la société civile) et endogènes (facteurs de réinterprétation de cette société civile localement). Plus qu'un retour, ou d'un réveil, il s'agit plutôt de concevoir les sociétés civiles non occidentales comme un invention quotidienne auquel participent des acteurs sociaux aux profils, origines et ambitions bien différents. Après quelques mots sur les origines du retour à l'avant plan du concept de société civile (notamment en matière de développement) et sur les critiques qui ont été formulées sur le bien fondé du recours à ce concept dans l'étude des réalités sociopolitiques contemporaines dans les sociétés non occidentales, nous présenterons notre point de vue en tâchant d'illustrer par quel-

ques exemples issus de nos travaux en Roumanie et au Bénin, les dynamiques du dehors et les dynamiques du dedans qui président à cette greffe des sociétés civiles à l'Est et au Sud.

Aux sources du regain civiliste de la fin du XX^{e} siècle

Ce regain civiliste a sans doute bénéficié d'une conjoncture particulière. Sur le plan académique, la réflexion sur la société civile est sortie libérée du reflux de la pensée marxiste des années 70 et 80. Plus globalement, on trouve aux sources du regain civiliste la jonction de deux courants partiellement antagonistes. D'un côté, la légitimité de l'Etat semble avoir été rognée un peu partout dans le monde par de multiples contestations populaires. Ces mobilisations semblent illustrer ce qu'Immanuel Wallerstein (1991) appelle les mouvements antisystémiques de seconde génération, autrement dit des mouvements dont l'action contestataire est tout autant orientée vers l'hégémonie du système capitaliste que vers l'Etat dont les mouvements antisystémiques de première génération (sociale démocratie à l'Ouest, communisme à l'Est, national populisme au Sud) semblaient avoir pris les commandes après la seconde guerre mondiale en soulevant bien des espérances quant à un monde plus juste et plus égalitaire. Plus spécifiquement, les dissidences aux régimes communistes d'Europe centrale et orientale (qu'Immanuel Wallerstein interprète comme un mouvement anti-bureaucratique[1]) et les mouvements alliés occidentaux de lutte contre l'autoritarisme (voire le « totalitarisme ») incarnés par les organisations de défense des Droits de l'Homme, vont participer activement au revivalisme civiliste dans une veine héritée des Lumières[2].

D'autre part, les années 80 ont été marquées par l'arrivée d'un puissant courant néolibéral qui autorise le retour en force de l'association définie dans les années 50 et 60 (e.a. B. Russet, 1964 ; S.M. Lipset, 1959 ; R. Dhal, 1957) du développement économique et du développement politique. Concrètement, cette liaison se traduit par la volonté de présenter la dé-

[1] C'est-à-dire un mouvement qui prenait « pour cible les nouveaux privilégiés tels que les bureaucrates de la Nomenklatura, les cadres du Parti, la police, etc. » (Wallerstein, 1991 : 43).

[2] En 1978, Vaclav Havel, une des figures importantes de la dissidence au communisme en Tchécoslovaquie (à travers la Charte 77), publie un essai politique intitulé, « Le Pouvoir des Sans pouvoirs » (réédité en 1991), où il dissèque l'importance de l'action entreprise par l'opposition au régime de Kusak. L'une des sections de son essai a pour titre : « Le réveil de la société civile ». A la même époque, avant même que les militants de Solidarnosc en fasse leur étendard, les mouvements d'opposition au communisme en Pologne (mouvements estudiantins de la fin des années 60 et 70, les K.O.R., cf. Smolar, 1978) remettent également au goût du jour cette idée de société civile. Dans ces circonstances particulières, le *revival* de la notion de société civile se confond d'abord avec la lutte contre le totalitarisme. Par extension, ces mouvements de contestation s'identifient et sont interprétés sous l'angle d'un contre-pouvoir. Ainsi Gellner note : « Ce qu'ils veulent [nos contemporains de Varsovie ou Budapest], c'est une société civile dont les sous-ensembles, capables de s'opposer à l'Etat et de le « contrebalancer », procèdent d'un contrat bien équilibré, limité et spécifique et non d'un statut, à fortiori s'il est fortement ritualisé. » (Gellner, 1991 : 534). D'aucuns ont bien perçu cet héritage tocquevilien mais on doit sans doute remonter la filiation un peu plus loin dans le temps - pour ne s'en tenir qu'au débat français- à Montesquieu notamment, chez qui l'on retrouve implicitement cette idée d'une société civile comme contre-pouvoir. Raymond Aron soulignait d'ailleurs en commentant l'Esprit des Lois : « (…) l'idée essentielle de Montesquieu n'est pas la séparation des pouvoirs au sens juridique du terme, mais ce qu'on pourrait appeler l'équilibre des puissances sociales, condition de la liberté politique. » (Aron, 1993 : 40).

mocratie comme le meilleur modèle politique pour le développement économique censé pour sa part être libéré par la reconnaissance croissante de la régulation par le marché[3]. Plus précisément, la démocratisation du système politique, le règne du marché et l'affirmation de la société civile (réputée incarner une société libérée, réceptacle de nouveaux pouvoirs) devaient fournir les instruments d'un possible retour à la croissance et d'une redéfinition des rapports Nord-Sud. Car simultanément, le complexe développeur globalisé qui réserve une place croissante aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) du Nord entend aussi promouvoir de nouvelles thématiques et formules de partenariat, *d'empowerment,* de responsabilisation, d'*accountability*, etc. Seuls des acteurs locaux nouveaux ou réformés pourraient en assumer la promotion. Les thèmes dominants de la bonne gouvernance démocratique et de la régulation économique croissante par le marché se sont donc enrichis d'un troisième terme : la société civile.

L'absence de société civile au Sud, pense-t-on, a produit des gouvernements faibles (« soft State » de G. Myrdal, 1968) et a abouti à des sociétés basées sur le paternalisme, l'exploitation, la corruption et la pauvreté. La notion de société civile devient alors le « chaînon manquant » qui permet d'articuler une réflexion sur la nécessaire démocratisation des régimes mais aussi sur une réforme de l'aide au développement trop orientée vers des macro-projets mis en chantier par des appareils d'État inefficients et pléthoriques. De ce point de vue, le « participationnisme » (sans être une véritable innovation comme le montre bien Chauveau, 1991) semble prendre un nouveau souffle. La promotion de ladite société civile est, sans doute, liée à une thématique elle aussi beaucoup discutée et promue « par le haut », celle de la décentralisation. Les organisations de la société civile, plus souples, plus adaptables, plus proches des populations cibles auraient donc la charge de démocratiser le développement, de le rendre plus efficace, d'en restituer l'initiative et le contrôle aux couches les plus éloignées des organes de direction de la société.

Le néo-développementalisme (cf. Badie, 1994) et l'antisystémisme de seconde génération se rejoignent dans la dénonciation du trop grand interventionnisme de l'Etat qu'il s'agisse du domaine économique (thèse du biais urbain, échec des économies administrées,…), social (manque d'esprit d'initiative, « mentalité d'assistés », Trade not Aid[4],…) mais aussi politique (totalitarisme, Droits de l'Homme). Ces deux courants se rejoignent également dans la valorisation de la société civile qui suit une logique de vases communicants (plus de société civile pour moins d'Etat). Cependant, la nature des acteurs qui propulsent cette notion de société civile aux quatre coins de la planète, leurs motivations, leurs perceptions du rôle de la société

[3] Comme le souligne Bertrand Badie : « Une nouvelle littérature s'est construite dans ce climat pour concevoir le développement politique comme la pleine réalisation d'un nouvel ordre mondial qui se distinguerait du premier développementalisme en ôtant à l'Etat cette fonction de modernisation active qui en faisait naguère un élément central et moteur du développement : la société et le marché remplacent au cœur du néo-développementalisme, l'Etat et la planification, comme pour mieux légitimer l'idéologie officielle du FMI et la fonction d'assainissement à laquelle prétendent les plans d'ajustement structurel. Face à la faillite des Etats et à celle de la bipolarité Est/Ouest, la capacité intégrative du marché mondial et l'essor du commerce international se présentent ainsi comme les nouvelles chances de démocratisation d'un Tiers-monde par ailleurs de moins en moins monolithique. Cette démocratisation ne vient plus de l'Etat mais de la société, du marché et du nouvel ordre mondial » (Badie, 1994 :207-208).

[4] Faut-il rappeler que l'idée du « Trade, not Aid » fut lancée dans la grande vogue du réformisme cépalien à la CNUCED de 1964 – alimentant idéologiquement le mouvement en faveur du commerce équitable – avant de revenir au goût du jour à la faveur de la vague néo-libérale de la fin des années 70/début des années 80 ?

civile sont des plus variées. D'un côté, l'antisystémisme de seconde génération médiatise une société civile contestataire, voire révolutionnaire (cf. les grandes mobilisations préalables à l'effondrement des régimes communistes en RDA, en Pologne ou encore en Tchécoslovaquie). Il a tendance à renvoyer dos à dos le système économique dominant générateur d'injustices et d'inégalités sociales ainsi que les idéaux et régimes politiques qui ont tenté de les endiguer. Le néo-développementalisme insiste davantage sur le rôle d'une myriade d'associations comme source de progrès économique (projet de développement économique à la base[5]) et politique (fonction *advocacy* ou *watchdog* des associations).

La remise en cause du « réveil » des sociétés civiles non occidentales

Parallèlement au succès planétaire de cette notion, un débat a été ouvert sur la pertinence du recours au concept de société civile dans l'analyse des réalités sociopolitiques non occidentales. A l'universalisme prescriptif (Lewis, 2001) dont fait montre une partie des chercheurs (notamment certains politologues africanistes ou non comme Harbeson, 1994 ; Diamond, 1988 ; Bratton, 1989) répond l'exceptionnalisme occidental d'autres chercheurs (plutôt dans le champ des politologues francophones). Héritière de différents courants de la philosophie occidentale depuis au moins le XVI^{e} siècle (Lumières écossaises, anglaises et françaises, philosophie hégélienne, courants marxistes), la pertinence de la notion de société civile dans des contextes socioculturels du Sud mais aussi de l'Est demeure pour beaucoup incertaine. Indubitablement, cette notion est polysémique et très pluraliste au niveau idéologique. Dominique Colas constatait avec sévérité : « Devenu l'étiquette de toutes sortes de marchandises, ou parfois même le label du vide, « société civile » forme un lieu commun où les commodités d'un mot de passe permettent de se parler sans savoir ce que l'on dit, ce qui évite de trop se disputer. » (Colas, 1992 : 44). Théoriquement objet de définitions différentes de Tocqueville à Gramsci, elle semble aussi réfractaire à toute tentative de définition extensive. D'aucuns ne manquent pas de souligner combien cette société civile reste dépendante financièrement, idéologiquement et thématiquement des partenaires du Nord.

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les critiques les plus radicales sont venues des politologues (surtout francophones) comme Bertrand Badie (1992) ou encore Patrick Chabal et Jean-Pascal Dalloz plus récemment (1999). Sans trop nous appesantir sur ce débat, nous soulignerons, à la suite de René Otayek (1999), que la disqualification la plus fondamentale de la société civile dans le contexte politique africain provient d'une lecture selon laquelle dans ces pays, l'Etat et la Société s'interpénétreraient à un degré tel qu'ils se confondraient l'un dans l'autre selon deux scénarios : au premier qui est celui de l'absorption de la Société par un Etat autoritaire, scénario du phantasme de l'*Etat intégral* (Copans 1980 ; Coulon, 1981 ; mais aussi Young, 1994) répondrait celui de l'*Etat rhizome* (Bayart, 1989) où l'Etat est

[5] Constatons que le néo-développementalisme des années 80 et 90 s'inspire également des Lumières mais cette fois des Lumières écossaises (Smith, Mandeville, Fergusson) pour qui la société civile s'identifiait à des acteurs sociaux actifs au sein d'un marché libéré des contraintes morales et politiques.

gangrené par la société et les logiques communautaires qui la traversent. Ainsi pour Chabal et Dalloz (1999), l'Etat et la société s'interpénètreraient à un degré considérable et sous des formes variées - notamment à travers les logiques communautaires et factionnelles - que toute distinction entre Etat, société civile et famille, trois sphères supposées dotées d'une relative autonomie, paraîtrait inadéquate. Pourtant, Ghils souligne que cette interpénétration société (civile) - Etat n'a rien de spécifiquement africain. Il écrit, sans référence explicite à l'Afrique : « Même démocratique et régi par le suffrage universel, le fonctionnement de l'Etat ne saurait contenir les rivalités sociales et politiques ni même ethniques et communautaires à l'extérieur de sa sphère propre (…). La disjonction absolue entre Etat et société civile se trouve constamment invalidée par la compénétration effective des acteurs étatiques et non étatiques. Ce qui n'empêche pas, comme l'atteste l'évolution des formes spatio-temporelles de l'État que des tentatives sont faites d'un côté comme de l'autre pour éliminer ce rapport contradictoire par l'édification d'un État englobant ou à l'inverse d'une société civile libérée au maximum des pesanteurs étatiques » (Ghils, 1993 : 142).

L'Afrique présenterait-elle alors un degré d'indifférenciation inégalé ou des modalités d'indifférenciation tellement singulières ? La notion de « bien commun » reste ténue, les frontières entre les domaines civils et étatiques, entre le privé et le public semblent poreuses, voire fictives. Si les solidarités horizontales n'ont pas cours, la notion de société civile n'est au mieux qu'un projet et ce que l'on peut en attendre (entre autres une contre-légitimité et d'autres modes d'allocation-mobilisation de ressources ou encore une redéfinition de la citoyenneté) ne saurait déroger aux lois de la captation et de la redistribution communautaro-factionnelle. Ce point de vue est sans doute trop marqué par la discipline car il fonctionne comme si le politique africain, si singulier, recouvrait toute la réalité sociale africaine. Or, il est imaginable que dans le contexte actuel, des intérêts collectifs de tous types se constituent sans rapport immédiat à une sphère politique de plus en plus défaillante.

L'apparition d'une société civile en Europe de l'Est n'a pas par contre semblé soulever de critiques aussi radicales, du moins dans un premier temps. La raison essentielle provient évidemment de cette identification du « réveil » de la société civile à l'Est aux mouvements contestataires des années 80.[6] Par paresse ou méconnaissance, on préfère partir du principe que la période communiste n'aura été qu'une vaste parenthèse dans l'histoire de ces pays où les sociétés civiles, déjà bien vivantes avant l'instauration des Républiques démocratique ou populaires, auront été plus (Roumanie) ou moins (Pologne) placées sous l'éteignoir par l'appareil d'Etat. En fait, les expériences rencontrées par les PECO demandent à être étudié avec plus de précision, sans généralisation excessive et sans démagogie. Bien qu'il faille relativiser l'impact de ces facteurs selon les pays abordés, la rupture plus tardive avec l'ordre féodal, l'insertion périphérique au sein d'un système capitaliste mondial en expansion au XVIII^{e} et XIX^{e} siècle (Brenner, 1985 ; Wallerstein, 1980, 1985 et 1996) ainsi que l'effacement de l'Eglise orthodoxe (dans les pays où elle domine le champ religieux) au sein d'un espace public dominé par le Prince sont autant d'éléments de divergences qu'il faut prendre en compte dans l'analyse du parcours de cette notion dans certains PECO. Bien entendu, « la parenthèse » communiste (Baechler, 1993) a également apporté d'importantes modifications sur la trajectoire de la société civile à l'Est, la plus importante demeurant, dans un contexte général

[6] Qui parfois font référence explicitement dans leur dénomination à la société civile : forum civique, alliance civique,…

de domination de la société civile (plus ou moins développée à l'époque antérieure) par l'Etat une relative variation du degré de soumission selon les pays.

Les nouvelles ONG locales au cœur du projet de constitution des sociétés civiles

La réfutation des sociétés civiles non occidentales au nom de la proximité du concept avec le parcours de la modernité politique, sociale et économique occidentale tranche avec sa popularité actuelle, notamment auprès des opérateurs du développement qu'ils soient occidentaux ou non. Pour éviter de nous éterniser dans ce débat, nous préférons parler d'un *projet*[7] de constitution d'une société civile.

Ce projet de constitution d'une société civile est, selon nous, tout à la fois orienté par des facteurs exogènes et des facteurs endogènes, propres aux sociétés où il apparaît. Ce projet est tout à la fois *importé* et *réinventé*. On peut ainsi très bien dupliquer l'analyse bayartienne de l'Etat à ce projet de société civile[8] en Afrique subsaharienne comme en Europe de l'Est, c'est-à-dire concevoir le projet de constitution d'une société civile comme la *greffe* d'un produit de nature occidentale (comme l'*Etat* colonial ou le projet et la notion même de *développement*) mais dont les modalités d'expression sont largement dépendantes des dynamiques sociales locales parfois plus anciennes. Cette greffe du projet de constitution d'une société civile au Sud (comme à l'Est) répond donc autant à des dynamiques du dehors (renouvellement des politiques de développement dans les années 80 par exemple) que du dedans (libéralisation des régimes politiques, fin du « consensus » post-colonial, dynamiques sociales particulières). De la sorte, ce projet de société civile, cette invention quotidienne, si elle est orientée par des

[7] Par « projet » nous nous référons également à la conception énoncée par Boltanski et Chiappello dans leur ouvrage, le *Nouvel esprit du capitalisme* (1999). Sans vouloir rentrer dans les profondeurs de leur analyse, rappelons tout d'abord que ces deux auteurs constatent que la vie sociale est faite « d'une multiplication de rencontres et de connexions temporaires, mais ré activables à des groupes divers, opérées à des distances sociales, professionnelles, géographiques, culturelles éventuellement très grandes » (Boltanski & Chiapello, 1999 : 157). Dans le contexte d'un espace social constitué en réseaux, « le *projet* rassemble temporairement des personnes très disparates et se présente comme un bout de réseau fortement activé pendant une période relativement courte mais qui permet de forger des liens plus durables qui seront ensuite mis en sommeil tout en restant disponibles. Les projets permettent la production et l'accumulation dans un monde qui, s'il était purement connexionniste, ne connaîtrait que des flux sans que rien ne puisse se stabiliser, s'accumuler ou prendre forme (…). Le *projet* est précisément un amas de connexions actives propre à faire naître des formes, c'est-à-dire à faire exister des objets et des sujets en stabilisant et en rendant irréversibles des liens » (Boltanski & Chiapello, 1999 : 157). Nous retenons cette conceptualisation pour cette idée de fondement du lien social par cristallisation ou convergence d'intérêts d'individus « disparates » qui peuvent être distancés socialement, professionnellement, géographiquement et culturellement. Le projet de constitution d'une société civile est bien ce bout de réseau fortement réactivé qui connecte entre eux des acteurs sociaux aussi distancés socialement, géographiquement, professionnellement que culturellement. Il est bien un amas de connexion qui permet de faire apparaître des objets (notamment *la* société civile) comme des sujets (comme les *« organisations de la société civile »* par exemple). Il est la base d'un lien social dont les modalités expressives peuvent varier selon les espaces sociaux envisagés.

[8] A condition de s'éloigner de la conception un peu trop lâche de la société civile énoncée par Bayart lui-même dans ses écrits des années 80 relatifs à la « revanche de la société civile » (Bayart, 1983 et 1986, notamment).

stratégies qui dépassent le simple cadre des espaces locaux soumis à l'étude, ne correspond pas pour autant à un énième avatar de l'occidentalisation du monde (selon les termes de Serge Latouche, 1988).

Si le projet de constitution d'une société civile est loin de se résumer aux seules organisations non gouvernementales, notamment en Afrique subsaharienne où d'autres acteurs collectifs cherchent à se prévaloir de cet espace particulier et tellement hypothétique entre l'Etat et la population, il faut bien reconnaître que la prolifération un peu partout dans le monde de ce type de structure associative est un phénomène incontournable de ces deux dernières décennies. Ce succès associatif serait dû à la conjonction de multiples facteurs : citons entre autre, la libéralisation de régimes politiques autoritaires sur le plan politique, les effets de la mise sous ajustement des économies administrées libérant une main d'œuvre directement mobilisable[9] (par ex. les agents de l'Etat fragilisé par les PAS) pour ce nouveau secteur, la place prise par ces associations (notamment du Nord) au sein du complexe développeur international dans l'acheminement et la mise en place de l'aide[10]. Les nouvelles ONG[11] illustrent bien ce projet de constitution d'une société civile dont elles seraient à la fois les représentantes (on parle ainsi des « organisations de la société civile ») et les chevilles ouvrières.

La genèse du secteur ONG au Bénin apparaît différente de celle qui a présidé à l'apparition de ces mêmes organisations dans les pays voisins du Sahel. Au Burkina Faso ou au Mali, par exemple, les nouvelles ONG locales sont apparues dans le courant des années 70 et 80 pour répondre aux besoins de la redistribution de l'aide internationale d'urgence en contexte de famines et de sécheresse. Au Bénin, ce secteur naît à la fin des années 80 et se

[9] Selon une étude du Ministère du Plan (Direction des Etudes et de la Politique de l'Emploi, 1998), plus de 42.000 emplois auraient vu le jour dans ce secteur. Cependant, pour plus des 3/4, ces emplois ne sont pas des emplois salariés, mais sont exercés le plus souvent à titre d'indépendant (consultant, expert, etc.)

[10] Guilhot souligne : « A partir de 1985-1986, l'influence des ONG auprès de la Banque Mondiale s'explique donc moins par une quelconque mobilisation de terrain – les émeutes anti-FMI dans les pays en voie de développement (PED) ont eu une répercussion à peu près nulle à Washington – que par leur compatibilité professionnelle avec l'institution.(…) Au lieu de voir dans ces organisations des trouble-fête en puissance qu'il s'agit de devancer en payant un tribut rhétorique à certains de leurs thèmes de prédilection, elle [NB : la Banque Mondiale] comprend que leur professionnalisme peut servir au mieux ses intérêts. » (Guihot, 2000 : 21). De fait, depuis 1982, il existe un Comité ONG-Banque Mondiale. Il regroupe 8 responsables de la Banque Mondiale et 26 représentants d'ONG qui se renouvellent annuellement. Et les partenariats n'ont cessé de croître. Entre 1977 et 1988, 6 % des projets financés par la Banque Mondiale concernaient des ONG. En 1993, le partenariat ONG – Banque mondiale franchit le cap des 30 % de projets pour atteindre les quasi 50 % quelques années plus tard. En 1993, les programmes des ONG internationales représentaient près de 14 % de l'ensemble de l'aide au développement ou l'équivalent de 8,5 milliards de dollars/an (Banque Mondiale - Groupe sur la Participation et les ONG, 1996 : 1).

[11] Nous considérons les ONG comme des associations qui se donnent explicitement et publiquement des objectifs et définissent leurs intérêts comme différents de la somme des intérêts et objectifs des membres (par opposition aux mouvements mutuellistes ou coopératifs, par exemple ou encore aux organisations *grassroots*). Elles ne sont pas principalement des syndicats ou des caisses mutuelles, elles revendiquent une parole publique, une place dans l'espace public. Elles développent des structures et des règles plus ou moins formalisées. Elles se définissent le plus souvent comme apolitiques, c'est-à-dire ne défendant *a priori* aucune cause partisane. Elles se présentent souvent comme non confessionnelles, c'est-à-dire qu'elles ne se préoccupent pas, *a priori*, d'œcuménisme. Néanmoins, ce non confessionnalisme n'implique pas une absence d'identité religieuse, soit à titre personnel, soit à titre collectif. Elles se proclament issues ou représentantes naturelles de la « société civile ». De nombreux partenaires étrangers ou locaux les considèrent comme telles.

développe au début des années 90 [12] par la conjonction de dynamiques particulières à la fois propres aux contestations du régime mono partisan du PRPB (Parti de la Révolution Populaire du Bénin) et orientées par les nouveaux enjeux de l'aide internationale.

Dans ce pays 5 fois plus petit que la France et peuplé d'à peu près 5 millions d'habitants, il y aurait selon les sources disponibles entre 1500 (USAID, 1998) et 2700 ONG (MCRI-SCBE, 2000) recensées. Cependant, la plupart des études qui ont été consacrées à ces nouvelles associations montrent que, seule, une fraction réduite d'entre elles est véritablement active. Bien qu'intervenant sur l'ensemble du territoire, elles sont installées principalement dans le Sud du pays, plus généralement à Cotonou (pour plus de 2/3 des ONG répertoriées). Cette installation au sein de la capitale économique du Bénin leur permet de côtoyer également un grand nombre de bureaux représentatifs des organismes du complexe développeur international ainsi que l'essentiel des ministères béninois[13].

En ce qui concerne l'Europe Centrale et Orientale, comme souligné plus haut, les organisations contestataires aux régimes communistes ont largement contribué au revival de cette notion de société civile et à son identification à un secteur associatif autonome et contestataire. Mais le développement d'un véritable secteur ONG sous l'impulsion des partenaires du développement va entraîner une évolution de la conception de la société civile dans ces pays. D'une part, les « associations civiques » de la première heure vont soit se muer (même partiellement) en partis politiques (cas de Solidarnosc en Pologne de l'Alliance civique en Roumanie) soit adhérer au réseau de soutiens transnationaux en s'instituant organisations *watchdog* (bien utile lors du contrôle des élections par exemple), soit purement disparaître. D'autre part, en parallèle à cette évolution des associations civiques, de nouvelles organisations non gouvernementales, associations jumelles des ONG occidentales qui les ont parfois porté sur leurs fonts baptismaux, vont trouver à incarner les nouvelles sociétés civiles d'Europe de l'Est dans un rôle de moins en moins contestataire mais davantage gestionnaire des missions des acteurs de la société civile, notamment face aux problèmes économiques, politiques et sociaux révélés ou constitués au cours de la période de transition (enfance malheureuse, vieillards, gender...).

Si la Roumanie communiste se démarque initialement des pays du pacte de Varsovie par l'absence de véritables mouvements d'opposition et d'associations civiques sous le règne de Nicolae Ceausescu, son évolution à l'ère post-communiste ne déroge pas au constat formulé. Au cours d'une brève période contestataire (l'année 1990 essentiellement) on a vu apparaître des associations civiques (Groupe de Dialogue Social, Alliances Civiques, Associacia Pro Democracia,…) organisées par des intellectuels et des artistes dénonçant l'identité et les pratiques crypto-communistes du nouveau régime et capable à ce titre de mobiliser régulièrement

[12] Cette naissance tardive est d'ailleurs visible dans le nombre de sièges réservés aux représentants de ces formes associatives à la Conférence Nationale de février 90. Sur les 107 associations de ressortissants déclarées à l'époque, 64 responsables siégeront à la Conférence aux côtés de seulement 4 responsables d'ONG (cf. Adamon, 1995).

[13] La recherche du CEDA qui en répertoriait plus de 400 en 1994 n'en identifiait qu'un dixième en activité. Le travail de Swagdogo et Légonou de 1994 n'en constatait qu'une cinquantaine comme opérationnelles sur tout le territoire. Les ONG sont principalement installées dans le département de l'Atlantique. Cette installation n'est pas liée à l'importance des difficultés sociales ou économiques rencontrées par ce département. L'Atlantique abrite la plus importante ville du pays, tant du point de vue économique que politique. Comme le constate l'étude de l'USAID : « les lieux de localisation des ONG sont déterminés par les opportunités financières, aussi les ONG-mères sont souvent concentrées dans les zones urbaines, les zones rurales abritant la plupart du temps des antennes. » (USAID, 1998 : 52).

la population roumaine. Cependant ces associations ont été rapidement débordées par de nouvelles ONG que la vague humanitaire de l'hiver 1990 animé par les ONG occidentales avait largement contribué à mettre sur pied.

Aujourd'hui en Roumanie, en raison de la définition littérale des ONG, on a tendance à ranger dans cette catégorie toutes pratiques associatives plus ou moins formalisées et nées d'une initiative non étatique. On classe donc derrière ce vocable aussi bien les scouts que les associations d'aide à l'enfance, les groupes de danses folkloriques que les organisations de défense des Droits de l'Homme. Néanmoins, même si elles ne sont pas toutes actives et qu'elles n'ont pas toutes le même profil, le fait que la Fondation pour le Développement de la Société Civile (FDSC) en recense plus de 19.000 en Roumanie à la fin des années quatre-vingt-dix (FDSC, 1999) est un chiffre intéressant dans un pays où l'on partait prétendument de zéro. Les ONG sont installées principalement dans les grandes villes et leur nombre est proportionnel au niveau de développement économique des régions : elles sont ainsi plus nombreuses en Transylvanie et dans la capitale que dans les autres parties du pays. Elles sont actives dans l'aide sociale, la recherche, la culture, la santé et la défense des droits de l'Homme.

Des dynamiques du dehors du projet de société civile

Illustrons à présent notre approche du « réveil des sociétés civiles » en Europe de l'Est et en Afrique subsaharienne sous l'angle d'un projet importé et recomposé. Penchons nous d'abord sur l'importance des influences externes aux sociétés adoptant ce projet de constitution d'une société civile. Les politiques impulsées par les acteurs dominants du complexe développeur international ont facilité directement (soutien de plus en plus important par les grands bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux aux organisations non gouvernementales du Nord puis du Sud) ou indirectement (réforme de l'interventionnisme étatique et importance renouvelée des dynamiques associatives « à la base » pour faciliter la prise en charge de certains secteurs sociaux par exemple) la prolifération de pratiques associatives qui semblaient incarner ce « réveil de la société civile ».

Le soutien à la société civile est devenu une des lignes de crédit régulières des budgets des principaux « partenaires du développement ». Le buget des programmes PHARE d'aide de l'Union Européenne aux PECO laisse explicitement apparaître une ligne accordée au soutien à la société civile. Néanmoins, cette ligne ne représentait qu'un pour cent de l'aide de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale à travers les programmes PHARE dans les années 90 (Pirotte, 2003)[14]. Cependant, les ONG locales sont également intéressées par d'autres lignes budgétaires (aide à la démocratie, minorités, etc.).

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

Modernisation sélective des ONG

Le soutien aux organisations non gouvernementales au nom du renforcement de la société civile ne prend pas uniquement l'allure d'un flux financier, mais va bien au-delà. Pour les bailleurs des nouveaux secteurs ONG, il ne s'agit pas simplement d'alimenter financièrement les projets de développement dont les ONG sont les exécutrices. L'on mène également une politique de modernisation, dite d'*empowerment* qui prend les traits d'une stratégie de formatage et de mise en clientèle sélective de ces nouveaux courtiers locaux du développement (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2001). Cette politique s'incarne dans la multiplication des séminaires, des formations auxquelles les « partenaires » occidentaux convient les leaders d'ONG locales. Concrètement, lorsqu'un « partenaire du développement » arrive au Bénin, il commence d'abord par prospecter le secteur ONG en mobilisant un bureau d'études (le plus souvent constitué d'ailleurs en…ONG). Sur base de cette étude, le « partenaire » sélectionne un certain nombre d'ONG actives dans un domaine d'intervention spécifique. Ces ONG sont invitées à participer à une série de séminaires (les « trainings ») où l'on inculquera les règles élémentaires de la bonne gouvernance associative internationale. Elles concernent à la fois la manière dont l'association doit être organisée structurellement, la façon dont elle doit être gérée quotidiennement, les projets rédigés et appliqués, les relations à développer avec le personnel, etc. Cette succession de séances de formation s'assimile à une course d'obstacles qui *in fine* permet aux « partenaires » de séparer le bon grain de l'ivraie au sein du secteur ONG.

> L'USAID n'a pas agi autrement au Bénin. Après une étude sérieuse du secteur ONG national menée par le cabinet d'études UFSJ en 1998, l'USAID a financé le projet BINGOS (*Benin Indigenous Non Governmental Strengthening*) mis en place par l'ONG américaine Africare. Cette expérience de formatage nous est relatée par le responsable d'une ONG active dans le secteur de la santé à Cotonou. « Africare nous a formés pendant trois ans. L'USAID avait des ONG avec lesquelles l'agence avait l'habitude de travailler. Ils en ont retenu une trentaine. On a assisté à des séminaires, des séances de formation sur les ONG en termes d'administration, de gestion et de fonctionnement d'une ONG. Ces séances étaient menées par Africare. Cela a été un peu dur à la fin. Il n'est plus resté que 18 ONG, hors des 30 du début. On est resté à 2 ou 3 ONG de santé. Africare voulait qu'on acquière de nouvelles habitudes pour la gestion de notre ONG. Nous, on a dit OK. On veut se professionnaliser et l'on est resté jusqu'à la fin de ces formations. En même temps que nous étions formés, Africare nous a soutenus financièrement pour qu'on puisse mettre en application ce que l'on apprenait. C'est ainsi qu'est né le financement de notre centre de santé à Cové. Africare nous a appris à rédiger un projet, nous a fourni un canevas…Au bout de 3 ans…ils nous ont livrés au monde des bailleurs de fonds…Pour nous tester, on a rédigé un premier projet, très petit, qu'on a présenté à l'USAID, simplement pour voir si on était de bons élèves. C'était un projet de sensibilisation des relais communautaires à Cové pour les MST et le SIDA. Ça a marché. On a alors fait un second projet pour le PNUD qui était plus grand que le premier. Il concernait la lutte contre le SIDA. Le PNUD a financé notre projet. Après cela, l'ONU-SIDA qui travaille avec le PNUD nous a contactés pour un projet dans le courant de cette année… ».

Cette professionnalisation se traduit par une uniformisation sélective de ces secteurs, de sorte que l'incarnation du projet de constitution d'une société civile repose aujourd'hui sur un nombre limité d'acteurs associatifs aux caractéristiques organisationnelles, aux profils de leurs responsables ou aux méthodes d'intervention le plus souvent similaires. Pour les nouveaux secteurs ONG, les effets de cette modernisation sont de deux types. D'une part, elles subissent un effet d'uniformisation qui les rend pratiquement substituables les unes aux autres puisqu'elles adoptent en théorie des structures organisationnelles, des projets et même des *modus operandi* identiques (et cela s'illustre dans le règlement d'ordre intérieur ou les statuts de l'organisation). Ainsi, rien ne ressemble plus à une ONG professionnalisée de Cotonou qu'une autre ONG professionnalisée de Cotonou ou…de Bucarest, de Djarkarta ou de Buenos Aires.

D'autre part, ce système renforce la dépendance sélective des secteurs ONG sensé incarner le projet de société civile vis-à-vis des bailleurs de fonds occidentaux, ces séminaires étant également l'occasion d'une mise en clientèle des ONG locales sélectionnées par leurs partenaires nordiques. Ainsi en Roumanie, toutes les ONG roumaines ne paraissent pas égales face à l'accès à ces soutiens étrangers : on sait que seulement une ONG sur 5 accède à ce soutien étranger. Aussi la distribution de ces revenus est très inégalitaire. Un peu plus de 8% des ONG roumaines contrôlent plus de 80% des revenus en circulation (FDSC, 1999). Il y a donc une certaine sélectivité dans le processus de modernisation des pratiques associatives qui se traduit concrètement par une voie élitiste de constitution d'une société civile où seule une petite fraction des nouvelles ONG locales ont accès à la modernisation de leurs pratiques associatives, aux capitaux financiers, mais aussi au savoir-faire et à l'ethos adéquat au sein des réseaux transnationaux. Compte tenu du fait qu'en Roumanie, la récolte de fonds locaux est un exercice délicat en raison d'une part de l'inégale répartition des richesses sur le territoire national (que vient renforcer une culture centralisatrice que les politiques de décentralisation n'ont pas entamée) et du manque de développement par les ONG d'activités génératrices de revenus, on comprend bien l'importance de cette insertion dans les réseaux de soutiens transnationaux, l'anémie des organisations n'y ayant pas accès et la frustration qu'un échec peut engendrer.

Vers de nouveaux rapports Etat – organisations de la « société civile »

Depuis quelques années, il semble que le discours d'une partie des partenaires du développement a évolué. Si hier, certains bailleurs cherchaient à faire reculer l'Etat de l'arène du développement comme du marché, il semble qu'aujourd'hui, l'équation simpliste « - d'Etat = + de société civile » ait cédé la place à un nouveau slogan : « pas de société civile sans Etat », mais un Etat réformé. Aussi, le soutien concomitant aux organisations de la société civile et à la réforme des services publics entraîne de nouveaux rapports entre ces acteurs. Cet abandon du rapport conflictuel du début semble prendre plusieurs formes.

Tout d'abord, l'importance du soutien des « partenaires du développement » permet au projet de constitution d'une société civile de pénétrer au cœur des gouvernements. En Roumanie, il existe ainsi un bureau de relations entre le gouvernement et les ONG qui est financés de manière indirecte par des bailleurs occidentaux et qui cherche à modifier les rapports entre

pouvoirs publics et les responsables d'ONG en formant notamment les fonctionnaires au partenariat. Au Bénin, l'exécutif béninois s'est enrichi d'un ministère de la société civile dont les frais de fonctionnement sont pris en charge par une coopération occidentale.

Ensuite, l'intervention des partenaires du développement provoque parfois une apparente « ONGisation » des services publics. Ainsi à Iasi, il existe un centre de planning familial, ancien service d'Etat peuplé d'anciens fonctionnaires qui est soutenu par des bailleurs de fonds étrangers (Unicef + ONG hollandaise) développant des activités par projets selon le même mode opératoire qu'une ONG. Il est prévu qu'à termes, lorsque l'ONG hollandaise désirera s'éloigner de Iasi, l'Etat reprenne en charge ce service. Dans le domaine de l'aide à l'enfance, de plus en plus d'activité de l'Etat sont financièrement pris en charge par des partenaires occidentaux qui font appliquer aux services étatiques comme aux ONG les mêmes projets de désinstitutionnalisation[15]. Ce qui multiplie les situations de compétition entre les services publics survivant et les ONG locales (parfois émanation pure et simple d'une ONG internationale).

Un autre exemple est fourni par la multiplication au Bénin au temps du Renouveau Démocratique des agences gouvernementales spécialisées. Les agences gouvernementales sont des structures mises sur pied par l'Etat (tutelle administrative du Ministère responsable) et disposant d'une autonomie financière. Elles agissent tantôt comme plates-formes tantôt comme des agences d'exécution des politiques établies par le ministère responsable. Dans ce cas, disposant d'une autonomie financière assurée par un « partenaire du développement », elles agissent comme de véritables ONG (sic!). Lorsque les agences étatiques fonctionnent comme plates-formes, elles remplissent les mêmes fonctions que les plates-formes mises sur pied par les ONG locales (avec la bénédiction des bailleurs de fonds), à savoir le contrôle du champ particulier, la formation et l'information des structures « sous tutelles », la redistribution des fonds et des projets vers ces mêmes structures.

En quelque sorte, et notamment en matière de gestion du social, l'identification des opérateurs devient plus difficile, la démarcation entre le privé et le public plus floue. Le chevauchement entre « société civile » et pouvoirs publics n'est donc pas dû uniquement à des dynamiques locales bien connues, tellement décriées et révélatrices du retard de modernisation (Chabal & Dalloz, 1999), mais également le fruit des politiques actuelles de modernisation liées à une stratégie de renforcement simultané de l'Etat et des acteurs du projet de constitution d'une société civile.

Des dynamiques du dedans du projet de société civile

Envisager les sociétés civiles « émergentes » uniquement comme des objets transposés selon le bon vouloir des « partenaires » du développement paraît réducteur. Si, comme nous l'avons suggéré plus haut, la naissance et l'essor des sociétés civiles pourraient s'expliquer par cette

[15] Politique cherchant à faire sortir les enfants des institutions publiques d'accueil soit par l'adoption (depuis 2001 l'adoption internationale ce n'est plus possible) soit par l'accueil dans de nouveau centre mieux équipés.

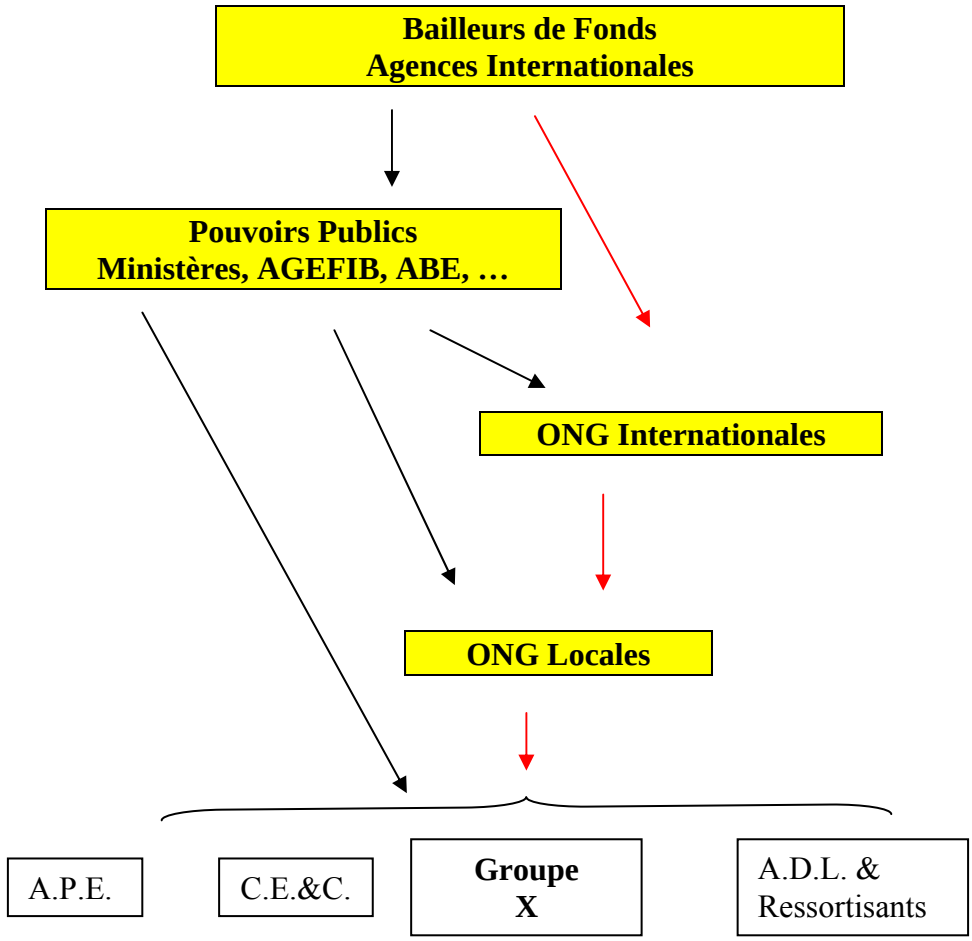
rencontre opportune et sans aucun doute extra déterminée[16] entre la volonté des « partenaires du développement » d'imposer des réformes dans les politiques et pratiques de développement (en modifiant le rôle attribué à chacun bien plus qu'en proposant des nouvelles solutions au sous-développement) et les intérêts de cette fraction d'une main-d'œuvre qualifiée directement disponible, cela n'exclut aucunement les tentatives *d'endogénéisation* (ou d'intra-détermination) des « sociétés civiles » *transplantées*. Ainsi, même si les ONG, par exemple, apparaissent le plus souvent comme des produits standardisés du marché du développement, les projets qu'elles développent, les acteurs qu'elles mobilisent, les relais qu'elles établissent avec les pouvoirs publics notamment révèlent souvent des particularismes locaux. De même, malgré les multiples efforts développés en ce sens par les bailleurs de fonds, on ne peut s'empêcher de penser que certaines pratiques locales démontrent une irréductibilité des quelques associations à toutes velléités de formatage. Pour preuves : les « détournements de fonds », la « mutation » incessante des projets de développement ou des objets sociaux constitutifs des ONG, la corruption au sein d'un milieu sensé « laver plus blanc ».

L'appropriation à travers le développement en cascade

Il convient cependant de dépasser le stade des premiers clichés, de se dégager des *a priori* qui font percevoir ces nouveaux opérateurs comme d'uniques capteurs de la rente du développement. On peut montrer, à travers un mécanisme que nous qualifions de développement en cascade, comment, au Bénin, la politique de soutien au déploiement de la société civile se mêlent aux dynamiques sociales locales pour permettre aux nouvelles ONG comme aux agences gouvernementales spécialisées d'affermir leur position dans l'arène locale du développement.

Par « développement en cascade », nous signifions l'établissement d'une gestion par délégations successives des projets de développement auprès d'acteurs de plus en plus « concernés » par les problèmes de terrain. Les fonds et le projet de développement transitent aujourd'hui des « partenaires » du Nord vers les populations bénéficiaires via ces agences spécialisées et les ONG, chacun se renforçant (s'alimentant) au passage. Le développement en cascade est fondé sur une sorte d'effet « percolateur » ou « spillover effect ». Les « partenaires du développement » renforcent les ONG locales qui renforcent les « associations à la base » qui, à leur tour, peuvent également renforcer des associations « encore plus à la base » (grassroots) plus ou moins formalisées comme des groupes villageois par exemple.

[16] La notion même de « société civile » est héritière de la philosophie politique occidentale. On l'aura compris, notre point de vue s'éloigne fortement d'une vision – que nous qualifierions d'angélique- de l'apparition des sociétés civiles comme résultant de l'irruption des forces populaires trop souvent frustrées par le quadrillage autoritaire des appareils d'état coloniaux et postcoloniaux (cf. Monga, 1994).



Au cours de nos travaux à Cotonou, nous nous sommes intéressés, entre autre, aux activités de l'ONG américaine World Education (financée par l'USAID) qui soutient les Associations de Parents d'Elèves (APE) en proposant un projet d'Appui Technique (ATAPE) mis en chantier par une ONG locale (GAJES). Concrètement, après sélection de l'APE, World Education demande à cette ONG d'expédier un ou plusieurs animateurs pour rencontrer les responsables de l'APE. L'animateur réalise une enquête sur les forces et les faiblesses de l'APE. Sur base de cette enquête, il dresse un plan d'action avec les responsables de l'association de parents. Interviennent alors les conseillers et les formateurs (formation en comptabilité, à la bonne gestion, rédaction de projet, un appel d'offre, etc.). A leur tour les APE peuvent développer cette stratégie vis-à-vis de leurs propres partenaires éventuels.

C'est surtout à travers le soutien aux activités des associations à la base que s'illustrent le mieux les effets du développement en cascade. On peut prendre l'exemple d'un projet visant à la création de classes d'école dans le Nord du pays. Un bailleurs de fonds occidental apporte une partie ou la totalité du financement du projet qui est distribué par l'agence ministérielle responsable (en l'occurrence, lorsqu'il s'agit de financer des infrastructures communautaires au Bénin, c'est l' Agence de Financement des Initiatives à la Base, AGEFIB, qui intervient) vers une ONG, non sans avoir prélevé une partie du financement pour ses frais de fonctionnement. Cette ONG est chargée d'encadrer le projet sur le terrain et prélève à son tour « pour ses frais de fonctionnement » une partie du financement ou de la quote-part apportée par les

bénéficiaires qui se sont cotisés pour financer les travaux (10 à 20% du montant total). La participation financière qui va de paire également avec la participation populaire à la prise de décision (consultation ou origine du projet) est nécessaire pour combler les parties du budget imputées au financement des courtiers successifs. Cette participation des bénéficiaires est présentée comme un élément essentiel de l'*ownership*. Derrière l'appel incessant à la « participation populaire » se cache ainsi le renforcement d'un secteur ONG, illustratif du projet de constitution d'une société civile et surinvesti par les élites urbaines béninoises. Ce mécanisme associant ONG et agences gouvernementales spécialisées, l'on doit aussi considérer que le développement en cascade et la « participation » des bénéficiaires au projet de développement autorise le redéploiement de l'appareil d'Etat[17].

Eu égard à l'objectif de pérennisation des activités des ONG au Bénin, celles-ci se retrouvent le plus souvent face à deux obligations à concilier : s'insérer d'une part dans les réseaux de soutien transnationaux en adoptant (ou mimant) le langage et les règles comportementales du complexe développeur international (soit que ces ressources soit mobilisables pour des acteurs issus de l'élite urbaine béninoise soit qu'elles soient assimilée à la faveur des séminaires mis sur pied par les « partenaires du développement ») et d'autre part continuer à alimenter les réseaux clientélistes classiques (centrés sur l'appartenance régionale et ethnique). Le renforcement des nouveaux secteurs ONG ne peut se faire qu'à la jonction de ces dynamiques endogènes et exogènes. Sans une filiation de l'ONG ou de ses chargés de programme aux populations bénéficiaires on peut se demander si le public cible accepterait sans problème l'incitation à la participation (financière au projet). L'ONG et ses projets doivent donc être réappropriés par la population bénéficiaire. Cependant cette réappropriation ne pourra se faire que si l'ONG joue sont rôle de courtier, d'agent de liaison qu'elle connecte le paysan du Nord Borgou à Londres, Paris ou Washington.

Une insertion populaire difficile en Roumanie

En Roumanie, la situation socio-politique post-Ceausescu n'a pas uniquement alimenté la création d'ONG : elle influence aussi leur capacité de mobilisation des bénéficiaires. L'atomisation de la société par la tentative d'instauration d'un régime totalitaire des œuvres du PCR (sans parler de dynamiques plus anciennes) a rendu difficile l'application de projets de développement à orientation communautaire comme on en rencontre ailleurs. En s'inspirant ambitieusement des réflexions de Marcel Gauchet, on peut se demander si le gimmick entêtant des leaders d'ONG expliquant que ce type de projets de développement (à l'image des caisses d'épargne et de crédit dont le parangon demeure la Grameen Bank au Bangladesh) est impossible à établir en Roumanie à cause de la « persistance des vieille men-

[17] Cependant, il faut souligner l'évolution remarquable de l'AGEFIB, fondée par la Banque Mondiale, devenue depuis à peu près un an une véritable société anonyme. Cette expérience représente-t-elle un cas isolé ou bien le développement d'agences gouvernementales spécialisées relève-t-il d'un processus privatisation formelle d'une partie de l'appareil d'Etat à partir de cette dynamique de développement en cascade qui cherche le renforcement et l'autonomisation des maillons intermédiaires (« des courtiers ») par un financement opérés partiellement par les bénéficiaires des projets de développement ?

talité » ne traduit pas le degré d'hypotrophie des formes de solidarités des œuvres d'un Etat Providence hypertrophié.

Partant d'une situation de *welfare state* hypertrophié bien que déclinant, les ONG pour s'implanter en Roumanie auprès des populations doivent fournir des services individuels qui doivent être compétitifs par rapport aux anciens services fournis par le PCR mais avec moins de moyen. Souvent incapables de collecter des fonds locaux, les ONG envisagent l'insertion dans les réseaux transnationaux du complexe développeur comme une étape déterminante. Du coup, les secteurs ONG locaux semblent encore plus dépendants qu'ailleurs - et notamment en Afrique où l'on peut encore, selon le vieux slogan panafricain « compter sur ses propres forces », c'est-à-dire sur les réseaux d'appartenances familiales, ethniques assez étendus- de l'intervention des partenaires extérieurs qui soutiennent le projet de constitution d'une société civile.

Les (plus rares) organisations qui tentent de développer des projets « communautaires » font souvent face à des obstacles importants au sein des populations bénéficiaires. Leurs « projets modernisateurs » se heurtent souvent « aux vieilles mentalités » de la masse paysanne, mais cet affrontement cache en fait un manque réel d'assise populaire, une réelle acceptation du projet des ONG par les groupements villageois, une incapacité à « réchauffer » (pour reprendre la terminologie béninoise) les projets de développement. Ainsi, certains projets de développement appliqués dans les villages ont recours à une loi de 1977 (donc datant de l'époque communiste) sur la réquisition de main-d'œuvre (ici villageoise) à des travaux d'intérêts collectifs. On est donc en face d'organisations de la société civile qui se prétendent représentatives des aspirations de la société profonde (selon l'identification universelle de la « voix des sans voix »), mais qui ne disposent pas de « bases populaires » et dont le mode de fonctionnement les rapproche plus d'agents (semi) privés et non lucratifs (donc pour l'Etat et le Marché extrêmement performants) de l'aide sociale et du développement[18].

La Roumanie ne présente pas les mêmes dynamiques locales facilitant, par l'intervention de solidarités fondamentales élargies notamment, l'insertion du projet de constitution d'une société civile. Dès lors, la professionnalisation du secteur ONG limitée à une fraction d'entre elles n'a évidemment pas les mêmes retombées sociales et contribue à développer puis à alimenter une certaine « aristocratie » du secteur associatif roumain. Cela ne pose pas trop de difficultés à certaines associations (que nous qualifions de « sociabilité ») qui ne cherchent pas nécessairement à s'insérer dans ces réseaux transnationaux ni à peser sur l'espace public. Mais cela devient plus problématique pour un certain nombre de responsables d'ONG frustrés en raison de leur incapacité à accéder aux réseaux de soutien et de professionnalisation. A termes, la contestation au projet de constitution d'une société civile pourrait aller grandissant, surtout si les ONG professionnalisées ne rencontrent pas l'efficacité désirée[19].

[18] Cela n'est pas propre à la Roumanie. Kate Hamilton tire des constats quasi similaires sur l'importance des soutiens occidentaux dans l'apparition d'une société civile dans l'ex République socialiste de Georgie (Hamilton, 2000).

[19] Déjà, ces responsables d'ONG frustrés colportent des rumeurs de façon insistantes sur l'existence d'impresarios empochant une partie de l'aide financière prévue pour l'ONG locale par le partenaire en échange des services rendus.

Si on ajoute à cela le faible développement d'activités génératrices de revenus conjugué à la non moins faible capacité de mobilisation locale des fonds[20], faiblesses qui condamnent les ONG roumaines à la dépendance vis-à-vis de ces flux financiers transnationaux, on voit que le projet de société civile en Roumanie et, partant, la légitimité des processus transitionnels en cours, tient sur un équilibre moins stable qu'il n'y paraît.

Conclusions

Il semblerait donc que les chances de succès de constitution d'une société civile paraissent plus grandes dans un pays où l'existence d'une véritable société civile a été le plus régulièrement mise sur la sellette. L'exemple africain, où selon nombre de politologues, le concept de société civile n'a que peu chance de trouver un début d'application, présenterait des mécanismes d'appropriation de cette « société civile » à la fois « par le haut » mais aussi « par le bas ». Ces mécanismes n'impliquent pas seulement la participation des élites urbaines aux projets du complexe développeur international mais aussi des dynamiques de prolifération des « logiques de terroirs », des stratégies de « gestion de la dette communautaire » au sein même des organes « représentatifs » ou chargés de normaliser cette « société civile » au Bénin.

Cela pose évidemment la question des fondements de l'action « citoyenne » dans le cadre des régimes démocratiques qui reposeraient sur d'autres fondements que le « sujet » politique importé d'Occident et comprenant d'autres référents identitaires que ceux politiquement pré élaborés. Bertrand Badie (1992) souligne trois principes discriminant dans la définition d'une société civile : « la différenciation des espaces sociaux privés par rapport à l'espace politique ; l'individualisation des rapports sociaux qui confère aussi à l'allégeance citoyenne une valeur prioritaire ; l'horizontalité des rapports à l'intérieur de la société qui fait préférer la logique associative à la structuration communautaire et qui, à ce titre, marginalise les identifications particularistes au profit de l'identification stato-nationale » (1992 : 224). Au Bénin, on peut penser que la greffe du projet de constitution d'une société civile doit composer avec des logiques identitaires et des structurations communautaires qui rendent en théorie impossible l'apparition d'une véritable société civile. Cependant, le nouveau secteur ONG béninois s'insérant dans des espaces urbains (bien qu'actif sur l'ensemble du territoire), il convient d'être attentif aux changements en cours dans ces espaces sociaux particuliers, notamment ceux qu'observe Alain Marie (1999) en termes d'individualisme.

En Roumanie, de façon encore plus criarde qu'au Bénin, en raison de la moindre importance des logiques de terroir et des dynamiques identitaires infra-étatiques, les organisations

[20] Les revenus en provenance d'organismes étrangers représentaient par exemple en 1996, 56% des revenus du secteur ONG roumain, le reste étant constitué par du sponsoring local (dépendant fortement du nouveau tissu économique local) des subventions éventuelles des pouvoirs publics locaux ou nationaux (FDSC, 1997). Le plus souvent, les sources de financement internes à l'association (les cotisations, les activités génératrices de revenus ou encore l'intérêt d'un fond placé à la banque, ces ressources internes ne représentent pas plus d'un cinquième des revenus totales des ONG roumaines. Selon une étude de 1999 (FDSC, 1999), 82% des ONG roumaines ne développaient aucune activité génératrice de revenus. La plupart des observateurs s'accordent pour dire que sans cette intervention majeure des bailleurs occidentaux les secteurs ONG locaux ne survivraient pas longtemps.

du projets de constitution d'une société civile ne parviennent à remplir ce vide entre l'Etat et le consommateur/citoyen (Castells 1999, Touraine, 1992) qu'au travers d'une relation classique de fournisseur de services à bénéficiaires. Au mieux, elles accompagnent le mouvement de réformes des services publics dont elles deviennent les délégataires ou concurrents au pire (c'est-à-dire en dehors des réseaux extérieurs) elles ne peuvent accéder à l'espace public ni fournir les services attendus.

Aussi on peut se poser la question suivante : en cas de défaillance des « partenaires du développement », que resterait-il des projets de constitution des sociétés civiles roumaines et béninoises ? Il est permis de douter de la perpétuation de la fraction professionnalisée des secteurs ONG étudiés en cas de défaillance des dynamiques du dehors. Peut-être survivra-t-elle au retrait des bailleurs de fonds mais sans doute dans d'autres conditions, comme au prix notamment d'une plus forte rémunération de leurs activités par les bénéficiaires (Roumanie) ou d'une plus forte pénétration des logiques de réseaux verticaux (Bénin). Dans ce cas, les chances d'implantation durable du projet de société civile semblent aujourd'hui plus importantes là où les politologues vont jusqu'à remettre en cause son existence en raison même de ces logiques fondamentales. On peut penser qu'en cas de défaillance des bailleurs de fonds, ces logiques familiales seraient les seules capables de maintenir à flot le projet de société civile, renforçant un processus d'ethnicisation de la gestion du social.

Pour l'avenir, l'un des défis essentiels en dehors de l'efficacité réelle des organisations de la société civile à remplir leur rôle dans la gestion des problèmes sociaux, réside surtout dans la place léguée aux exclus de ce projet. De cette exclusion naîtra-t-il une contestation du projet de société civile et peut-être alors plus globalement des réformes en cours ? Le projet va-t-il s'élargir plus ouvertement à d'autres acteurs comme les Eglises, les syndicats (notamment en Roumanie) ? Telles sont quelques unes des questions qui semblent se poser aujourd'hui dans la construction des sociétés civiles en Europe de l'Est comme en Afrique subsaharienne.

Bibliographie

ADAMON A.D., Le renouveau démocratique au Bénin. La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition, *Paris, L'Harmattan, 1995, col. « Points de vues concrets ».*

ARON R., Les étapes de la pensée sociologique, Paris, Gallimard, 1993 (1ère édition, 1967).

BADIE B., *Le développement politique*, Paris, Economica, 1994.

BADIE B., L'Etat en Développement, *L'Année Sociologique*, n°42, 1992, pp. 207-225.

BAECHLER J., *La grande parenthèse. Essai sur un accident de l'histoire*, Paris, Calman-Lévy, 1993.

BANQUE MONDIALE & GROUPE SUR LA PARTICIPATION ET LES ONG, *Partenariat de la Banque Mondiale avec les organisations non gouvernementales*, Washington, Banque Mondiale, 1996.

BAYART J.F., La revanche des sociétés africaines, *Politique Africaine*, n°11, 1983, pp. 95-127.

BAYART J.F., Civil Society in Africa, CHABAL P., *Political Domination in Africa. Reflections on the Limits of Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 53-82.

BAYART J.F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, col. « L'espace du politique ».

BERINDEI M., COMBES A. et PLANCHE A., *Roumanie, le livre blanc. La réalité d'un pouvoir néo-communiste*, Paris, La découverte, 1990, col. « Essais ».

BERNHARD M., Civil Society after the First Transition : Dilemmas of Post-Communist Democratisation in Poland and Beyond, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 29, 3, 1996, pp. 309-330.

BOCANCEA C., La *Roumanie du communisme au postcommunisme*, Paris, L'Harmattan, 1998, col. « Le monde en transition ».

BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, col. « NRF essais ».

BRATTON M., The Politics of Government – NGO Relations in Africa*, World Development*, vol.17, 4, 1989, pp.569-587.

BRENNER R.,The Agrarian Roots of European Capitalism , ASTAN T.H. et PHILPIN C.H.E., *The Brenner Debate*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 213-327.

CASTELLS E., *La société en réseau. Le pouvoir de l'identité.* t.II, Paris, Desclée Debrouwers, 1999.

CHABAL P. & DALOZ J.P., *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999, col. « Analyse Politique ».

CHAUVEAU J.P., Participation Paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement, JACOB J.P. & LAVIGNE-DELVILLE P. (dir.), *Associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, Karthala, 1994, pp. 25-60.

COLAS D., *Le Glaive et le Fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Paris, Grasset, 1992.

COPANS J., *Les marabouts et l'arachide. La confrérie mouride et les paysans au Sénégal*, Paris, Le Sycomore, 1980.

COULON C., *Le marabout et le prince. Islam et pouvoir au Sénégal*, Paris, Editions A. Pedone, 1981.

DIAMOND L. (et al.), *Democracy in Developing Countries : Africa*, Boulder : Lynne Rienner Publisher, 1988.

FDSC, *Dimensiuni ale sectorului neguvernamental din România*, Bucuresti, FDSC, 1997c, col. « Studii si Cercetari asupra Sectorului Nonprofit », n°3.

FDSC, Changes and Trends in the Nonprofit Sector – 1998. Introduction, Bucarest, FDSC, 1999a.

GELLNER E., La société civile dans une perspective historique, *Revue Internationale en Sciences Sociales*, n°129, 1991, pp. 527-544.

GHILS P., Le concept et les notions de société civile, *Transnational Associations*, n°47, 1993, pp. 136-155.

GUILHOT N., Les institutions financières sous le feu de la critique. D'une vérité à l'autres, les politiques de la Banque Mondiale, *Le Monde Diplomatique*, n°558, Septembre 2000, pp.20-21.

HAMILTON K., Constructing an NGO Sector in Transitional Contexts. The Reach of NGO-Donor 'Partnerships'in Post-Soviet Georgia, *IDS Bulletin*, vol.31, 3, 2000, pp. 48-56.

HAVEL V., *Essais politiques*, Paris, Calman-Lévy, 1991.

HARBESON J. W., Civil Society and the Study of African Politics. A Preliminary Assessment, HABERSON J.W., ROTHCHILD D & CHAZAN N., *Civil Society and the State in Africa*, London, Boulder, Lynner Press, 1994., pp. 285-300.

HUNTINGTON S., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Londres, University of Oklahoma Press, 1991

LATOUCHE S., *L'occidentalisation du Monde*, Paris, La découverte, 1988, col. « Agalma ».

LEWIS D., Civil Society in non-Western contexts : Reflections on the 'usefulness' of a concept, London School of Economics and Policy, *Civil Society Working Papers*, 13, Oct. 2001.

MARIE A. (dir.), *La société des individus*, Paris, Karthala, 1999.

MINISTERE CHARGE DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS, LA SOCIETE CIVILE ET LES BENINOIS DE L'EXTERIEUR, *Centre de promotion des associations et organisations non gouvernementales (CPA-ONG)*. Cotonou, MCRI-SCBE, Janvier 2000.

MYRDAL G., L'Etat « mou » dans les pays sous-développés, *Revue Tiers Monde*, tome X, 1969, pp. 5-14.

OFFE C., *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan, 1997, col. « logiques sociales ».

OTAYEK R., La démocratie entre mobilisations identitaires et besoin d'Etat : y a-t-il une « exception » africaine ?, *Autrepart*, n° 10, 1999, pp.5-22.

PIROTTE G., *L'invention des sociétés civiles en Europe de l'Est (Roumanie) et en Afrique subsaharienne (Bénin),* Thèse de doctorat en Sociologie, Faculté d'Economie, de Gestion et de Sciences Sociales, Université de Liège, Février 2002.

PIROTTE G., *Une société civile post-révolutionnaire. Le cas du nouveau secteur ONG de Iasi*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2003. (sous presse)

SALAMON L. & ANHEIER H., The Third World's Third Sector in Comparative Perspective, LEWIS D., *International Perspective on Voluntary Action*, London, Earthscan, 1998, pp. 60-93.

RUSSET B., *Trends in World Politics*, New York, MacMillan, 1965.

SMOLAR A., Préface, ERARD Z. & ZYGIER G.M. (dir.), La *Pologne : une société en dissidence*, Paris, Maspero, 1978, pp. 7-16.

STANISZKIS J., Pologne : la révolution autolimitée, Paris, PUF, 1982, col. « Recherches politiques ».

SAWADOGO A. & LEGONOU-FANOU B., Situation des ONG au Bénin, SWADOGO A. & LEGONOU-FANOU B., *Renforcement de la capacité des ONG béninoises pour la lutte contre la pauvreté. Analyse de l'évolution et répertoire des ONG opérationnelles du Bénin. Vol.1. Analyse de l'évolution*, Cotonou, 1994, pp. 6-11.

TOURAINE A., Qu'est-ce que le développement ?, *Année Sociologique*, n° 42, 1992, pp. 47-85.

USAID (Cabinet d'Etudes UFSJF), *Inventaire et étude du cadre légal et réglementaire des ONG et associations professionnelles au Bénin. Etude d'actualisation. Volume 1 : Rapport Général.* Cotonou, USAID, Octobre 1998.

YOUNG C., In Search of Civil Society, HABERSON J.W., ROTHCIHLD D., CHAZAN N., *Civil Society and the State in Africa,* Boulder, London, Lynne Rienner Publish, 1994b, pp. 51-82.

WALLERSTEIN I., *Le Système du monde du XV^e^ siècle à nos jours. Tome 1 : Capitalisme et économie monde, 1450-1640, Paris, Flammarion, 1980 ; tome 2 : Le mercantilisme et la consolidation de l'économie monde européenne, 1600-1750*, Paris, Flammarion, 1985, col. « Nouvelle bibliothèque scientifique ».

WALLERSTEIN I., Histoire et dilemmes des mouvements antisystémiques, AMIN S.et al., *Le grand tumulte ? Les mouvements sociaux dans l'économie monde*, Paris, La Découverte, 1991, col. « Textes à l'appui », pp. 10-55.

WALLERSTEIN I., *Le capitalisme historique*, Paris, La découverte, 1996, col. « Repères ».
WALLERSTEIN I., Histoire et dilemmes des mouvements antisystémiques, AMIN S.et al., *Le grand tumulte ? Les mouvements sociaux dans l'économie monde*, Paris, La Découverte, 1991, col. « Textes à l'appui », pp. 10-55.

COMI M. TOULABOR

La société civile au Ghana : un aperçu d'un phénomène en pleine évolution

Avec la mondialisation, la société civile est l'un des « concepts » les plus médiatisés à l'heure actuelle, et sert de référence obligée pour tout discours qui veut avoir un cachet de légitimité dans les projets de développement. Pourtant c'est un concept historiquement chargé qui n'a pas la même signification suivant les époques et d'un auteur à l'autre comme le soulignent M. Bratton, A. B. Seligman, E. Shils, K. Tester ou F. Trentmann[1].

Au Ghana, la récurrence actuelle du concept a correspondu avec les années 1990 et la redécouverte de la démocratie, même si on trouve ses traces avant cette période. Les bouleversements politiques qui se sont produits dans les pays d'Europe de l'Est, notamment en Pologne avec le syndicat Solidarité, dans les années 1980, y ont eu leurs incidences. Cependant, comme nous le verrons, le Ghana contrairement à ses voisins francophones (la Côte d'Ivoire et le Togo par exemple) a une pratique très ancienne en matière de société civile que la colonisation britannique a renforcée et dynamisée.

Avant d'aborder le vif du sujet qui se penchera sur trois volets (le paysage des OSC (organisations de la société civile), l'étude de quatre OSC, l'insertion des OSC dans un réseau partenarial), nous allons en exergue tenter de définir le concept et de tirer quelques grands traits du contexte sociopolitique du pays.

Société civile : un concept complexe et élastique

Sans remonter loin dans le temps, rappelons simplement que Saint Augustin (354-430), à la suite de Cicéron (de -106 à –43) l'utilisait déjà dans sa *Cité de Dieu* pour parler de la Cité terrestre qu'il opposait à la Cité céleste, et où il abandonna toute perspective millénariste pour faire coexister les deux cités, bâties sur des principes contraires, mais profondément enchevêtrées[2]. Plus généralement, le concept désignait la société politiquement et juridiquement organisée à un niveau supérieur à la communauté domestique, niveau qui est actuellement celui de l'" État " : la société civile se limiterait à l'ensemble des individus à qui est reconnue la qualité de " citoyens ". Selon Maxime Haubert, au XVIIIème siècle, chez les libéraux, elle était même " explicitement restreinte à la petite élite qui, par sa condition, est seule censée avoir

[1] M. Bratton, "Civil Society and Political Transition in Africa", in J. W. Haberson, D. Rotchild and N. Chazan (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1994; A. B. Seligman, *The Idea of Civil Society*, New York, The Free Press, 1992; E. Shils, "The Virtue of Civil Society", Government and Opposition, 26(1), pp. 1-15; K. Tester, Civil Society, London and New York, Routledge, 1992 et F. Trentmann, *Paradoxes, of Civil Society: New Perspectives on Modern German and British History*, Oxford, Berghahn, 1999.

[2] Cf. G. Combès, *La doctrine politique de saint Augustin*, Paris, Plon, 1927, 141 p.

les qualités et la disponibilité nécessaires pour s'occuper du bien public "[3]. En étaient exclus les travailleurs, les femmes et les enfants, puisqu'ils étaient perçus comme trop proches de " l'état de nature " où prime la satisfaction des besoins immédiats et aussi les sociétés non " civilisées ", puisque c'est en Europe occidentale seule qu'a pu se développer ce type d'organisation sociale libre et rationnelle, qui serait la caractéristique de la modernité[4].

Si on se réfère à Thomas Hobbes, celui-ci ne définit pas de façon explicite la société civile, et sa théorie sociale établit entre la société et le souverain un contrat qui donne à ce dernier le pouvoir qu'il utilise pour la protéger, pouvoir limité seulement par la raison et la conscience professionnelle du souverain. Écrivant un siècle après son compatriote, John Locke ne fait pas de différenciation nette entre société civile et société au sens large ; en revanche il distingue assez clairement l'État de la société, et considère le gouvernement légitime comme celui fondé sur le consentement des gouvernés. Si Hobbes et Locke ont une idée concrète de la société civile, il n'en est pas ainsi d'autres auteurs qui sont plus abstraits[5].

C'est ainsi que Hegel définit la société civile comme représentant un " moment du processus de formation de l'État ". Pour Marx, perçue comme la sphère des intérêts particuliers, la société civile est apparue avec le capitalisme, et donc avec l'avènement de la société bourgeoise : elle n'est pas le règne de la liberté mais au contraire celui de l'aliénation. Prolongeant la réflexion de Marx et se situant dans l'économie politique comme lui, Gramsci soutient que " le pouvoir de l'État bourgeois ne s'exerce pas seulement par les appareils de coercition, mais aussi et même surtout par l'établissement d'un ''consensus'' ou ''sens commun'', faisant apparaître l'ordre social comme devant être ce qu'il est ; c'est précisément la fonction des appareils idéologiques et culturels de la société civile "[6]. Gramsci en vient à tirer la conclusion que la tâche primordiale des révolutionnaires est de mener une lutte " contre-hégémonique " à l'intérieur de la société civile. De son côté, Alexis de Tocqueville a fait de ce concept la pierre angulaire de la gouvernance démocratique[7].

De nos jours, les vieilles démocraties occidentales sont toutes adossées à de solides consentements populaires, c'est-à-dire des opinions publiques habituées à s'exprimer à travers divers moyens tels que les sondages, les forums électroniques, les blogs, les mobilisations sociales, les élections, les associations et les OSC. Mais de plus en plus s'impose une conception idéologique de la société civile englobant de façon hétérogène les mouvements sociaux, le paysannat, les ONG (organisations non gouvernementales) et aussi les mouvements terroristes à la suite de l'attentat du 11 septembre 2001 aux États-Unis[8]. Par ailleurs, grâce ou à

---

[3] M. Haubert, " Mais qui est donc la société civile ", www.wagne.net/ecovox/eco25/reperes1.htm

[4] *Ibid*.

[5] Cf. A. Ferguson, *An Essay on the History of Civil Society*, New Brunswick, Transactions Boocks, 1980; B. Fine, "Civil Society Theory, Enlightenment and Critique", *Democratisation*, 4(1), Spring 1997, pp. 7-28; M. Foley and E. Bob, "The Paradox of Civil Society", *Journal of Democracy*, 7(3), 1996 et E. Gellner, *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*, London, Hamish and Hamilton, 1994.

[6] M. Haubert, *art. cit*.

[7] A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique, T1 et T2*, Paris, Flammarion, 1999/1993, 574 p. et 416 p.

[8] C'est du moins ce qui ressort de l'article de Nadia Khouri-Dagher (*Le Monde* du 14 septembre 2001) que ces attentats sont " la première manifestation d'un nouveau type de guerre : celle qui oppose non pas deux États, ou deux coalitions d'États, mais qui oppose un État à la ''société civile'', représentée ici par des mouvements, groupuscules, associations, localisés ou ligués entre eux à l'échelle internationale ".

cause de la mondialisation, le système social est maintenant décliné en trois dimensions : l'État, le marché et la société civile, alors que cette dernière a toujours été mise en relation avec l'État et la société globale où elle jouait un rôle de médiation politique entre ces deux derniers. La substitution de la société civile par le marché dans le triptyque conduit en fait celui-ci à être perçu comme l'instance suprême de médiation ou de régulation comme on peut l'entendre lors des Conférences ministérielles de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle en novembre 1999, à Gènes en juin 2001 ou à New York en février 2002, etc. On voit ainsi l'évolution et le glissement de sens du concept depuis l'Antiquité à nos jours. Pour éviter ces errements, il faut ramener la société civile à une définition plus opératoire, qui reste quand même assez ouverte pour exprimer la complexité de cette réalité sociale.

Depuis la fin de la guerre froide, en Afrique comme ailleurs dans le monde, on a assisté à une floraison d'OSC dans des pays régentés hier par des régimes autoritaires, dictatoriaux, ou même totalitaires selon certains[9]. Elles ont joué un rôle essentiel dans les processus de démocratisation à travers des mobilisations sociales[10]. Pour P. Meyns, " Pour saisir cette dimension du changement politique en Afrique, la 'société civile' doit être reconsidérée à nouveau comme un concept analytique utile "[11]. Parce qu'élaboré en Occident et chargé de son histoire particulière, ce concept fait l'objet d'un procès en pertinence quand il s'agit de l'appliquer surtout à l'Afrique. C'est cependant un faux procès dans la mesure où de nombreux termes du vocabulaire des sciences sociales et humaines (État, parti, syndicat, constitution par exemple) posèrent pratiquement le même problème de légitimité scientifique. Cela n'a pas empêché de les utiliser en les chargeant d'un nouveau contenu plus ou moins équivalent ; ce processus de réappropriation est en cours en ce qui concerne la société civile dans la littérature scientifique africaniste où l'interrogation porte moins sur la pertinence sémantique du concept que sa fonctionnalité pragmatique comme c'est le cas chez certains universitaires africains en général et ghanéens en particulier tels que Joseph Ayee, Kofi Drah, Emmanuel Gyiamah-Boadi ou Eboe Hutchful[12]. Au Ghana, dans la littérature scientifique, on a remarqué que la distinction entre association et ONG n'est pas établie, et toute association et toute ONG sont recensées comme OSC, alors qu'au Togo par exemple, les ONG sont des associations relevant d'un statut juridique particulier. Comment faire en sorte que la société civile ne soit pas un fourre-tout ?

---

[9] M.-L. Eteki Otabéla, *Le totalitarisme des Etats africains : le cas du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2001, 566 p.

[10] G. White, " Civil Society, Democratization and Development. Clearing the Analytical Ground", *Democratization*, 1(3), automne 1994, pp. 375-390; L. J. Diamond, "Civil Society and the Struggle for Democracy", pp. 1-25, in L. J. Diamond (ed.), *The Democracy Revolution: Struggle for Freedom and Pluralism in Developing World*, New York, Freedom House, 1992, 254 p. et C. Monga, *L'anthropologie de la colère: société civile et démocratie en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1994, 167 p.

[11] P. Meyns, " Civil Society and Democratic Change in Africa. The Case of Cape Verde and Zambia", *Africa Development Perspectives Yearbook*, 3, 1992-1993, p. 583.

[12] Voir par exemple, J. Ayee, " 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), E. Gyimah-Boadi, "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 et E. Hutchful, "The Civil Society Debate in Africa", *International Journal*, 51(1), 1991, pp. 54-77.

On définit généralement la société civile comme la sphère des organisations ou associations autonomes de l'État et dont la raison d'être est la défense ou la promotion des intérêts collectifs de leurs membres ou de l'ensemble de la société[13]. Pour René Otayek, l'idée de société civile renvoie à celle de civilité dans les relations sociales, à une vision éthique de celles-ci et de l'harmonisation entre intérêts individuels et bien commun. Partant de là, il entend par société civile " *un espace intermédiaire entre la sphère de l'État et la sphère privée (notamment la famille), constitué au premier chef de groupements associatifs traditionnels et modernes qui se donnent des objectifs d'intérêts collectifs, interviennent dans l'espace public, assurent la médiation avec la société politique ainsi que l'articulation des demandes sociétales et des intérêts privés* ".

Ces deux approches se répondent et mettent en relief cinq éléments constitutifs essentiels de la société civile : 1) une organisation sous différentes formes de vie collective : associations, syndicats, Églises, ONG, médias, etc. ; 2) une organisation autonome de l'État, qui relève essentiellement du statut d'acteur non-étatique (ou ANE selon un acronyme récent) ; 3) une fonction qui doit s'exercer pour le bien commun en agrégeant des demandes tant individuelles que collectives ; 4) une position à mi-chemin 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 interpeller l'État par exemple sur le terrain de l'injustice, des violations des droits de l'homme, de la corruption, etc.

Cette notion de mobilisation sociale est importante, car elle permet non seulement la validation constante du régime démocratique au-delà du moment électoral (la légitimité d'un pouvoir démocratique n'est pas qu'électorale ou politique, elle est aussi sociale) mais aussi elle introduit une relation verticale entre les OSC et l'État. C'est cette verticalité d'ordre politique qui confère fondamentalement à la société civile sa particularité à partir du moment où elle peut s'exprimer et donner son point de vue d'une manière ou d'une autre, et à cet égard, on peut difficilement exclure les OSC du champ politique. Ainsi, dans les années 1970 apparurent au Ghana des OSC à caractère politique qui ont bousculé les pouvoirs autoritaires. Et *a contrario*, les rapports horizontaux sont d'ordre plutôt social : ainsi une OSC qui se contenterait uniquement de développement rural sans pouvoir assumer sa fonction tribunicienne face au pouvoir étatique alors que ses intérêts l'exigent s'inscrit dans une démarche plus sociale que politique. Comme on le verra, les OSC ghanéennes sont souvent de type horizontal mais savent se convertir le cas échéant en OSC verticales par des mobilisations sociales protestataires de contre-pouvoir. Ainsi le problème n'est pas tant de savoir s'il y a ou non une société civile au Ghana que de savoir à quoi servent concrètement les multiples OSC qui fourmillent dans le tissu social ghanéen réputé pour sa densité et son dynamisme.

Cependant faire un état des lieux de la société civile implique de dépasser cette vision purement fonctionnaliste. Il suppose d'inscrire cette étude dans une vision plus large qui articule la dimension quantitative et la dimension qualitative de la société civile. Cela veut dire aussi faire un travail de recension des ANE et d'en établir une typologie, de répercuter le débat théorique, s'il existe, autour de la société civile, d'essayer de décrypter la nature de la relation entre celle-ci et l'État et les institutions de l'espace public, de s'interroger sur les apports de la

[13] J. F. Bayart, "Civil Society and Disengagement in Africa", in P. Chabal (ed.), *Political Domination in Africa. Reflection on the Limits of Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; M. S. Grindle, *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 et N. Deakin, *In Search of Civil Society*, Basigstoke, Palgrave, 2001.

société civile dans le développement économique, social et culturel et son rôle dans la consolidation de la démocratie, en s'interrogeant sur le contexte de son émergence, etc. Vaste programme en fait ! L'état des lieux de la société civile soulève une infinité d'interrogations tout à fait légitimes auxquelles on essayera d'apporter des réponses.

Quelques éléments sociopolitiques sur le Ghana

Le Ghana couvre une superficie de 238 537 km^2 et compte une population 19,5 millions d'habitants selon le recensement de 2000. Avec ses 86,7 hab/km^2, 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 IIIème République incarnée par le civil Hilla Limann. Après une vingtaine d'années de régime autoritaire conduit sous l'égide du PNDC (*Provisional National Defence Council*), 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 NPP (*New Patriotic Party*), bat John Atta-Mills, le dauphin désigné de Jerry Rawlings, lui-même interdit par la constitution de se représenter pour un troisième mandat. John Kufuor a été reconduit pour un second et dernier mandat en 2004.

Au pouvoir, 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 puissance des OSC coïncidera partiellement avec la mise en place de ces gouvernements locaux qui entreprendront des politiques de séduction de l'électorat local en termes de développement.

Soumise à des plans d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods dont le Ghana a été à une époque le " bon élève ", l'économie présente pratiquement les mêmes caractéristiques que celles 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. Pour Christophe Barat, Benoît Massuyeau et Gilles Spielvogel, 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) "*[14]. Comme ailleurs en Afrique, le Ghana est un pays es-

[14] 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.

sentiellement 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.

Largement dépendant des termes de l'échange avec d'une part l'envolée des produits importés (pétrole notamment) et d'autre part de 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). Ce qui a entraîné par ailleurs la 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 pouvoir Kufuor a décidé début 2001 de rejoindre le rang des pays pauvres très endettés (PPTE), décision soutenue par les institutions de Bretton Woods, lesquelles ont accordé au Ghana de nouveaux prêts d'ajustement structurel s'élevant au total à 159 milliards de dollars. Il faut dire que depuis que le Programme de réforme économique a été lancé en 1983 dans une optique néolibérale, le Ghana a reçu à divers titres plus d'argent qu'il ne lui 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 maintenant les initiatives des pays pauvres très endettés (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'une union monétaire dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et à terme une éventuelle adhésion de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui regroupe les pays de la Zone franc de la sous-région.

Le paysage des OSC : dynamisme et explosion numérique

Le constat de l'explosion numérique

Sous diverses formes, les OSC ont toujours existé au Ghana. Leur nombre s'est accru surtout à partir des années 1990, coïncidant avec la redécouverte démocratique. Au nombre d'une dizaine enregistrée en 1960, elles passent 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. Si entre 1993 et 1996, 302 OSC ont été enregistrées, en 2000 le Département du Bien-être social dénombre 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 Children*[15]. Ces OSC interviennent dans des secteurs tels que l'éducation, la santé, l'agriculture, la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, l'hygiène publique, l'eau, la recherche et le développement des ressources humaines, etc.

OSC et revendication démocratique

a) Les OSC sous les régimes autoritaires.

La dizaine d'OSC existant dans les années 1960 n'a pas joué un rôle important dans la chute du régime autoritaire du président Kwame Nkrumah en février 1966. C'est à partir dans les années 1970 qu'elles ont servi de contrepoids aux ambitions hégémoniques du gouvernement du SMC (*Supreme Military Council*) 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 ARPB (*Association of Recognized professional Bodies*) - ainsi que les étudiants réunis au sein de la NUGS (*National Union of Ghana Students*) sont venus renforcer la position des OSC politiques afin de résister à la dictature du SMC. En 1978, le chef de l'État, le général Acheampong, a voulu transformer le SMC en gouvernement d'union nationale (le fameux Unigov) d'où seraient exclus les partis politiques, perçus comme " facteurs de division, de népotisme et d'autres maux ". L'Unigov regrouperait les représentants des forces armées, de la police et de la société civile, laquelle se mobilisa pour faire échec au projet. Notamment avec la naissance du PMFJ (*People's Movement for Freedom and Justice*) et le *Front for Prevention of Dictatorship* qui ont mené une lutte acharnée contre l'Unigov qui n'aurait été que la feuille de vigne de la dictature du SMC. Les relations entre les OSC et le pouvoir militaire étaient marquées par la confrontation comme le soulignent plusieurs travaux notamment de N. Chazan, Paul Nugent, Emmanuel Gyimah-Boadi, Mike Oaquaye et Kofi Drah[16]. 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 rapport de force caractérisé par la répression pour réduire en vain celles-ci au silence.

La seconde confrontation entre les OSC et l'État intervient à la fin des années 1970, sous la IIIème République incarnée par le pouvoir civil de Hilla Limann, démocratiquement élu, mais qui apparaît corrompu et incapable de décision, minée par les conflits de personnes et de

[15] I. Gary, " Confrontation, Co-operation or Co-optation : NGOs and the Ghanaian State during Structural Adjustment ", in Bridget Katsriku and Mike Oquaye (eds.), *Government and NGO Relations in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996, pp. 152-153

[16] 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.

querelles internes. C'est cependant dans les années 1980, sous le régime autoritaire de Jerry Rawlings, que la confrontation OSC/État a été la plus dure et la plus marquée. Il faut préciser ce point important : le chef de l'État qui prônait une démocratie directe sans la médiation des partis politiques, faisait beaucoup plus confiance aux initiatives de la base. D'où la mise en place d'une politique de décentralisation où les communautés sont appelées à prendre directement en charge leur propre développement[17]. Surtout au cours d'une décennie dure mais décisive où le Ghana a connu, sous l'égide des institutions de Bretton Woods, programme de réforme économique, plans d'ajustement structurel, programme d'action pour alléger les coûts sociaux de l'ajustement, etc., une période d'énormes sacrifices pour les plus démunis.

b) Les OSC dans la lutte pour la démocratisation

Cependant très tôt, les relations entre pouvoir PNDC de J. Rawlings et les OSC se détériorent. Les intellectuels et les jeunes officiers radicaux qui dominaient le PNDC ont déployé tellement de zèle et d'antagonisme révolutionnaires qu'ils se mirent à dos les OSC. Durant une dizaine d'années, le régime PNDC développe une " culture de la peur " (Kofi Drah) et une " culture du silence " (Paul Nugent) grâce à un appareil de répression et de contrôle efficace qui énuclée complètement les OSC. C'est seulement à partir des années 1990 qu'elles vont connaître une renaissance que révèle l'explosion numérique : 350 en 1990, 302 entre 1993 et 1996 et 900 en 2000. La démocratisation et la liberté d'association qu'elle implique ne suffit pas à expliquer cet accroissement. La précarité des conditions économiques et matérielles de la majorité des Ghanéens est aussi une raison explicative du phénomène, 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 1er août 1990 renaît le *Movement for Freedom and Justice* avec pour l'objectif affiché la restauration démocratique. Le 4 septembre suivant, le NUGS dénonce l'incarcération arbitraire d'opposants politiques ainsi l'existence des 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* dénoncent les écoutes téléphoniques. Le 11 juin 1991, la *Ghana Bar Association* 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 " où elle exige un calendrier pour le retour à la démocratie.

En novembre 1992, Jerry Rawlings remporte les premières élections présidentielles de la IV République. Mais les partis d'opposition boycottent les législatives de décembre pour protester contre les présidentielles qu'ils estiment frauduleuses. Sous le premier mandat du prési-

[17] 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'' ", pp. 101-126, in C. M. Toulabor (dir.), *Le Ghana de J. J. Rawlings : restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala, 2000.

dent Rawlings (novembre 1992- octobre 1996), les OSC et l'État toujours dominé par le NDC entretiennent des relations conflictuelles et détestables. 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 la TVA que le gouvernement vient une fois encore d'augmenter de 17 % 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 grâce à une mobilisation civique qui a conduit à l'émergence d'une presse indépendante. Ainsi différents mouvements religieux et la *Independant 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, qui exigeait le respect de l'article 21 de la Constitution qui garantit la liberté de réunion et de manifestation, a fait quatre morts et des blessés[18]. En dépit de tous ces freins, 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 avec l'arrivée de John Kufuor à la magistrature suprême 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 dossiers économiques et sociaux demeurent, voire se sont sensiblement aggravés dans certains cas avec la hausse du prix du pétrole qui a entraîné des conséquences en cascade sur le coût de la vie : par exemple au mois de mai 2003 l'inflation est remontée à 30 %, ce qui était son niveau à la veille des présidentielles de 2000 qui ont conduit le candidat Kufuor au pouvoir. Si le 14 avril 2003 l'Association ghanéenne des non-voyants a manifesté contre les traitements d'injustice dont ses membres sont victimes dans la vie quotidienne, si le mois suivant l'Association des enseignants des écoles polytechniques a lancé une grève illimitée pour protester contre leurs conditions de travail, - ce qui traduit que derrière leur aphonie, des OSC sont toujours agissantes – c'est tout de même l'ancien parti évincé du pouvoir, le NDC, qui a mobilisé ses militants dans la rue pour protester contre la politique économique du gouvernement. La corruption sur laquelle le nouveau Président a centré toute sa campagne électorale ne semble pas avoir diminué, loin s'en faut[19]. Ici encore c'est le NDC qui a fustigé le 7 avril 2003 " le niveau élevé de la corruption " et le népotisme du pouvoir. 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 matières à faire *voice* sous le règne de John Kufuor. On a le sentiment que les Ghanéens voulaient l'alternance et qu'une fois que celle-ci est obtenue, ils se sont réfugiés dans des rapports horizontaux avec le nouveau pouvoir, ce qui à terme n'est pas de nature à approfondir et à consolider ni la démocratie ni la société civile elle-même.

---

[18] B. Agyeman-Duah dans *Civil-Military Relations in Ghana's Fourth Republic* (Critical Perspectives N° 9, Accra, Ghana Center for Democratic Development, June 2002, 39 p.) décrit ces rapports complexes entre le pouvoir militaire de la IVè Republique et les civils.

[19] C'est ce que montre une étude récente de H. K. Prempeh, *Making the Policy of " Zero Tolerance for Corruption ". A Reality in Ghana : A Focus on the Serious Fraud Office*, Critical Perspectives N° 12, Accra, Ghana Center for Democratic Development, January 2003, 29 p. Elle analyse les ressorts de cette corruption structurelle et fait un certain nombre de recommandations. Lire aussi K. A. Attafuah, *Zero Tolerance for Corruption : Myth or Reality ?* Critical Perspectives N° 11, Accra, Ghana Center for Democratic Development, November 2002, 22 p.

Profondeur historique du phénomène OSC

Les OSC ont une histoire qui remonte à l'époque précoloniale où des populations se regroupaient en associations ou en coopératives volontaires en vue de l'entraide mutuelle. Le cas du " Nnoboa system " est 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 communs[20]. Par ailleurs, en 1871 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. De même en 1890 la Société de protection des droits des peuples autochtones, formée de chefs coutumiers fanti, était née pour protester contre 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 : des organisations d'entraide volontaires, des mouvements de solidarité ethniques, des associations de ressortissants de tels régions ou villages, 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 telles que la construction d'écoles et de dispensaires, relayées par les Églises notamment dans des zones périurbaines. A 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 étaient principalement constituées pour répondre aux problèmes sociaux urbains tels que la misère, la maladie et la pauvreté parmi les populations vulnérables[21].

Après l'indépendance en mars 1957, leurs activités 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. Ils mobilisèrent leurs communautés afin qu'elles prennent un intérêt actif pour les problèmes qui les affectent en vue de faciliter leur développement et de créer une conscience

[20] Dans le " Nnboa 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. Bridget Katsriku, " Overview of GOG/NGO Relationship, Expectations and Way Forward: Government's Standpoint ", in Bridget Katsriku and Mike Oquaye (eds*.), Government and NGO Relations in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996, pp. 42-43. Voir aussi Aloysius Denkabe, " Ghana : Country Overview ", in J. Copestake and K. Wellard (eds.), *Non-governmental Organizations and the State in Africa*, London, Routledge, 1993.

[21] *Ibid*. Voir aussi M. Oquaye, " Government Non-Government Organizations Relations in Ghana: a Framework for Policy Formulation ", in Bridget Katsriku and Mike Oquaye (eds.), *Government and NGO Relations in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996, pp. 1-37.

participative populaire[22]. 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 instituée entre eux. La raison essentielle est que les organisations étaient principalement engagées dans des zones 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.

Typologisation des OSC

Actuellement, il existe environ deux milliers d'OSC qui se partagent le champ associatif. Elles sont de différentes tailles avec des objectifs apparemment variés. En dépit du paysage très éclaté, on peut néanmoins dresser une typologie qui permet de les caractériser. Trois critères fondamentaux apparaissent incontournables à nos yeux :

Premier critère : le statut juridique du créateur en terme de personnalité physique ou morale où quatre catégories d'OSC sont à noter :

a) L'État ghanéen lui-même a été parfois à l'origine de la création de certaines OSC. Cela a été notamment le cas sous le régime militaire du PNDC dans les années 1980. L'État les soutenait en mettant à leur disposition toute sa puissance publique, sa logistique et des ressources financières et humaines, et à leur tour elles servent alors de courroie de transmission entre l'État et les populations. Emmanuel Gyimah-Boadi, Mike Oquaye and Kofi Drah qui sont des 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)[23]. Ce sont par exemple le *31st December Women's Movement*, la *Ghana Private Road Transport Union*, le *Council of Indigeneous Business Association* et l'*Association for the Committees for the Defence of the Revolution*. Notons que dans les années 1960, le Ghana a connu ce genre d'OSC qui étaient considérées comme des ailes marchantes de la dictature du CPP sous la présidence de Kwame Nkrumah.

b) A côté de ces OSC gouvernementales, il en existe d'autres, les plus nombreuses, créées par **les personnes physiques ou morales non-étatiques**, sur la base du volontariat et de l'autonomie couvrant un large éventail d'intérêts socio-économiques et relevant du domaine privé ou public. Les individus ont une possibilité de choix qui peut être déterminée en fonction de leurs intérêts personnels. Ce sont les OSC de ce genre, contrairement aux OSC gouvernementales, qui ont proliféré ces douze années et qui ont le vent en poupe actuellement. On estime qu'elles constituent entre 80 et 90 % des deux mille OSC existantes qui sont soit des associations autochtones soit parfois des antennes d'ONG internationales.

---

[22] I. Gary, " Confrontation, Co-operation or Co-optation : NGOs and the Ghanaian State during Structural Adjustment ", in Bridget Katsriku and Mike Oquaye (eds.), *Government and NGO Relations in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 1996, pp. 152-153.

[23] E. Gyimah-Boadi, M. Oquaye and K. Drah, " Civil Society Organizations and Ghanaian Democratization ", CDD-Ghana Research Paper, n° 6, September 2000, p. 4.

c) Il convient de signaler aussi des OSC créées au sein de **la forte diaspora ghanéenne estimée à environ 3 millions d'individus** vivant notamment en Australie, en Asie du Sud-Est, en Allemagne avec entre autres l'*Asanteman Union Ruhrgebiet* constituée à Duisburg, avec *Kwakwaduam Association Inc.* à New York, le CEANA (*Council of Ewe Associations of North America*) qui dispose de sections dans plus d'une dizaine de villes américaines (Chicago, New York, Atlanta, Los Angeles, Arkansas, Houston, Dallas, etc.) ainsi qu'à Ontario au Canada, sans parler de la Grande Bretagne, l'ancienne puissance coloniale. En France où la communauté ghanéenne est cependant faible, on remarque des organisations similaires à l'instar de l'Association développement intégré, créée par Edmund Effa Gay, médecin de son état, à Limoux dans l'Aude, et ouverte aussi à des Français.

Ces différentes associations non seulement apportent du soutien matériel et moral à leurs membres et font connaître la culture de leur pays d'origine au public du pays d'accueil par des conférences ou des soirées culturelles, mais aussi elles initient ou soutiennent des actions de développement économique ou social en collectant des fonds, des médicaments, des appareils médicaux, des ouvrages, etc. 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. Il en est de même pour la *Kwakwaduam 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 et peuvent être multipliés au sein de la diaspora ghanéenne dont certains membres se sont mobilisés, lors des présidentielles de fin 2000, pour adresser des messages électroniques à leurs concitoyens les appelant à voter pour le candidat de l'opposition John Kufuor.

d) Enfin il faut ajouter des **OSC confessionnelles créées par les Églises instituées y compris l'islam et les mouvements religieux** consistant à tenir les deux bouts du salut : le salut spirituel dans l'au-delà et le salut matériel, plus concret, ici-bas. Face à la paupérisation croissante de la population, la théologie de la pauvreté qui a été pendant longtemps le fonds de commerce de la foi a perdu de son attractivité. Et dans les Églises chrétiennes, surtout catholiques, s'est substituée progressivement une théologie matérielle et de la réussite sociale avec des accents rappelant Max Weber dans *L'éthique protestante et l'esprit capitaliste*, et plus particulièrement chez les mouvements religieux d'inspiration protestante qui sont les plus nombreux[24]. Les Églises chrétiennes et mouvements religieux vont se lancer dans le développement chacun avec ses armes et son histoire propres.

Les Églises catholique et protestante, avec leurs agences internationales de 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 et tout est fonction de la sensibilité et des intérêts que les autorités de cette Église ont ou n'ont pas pour les questions développement et du *self help*. Il faut prendre en compte aussi le lieu géographique : ainsi à Accra, la *Presbyterian*

[24] Cf. C. M. Toulabor, " Quand le diable lit la Bible. Nouvelles Eglises, modernité et socialisation à Accra (Ghana), pp. 27-49, in F. Constantin et Ch. Coulon (dirs.), *Religion et transition démocratique en Afrique*, Paris, Karthala, 1997.

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 Archidiocesan Development Office* ou de la *Muslim Relief Association of Ghana,* situées dans des régions plutôt rurales 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. Au critère du statut du créateur, s'en ajoute un deuxième qui est le champ d'intervention des OSC.

Deuxième critère **: les domaines d'intervention** qui constituent leurs objectifs primordiaux. Larry Diamond[25] identifie sept principaux secteurs d'intervention des OSC que l'on retrouve aussi au Ghana : **a) le domaine économique** : des associations ou des réseaux d'associations s'adonnent à la production ou au commerce comme la *Ghana National Association of Farmers and Fishermen* ou la *Ghana Association of Women Entrepreneurs* (GAWE) ; **b) le domaine culturel** : la plupart des associations à base ethnique, des Églises ou des mouvements religieux travaillent généralement dans ce domaine et font dans la promotion d'activités récréatives ; **c) le domaine de l'information et de l'éducation** : Larry Diamond distingue ici les organisations vouées à la production et à la circulation des idées ainsi qu'à l'information. Il note entre autres les think tanks, les médias, les universités, le monde cinématographique. Le *Ghana Center for Democratic Development* (CDD) est une OSC qui entre parfaitement dans cette catégorie ; **d) le domaine de défense d'intérêts catégoriels ou corporatistes** comme notamment les syndicats de travailleurs, de professionnels, de paysans. On peut citer ici la grande *Trade Union Congress* (TUC) ou la *Ghana National Association of Teachers* (GNAT). **e) le domaine du développement** : on y trouve généralement bon nombre d'OSC autochtones et étrangères ainsi que des groupes d'entraide communautaire ; **f) le domaine de la protection** de l'environnement, des droits de la femme, de l'enfant, des handicapés et des personnes âgées ; et enfin **g) le domaine civique** : il s'agit de rechercher une manière non partisane d'améliorer le système politique et de le rendre plus démocratique à travers la promotion des droits de l'homme, de l'éducation au vote, du contrôle des élections, de la lutte anti-corruption. Les OSC qui s'affichent directement politiques, s'inscrivant dans un rapport vertical avec le pouvoir ne sont pas nombreuses.

La liste n'est pas exhaustive et les domaines énumérés se recoupent entre eux. Par exemple, comme on le verra plus loin, la *Ghana Association of Women Entrepreneurs* (GAWE) ne fait pas que de la promotion des activités commerçantes de ses membres, elle a aussi un volet éducatif. 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. Ce sont en général des OSC " multicartes " qui interviennent dans plusieurs domaines. Aussi faut-il reconnaître que quelle que soit la typologie adoptée, celle-ci ne peut qu'être imparfaite et la typologisation doit être perçue moins comme une véritable opération de simplification que comme une tentative de rendre compte de la complexité sociale.

Troisième critère **: l'organisation en réseaux ou en fédérations.** Pour minorer leurs coûts de gestion et avoir plus d'efficacité et de visibilité, certaines OSC se sont regroupées en réseaux

[25] L. Diamond, " Towards Democratic Consolidation ", *The Journal of Democracy*, 5(3), July 1994, p. 6.

ou fédérations où chaque membre conserve cependant son autonomie d'action : 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 une certaine maturité. De grands regroupements existent et sont incontournables 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), le *Civil Society Coordination Council* (CIVISOC) dont certaines seront étudiées plus loin.

Faiblesses des OSC

Malgré leur dynamisme avéré et leur rôle indéniable dans le champ politique, économique et social, les OSC comportent un certain nombre de faiblesses essentiellement liées à :

- une érosion de leur assise financière quand elle existe. Beaucoup d'OSC dépendent pour les activités du financement extérieur. Cette situation s'explique fondamentalement par la faiblesse ou la perte du pouvoir d'achat dans un contexte de crise économique et de l'effondrement du cedi, la monnaie nationale.
- un manque d'organisation et de démocratie internes. Si les OSC militent pour l'État de droit, la démocratie et le développement, force est de reconnaître que leur structuration interne laisse souvent à désirer pour un certain nombre d'entre elles quand leur direction n'est pas tout simplement cooptée pour ce qui est des organisations non gouvernementales gouvernementales telles que le *31st December Women's Movement* ou la *Ghana Private Road Transport Union*, etc.
- des projets souvent pas assez clairs. Les buts que visent certaines OSC ne se situent pas toujours dans un cadre politique et social compréhensible. Les projets donnent l'impression d'être d'un fourre-tout destiné à capter l'aide étrangère, devenue en quelque sorte " un commerce du don ".
- une plus forte implantation en ville et dans l'économie structurée que dans les zones rurales et dans l'économie informelle[26].

Études spécifiques de quatre OSC

Nous avons souligné plus haut le nombre assez important d'OSC qui se partagent actuellement le paysage associatif au Ghana ainsi que la diversité de leurs taille et objectif. Nous avons retenu quatre OSC qui nous paraissent assez représentatives dans leurs domaines

[26] J. Ayee, "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* (UNCRD, Africa Office: Nairobi), 2002, pp. 35-48. et toujours du même auteur "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.

d'intervention et qui ont une certaine visibilité. Nous avons choisi une OSC à profil plutôt fédératif comme la *GAPVOD (Ghana Association of Private Voluntary Organisation in Development),* une autre à profil plutôt intellectuel comme le CDD-Ghana *(Ghana Center for Democratic Development)*, une autre à profil plutôt commerçant comme la GAWE *(Ghana Association of Women Entrepreneurs)* et une autre à profil gouvernemental comme le DWM *(31st December Women's Movement of Ghana)*.

La GAPVOD : une structure à vocation mutualiste

Comme l'indique son dépliant, la GAPVOD *(Ghana Association of Private Voluntary Organisations in Development)* est une association qui sert de couverture à certaines OSC au Ghana. Elle a été créée en 1980 et regroupe plus de 250 ONG locales, nationales et internationales, dispersées sur toute l'étendue du territoire et intervenant dans des domaines très variés. L'objectif principal de la GAPVOD est d'une part de promouvoir le développement des ONG membres et d'autre part le développement du secteur dans lequel celles-ci opèrent.

Fondée, selon son directeur Charles Abbey, sur l'idée de mutualisation des tâches, elle entend contribuer à la coopération entre les ONG, car selon lui, c'est en travaillant ensemble qu'elles pourront relever les défis et les enjeux que leur impose leur travail sur le terrain, et accroître les opportunités qui s'offrent à elles. Pour la GAPVOD, le travail en commun permet de partager l'information et les ressources, de bâtir un savoir-faire et de collaborer à des projets. En outre, elle est un espace de débat où des OSC et des décideurs sociaux viennent pour discuter et prioriser leurs problèmes et leurs intérêts. A cet égard, *" la GAPVOD a vocation à renforcer la capacité d'action de ses membres en agissant soit comme un secrétariat pour des projets spéciaux, soit comme un partenaire des organisations internationales voulant entreprendre des activités au Ghana, soit en organisant des ateliers, des conférences et des rencontres qui aident à resserrer les liens au sein de la communauté d'ONG et à créer un environnement coopératif favorable "*. La GAPVOD mobilise aussi ses membres sur des problèmes, notamment politiques, qui les affectent tous. Elle diffuse à ses membres des informations intéressant la communauté d'ONG notamment en ce qui concerne la collecte de fonds et les donateurs. Pour mener ces activités et fournir ces services de médiation, la GAPVOD elle-même fait partie d'une quinzaine de structures nationales et internationales.

Pour être membre de la GAPVOD, le candidat doit fournir un certificat attestant sa nature d'organisation volontaire délivré par le Département de l'Emploi et du Bien-être social, un récépissé d'enregistrement comme société anonyme auprès du Département du registre général, une copie des statuts, un programme d'activités et un rapport annuel si disponible. Les droits d'inscription sont de 50 000 cedis[27] pour les ONG nationales et le double pour les ONG internationales, tandis que les cotisations annuelles sont respectivement de 200 000 et 400 000 cedis.

La GAPVOD est une organisation très active à la lumière par exemple de son agenda de 2002. Entre janvier et août de cette année-là, elle a organisé deux rencontres à Accra, l'une qui a permis aux OSC de se retrouver pour débattre des plans de l'éducation adoptés par la

[27] 1000 cedis valent 0,10248 euro au 7 juillet 2003.

Commonwealth afin de dégager les points de vue ghanéens, l'autre pour les membres de son nouveau conseil d'administration afin de faciliter le passage de témoin avec l'ancien conseil. Elle a en outre coorganisé avec le *Center for Democratic Development* une rencontre avec des représentants des bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale, la Banque africaine de développement, Union européenne) et aussi bilatéraux (le Royaume-Uni, le Canada, le Danemark, les États-Unis et les Pays Bas) sur les problèmes d'assistance financière à la loi de finances de 2002. Ici, les participants sont venus non seulement du monde des OSC, mais également du milieu universitaire et politique. Elle a coorganisé une autre rencontre avec le nouvel ambassadeur du Japon afin d'analyser les voies et moyens d'une collaboration plus étroite. Les dirigeants de la GAPVOD participent souvent à des conférences internationales à l'étranger, surtout en Afrique[28]. Par ailleurs, il faut noter qu'elle a organisé du 25 au 28 février 2002 pour une trentaine d'OSC un atelier de formation et d'initiation à Internet afin qu'elles arrivent à créer leur propre page web.

La GAPVOD a son siège dans le quartier populaire de Kokomlemle à Accra. Elle est dirigée par un bureau présidé par Kofi Adu, l'administrateur général, et Charles Abbey, le directeur, et assisté d'un conseil d'administration qui a été élu en décembre 2001.

La GAWE et la promotion du commerce féminin

Cette expérience des femmes entrepreneurs est intéressante à analyser en raison d'une part de la rhétorique officielle relative au néo-libéralisme dans lequel le pouvoir Kufuor se reconnaît entièrement et, en l'occurrence ici, à la promotion des femmes et des PME, et d'autre part en raison aussi du discours des femmes elles-mêmes qui s'inscrit dans une économie globalisée et libérale 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[29].

La *Ghana Association of Women Entrepreneurs* (GAWE) a été créée en novembre 1991 par Lucia Quachey[30], 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. Leurs activités, qui ne sont pas assujetties à l'impôt, relèvent de ce qu'on appelle le " secteur informel "[31]. La GAWE est membre affilié

[28] Durant notre enquête, nous n'avons pas pu rencontrer M. Kofi Adu, l'administrateur, qui était en mission. C'est Charles Abbey, le directeur, qui nous a reçus et nous voudrions l'en remercier ici.

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

[30] J'avais rencontré Lucia Quachey lors d'une précédente mission d'enquête en février 2001, et une seconde fois le 2 octobre 2002 au siège de son association. Elle a toujours été disponible à notre égard.

[31] Pour d'amples informations sur ce sujet, on renvoie à K. A. Ninsin, *The Informal Sector in Ghana's Political Economy*, Accra, Freedom Publications, 1991.127 p.

de l'*African Federation of Women Entrepreneurs*, de la *World Association for Small and Medium Enterprises*, de l'*International Federation of Women Entrepreneurs*, et fait partie du *Center for International Private Enterprise*, 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) en autres, ainsi qu'à Washington, aux États-Unis. Elle est dirigée par un bureau présidé par Lucia Quachey, assistée d'une vice-présidente (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[32].

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. 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 microcrédit et le financement rural ainsi que sur le développement de la petite entreprise et du secteur privé[33]. On sait que le président John Kufuor (arrivé au pouvoir en décembre 2000) 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[34].

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

[32] Voir son site www.ghanaclassifieds.com/gawe/body_index.html

[33] Lire à cet égard *Banque mondiale Actualités* du 30 juillet 1998.

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

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'entreprenariat féminin, Lucia Quachey a crée 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.

Le CDD : un think tank indispensable pour 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[35]. Son objectif est de promouvoir l'État de droit, d'instituer des contrôles appropriés sur le pouvoir d'État et d'impulser le principe d'intégrité dans l'administration publique.

Le CDD fonctionne à la fois comme une boîte de consultance et un centre de recherche sur les problèmes de consolidation de la démocratie au Ghana en particulier et en Afrique en général et donne des avis et fait des recommandations au gouvernement (voir annexe n° 2). Il est étroitement associé à l'Université du Michigan (MSU) aux États-Unis et à l'Institut sud africain pour la démocratie (IDASA). Il mène conjointement ou disjointement avec ses deux partenaires des études de terrain sur tout sujet relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance. Signalons que Emmanuel Gyiamah-Boadi est aussi directeur du *Governance Institute of Economic Affairs* en Afrique dont les actions sont diffusées sous la forme de conférences publiques ou de publications.

Le CDD a servi de contact local au secrétariat de *Transparency International* (Berlin) dont il a coordonné la mise en place de son antenne ghanéenne, la *Ghana Integrity Initiate*. L'idée est de faire émerger une société civile fondée sur la répugnance et la lutte contre la corruption dans la vie publique. Précisons ici que le candidat John Kufuor, lors de la compagne électorale qui l'a conduit 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. Par ailleurs, il a 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

[35] Sur l'administration du CDD, voir sa page web www.cdd-ghana.org/admin.html.

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), 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 Initiate*, 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.

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 à l'atmosphère sociale, 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, sondée de nouveau 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. En avril 2003 l'afrobaromètre a revisité le Ghana.[36]

Le 31st December Women's Movement : un mouvement en déclin ?

Le *31st December Women Movement* (DWM) a été crée 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 présidence, ce qui fait la particularité du DWM dans le paysage associatif

[36] E. Gyimah-Boadi and K. A. Awuah Mensah, *The Growth of Democracy in Ghana Despite Economic Dissatisfaction: A Power Alternation Bonus?* Afrobarometer Paper N° 28, Accra, Ghana Center for Democratic Development, April 2003, 47 p.

du Ghana. Basé dans le quartier d'Osu à Accra, 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.

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, rassemblant 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 " [37] 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[38]. 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 part entière et non entièrement à part 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 se 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 crée 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 des populations. 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'Education, de la Santé, de l'Agriculture, de

[37] Cf. Ch. Chavagneux, *Ghana: une révolution de bon sens. Economie politique d'un ajustement structurel*, Paris, Karthala, 1997.

[38] E. Gyimah-Boadi, M. Oquaye and K. Drah, " Civil Society Organizations and Ghanaian Democratization ", CDD-Ghana Research Paper, n° 6, September 2000, p. 30.

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 des populations (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 microcrédits), 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 crée par la première Dame, il était à tort ou à raison perçu comme une aile marchante du PNDC (1981-1992) qui 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*, 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*) ont 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 alors sous le président Rawlings. Depuis l'instauration de la démocratie pluraliste et surtout le passage NDC 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.

Insertion des OSC dans des réseaux de partenariat

La plupart des OSC s'insèrent dans des réseaux de relations et de partenariats et travaillent rarement seules dans leur coin. Ces réseaux sont tissés au niveau national et international et

visent généralement trois objectifs complémentaires : la simple collaboration pour mener une action commune, une demande d'expertise auprès d'une institution ou une autre OSC qui en dispose et plus fondamentalement une demande de financement. Avant de voir comment fonctionne le partenariat au Ghana, essayons d'approfondir un peu cette notion.

Le partenariat : de quoi s'agit-il ?

On peut définir le partenariat comme un vaste champ d'arrangements où sont impliqués 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[39]. Le dénominateur commun des partenariats consiste à mettre ensemble des ressources (financières, humaines, techniques, et immatérielles telles que l'information et le soutien politique) d'origine publique et privée pour atteindre des buts sociaux décidés en commun[40]. Il existe " un continuum maximaliste-minimaliste " qui parcourt toute la littérature sur le partenariat entre public-privé aussi bien dans les pays développés[41] que dans les pays en développement[42]. 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 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.

---

[39] Cf. R. Batley, " Public and Private Relationships and Performance in Service Provision ", *Urban Studies*, 33 (4-5), 1996, pp. 723-751 et aussi 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.

[40] 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.

[41] Cf. K. Kernaghan, " Partnership and Public Administration: Conceptual and Pratical Considerations ", *Canadian Public Administration*, 36(1), 1993, pp. 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, pp. 109-127.

[42] 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.

Avantages et contraintes du partenariat

Des études ont identifié un certain nombre d'avantages que peut procurer le partenariat négocié. On peut en énumérer quelques-uns :

- une extension quantitative et qualitative des biens et services publics lesquels peuvent être produits au-delà du niveau possible s'il ne s'est agi que du seul secteur privé.
- un apport additionnel en ressources financières, humaines et techniques, 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 par exemple) 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.

Cependant le partenariat ne présente pas que des avantages. Il existe aussi un certain nombre de contraintes dont la plus importante est l'absence de pérennité mise en évidence par une série d'études comme celles de R. Batley, de R. Tennyson, de A. Fiszbein et de l'USAID[43]. 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 "[44]. 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.

---

[43] 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.

[44] A. Fiszbein, *art. cit*., p. 176.

Conditions d'un partenariat effectif

Il va sans dire que le potentiel partenarial public-privé pour renforcer la capacité locale à fournir aux citoyens des 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 :

1) **la décentralisation de l'État** : c'est au niveau local que les bénéfices potentiels du partenariat sont le mieux ressentis. Ici, 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 partenariat effectif est extrêmement coûteux et difficile à obtenir au niveau national. La politique de réforme de l'État et surtout la mise en place de la décentralisation à partir de 1988/1989 qui a donné lieu à l'émergence d'autorités locales comme les exécutifs ou les assemblées de district, suivie plus tard en 1992 de la démocratisation ont crée cet environnement politique et institutionnel favorable au partenariat au Ghana.

L'" originalité " de la décentralisation ghanéenne est que la loi soustrait les pouvoirs locaux du jeu des partis dans la mesure où ceux-ci sont interdits de parrainer des candidats et leur campagne électorale et de jouer un quelconque rôle au sein de ces structures locales. Composés de membres élus, ces pouvoirs locaux échappent au système partisan et sont censés représenter " directement" le peuple. Ils sont la concrétisation de l'idée de " la démocratie du peuple par le peuple " qui a été pendant longtemps au centre de la conception de l'exercice de la démocratie du président Jerry Rawlings qui voyait dans les partis politiques un vecteur conflictuel et tensiogène dont les Etats africains peuvent faire l'économie[45]. C'est dans ce contexte que les pouvoirs locaux sont amenés à travailler avec et à s'appuyer sur les OSC existantes ou à susciter leur création en vue de faciliter leur politique de développement local.

2) **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) requiert l'ouverture de l'État à des opportunités du secteur privé.

3) **les règles administratives** qui encadrent les processus budgétaires et les relations contractuelles entre l'État et le secteur privé sont encore défavorables au partenariat. Dans beaucoup de cas, de formels goulots tendent à valider l'image bureaucratique, inefficace et corrompue de l'État, limitant l'intérêt et la disposition des autres acteurs à s'engager dans un partenariat.

[45] Sur cette " démocratie locale " non partisane " voir R. A. Ayee, *Towards Effective and Accountable Local Government in Ghana*, Critical Perspectives N° 13, Accra, Ghana Center for Democratic Development, March 2003, 28 p.

Partenariat et deux structures partenariales

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 particulier ne les oblige à 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 dernier. 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 "*.

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. C'est un groupe de pilotage de la société civile mis en place pour préparer la SAPRI *(Structural Adjustment Participartory 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 d'alors, 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 d'autres pays comme le Bangladesh, l'Équateur, 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.

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 Sawyerr, ancien président du CODESRIA (Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique). Les OSC sont pilotées par un comité de 25 membres présidé par le TUC (Trade Union Congress) et l'ISODEC dans le rôle d'organisateur et qui comprend la *National Union of Ghana Students* (NUGS), le *Center for the Development of People* et *les Women in Law and Development in Africa* ainsi que d'autres organisations fédératives telles que la GAPVOD. Le CNTP sélectionne les contribu-

tions 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 à laquelle suivront régulièrement d'autres SAPRI[46]. 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 (sous Kufuor), deux forums économiques nationaux organisés par le gouvernement ghanéen sur le même modèle que la SAPRI[47]. Le CIVISOC entretient des liens très étroits avec une autre *" trade union umbrella organisation "* : l'ISODEC *(Integrated Social Development Centre)*.

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 de l'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 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 microfinancement) 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 et une mobilisation et une solidarité avec toute organisation ayant les mêmes objectifs, et à l'émergence de gouvernements responsables et 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

[46] 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.

[47] 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.

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. Les 40 % de son financement 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*, et aussi 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 chacune 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). La CFF est une institution de microfinancement basée à Kumasi (la seconde ville du pays) qui intervient auprès des PME féminines. Pour libérer ses prêts, elle demande à ses clients une épargne obligatoire versée à la *Standard Chartered Bank*. A titre indicatif, les prêts atteindront la somme d'un milliard de cedis à la fin 2002. 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. Il a fourni ses services juridiques à des populations souvent démunies contre 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.

Conclusion

A la lumière de l'action des OSC au Ghana, semblent se vérifier les propos de J. E. Nyang'oro selon lesquels la société civile a tendance à être plus forte dans les pays anglophones que dans les pays francophones du fait des différences de tradition étatique[48]. Non seulement le nombre des OSC est important mais aussi elles ont un savoir-faire et font preuve d'un dynamisme réel indispensable dans la consolidation de la démocratisation au niveau local. Elles interviennent dans des domaines très variés. Si elles coopèrent souvent entre elles sous

[48] J.E Nyang'oro, " Reform Politics and the Democratization Process in Africa ", *African Studies Review*, 37(1), avril 1994, p. 143.

forme surtout de partenariat, cette coopération est horizontale préservant ainsi l'autonomie de chaque partenaire. Dans le même temps, elles entretiennent de bonnes relations d'ensemble avec les pouvoirs publics. Leur gros problème reste cependant le nerf de la guerre, c'est-à-dire le financement de leurs activités que nous n'avons pas abordé dans ce travail. Mais il y a fort à parier que l'image d'une démocratie sage que donne le pays où pratiquement toutes les grandes agences donatrices sont représentées, constitue un atout majeur dans la recherche des subventions. Malgré ses faiblesses, on peut dire qu'au Ghana la société civile est plutôt à sa phase de consolidation. Cependant au terme de cette étude, on se demande si ces OSC n'interviennent pas trop dans certaines fonctions, régaliennes, de l'État, oubliant parfois leur rôle essentiel critique et d'aiguillon en tant que contre-pouvoir. C'est une question qu'au Ghana on ne se pose pas compte tenu de l'histoire et d'une certaine culture associative.

Veröffentlichungsreihe der Forschungsgruppe Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa*

*Am 1. Januar 2005 wurde die Forschungsgruppe "Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa" (ZCM) eingerichtet. Sie geht hervor aus der Zusammenlegung der Arbeitsgruppen "Zivilgesellschaft: historisch-sozialwissenschaftliche Perspektiven" (ZG) und "Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung" (PÖM) und ist in den Forschungsschwerpunkt "Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie" (ZKD) eingegliedert.

2001	
P01-801	JÜRGEN KOCKA, PAUL NOLTE, SHALINI RANDERIA, SVEN REICHARDT: Neues über Zivilgesellschaft aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel, 104 S.
2002	
P02-701	ZORN, ANNIKA: Wie die Löffelente bis nach Brüssel kam - oder: Wie sucht man nach europäischen Bewegungen?
2003	
SP IV 2003-401	JESUS CASQUETE: From Imagination to Visualization: Protest Rituals in the Basque Country, 37 S.
SP IV 2003-402	RUUD KOOPMANS, JESSICA ERBE: Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication, 25 S.
SP IV 2003-403	RUUD KOOPMANS, ANN ZIMMERMANN: Internet: A New Potential for European Political Communication?, 28 S.
SP IV 2003-501	GABRIELLA ROSEN: Science and Civil Society: Lessons from an Organization at the Borderland, 53 S.
SP IV 2003-502	SHALINI RANDERIA: Between Cunning States and Unaccountable International Institutions: Social Movements and Rights of Local Communities to Common Property Resources, 30 S.

SP IV 2003-503 SVEN REICHARDT: Soziales Kapital “im Zeitalter materieller Interessen”. Konzeptionelle Überlegungen zum Vertrauen in der Zivil- und Marktgesellschaft des langen 19. Jahrhunderts (1780-1914), 20 S.

SP IV 2003-504 NINA VERHEYEN: Diskutieren in der frühen Bundesrepublik: Zur Kulturgeschichte des „besseren Arguments“ zwischen Re-education und Studentenbewegung, 22 S.

SP IV 2003-505 DIETER GOSEWINKEL: Zivilgesellschaft – eine Erschließung des Themas von seinen Grenzen her, 31 S.

SP IV 2003-506 UTE HASENÖHRL: Zivilgesellschaft und Protest. Zur Geschichte der Umweltbewegung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1945 und 1980 am Beispiel Bayerns, 25 S.

2004

SP IV 2004-401 CHRISTIAN GALONSKA, MARIA BERGER, RUUD KOOPMANS: Über schwindende Gemeinsamkeiten: Ausländer- versus Migrantenforschung. Die Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels zur Erforschung ethnischer Minderheiten in Deutschland am Beispiel des Projekts „Die Qualität der multikulturellen Demokratie in Amsterdam und Berlin“. 78 S.

SP IV 2004-501 DIETER GOSEWINKEL, SVEN REICHARDT (HG.): Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht, 86 S.

SP IV 2004-502 JÜRGEN SCHMIDT: Zivilgesellschaft und nicht-bürgerliche Trägerschichten. Das Beispiel der frühen deutschen Arbeiterbewegung (ca. 1830-1880), 51 S.

SP IV 2004-503 MARTIN LENGWILER: Privacy, justice and equality. The history of privacy legislation and its significance for civil society, 20 S.

SP IV 2004-504 MANFRED GAILUS: Contentious Food Politics: Sozialer Protest, Märkte und Zivilgesellschaft (18.-20. Jahrhundert), 75 S.

SP IV 2004-505 HEINRICH HARTMANN: Unternehmen organisieren im gesellschaftlichen Umfeld – deutsche und französische Erfahrungen zwischen 1890 und 1914, 31 S.

2005

SP IV 2005-401	UTE HASENÖHRL: Zivilgesellschaft, Gemeinwohl und Kollektivgüter, 38 S.
SP IV 2005-402	KENNETH NEWTON: Support for Democracy – Social Capital, Civil Society and Political Performance, 27 S.
SP IV 2005-403	SABINE MOHR, BERNHARD WEßELS, JAN BEYERS, BART KERREMANS, Zugang und Legitimität in der EU – Vorläufige Ergebnisse der Befragung deutscher Interessenverbände, politischer Parteien, Ministerien und politischer Stiftungen zur Außenhandelspolitik in der Europäischen Union, 26 S.
SP IV 2005-404	MANUEL BORUTTA, Religion und Zivilgesellschaft – Zur Theorie und Geschichte ihrer Beziehung, 56 S.
SP IV 2005-405	STEFAN-LUDWIG HOFFMANN, Civil Society and Democracy in Nineteenth Century Europe: Entanglements, Variations, Conflicts, 31 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber mit sowie je paper eine Briefmarke im Wert von 0,55 Euro oder einen "Coupon Réponse International " (für Besteller aus dem Ausland)

Please send a self addressed label and postage stamps in the amount of 0,55 Euro or one "Coupon-Réponse International" (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-paper requested

Bestellschein ***Order Form***

Absender / Return Address:

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Presse- und Informationsreferat
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin-Tiergarten

Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion paper(s):

Please send me the following Discussion paper(s):

Bestell-Nr. / Order no.	**Autor/in, Kurztitel / Author(s) / Title(s) in brief**