



Les apories de l'aide internationale :

Le cas des politiques de soutien aux organisations de la société civile syrienne

Par Isabel Ruck

Isabel RUCK

Politologue de formation et spécialiste du Moyen-Orient, Isabel Ruck occupe la fonction de Responsable de la recherche et de la coordination scientifique au sein du CAREP Paris. Depuis 2012, elle est également chargée de cours à Sciences Po Paris.

Table des matières

Table des matières	1
Introduction.....	2
<i>Comment la société civile est devenue le « dada » des politiques du développement.....</i>	<i>4</i>
La « société civile » : nouveau fer de lance des politiques de développement à partir de 1990	6
Le 11 septembre 2001 : un tournant dans les politiques du « civil society empowerment »	7
Les politiques de l'« empowerment » au moment des Printemps arabes.....	8
<i>Les apories de l'aide internationale sur les organisations de la société civile : le cas syrien.....</i>	<i>10</i>
Une aide captée par le régime syrien.....	12
Tensions entre acteurs humanitaires et acteurs de la société civile.....	16
Société civile : tropisme des bailleurs <i>versus</i> ruse du régime	17
Les conséquences de la professionnalisation des OSC	20
Le risque d'une dépendance financière et politique des OSC	23
Conclusion	24

L'aide n'a jamais été un transfert inconditionnel de ressources.
Teresa HAYTER, *Aid as imperialism*, 1971.

Introduction

Depuis la fin des années 1990, la promotion de la société civile est devenue le fer de lance de la politique des bailleurs de fonds au Moyen-Orient. Louée comme « moteur pour la démocratie » ou comme un « troisième secteur¹ » après l'État et le marché, la promotion de la société civile est clairement interprétée par ces derniers comme un progrès démocratique.

Les Nations unies ont depuis longtemps reconnu le rôle des organisations de la société civile dans la réalisation des objectifs du développement. Depuis le rapport du PNUD² sur le développement humain en 1992³ et celui sur la « sécurité humaine⁴ » deux ans plus tard, les organisations de la société civile sont considérées comme des acteurs cruciaux à mobiliser en ce sens. L'OCDE estime de plus que ces dernières ont un rôle majeur dans la lutte contre la corruption⁵.

Paul Balta a déjà souligné la problématique de la notion de « société civile » dans son étude sur la Déclaration de Barcelone⁶. La notion renvoie en effet à une conception libérale de la société et de l'État qui sépare l'individu de ses allégeances communautaires. Elle se base sur un postulat fondamental selon lequel « la société civile est nécessairement une émanation de la société, ce qui est une garantie de son autonomie par rapport à l'État⁷ ».

Dans le cas des sociétés arabo-musulmanes, l'idée d'une société civile politisée, indépendante de l'État et des allégeances communautaires fait son apparition dans les années 1980⁸, importée d'Occident. La tension qui est née d'une nouvelle conception, entre un référentiel sociétal traditionnel dominé par les liens familiaux, tribaux ou

¹ Amitai ETZIONI, "The third sector and domestic missions", in: *Public Administration Review*, 1973, pp. 314- 323. Voir aussi : Theodore LEVITT, *The third sector: New tactics for a responsive society*. New York, Macon Press, 1973.

² Programme des Nations unies pour le Développement, PNUD.

³ PNUD, *Rapport Mondial sur le développement humain*. Paris, Economica, 1992.

⁴ PNUD, *Human Development Report*. New York: Oxford University Press, 1994.

⁵ OCDE, Support to Civil Society: Emerging evaluation lessons, evaluation insights, n° 8, International NGO Training and Research Center, UK, 2013, <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/Evaluation%20Insight%20Civil%20Society%20FINAL%20for%20print%20and%20WEB%2020131004.pdf>> (consulté le 18/12/2020)

⁶ Voir notamment, Paul BALTA, « Dialogue culturel et société civile dans le processus de Barcelone », in : Jean-Robert HENRY et Gérard GROC (dir.), *Politiques méditerranéennes entre logiques étatiques et espace civile : une réflexion franco-allemande*. Paris, Karthala, 2000, pp. 223-230.

⁷ Jude HOWELL, "In their Own Image: Donor Assistance to Civil Society" in: *Lusotopie*, n° 9, 1^{er} semestre 2002, pp. 117-130, p. 120. Voir aussi, Anonymous, "The post Washington consensus development", in: *UKEssays*, November 2018, <<https://www.ukessays.com/essays/international-studies/the-post-washington-consensus-development.php?vref=1>> (consulté le 15/08/2020).

⁸ Paul BALTA, *art. cit.* ; Voir aussi : Hamid EL AMOURI, « Les sociétés civiles au Maghreb ou le bon usage de la modernité », in : *Eurorient*, n° 1, septembre 1997.

communautaires et celui renvoyant à la modernité, se retrouve dans la traduction de la notion de « société civile » en langue arabe. Le terme peut en effet se traduire par *mujtama' ahli*, qui se rapporte à la racine *ahl* (famille) et renvoie aux solidarités communautaires, soit par *mujtama' madani*, qui vient de la racine *madina* (ville) et est donc lié à l'idée de citoyenneté et de citoyenneté⁹. Dans leurs usages, leurs significations changent en fonction des contextes nationaux. Amr Hamzawy note par exemple que la *mujtama' ahli* désigne les mouvements islamiques en Égypte¹⁰, alors que Karam Karam fait remarquer qu'elle renvoie davantage à la « société privée » dans le contexte libanais¹¹.

Selon la politologue Laura Ruiz de Elvira, la distinction entre les deux termes « *mujtama' ahli* » et « *mujtama' madani* » traduit en Syrie une position politique par rapport au régime. Selon cette dernière, « le terme *madani* est utilisé [en Syrie] aussi bien par les militants des droits de l'Homme que par les opposants au pouvoir, alors que le terme *ahli* est employé par les autorités et les acteurs sociaux ayant opté pour une démarche plus conciliatrice envers le pouvoir. Le choix est aussi lié à l'idée selon laquelle *mujtama' ahli* serait un concept propre aux sociétés arabes, tenant compte de ses spécificités, alors que *mujtama' madani* serait exogène, exporté par l'Occident¹² ».

Depuis 2011, la Syrie est devenue l'un des premiers bénéficiaires de l'aide. L'Union européenne a, à elle seule, mobilisé plus de 17 milliards d'euros dans cette crise¹³. Cette aide a d'abord consisté à soutenir les mouvements de la société civile en 2011, avant de devenir plutôt humanitaire dès 2012. Rapidement, les organisations de la société civile

(ci-après OSC) ont endossé une double fonction, à savoir acteurs de la société civile et acteurs humanitaires délivrant une aide d'urgence dans les secteurs où l'État était défaillant. On entend donc par OSC des entités non-étatiques, à but non-lucratif, constituées par des personnes de la sphère sociale, distinctes de l'État et de l'économie de marché. Ces OSC comprennent notamment des associations locales (*community-based organisation*) et des organisations non-gouvernementales nationales (ONG).



Fig. 1 Organisations de la société civile.

⁹ Elisabeth LONGUENESSE, « La société civile syrienne face à la crise humanitaire », in : *Grotius International*, 2 juin 2015, < <https://grotius.fr/la-societe-civile-syrienne-face-a-la-crise-humanitaire/#.XwQ03SgzbZs> > (consulté le 07/07/2020).

¹⁰ Amr HAMZAWY, *Civil Society in the Middle East*. Berlin, Hans Schiller Verlag, 2003.

¹¹ Karam KARAM, *Le Mouvement civil au Liban : revendications, protestations et mobilisations associatives dans l'après-guerre*. Paris/Aix en Provence, Karthala/IREMAM, 2006.

¹² Laura RUIZ DE ELVIRA CARRASCAL, « L'État syrien de Bachar al-Assad à l'épreuve des ONG », in : *Maghreb-Machrek* n° 203, Paris, ESKA, 2010.

¹³ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Syria Fact Sheet, < https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en > (consulté le 24/06/2020).

En Syrie, presque toutes les OSC ont participé de près ou de loin à « l'aide d'urgence », autrement dit à ce qui ne devait être qu'une aide ponctuelle. Or, cela fait maintenant neuf ans (de 2012 à 2021) que cette aide perdure en Syrie¹⁴. La prolongation de l'aide humanitaire rend la distinction entre *aide au développement* et *aide humanitaire* de plus en plus obsolète¹⁵, une observation qui n'est pas sans conséquences sur le terrain comme nous allons le voir dans cette étude. C'est pour des raisons de simplification et de cohérence que nous avons préféré l'appellation plus générale d'*aide internationale* dans le cadre de ce papier.

Comment cet afflux massif d'argent étranger a-t-il impacté la dynamique du conflit syrien ? Quel est l'impact de l'aide internationale sur les OSC syriennes opérant sur le terrain ? Comment l'aide internationale a-t-elle fait et défait les aspirations de ces dernières ? Quels problèmes soulève cette aide pour ces acteurs ?

Pour répondre à ces questions, notre analyse s'appuie entre autres sur une série d'entretiens menés tout au long de l'année 2020 avec une dizaine d'activistes et de responsables d'ONG syriennes, ainsi que des observations tirées d'un précédent travail de chargée de projet « Grands bailleurs de fonds » pour le compte d'une ONG française.

Comment la société civile est devenue le « dada » des politiques du développement

C'est à partir des années 1990 que la notion de « société civile » - présentée comme un acteur crucial dans l'effondrement du communisme et des transitions démocratiques des années 1980 et 1990¹⁶ par des théoriciens libéraux - est devenue un élément essentiel des stratégies de coopération internationale. Nombre d'opérateurs du Nord comme du Sud (dits aussi « courtiers du développement¹⁷ ») se sont alors affichés comme des « acteurs de la société civile¹⁸ ». Depuis, le « renforcement des sociétés civiles » (*civil society empowerment*), pensé comme étant à la fois condition d'existence d'une

¹⁴ Pour tracer les flux de l'aide humanitaire vers la Syrie durant cette période, se référer au Financial Tracking Service de l'UNOCHA, <<https://fts.unocha.org/countries/218/summary/2020>> (consulté le 12/08/2020).

¹⁵ Marie-Dominique PERROT, « L'humanitaire et le développement en quête de continuité », in : *L'Homme et la société*, n° 129, 1998, pp. 17-28. Voir aussi, Jean Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Aide humanitaire ou aide au développement ? La famine de 2005 au Niger », in : *Ethnologie française*, 2011, vol. 41, pp.415-429.

¹⁶ Samuel P. HUNTINGTON, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma, 1992.

¹⁷ Thomas BIERSCHEK et al., *Courtiers en développement : Les villages africains en quête de projets*. Paris/Mayance, Karthala/APAD, 2000.

¹⁸ Gautier PIROTTE, « La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement », in : *Revue de la régulation*, Vol. 7, Printemps 2010.

démocratie libérale et indicateur du bon avancement du processus de démocratisation¹⁹, est devenu le leitmotiv des politiques de développement.

Dans une telle perspective, la société civile est définie comme :

Le domaine de la vie sociale organisée qui est ouverte, volontaire, auto-génératrice, au moins partiellement autosuffisante, autonome de l'État, et liée par un ordre juridique ou un ensemble de règles partagées... [et qui] implique des citoyens agissant collectivement dans une sphère publique pour exprimer leurs intérêts, passions, préférences et idées, échanger des informations, pour atteindre des objectifs collectifs, pour faire des demandes à l'État, améliorer la structure et le fonctionnement de ce dernier et responsabiliser les fonctionnaires²⁰.

Plusieurs auteurs ont étudié ce que cette vision de la société civile²¹, qui prédomine dans les institutions internationales, y compris chez les bailleurs de fonds multilatéraux, doit au référentiel socio-historique occidental et à la pensée néolibérale²² dans lesquels elle s'inscrit.

Depuis le début des années 1990, l'agenda de la « bonne gouvernance », imposé comme objectif majeur de la nouvelle politique de développement ayant suivi le consensus de Washington²³, a ainsi placé la notion de société civile au cœur d'initiatives visant à la fois à bâtir des institutions démocratiques favorisant une plus grande participation politique et à soutenir l'émergence d'économies de marché plus compétitives. L'appui au développement des organisations non gouvernementales par des bailleurs internationaux, tels que la Banque mondiale, a constitué le fer de lance de ces stratégies²⁴.

¹⁹ Larry DIAMOND, *The Democratic Revolution: Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World*. New York, Freedom House, 1991.

²⁰ Traduction auteur. Citation originale : "The realm of organized social life that is open, voluntary, self-generating, at least partially self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules... [and which] involves citizens acting collectively in a public sphere to express their interests, passions, preferences, and ideas, to exchange information, to achieve collective goals, to make demands on the state, to improve the structure and functioning of the state, and to hold state officials accountable". Extrait de Larry DIAMOND, *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University, 1999, p. 221.

²¹ Pour une approche philosophique de la notion, voir : David LEWIS, "Civil Society in Non-Western Contexts: Reflections on the Usefulness of a Concept", *Civil Society Working Paper*, 13, 2001, <http://eprints.lse.ac.uk/29052/1/CSWP13_web.pdf> (consulté le 13/08/2020).

²² Voir : Michel OFFERLE, *La société civile en question*. Paris, La Documentation française, 2003. Voir aussi : John EHRENBERG, *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York, New York University Press, 1999.

²³ Pour une étude sur les politiques de développement du post-Washington consensus, voir : Joseph STIGLITZ, "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", in: Ha-Joon Chang, Joseph Stiglitz, *World Bank: the rebel within*, 1st ed. New York, Anthem, 2001, pp. 17-56.

²⁴ David LEWIS, "Civil Society in Non-Western Contexts: Reflections on the Usefulness of a Concept", *Civil Society Working Paper*, 13, 2001, <http://eprints.lse.ac.uk/29052/1/CSWP13_web.pdf> (consulté le 13/08/2020).

La « société civile²⁵ » : nouveau fer de lance des politiques de développement à partir de 1990

La Banque mondiale affirmera d'ailleurs en 1990²⁶ que les sociétés civiles sont plus efficaces que les institutions publiques pour fournir des services aux plus démunis. Elle transformera son « Unité d'appui aux Organisations non-gouvernementales » en « Unité d'appui aux Organisations non-gouvernementales et à la société civile²⁷ » pour bien marquer l'importance nouvellement accordée à cette dernière dans leurs programmes de développement.

Dans ces programmes, le mot d'ordre était désormais « *civil society empowerment* ». Une notion en réalité assez vide, dont le mérite consiste essentiellement à donner aux acteurs du développement (bailleurs et bénéficiaires) l'impression de se comprendre tout en signifiant pour tout un chacun des objets et des réalités sociales différents. Un autre mérite de cette expression est d'esquiver les rapports de dépendance et de domination noués sous couvert de « soutien » ainsi que l'orientation politique que peut avoir cette aide²⁸. Zimmerman parle ainsi de l'*empowerment* comme une forme de « soft influence » permettant d'orienter les valeurs des acteurs et organisations de la société civile locale en suggérant – parfois via les programmes des donateurs – des objectifs et des stratégies pour arriver à un changement²⁹, γ compris un changement de régime. La définition des « organisations de la société civile » donnée par le Centre pour la démocratie et la gouvernance de l'USAID est à ce titre éloquente puisqu'elles γ sont présentées comme des *Non-state organizations which can act as a catalyst for democratic reform* (« Organisations non-gouvernementales pouvant agir comme catalyseurs pour la réforme démocratique³⁰ »).

Les actions menées au titre de l'*empowerment* sont très diverses. Elles peuvent aller du simple renforcement de capacités organisationnelles et managériales d'une association à un soutien psychologique et familial. Mais elles ont en commun d'imposer – via des programmes de développement – la vision des priorités qui est celle des bailleurs. Les organisations de la société civile sont souvent assujetties à une politique de développement prédéterminée. La politiste italienne Annalisa Furia, qui définit l'aide internationale aux sociétés civiles comme une « donation » au sens bourdieusien, rappelle ainsi qu'elle « se rapporte aux relations de pouvoir, aux hiérarchies économiques et à la

²⁵ Michael WALZER, "The Civil Society Argument" in: Chantal MOUFFE (ed.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. London, Verso, 1992, pp. 89-107.

²⁶ Jude HOWELL, "In their Own Image: Donor Assistance to Civil Society" in: *Lusotapie*, n° 9, 1^{er} semestre 2002, pp. 117-130.

²⁷ Jude HOWELL, *art. cit.*

²⁸ Tomohisa HATTORI, "Reconceptualizing Foreign Aid", in: *Review of International Political Economy*, Vol. 8, Issue 4, 2001, pp.633-660.

²⁹ Entretien avec Mutasem SYOUFI, 14 octobre 2020. Dans cet entretien, M. Syoufi relate notamment son expérience personnelle avec des projets de l'Union Européenne. Voir également : Marc A. ZIMMERMAN, « Empowerment Theory: psychological, organizational and community levels of analysis » in: R. JULIAN & S. EDWARDS (eds.), *Handbook of community psychology*. New York, Kluwer/Plenum Publishers, 2000.

³⁰ Jude HOWELL, *art.cit.*, p. 124.

logique de domination³¹ » : elle est créatrice d'obligations (comme le respect de l'agenda politique du donateur) et d'une domination légitime, pour paraphraser Bourdieu³².

Foley et Edwards, décrivent quant à eux un certain « opportunisme opérationnel³³ » dans le comportement des bailleurs. Ces derniers prétendent ainsi offrir une marche de manœuvre aux organisations de la société civile alors que la survie de celles-ci dépend de leur bon vouloir, lui-même soumis à des variations en fonction des changements du contexte géopolitique.

Le 11 septembre 2001 : un tournant dans les politiques du « civil society empowerment »

L'année 2001 constitue incontestablement un tournant dans les politiques d'aide internationale. Les attaques du 11 Septembre eurent en effet des répercussions considérables sur la manière dont les bailleurs de fonds percevaient les sociétés civiles du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). La popularisation du concept de « guerre contre le terrorisme » a véhiculé des schémas interprétatifs qui ont influencé les politiques de développement. Deux approches des bailleurs vis-à-vis des organisations de la société civile se dégagent clairement après 2001.

Une *première approche*, que nous appellerons l'approche du *proxy*, envisage les OSC comme un maillon à mobiliser dans la lutte contre le terrorisme et la réforme démocratique. Cette stratégie était liée à l'idée répandue dans les cercles décisionnels américains selon laquelle le terrorisme était essentiellement une affaire de pauvreté et de manque d'éducation. L'influence de ce discours est perceptible dans le changement des politiques des bailleurs dans la période post-2001. Ainsi, la Banque mondiale, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et le Bureau américain pour l'assistance étrangère (*Foreign Assistance Office*) ont commencé à miser sur la « réduction de la pauvreté » et « l'accès à l'éducation » comme stratégies de soutien à la société civile dès la fin de l'année 2001. Les exemples irakien et afghan fournissent des mises en application concrètes de ce discours devenu politique. En 2004, les États-Unis ont envoyé à eux seuls plus de 18,6 milliards de dollars en Irak³⁴. L'aide internationale a enregistré une hausse de 16,5 milliards de dollars américains entre 2001 et 2005³⁵, dont

³¹ Annalisa FURIA, *The Foreign Aid Regime: Gift-Giving, States and Global Dis/Order*. London, Palgrave Pivot, 2015.

³² Pierre BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*. Paris, Seuil, 1997.

³³ Michael FOLEY and Bob EDWARDS, "The Paradox of Civil Society", in: *Journal of Democracy*, Vol. 7, n° 3, 1996, pp. 38-53, <<http://www.hcs.harvard.edu/summercamp/wp-content/uploads/2012/08/The-Paradox-of-Civil-Society.pdf>> (consulté le 13/08/2020).

³⁴ Ngaire WOODS, "Shifting Politics of foreign aid", in: *International Affairs*, Vol. 81, n° 2, 2005, pp. 393-409, <https://www.chathamhouse.org/publications/ia/archive/view/159045/inta_457.pdf> (consulté le 23/06/2020).

³⁵ Gilles CARBONNIER, « L'aide du développement une fois de plus sous le feu de la critique », in : *Revue internationale de politique de développement*, 2010, n° 1, pp. 141-148, p. 144.

plus de la moitié a été allouée à ces deux pays et à leurs « sociétés civiles » pour la « lutte contre le terrorisme ».

Une *deuxième approche*, davantage dictée par des intérêts sécuritaires et économiques, envisage la société civile comme un danger potentiel que seul le maintien d'un régime autoritaire peut effectivement contenir. Cette stratégie a été mise en œuvre en Égypte et en Libye, où l'aide internationale et américaine a plutôt été utilisée pour favoriser le maintien du dirigeant politique au pouvoir³⁶.

Les politiques de l'« empowerment » au moment des Printemps arabes

Le Printemps arabe a exposé au grand jour ces deux approches des bailleurs vis-à-vis des sociétés civiles arabes. Un simple regard jeté au budget alloué par les États-Unis au cours de la première année et demie après les soulèvements s'avère très instructif à cet égard. Seulement 2,2 milliards de dollars d'aide ont été envoyés pour soutenir les sociétés civiles dans les pays touchés. Toutes proportions gardées, rappelons que les États-Unis avaient engagé 128 milliards de dollars au cours des quatre années du plan Marshall en Europe après la Seconde Guerre mondiale³⁷.

Pour ce qui est de l'Union Européenne (UE), le bilan n'est guère meilleur. La nature de la promotion de la démocratie par l'UE au Moyen-Orient et en Afrique du Nord n'a pas été véritablement remise en cause par les soulèvements arabes, bien que l'UE ait mis en place un certain nombre d'instruments³⁸ visant à soutenir les sociétés civiles dans des situations de transition et de conflits. Bruxelles a opté pour un soutien conditionnel aux transitions politiques (démocratisation) et économiques (économie du marché³⁹), prouvant par-là que les politiques de soutien de l'UE ne répondent pas seulement aux situations des sociétés civiles dans les pays bénéficiaires, mais surtout aux dynamiques internes des institutions européennes. Ce constat a conduit certains analystes, à l'instar de Benoît Challand, à souligner la continuité structurelle de la politique d'aide de l'UE dans le cas des Printemps arabes, une politique qu'il qualifie de *business as usual*⁴⁰. L'inertie bureaucratique⁴¹ qui règne dans les différentes institutions de l'UE, la rigidité (*path*

³⁶ Voir: Shadi HAMID, "Islamism, the Arab Spring and the Failure of America's Do-Nothing Policy in the Middle East", in: *The Atlantic*, 9 October 2015, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/middle-east-egypt-us-policy/409537/>> (consulté le 24/04/2020).

³⁷ *Ibid.* Voir aussi Shadi HAMID, *Temptations of Power: Islamists and Illiberal Democracy in a New Middle East*. Oxford, Oxford University Press, 2015.

³⁸ Comme l'Instrument pour la stabilité ou encore la Politique européenne de voisinage (PEV).

³⁹ Beata PARAGI, *Foreign Aid in the Middle East: In search of Peace and Democracy*. London, I.B. Tauris, 2019, p. 123.

⁴⁰ Benoît CHALLAND, "Revisiting Aid in the Arab Middle East", in: *Mediterranean Politics*, Vol. 19, n° 3, 2014, pp.281-298; Voir aussi : Michelle PACE, "The Politics of Foreign Aid in the Arab World: The Impact of the Arab Spring", *LSE Blogs*, <<https://blogs.lse.ac.uk/mec/2015/03/20/the-politics-of-foreign-aid-in-the-arab-world-the-impact-of-the-arab-uprisings/>> (consulté le 24/04/2020).

⁴¹ Au sein de l'UE il existe une différence entre l'institution qui décide de l'aide et l'institution qui l'attribue.

dépendance⁴²) et un certain tropisme autour de la notion de « société civile » sont autant de facteurs qui contribuent à faire passer les bailleurs internationaux à côté de certaines réalités du terrain. L'approche européenne des sociétés civiles dans le monde arabe n'a ainsi pas beaucoup évolué depuis la Déclaration de Barcelone de 1995, dans laquelle les États européens ont reconnu la société civile comme un « élément essentiel » dans le dispositif de coopération⁴³ (notamment culturelle), sans toutefois préciser la direction et la forme que devait prendre cette coopération.

Bien qu'une partie de l'aide internationale ait permis de soutenir les mouvements contestataires et révolutionnaires dans le monde arabe, soit sur le plan logistique et/ou dans le soutien organisationnel, on peut s'interroger sur la légitimité du principe du « *civil society empowerment* », ce discours devenu hégémonique au sein des institutions donatrices, et se demander si le fonctionnement actuel de l'aide internationale est réellement la meilleure option pour appuyer et/ou consolider des sociétés civiles émergentes dans le monde arabe et ailleurs.

Si la littérature sur l'aide internationale est abondante⁴⁴, peu de chercheurs ont analysé les conséquences de cette aide sur les OSC dans le monde arabe⁴⁵. Le politologue et professeur jordanien de l'Université de SOAS à Londres, Adam Hanieh, a signalé dès le début du Printemps arabe que l'aide internationale risquait d'être un frein au développement socio-politique des sociétés arabes, car elle repose sur des stratégies néolibérales classiques qui répondent avant tout à des logiques de marché⁴⁶. Bien que

⁴² « La notion de *path dependence* ou dépendance au chemin emprunté s'est développée en science politique au cours des années 1990, pour souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. Cette notion est centrale pour les approches néo-institutionnalistes historiques qui cherchent à rendre compte de la continuité des trajectoires des politiques publiques. » cité dans Bruno PALIER, « Path Dependence (Dépendance au chemin emprunté) », in : *Dictionnaire des Politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 411-419, p. 411.

⁴³ Paul BALTA, « Gros Plan - Les enjeux de la Conférence de Barcelone », in : *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome XXXIV, 1995, <http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1995-34_15.pdf> (consulté le 11/08/2020).

⁴⁴ Voir notamment l'ouvrage de Gilbert RIST, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London, Zed Books, 2014. Gilbert Rist caractérise l'aide internationale (pour le développement) comme une sorte de « religion moderne », une foi à laquelle les gens s'accrochent, un terme « fétichiste ». Selon lui, le développement est un projet occidental intéressé qui vise à trouver de nouveaux marchés pour les produits et technologies occidentales.

⁴⁵ Sur les conséquences néfastes de cette politique, voir : Adam HANIEH, "Egypt's Orderly Transition : International Aid and the Rush to Structural Adjustment", in: B. Haddad, R. Bsheer & Z. Abu-Rish (eds.), *The Dawn of the Arab Uprisings: End of an old order?*, London, Pluto Press, 2011. Voir encore: Steve HEYDEMANN, "Embracing the Change, Accepting the Challenge? Western Response to the Arab Spring", in: R. ALCARO & M. HAUBRICH-SECO (eds.), *Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising*. Rome, Nuova Cultura, 2012. Voir encore : J.-P. CASSARINO, "Reversing the Hierarchy of Priorities in EU-Mediterranean Relations", in: J. PETERS (ed.), *The European Union and the Arab Spring*. Lanham, Lexington Books, 2012.

⁴⁶ Adam HANIEH, "'Egypt's 'Orderly Transition'? International Aid and the Rush to Structural Adjustment", in: *Jadaliyya – Ezine*, 2011, traduction de l'auteur, <<https://www.jadaliyya.com/Details/24041/Egypt%20s-'Orderly-Transition'-International-Aid-and-the-Rush-to-Structural-Adjustment>> (consulté le 21/05/2020)

l'analyse de Hanieh puisse paraître trop simpliste car systémique, il n'en reste pas moins que ses conclusions se vérifient largement auprès des OSC sur le terrain.

Après avoir tenté de dresser en introduction les grandes lignes socio-historiques de l'aide internationale, nous nous tournons dès à présent vers l'étude du cas syrien. Ce dernier est aujourd'hui le plus symptomatique des problèmes qui entourent l'aide internationale, et plus particulièrement le « *civil society empowerment* ».

Les apories de l'aide internationale sur les organisations de la société civile : le cas syrien

Dès 2011, la Syrie est devenue le centre d'attention de tous les bailleurs de fonds, multilatéraux, étatiques et privés. Selon le *Global Humanitarian Assistance Report 2019*, la Syrie représente à elle seule 13 % du total des fonds allouables par pays⁴⁷. Les Nations unies y ont envoyé plus de 32 milliards de dollars entre 2012 et 2019, notamment à travers le Plan national de réponse et d'assistance humanitaire pour la Syrie (SHARP)⁴⁸. L'essentiel de cette somme était destiné à l'aide d'urgence (*emergency relief*) et au soutien des organisations de la société civile (OSC), composées d'acteurs humanitaires, d'activistes des droits de l'Homme ou encore d'associations locales travaillant dans le secteur éducatif. En neuf années de guerre, les activistes syriens ont effectivement donné vie à une remarquable arène civile, qui aspirait à endosser le nouveau rôle de contre-pouvoir⁴⁹. En effet, il n'existait pas de société civile politisée en Syrie avant 2011⁵⁰ ; même si des associations de bienfaisance⁵¹ y opéraient avant 2011, elles n'étaient pas porteuses de la vision politisée et cohérente d'une société civile indépendante de l'État. Comme l'ont décrit Salam Kawakibi et Wael Sawah, « tous prétend[ai]ent incarner une véritable société civile tout en s'accusant d'exploiter [cette étiquette] pour atteindre des objectifs incompatibles avec le vrai sens et les vertus de la société civile⁵² ».

⁴⁷ Global Humanitarian Assistance Report 2019, Development Initiatives, 2019, <<http://devinit.org/wp-content/uploads/2019/09/GHA-report-2019.pdf>> (consulté le 21/07/2020). Le rapport note également que sur la période allant de 2000 à 2017, l'aide au développement a diminué, alors que l'aide humanitaire n'a cessé d'augmenter compte tenu de la prolongation des interventions humanitaires

⁴⁸ Humanitarian aid during the Syrian Civil War, Wikipedia, <https://en.wikipedia.org/wiki/Humanitarian_aid_during_the_Syrian_Civil_War> (consulté le 17/06/2020).

⁴⁹ Sur le principe du contre-pouvoir de la société civile dans le monde arabe, voir Benoît CHALLAND, "The Counter-Power of Civil Society and the Emergence of a New Political Imaginary in the Arab World", in: *Constellations*, Vol. 18, n° 3, 2011, pp. 271-283.

⁵⁰ Depuis 1963, le champ associatif syrien était marqué par une inertie. Pour aller plus loin, voir : Laura RUIZ DE ELVIRA CARRASCAL, « L'État syrien de Bachar al-Assad à l'épreuve des ONG », in : *Maghreb-Machrek*, n° 203, Paris, ESKA, 2010.

⁵¹ Laura RUIZ DE ELVIRA CARRASCAL, *Vers la fin du contrat social en Syrie : associations de bienfaisance et redéploiement de l'État (2000-2011)*. Paris, Karthala, 2019.

⁵² Salam KAWAKIBI et Wael SAWAH, "The Emergence and Evolution of Syria's Civil Society", in: Salam KAWAKIBI, *Syrian voices from pre-revolution Syria: Civil Society against all odds*, Hivos, Knowledge Programme Civil Society in *West Asia*, Special Bulletin 2, April 2013, p. 9.

Entre 2011 et 2017, le nombre d'OSC syriennes a atteint un niveau qui dépassait largement le nombre total d'OSC enregistré en Syrie depuis 1959. En effet, le nombre d'organisations enregistrées entre 1959 et 2010 auprès du Ministère des Affaires sociales et du Travail (MAST) en Syrie était de 1074, dont 85 % opéraient à Damas et ses environs, Alep, Hama, Homs, Lattaquié et Tartous. Seulement 15 % des organisations intervenaient également dans les provinces de Raqqa, Deir ez-Zor, Hassaké, Deraa, Suweida et Quneitra. Si la guerre a ainsi favorisé une distribution géographique plus égalitaire des OSC à travers le pays (Fig. 2), celle-ci s'est surtout faite en réponse à l'absence de l'État. Ce sont des OSC qui ont subvenu massivement aux besoins et aux premières nécessités des citoyens. Selon les chiffres avancés par l'ONG syrienne « Citizens for Syria », basée à Berlin, 40 % de ces OSC travaillent d'ailleurs dans le domaine de l'aide humanitaire et 50 % dans le domaine du développement⁵³.

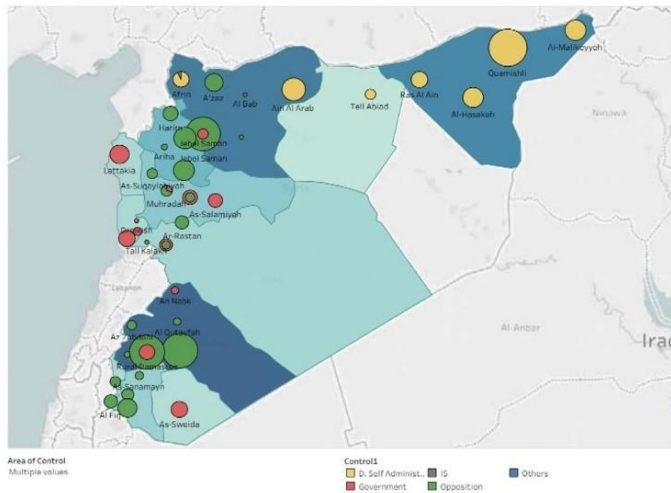


Fig. 2 Distribution géographique des OSC en Syrie.
Source : Zaidoun al-Zoua'bi & Khaled Iyad, "Syrian Civil Society Organizations: Reality and Challenges", *Citizens For Syria*, Research Paper, March 2017.

L'évolution fulgurante du nombre de ces OSC a été en partie rendue possible grâce à l'aide internationale, que celle-ci fût financière ou sous forme de transmission de savoir, de renforcement des capacités ou de mise en réseau⁵⁴. À titre d'exemple, citons le soutien financier de l'ONG internationale Democracy Council (DC), dans la région de la Ghouta orientale, aux associations locales. Selon Mutasem Syoufi, actuel Directeur exécutif de l'ONG syrienne The Day After⁵⁵ et ancien employé de DC, « ce soutien financier a permis à des initiatives locales de se développer (mise en place de services publics, d'un centre médical, d'une école, etc.) à un moment où le soutien des donateurs régionaux allait ailleurs⁵⁶ ». Malgré quelques « success stories » çà et là, les mécanismes de l'aide internationale (Fig. 3 à 5) ont surtout fait émerger cinq problèmes majeurs pour les organisations de la société civile (ONG nationales et associations locales) opérant à l'intérieur de la Syrie.

⁵³ Zaidoun AL-ZOUA'BI & Khaled IYAD, "Syrian Civil Society Organizations: Reality and Challenges", *Citizens For Syria Research Paper*, March 2017, <https://citizensforsyria.org/OrgLiterature/Syrian_CSOS_Reality_and_challenges_2017-CfS_EN.pdf> (consulté le 23/07/2020).

⁵⁴ Frances TOPHAM SMALLWOOD, "International donor support brings mixed blessings for Syrian civil society", Rosa Luxemburg Stiftung, <<https://www.rosalux-lb.org/index.php/en/on-revolution/articles/itemlist/user/627-superuser?start=0>> (consulté le 21/05/2020).

⁵⁵ The Day After, une ONG syrienne qui œuvre pour la transition démocratique en Syrie : <<https://tda-sy.org/>>

⁵⁶ Entretien avec Mutasem SYOUFI, réalisé le 14 octobre 2020.

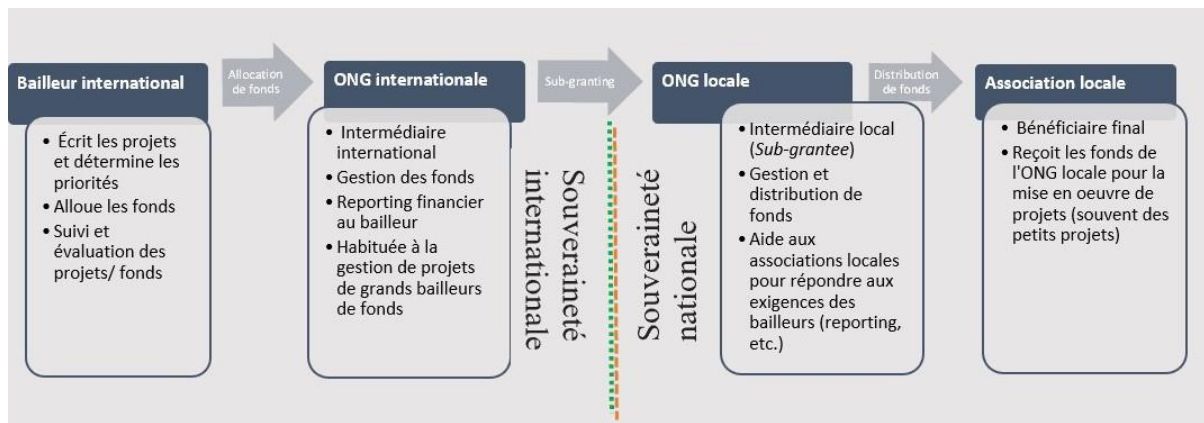


Fig. 3 Mécanisme d'un financement en cascade, via une ONG internationale.

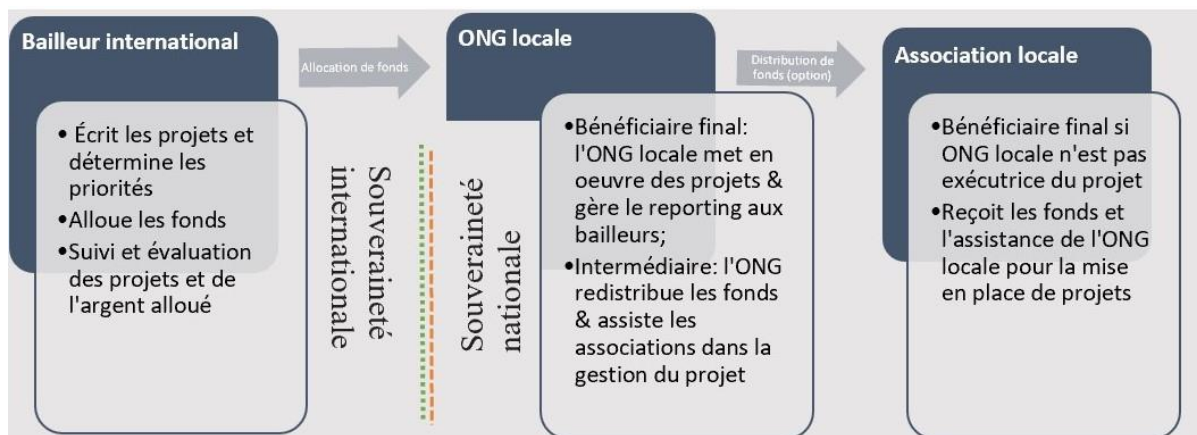


Fig. 4 Mécanisme d'un financement direct aux organisations locales.



Fig. 5 Mécanisme d'un financement via les agences de l'ONU - Type « Early Recovery ».

Une aide captée par le régime syrien

Les bailleurs de fonds multilatéraux et étatiques ont été confrontés à un obstacle majeur dès lors qu'il s'agissait d'œuvrer directement sur le terrain syrien, domaine de souveraineté nationale. Dans un tel cas, la coopération des autorités gouvernementales

syriennes est légalement requise. La volonté d'apporter un soutien aux sociétés civiles locales, dans l'observation des normes internationales⁵⁷ d'un côté et dans le respect de la souveraineté nationale des États de l'autre, est un défi fondamental pour l'aide internationale. De cette tension découle une politique inhérente au déploiement de cette aide, à savoir : dans quelle mesure les bailleurs de fonds sont-ils capables et désireux d'agir en toute indépendance dans la sphère souveraine des États lors de situations de crise ?

Du point de vue du droit international, le gouvernement syrien reste souverain et décisionnaire des actions se déroulant sur son territoire, même si cette vision est mise à mal par l'ingérence russo-iranienne en Syrie⁵⁸. En conséquence, les organisations humanitaires multilatérales et internationales ne peuvent opérer sur le sol syrien sans l'accord du régime de Bachar al-Assad (**Fig. 3 à 5**). Ce dernier n'a d'ailleurs pas rechigné à invoquer la résolution 46/182 du Conseil de sécurité des Nations unies, qui stipule le rôle prépondérant de l'État dans la gestion de l'aide humanitaire sur son territoire⁵⁹. En se positionnant au centre des opérations d'aide, le gouvernement a su mettre en place divers processus de contrôle via l'octroi (ou non) d'autorisations et de visas de travail⁶⁰. Cette technique est couramment utilisée par des régimes autoritaires, puisqu'elle leur permet de faire pression sur les organisations humanitaires afin qu'elles financent des projets de personnes ou d'organisations proches du régime⁶¹. C'est ainsi que les Nations unies ont payé jusqu'en 2016 quelque 700,000 de dollars à Syriatel⁶², compagnie de Rami Makhlouf, cousin de Bachar al-Assad.

Certaines organisations internationales ont fini par accepter les règles fixées par le gouvernement syrien en échange de l'accès au territoire et aux organisations de la société civile syrienne, bénéficiaires de leur aide. D'autres ont fait le choix d'opérer depuis les pays

⁵⁷ Depuis le traité de Westphalie de 1648, la souveraineté nationale d'un État sur son sol et sur sa population est inviolable.

⁵⁸ Sur ce point, il y a beaucoup de débats dans la communauté scientifique. Là où les uns y voient une continuité du système étatique et de la souveraineté, d'autres y voient un changement. Pour aller plus loin sur ce sujet, voir : Louise FAWCETT, "States and sovereignty in the Middle East : myths and realities", in: *International Affairs*, Vol. 93, n° 4, 2017, pp. 789-807 ; Voir aussi : William I. ZARTMAN, "States, boundaries and sovereignty in the Middle East: unsteady but unchanging", in: *International Affairs*, Vol. 93, n° 4, 2017, pp.937-948. Voir encore: Mohammed AYOUB, *Will the Middle East Implode?* Cambridge, Polity Press, 2014.

⁵⁹ Reinoud LEENDERS & Kholoud MANSOUR, "Humanitarianism, State Sovereignty and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War", in: *Political Science Quarterly*, Vol. 133, n° 2, 2018.

⁶⁰ La révocation et/ou la facilitation de visas est une technique couramment utilisée par des régimes autoritaires pour contrôler l'accès au territoire de travailleurs humanitaires étrangers. Sur ce sujet, voir : Kholoud MANSOUR, « Sanctions & Restrictions : Additional Challenges for a Limited Syrian Civil Space. How can the EU better support Syrian Civil Society? », Policy Brief and Recommendations, Dawlaty & Cairo Institute for Human Rights, July 2020, <<https://dawlaty.org/en/publications/sanctions-financial-restrictions-additional-challenges-for-a-limited-syrian-civic-space/>> (consulté le 12/10/2020)

⁶¹ Annie SPARROW, "How UN Humanitarian Aid has propped up Assad", in: *Foreign Policy*, 20/09/2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2018-09-20/how-un-humanitarian-aid-has-propped-up-assad>> (consulté le 31/07/2020).

⁶² Haid HAID, "Principled Aid in Syria: A Framework for International Agencies", *Chatham House Paper*, July 2019, p. 9.

voisins par des mécanismes d'un financement transfrontalier (*cross-border financing*). Cette pratique a été autorisée jusqu'à la fin de l'année 2019, à la suite de l'adoption de la résolution 2165⁶³ par le Conseil de Sécurité des Nations unies en 2014. Cette résolution a octroyé aux Nations unies un mandat de cinq ans leur permettant l'utilisation de quatre postes frontaliers (Bab al-Hawa et Bab al-Salam depuis la Turquie ; Yaroubiyah depuis l'Irak et Ramtha depuis la Jordanie) afin de mener des opérations humanitaires en Syrie sans la permission du gouvernement syrien⁶⁴. Toutefois, cette résolution du Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas pu être renouvelée au mois de janvier 2020, compte tenu de l'opposition de la Russie.

Dans le cas des organisations des Nations unies agissant directement sur le territoire syrien, à l'instar de l'OCHA⁶⁵, l'emprise du régime est probablement la plus visible et la

plus communément admise. Selon les propres mots de Stephen O'Brien, sous-secrétaire général des Nations unies pour les affaires humanitaires, les organisations humanitaires rattachées à l'ONU « doivent travailler avec les principaux ministères [syriens] pour soutenir la fourniture de services publics et d'aide humanitaire⁶⁶ ». Et malgré cette « coopération forcée », environ 75 % des demandes de livraison d'aide que l'ONU a adressé au gouvernement syrien sont restées sans réponse en 2015⁶⁷. Le gouvernement syrien leur impose même des listes d'organisations locales autorisées par le régime à collaborer avec les services des Nations unies⁶⁸. Il s'agit le plus souvent d'organisations proches du pouvoir. Deux organisations doivent être particulièrement citées, car elles agissent



Fig. 6 Tweet de la docteure Annie Sparrow.

⁶³ UN Security Council, "Resolution 2165 (2014)", United Nations, July 14, 2014, <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2165>> (consulté le 20/06/2020).

⁶⁴ Will TODMAN, "Cross-border Aid, Covid-19 and U.S. decisions in Syria", *Center for Strategic and International Studies Brief*, May 2020, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200508_Todman_Syria_v3_WEB%20FINAL%20UPDATED.pdf?BE2YtXjDLhqd31uwcQ85upTEPZphmqz> (consulté le 23/06/2020).

⁶⁵ Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies. Le OCHA a un bureau à Damas qui gère les opérations et la distribution des aides.

⁶⁶ Stephen O'BRIEN, "The UN is impartial in Syria as it is elsewhere", Letters, in: *The Guardian*, 01/09/2016, <<https://www.theguardian.com/world/2016/sep/01/the-un-is-impartial-in-syria-as-it-is-elsewhere>> (consulté le 18/06/2020).

⁶⁷ "Under-Secretary General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Stephen O'Brien, Statement to the Security Council on Syria", OCHA, 27 January 2016, <<https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/under-secretary-general-humanitarian-affairs-and-emergency-relief-29>> (consulté le 31/07/2020).

⁶⁸ *Ibid.*

comme de véritables « auxiliaires du gouvernement⁶⁹ », pour reprendre le terme utilisé par le rapport du Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies : le Croissant rouge syrien (ci-après SARC) et le Syria Trust for Development (STD). Comme on peut le lire dans le tweet (Fig. 6) de la docteure et professeure Annie Sparrow daté du 21 septembre 2018, « les Nations unies en Syrie, le Comité International de la Croix Rouge en Syrie et d'autres acteurs humanitaires sont contraints par le gouvernement syrien de collaborer avec le SARC – agent de l'appareil étatique. Des agents du renseignement se faisant passer pour des volontaires ont infiltré cette organisation et ont veillé à ce que les volontaires qui violaient la politique du régime soient arrêtés, voire tués ».

Cette situation montre que le régime syrien contrôle une partie significative de l'aide internationale à travers le SARC et le STD, laissant passer peu d'argent aux OSC dans les zones contrôlées par l'opposition. Selon Reinoud Leenders et Kholoud Mansour, environ 60 % des opérations humanitaires menées par des Nations unies en Syrie passeraient par le SARC. Quant au STD, celui-ci a été le partenaire du UNHCR en Syrie jusqu'aux sanctions européennes et américaines contre le trust. Plusieurs sources indiquent que le UNHCR aurait dépensé plus de 7,7 millions de dollars via le STD entre 2012 et 2016 et que l'OCHA lui aurait alloué plus de 751 000 dollars en 2016⁷⁰.

Cette situation a d'ailleurs donné lieu en septembre 2016 à une mobilisation de soixante-treize OSC syriennes, qui ont dénoncé dans une lettre ouverte⁷¹ la manipulation de l'aide internationale par le régime syrien et la complaisance des Nations unies. Ces OSC accusent les services de l'ONU et son principal partenaire syrien, le SARC, d'être sous l'influence du régime : « Les agences des Nations unies basées à Damas et leur principal partenaire, le SARC, ont pris des décisions influencées par le gouvernement syrien ». Et de poursuivre « [n]ous avons peu d'espoir que les agences des Nations unies basées à Damas ou le SARC prennent des mesures concrètes pour répondre aux violations des droits de l'Homme en Syrie d'une manière qui pourrait protéger le peuple syrien, ou qui puisse arrêter l'évacuation forcée de plusieurs régions... Nous avons peu d'espoir que la réponse humanitaire coordonnée par les Nations unies fonctionne indépendamment des priorités politiques du gouvernement syrien⁷² ». Fadi al-Dairi, co-fondateur de l'OSC Hand in Hand for Syria et l'un des signataires de la lettre, déplore que certains éléments rapportés par les OSC disparaissent tout simplement des rapports de l'OCHA à Damas⁷³.

⁶⁹ "An Evaluation of WFP's regional response to the Syrian crisis, 2011-2014", WFP Evaluation Office, April 2015, <<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp274337.pdf>> (consulté le 26/07/2020).

⁷⁰ Nick HOPKINS and Emma BEALS, "How Assad regime controls UN aid intended for Syria's children", in: *The Guardian*, 29/08/2016, <<https://www.theguardian.com/world/2016/aug/29/how-assad-regime-controls-un-aid-intended-for-syrias-children>> (consulté le 22/06/2020); voir aussi : Haid HAID, "Principled Aid", *art. cit.*, p. 7.

⁷¹ Lettre ouverte de 73 Organisations de la société civile syrienne, <<https://www.sams-usa.net/wp-content/uploads/2016/09/UN-Position-Paper-final-2.pdf>> (consulté le 18/06/2020).

⁷² *Ibid.*, traduction de l'auteur.

⁷³ Emma BEALS and Nick HOPKINS, "Aid groups suspend cooperation with UN in Syria because of Assad influence", in: *The Guardian*, 8 September 2016, <<https://www.theguardian.com/world/2016/sep/08/aid-groups-un-syria-concern-assad-united-nations>> (consulté le 18/06/2020).

D'autres sources relatent même que le gouvernement syrien aurait non seulement édité des plans d'intervention humanitaire de l'ONU afin de s'assurer de la « bonne » distribution des ressources, mais aussi les rapports de l'OCHA⁷⁴.

Il n'en reste pas moins que selon le droit international, le gouvernement syrien est toujours considéré comme souverain, ce qui lui octroie légalement la possibilité d'interdire toute action de la part d'organisations internationales sur son territoire, comme cela s'est passé pour les Mercy Corps, une ONG humanitaire américaine qui a été forcée de quitter le territoire syrien⁷⁵. Le fait qu'Al-Assad ait laissé agir les organisations des Nations unies sur son territoire constitue non seulement un moyen de renflouer les caisses de son économie de guerre, mais aussi une manière de s'approprier le champ de la « diplomatie humanitaire⁷⁶ ».

Tensions entre acteurs humanitaires et acteurs de la société civile

Depuis le début de la crise en Syrie, l'aide internationale a été à la fois humanitaire et développementaliste. Dès 2013, des structures de subsistance et de relèvement rapide (Early Recovery, ci-après ER) ont été mises en place par les Nations unies (cf. Fig. 5). Le ER est une approche qui répond essentiellement aux besoins de redressement qui surviennent pendant la phase humanitaire d'une situation de crise. Plus généralement, le ER permet d'utiliser les avantages de l'action humanitaire pour saisir les opportunités de développement, renforcer la résilience et établir un processus durable de sortie de crise⁷⁷.

L'ONU et la Banque mondiale ont appelé dès le début du conflit les acteurs de l'aide à appliquer une « approche nexus » (en travaillant ensemble dans les opérations humanitaires, de développement et de consolidation de la paix) pour rendre l'aide plus durable et veiller à ce qu'elle tente délibérément de prévenir la récurrence des conflits⁷⁸. Ce faisant, beaucoup de bailleurs internationaux ont canalisé leur aide à travers les structures de ER gérées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de

⁷⁴ Haid HAID, *art. cit.*, p. 8.

⁷⁵ Martin CHULOV and Emma BEALS, "Aid group Mercy Corps forced to close Damascus Operations", in: *The Guardian*, 23/02/2014, <<https://www.theguardian.com/world/2014/may/23/aid-group-mercy-corps-forced-to-close-damascus-operations-syria>> (consulté le 22/06/2020).

⁷⁶ L'idée derrière ce concept est que l'humanitaire prend l'habit du diplomate et qu'il entre ainsi dans une action politique. Bachar al-Assad, lui, fait justement le contraire. Il se sert du volet humanitaire de l'aide internationale pour pouvoir pénétrer le champ de la diplomatie humanitaire. Sur le concept de « diplomatie humanitaire », voir : Élise ROUSSEAU et Achille SOMMO, « Diplomatie humanitaire », in : Thierry BALZACQ, Frédéric CHARILLON et Frédéric RAMEL (dir.), *Manuel de diplomatie*. Paris, Presses de Sciences Po, 2018, pp. 291-306.

⁷⁷ Global Cluster for Early Recovery, UNDP, Geneva, <<https://www.europe.undp.org/content/geneva/en/home/partnerships/global-cluster-for-early-recovery--gcer-.html>> (consulté le 18/12/2020)

⁷⁸ "Aid in Limbo: Why Syrians deserve support to rebuild their lives", Joint Agency Paper Danish Refugee Council & Oxfam, Mars 2019, <<https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620630/bp-syria-recovery-120319-en.pdf>> (consulté le 18/12/2020).

l'ONU (OCHR) et le Programme de Développement des Nations unies, au lieu de soutenir directement les organisations de la société civile syrienne.

Dans les entretiens que nous avons pu mener avec des responsables d'organisations de la société civile syrienne, les conséquences néfastes de ce mécanisme ont été mentionnées à plusieurs reprises. Mutasem Syoufi, directeur exécutif de l'ONG syrienne The Day After, a estimé que « la manière dont l'ONU canalise et distribue ces fonds dicte le modèle de développement à l'intérieur de la Syrie⁷⁹ ». Cette analyse est partagée par Fadi Dayoub, directeur exécutif de l'ONG LDSPS qui travaille uniquement au soutien des initiatives locales en Syrie. Selon ce dernier, les agences onusiennes et les grands bailleurs de fonds « regardent la Syrie comme si le pays avait connu un tremblement de terre et qu'après la destruction, l'objectif premier était de reconstruire via le ER tout en fournissant de l'aide humanitaire⁸⁰ ». En effet, 90 % des organisations avec lesquelles l'ONU travaille en Syrie sont des organisations humanitaires. Mais depuis 2018, ces dernières ont de plus en plus développé des projets relatifs à la société civile.

Le choix des acteurs humanitaires d'investir le champ des actions du « civil society empowerment » n'est pas sans conséquences. En effet, ces acteurs ont une vision humanitaire que l'on pourrait résumer par le slogan « tout le monde mérite de l'aide » (peu important les orientations politiques). Cette approche peut alors s'avérer dangereuse, voire contre-productive pour une transformation sociétale, car elle n'est pas fondée sur des valeurs démocratiques. Le fait que des ONG humanitaires n'ont souvent pas une bonne compréhension des enjeux politiques⁸¹ n'est pas nouveau. C'est pour cela que Fadi Dayoub estime qu'« on ne peut pas simplement transformer des acteurs humanitaires en acteurs de la société civile, comme le cluster du ER cherche à le faire⁸² ». C'est aussi un constat partagé par Salma Kahalé, directrice exécutive de l'ONG Dawlaty, pour qui « ces mécanismes d'aide risquent de renforcer des acteurs proches du régime⁸³ ».

Société civile : tropisme des bailleurs *versus* ruse du régime

Que l'objectif principal des bailleurs soit d'investir de l'argent n'est pas nouveau. C'est même leur raison d'être, que ce soit par le moyen de subventions (comme le fait le USAID, la GIZ, le DFID, l'UE, etc.) ou par celui des prêts (comme le fait le KfW, la Banque mondiale, etc.). Il ressort des entretiens menés dans le cadre de cette étude que l'un des points faibles des bailleurs est leur tropisme pour le concept de « société civile ». Cela a été notamment remarqué par Salma Kahalé dans le cadre des consultations européennes. Ce

⁷⁹ Entretien réalisé avec Mutasem Syoufi, Directeur exécutif de l'ONG The Day After, le 13 octobre 2020.

⁸⁰ Entretien réalisé avec Fadi Dayoub, Directeur exécutif de LDSPS, le 14 octobre 2020.

⁸¹ International Council of Voluntary Agencies, "Scoping Study: Civil Society Space in Humanitarian Action", https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Executive%20Summary_Scoping%20Study_Final.pdf (consulté le 18/12/2020).

⁸² *Ibid.*

⁸³ Entretien réalisé avec Salma Kahalé, Directrice exécutive de l'ONG Dawlaty, 15 octobre 2020.

tropisme crée néanmoins un certain laxisme chez les bailleurs, dans la mesure où ces derniers « ne cherchent pas assez à savoir qui sont vraiment les acteurs de la société civile qu'ils financent, ce qui augmente le risque que leurs financements servent aussi bien des associations locales, que des acteurs proches du régime⁸⁴ ».

S'ajoute à cela que « la référence incantatoire à une société civile méditerranéenne⁸⁵ », très présente dans le langage des bailleurs de fonds multilatéraux, a été depuis longtemps savamment instrumentalisée par le régime syrien à son avantage, en jouant à la fois sur le lexique et les intérêts des bailleurs.

Les subtilités des significations du concept de société civile en Syrie n'ont pas été suffisamment prises en compte par les bailleurs de fonds, qui continuaient souvent à porter un regard univoque sur la société civile syrienne, en la traitant comme une entité monolithique. D'emblée, beaucoup ont vu dans la simple présence d'ONG nationales et d'associations locales la garantie d'une société civile saine et dynamique⁸⁶. Or, bon nombre d'ONG syriennes ont été créées par le régime lui-même dans le contexte de la montée d'une opposition démocratique qui prônait un autre idéal de la société civile depuis le Printemps de Damas⁸⁷. La vision du régime reposait sur trois piliers : l'organisation de la société civile incombe à l'État ; les organisations de la société civile soutiennent la mise en œuvre de politiques définies par l'État ; les organisations de la société civile ne se mêlent pas de politique⁸⁸.

On a assisté à une revitalisation du secteur de la société civile en Syrie depuis les années 2000 au moment des réformes économiques, notamment celles du 10^e plan quinquennal⁸⁹ lancé en 2005. En effet, à mesure que les politiques sociales de l'État syrien reculaient, les activités des ONG augmentaient et, avec elles, le besoin de l'État syrien

⁸⁴ Entretien réalisé avec Salma Kahalé, Directrice exécutive de l'ONG Dawlaty, le 15 octobre 2020.

⁸⁵ Claire VISIER, « L'Union européenne et la Méditerranée : la référence incantatoire à une société civile méditerranéenne », in : *Revue méditerranéenne d'études politiques*, n° 3, automne 1996.

⁸⁶ Voir ici par exemple, le cas de USAID, qui appréhende la société civile uniquement par le biais de la démocratisation : <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID-DRG_fina-_6-24-31.pdf> ; Voir aussi Jean LECA, « De la lumière sur la société civile », in : *Critique internationale*, Vol. 4, n° 21, 2003, pp. 62-72, <<https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2003-4-page-62.htm>> (consultés le 22/07/2020).

⁸⁷ Le Printemps de Damas, fait référence à la période d'ouverture de la Syrie après la mort de Hafez al-Assad en juin 2000. Plusieurs artistes et intellectuels réclamaient alors le respect des libertés civiles et politiques. Certains analystes attribuent les origines de la *mujtama al-madani* syrienne à cette période. Pour aller plus loin sur ce sujet, voir : Burhan GHALIOUN et Farouk MARDAM-BEY, *Un printemps syrien*, Dossier Confluences, n° 44, Hiver 2002-2003. Voir aussi, Judith CAHEN, « Les déboires du Printemps de Damas », in : *Le Monde diplomatique*, 2002, p. 21, <<https://www.monde-diplomatique.fr/2002/11/CAHEN/9633>> (consulté le 15/08/2020).

⁸⁸ Claudie FIORONI, « Société civile et évolution de l'autoritarisme en Syrie », in : *Études du Développement*, Graduate Institute Geneva, n° 8, 2011, p. 31.

⁸⁹ Ce plan a introduit une libéralisation fulgurante de la société syrienne, permettant aux copains d'affaires du régime de gérer tous les principaux secteurs de l'économie syrienne, du système bancaire aux secteurs des médias et des télécommunications.

d'affirmer son contrôle sur ce secteur⁹⁰. Le nombre des organisations de la société civile a explosé pendant les années 2000. La majorité d'entre elles étaient créées et établies par l'État en respectant les règles fixées par la « Responsabilité sociale des entreprises » (RSE), un concept soutenu par le *Global Compact* des Nations unies pour accroître la contribution financière du secteur privé au bien-être social. Mais il est clair que « du point de vue du régime, le cadre de la RSE était un levier pour réduire les dépenses publiques et aussi une opportunité de produire un nouveau modèle de régime autoritaire tout en maintenant une façade trompeuse de pluralisme civique⁹¹ ». Autrement dit, c'était une manière d'organiser ce que Steven Heydemann a appelé la « mise à niveau du régime⁹² » (*authoritarian upgrading*) en s'adaptant simultanément aux intérêts et enjeux mondiaux.

Il est ainsi possible d'affirmer que le 10^e plan quinquennal a constitué une étape dans « l'appropriation du registre de la société civile par le pouvoir qui entend promouvoir une société civile au service de la politique de développement national⁹³ ». L'ouverture d'un espace à la société civile ne fut dans les faits qu'une manière pour le régime de renouveler les formes d'exercice du pouvoir, aidé en cela par la complaisance des bailleurs de fonds, dont la vision institutionnelle et techniciste tend à favoriser les grandes ONG de développement qui respectent les principes du RSE, tel que le Syria Trust for Development (STD). Fondée en 2007 sous l'égide de l'épouse du président, Asma al-Assad, le STD se voulait une organisation parapluie pour différents projets à destination de la société syrienne. La structure institutionnelle de cette ONG gouvernementale (GONGO) a été conçue selon des principes d'action civile qui font écho aux modèles des plus grandes ONG occidentales⁹⁴. Par-delà les projets sociaux de cette GONGO, son objectif n'en restait pas moins la réaffirmation du contrôle de l'État pour maintenir une société civile dépolitisée, tout en se servant du discours pro-société civile comme un instrument de promotion du régime auprès des démocraties occidentales.

Il faut souligner que cette stratégie semble avoir porté ses fruits, car le STD a bénéficié du soutien organisationnel et financier de plusieurs institutions et d'organismes internationaux, tels que le HCR, le PNUD, le PAM ou encore l'UNICEF. Selon les données

⁹⁰ C'est d'ailleurs cette réorientation de l'État syrien sur le secteur associatif que Laura RUIZ DE ELVIRA qualifie de « redéploiement » dans son ouvrage *Vers la fin du contrat social en Syrie*. Paris, Karthala, 2019.

⁹¹ Ayman ALDASSOUKY & Sinan HATAHET, "The Role of Philanthropy in the Syrian War: Regime-Sponsored NGOs and Armed Group Charities", *Research Project Report*, Florence, European University Institute, 2020, p. 5.

⁹² Steven HEYDEMANN, "Upgrading Authoritarianism in the Arab World", *Analysis Paper*, Washington, D.C., The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, 2007.

⁹³ C'est aussi à partir de cette même période que le régime syrien a demandé aux représentants étrangers de signaler tout contact avec la société civile syrienne. Cette demande serait intervenue après la publication d'entretiens avec des groupes de la société civile syrienne par le US State Department. *Al-Hayat*, 16 juin 2019, cité dans Claudie FIORNOI, *op. cit.*

⁹⁴ Voir notamment : Salam KAWAKIBI, "Syria's Very Governmental Non-Governmental Organisations", in: Salam KAWAKIBI, *Syrian voices from pre-revolution Syria: Civil Society against all odds*, Hivos, Knowledge Programme Civil Society in West Asia, Special Bulletin 2, April 2013, p. 68.

du OCHA, les différentes organisations de l'ONU ont attribué 751 129 de dollars au STD en 2016⁹⁵, 732 500 dollars en 2017⁹⁶ et 3,4 millions de dollars en 2018⁹⁷.

La multiplication des GONGO dans les années 2000 était ainsi motivée par « une volonté à la fois de contrôler la société civile syrienne et d'attirer des investissements étrangers réservés aux programmes de promotion de la société civile au Moyen-Orient. Syria Trust for Development, mais aussi l'association caritative Al-Bustan fondée par Rami Makhoul en sont deux exemples. Ils ont tous deux soutenu de nombreuses institutions publiques avec des fonds collectés auprès de la communauté internationale ou en utilisant d'énormes ressources mises à disposition grâce à leurs liens avec le régime et l'État syrien lui-même⁹⁸ ».

Cela montre que les politiques d'aide à la société civile des bailleurs ont présenté une « fenêtre d'opportunité » pour le régime syrien, qui y a vu une manière de légitimer son « redéploiement » dans le secteur associatif. Les bailleurs ont quant à eux perçu le discours du régime sur la société civile comme un signal positif. La triste conséquence de ce « jeu de dupes » est qu'une alternative à une société civile politisée portée par les OSC d'opposition a eu peu de place pour s'exprimer jusqu'en 2011.

Depuis 2011, un vent de changement a soufflé sur la Syrie. La multiplication des associations locales, devenues des ONG, a permis de créer une véritable scène des organisations de la société civile qui a permis de porter la voix de la *mujtama' madani*, et ce même au-delà des frontières syriennes⁹⁹. Toutefois, la tendance des bailleurs à ne pas connaître et définir plus précisément les « acteurs de la société civile » qu'ils financent demeure un obstacle pour mener à bien des projets d'aide et de développement dans ce pays.

Les conséquences de la professionnalisation des OSC

En Syrie, la guerre a paradoxalement créé les conditions propices à l'émergence d'une société civile indépendante de l'État. Cette dernière a pris forme à travers la création d'initiatives locales pour pallier l'absence de l'État dans des zones durement touchées par le conflit. Si la théorie suggère que les OSC adoptent généralement des attitudes

⁹⁵ HOPKINS & BEALS, *art. cit.*

⁹⁶ OCHA, "Syria Humanitarian Response Plan 2017", <<https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2017-humanitarian-response-plan-end-year-report-january-december-2017>> (consulté le 31/07/2020)

⁹⁷ OCHA, "Syria Humanitarian Response Plan 2018", <<https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2018-syrian-arab-republic-humanitarian-response-plan-january-december#:~:text=The%202018%20Humanitarian%20Response%20Plan,undertaken%20across%20and%20within%20sectors.>> (consulté le 31/07/2020)

⁹⁸ Ayman ALDASSOUKY & Sinan HATAHET, *art. cit.*, p. 6.

⁹⁹ En 2014, le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (UN OCHA) a estimé entre 600 et 700 le nombre d'organisations opérant en Syrie. Ce chiffre se rapporte évidemment aux associations œuvrant dans le secteur humanitaire. Pour plus d'information, voir : United States Agency for International Development (USAID), "Syria Complex Emergency - Fact Sheet #4 FY18" February 2018, <<https://www.usaid.gov/crisis/syria/fy18/fs04>> (consulté le 24/04/2020).

« accommodantes » vis-à-vis d'un régime autoritaire plutôt que de s'engager dans une politique litigieuse¹⁰⁰ (*contentious politics*), le cas syrien fait ici exception à la règle.

En effet, l'afflux de l'aide internationale a non seulement eu un impact sur le rapport de force entre les OSC et l'État (dans la mesure où les bailleurs « protègent » les OSC, du moins financièrement), mais a aussi donné naissance à une professionnalisation des organisations de la société civile. Celle-ci se traduit à la fois par la création d'ONG syriennes sur le modèle des ONG occidentales, mais aussi par l'attitude qu'elles adoptent vis-à-vis du régime, en se constituant comme un contre-pouvoir. À titre d'exemple, on peut citer les ONG syriennes Women Now for Development, Bassmeh & Zeitooneh ou encore The Day After, qui ont toutes débuté comme des initiatives locales avant de se transformer en ONG¹⁰¹. Women Now for Development a été une initiative locale avant que l'ONG américaine *Democracy Council* ne finance leur projet de travail avec les femmes. Ce dernier leur a permis de gagner en expérience de gestion de projet et en professionnalisme. C'est ainsi que l'initiative locale s'est transformée en ONG nationale. Cette professionnalisation n'est évidemment pas un problème en tant que tel, ni un phénomène propre au cas syrien¹⁰². En revanche, la professionnalisation de certaines OSC peut créer des jalousies et engendrer des tensions entre les acteurs sur le terrain, comme nous l'ont confirmé Maria al-Abdeh et Fadi Dayoub dans leur entretien respectif¹⁰³.

En effet, certaines ONG syriennes, contrairement aux associations locales, se trouvent aujourd'hui invitées aux grandes réunions des bailleurs de fonds, révélant l'existence d'une tendance de la part de ces ONG syriennes à passer plus de temps à « côtoyer les bailleurs » qu'à servir leurs concitoyens sur le terrain. Certains directeurs d'ONG syriennes craignent toutefois que ce « désinvestissement du terrain » n'engendre un manque de soutien populaire, car ces directeurs risquent d'être perçus par la population locale comme étant élitistes, occidentalisées et éloignées des problèmes des Syriens¹⁰⁴. Cette perception est augmentée par le fait qu'un grand nombre de ces ONG syriennes n'a pas eu d'autres choix (arrestations, intimidations, fermeture de locaux) que d'installer leur siège à l'étranger, ce qui a évidemment facilité leur relation avec les bailleurs, tout en les éloignant également du terrain syrien. À titre d'exemple, on peut citer les ONG Citizens for Syria ou encore Women Now for Development dont les sièges se trouvent tous en Europe, en Allemagne pour la première et en France pour la seconde¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Charles TILLY & Sindy TARROW, *Contentious Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2015, 2nd ed.

¹⁰¹ Entretien avec Mutasem SYOUFI, 14 octobre 2020.

¹⁰² Voir par exemple : Camilla ORJUJELA, "Dilemmas of Civil Society Aid : Donors, NGOs and the Quest for Peace in Sri Lanka", in: *Peace and Democracy in South Asia*, Vol. 1, n° 1, 2005, <https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/229200/pdsa_01_01_02.pdf;sequence=2> (consulté le 11 juin 2020).

¹⁰³ Entretiens réalisés avec Maria al-Abdeh, Directrice de l'ONG Women Now for Development, le 01 février 2020 & avec Fadi Dayoub, LDSPS, 14 octobre 2020.

¹⁰⁴ Cette observation ressort des entretiens menés avec Maria al-Abdeh, de l'ONG syrienne Women NOW, le 01/02/2020 et avec Salma Kahalé, de l'ONG Dawlaty, le 15 octobre 2020.

¹⁰⁵ Entretiens réalisés avec Hozan IBRAHIM (Citizens for Syria) le 8 octobre 2020 et avec Mariah al-Abdeh (Women Now For Development) le 1^{er} février 2020.

Si la multiplication d'ONG syriennes sur le modèle occidental est aujourd'hui un fait, témoignant d'une professionnalisation mais aussi d'une volonté d'insertion professionnelle, cette évolution ne semble pas pour autant entraver directement les activités des associations locales, qui sont souvent bénévoles. À ce titre, il est intéressant de noter que la majorité des travailleurs dans le secteur des OSC en Syrie reste constituée de bénévoles. Certains chiffres indiquent 27 000 bénévoles pour 69 000 travailleurs¹⁰⁶. Seule une minorité de Syriens sont réellement employés à temps plein (environ 15 000) ou à temps partiel (environ 12 000) ou encore de manière contractuelle (environ 15 000) dans des ONG syriennes¹⁰⁷.

Il reste cependant vrai que les ONG syriennes professionnalisées ont plus de facilité à attirer des financements que les associations locales. Car si certains financements directs transitent par ces ONG pour bénéficier aux associations locales (cf. Fig. 4), toutes ne travaillent pas forcément avec des associations locales. Beaucoup d'entre elles mettent directement en œuvre des projets des bailleurs, sans associer et rétribuer les acteurs locaux. Seulement quelques ONG syriennes, à l'instar de Dawlaty¹⁰⁸ et de LDSPS, ont fait du *community-based organization empowerment* (« renforcement des associations locales ») leur raison d'être.

Force est de constater que malgré des efforts de la part des bailleurs de fonds ces dernières années, les financements directs des ONG syriennes et associations locales restent encore l'exception. Pourtant, les organisations de la société civile syrienne ont une expertise unique du terrain et sont en première ligne pour fournir environ 75 % de l'aide, mais elles ne reçoivent qu'environ 0,2 à 0,9 % de financement direct¹⁰⁹. En effet, « la majorité des bailleurs continue simplement à *travailler avec* ces organisations au lieu d'*intervenir à travers eux* », comme le résume Salma Kahalé¹¹⁰. Cela s'explique par le fait que ces organisations ne disposent pas des compétences et/ou des critères satisfaisant les exigences des bailleurs. En effet, beaucoup de ces organisations n'ont même pas un compte en banque, ni d'existence légale, deux conditions souvent requises pour être éligible à un programme de financement international. Le chercheur français Adam Baczko relate à ce titre les difficultés que rencontre l'UE à aider les Conseils locaux de coordination en Syrie, parce que ces derniers ne rentraient pas dans les cases

¹⁰⁶ Zaidoun AL-ZOUA'BI et Khaled IYAD, "Syrian Civil Society Organizations: Reality and Challenges", *Citizens for Syria Research Paper*, March 2017, <https://citizensforsyria.org/OrgLiterature/Syrian_CSOS_Reality_and_challenges_2017-CFS_EN.pdf> (consulté le 23/07/2020).

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Miriam YOUNES, "Widerstand zu leisten ist etwas Positives", Entretien avec Salma Kahalé, Rosa Luxemburg Stiftung, n.d., <<https://www.rosalux.de/publikation/id/37640/widerstand-zu-leisten-ist-etwas-sehr-positives?cHash=dce974ca665de77678f814abc4811b4d>> (consulté le 04/05/2020)

¹⁰⁹ "Enabling a localized aid response in Syria: An assessment of Syrian-led organizations", Building Markets Report, Canada, 2018, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/enabling_a_local_aid_response_in_syria.pdf> (consulté le 18/12/2020)

¹¹⁰ Entretien avec Salma Kahalé, Directrice exécutive de l'ONG Dawlaty, le 15 octobre 2020.

administratives des bénéficiaires de l'Union européenne et aussi parce que l'UE exige une comptabilité avec ses propres normes, ce qu'ils ne pouvaient pas fournir¹¹¹.

Le risque d'une dépendance financière et politique des OSC

Contrairement à une entreprise privée qui peut générer des bénéfices, les organisations de la société civile – à défaut d'une politique d'auto-financement – sont souvent assujetties aux ressources que leur versent les bailleurs de fonds. Cette situation présente un inconvénient majeur pour le développement des OSC, car au-delà de l'aspect financier premier, c'est également leur liberté de décider de leurs agendas et objectifs qui est suspendue à la bonne volonté des bailleurs¹¹².

Entre 2012 et 2016¹¹³, beaucoup d'organisations de la société civile syrienne se sont créées et/ou ont évolué au rythme des financements de projet des grands bailleurs internationaux. La création d'ONG locales basées exclusivement sur des projets de bailleurs entraîne deux problèmes majeurs : premièrement, ces ONG alignent leurs priorités sur celles des bailleurs¹¹⁴ ; deuxièmement, elles se rendent financièrement dépendantes de ces derniers. Par conséquent, ces ONG ont souvent peu de chance de survie lorsque les bailleurs arrêtent les financements.

C'est aussi ce qui ressort de notre entretien avec Fadi Dayoub, directeur exécutif de l'ONG syrienne LDSPS. Selon son expérience, l'alignement des projets des organisations syriennes s'est souvent fait en fonction des financements disponibles. Il relate ainsi qu'« il n'était pas rare de voir des associations passer d'un projet de soutien aux femmes à un projet de réhabilitation des infrastructures. Mais lorsque vous travaillez comme ça, il n'y a plus de *cause*. La quête permanente des fonds tue la cause pour laquelle vous vous mobilisez¹¹⁵ ». C'est ce constat qui l'a poussé à la création de LDSPS, une ONG qui soutient des initiatives locales afin qu'elles mettent en œuvre leurs propres projets (*approche par le bas*). Les propos de Fadi Dayoub montrent que le fléchage de l'aide

¹¹¹ Adam BACZKO, Gilles DORRONSORO et Arthur QUESNAY, *Syrie, Anatomie d'une guerre*. Paris, CNRS Éditions, 2016. Voir aussi : Claire A. POINSIGNON, « Enquête – L'Union européenne en Syrie : peser ou juste payer ? », in : *Le Monde Blog*, 20/04/2019, <<https://www.lemonde.fr/blog/syrie/2019/04/20/enquete-lunion-europeenne-en-syrie-peser-ou-juste-payer/>> (consulté le 23/07/2020).

¹¹² Entretien avec Maria al-Abdeh, le 01/02/2020. Voir aussi : Jude HOWELL, *art. cit.*, 2002. Voir encore : J.-P. CASSARINO, "Reversing the Hierarchy of Priorities in EU-Mediterranean Relations", in: J. PETERS (ed.), *The European Union and the Arab Spring*. Lanham, Lexington Books, 2012.

¹¹³ Certains parlent de cette période comme celle où un véritable « donor shopping » était possible pour les ONG syriennes, tellement l'offre était grande. Voir par exemple : Michelle PACE, "The Politics of Foreign Aid in the Arab World: The Impact of the Arab Spring", LSE Blogs, <<https://blogs.lse.ac.uk/mec/2015/03/20/the-politics-of-foreign-aid-in-the-arab-world-the-impact-of-the-arab-uprisings/>> (consulté le 24/04/2020).

¹¹⁴ Entretien avec Maria al-Abdeh, réalisé le 1^{er} février 2020. Voir aussi : Miriam Younes, *Entretien avec Salma Kahalé, art. cit.*, RLS, n.d.

¹¹⁵ Entretien réalisé avec Fadi Dayoub, le 13/10/2020.

internationale a tendance à créer une situation dans laquelle la priorité est l'agenda des bailleurs, au détriment des besoins locaux.

La dépendance financière qu'engendre cette situation est évidente et a été durement ressentie sur le terrain en 2016, lorsque Alep est retombée entre les mains du régime. Beaucoup de bailleurs ont alors commencé à baisser leurs subventions aux OSC. La ville frontalière turque Gaziantep est un exemple supplémentaire du désinvestissement massif des bailleurs depuis cette période. Véritable eldorado des ONG syriennes depuis le début de la guerre, cette ville a vu nombre d'OSC disparaître après l'été 2017¹¹⁶. Ces exemples montrent que la stratégie des bailleurs de fonds a entamé une réorientation. On est passé d'une logique de *civil society empowerment* à foison, qui prévalait entre 2011 à l'été 2017, à une logique de *statu quo*, avec des réductions budgétaires drastiques (et qui vont sans doute persister compte tenu de l'actuelle crise financière provoquée par la pandémie du COVID-19). Il va sans dire que ce changement de cap opéré par des bailleurs s'explique par les difficultés à assurer le « bon usage » des fonds envoyés d'une part, et la reconquête territoriale par le régime d'autre part.

Cette réorientation stratégique des bailleurs de fonds à partir de 2017 s'est faite au détriment des acteurs de la société civile. Elle montre surtout le poids réel des bailleurs sur l'existence et la survie des ONG locales et, de surcroît, leur importance dans les évolutions politiques en Syrie. C'est pour cette raison que la diversification des ressources des organisations de la société civile syrienne reste aujourd'hui une problématique majeure à résoudre. Des financements par des entreprises locales, des fonds de la diaspora¹¹⁷ ou encore la création d'entreprises sociales pouvant générer des revenus pourraient constituer des pistes à explorer. Car, on en conviendra, une diversification des ressources permettrait aussi aux OSC locales une meilleure garantie de leur autonomie financière et une liberté à disposer de leurs programmes et orientations politiques¹¹⁸.

Conclusion

L'aide internationale destinée au « civil society empowerment » a souvent été présentée par les bailleurs et certaines institutions internationales comme la clé de réussite d'une transition de régime. En coulisse, ces derniers ont beaucoup espéré que cette stratégie porterait ses fruits en Syrie. Au bout de neuf ans de guerre, on constate pourtant que la

¹¹⁶ Scott PETERSON, "What Turkey's crackdown on NGOs means for Syrian war relief", in: *The Christian Science Monitor*, 15 juin 2017, <<https://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2017/0615/What-Turkey-s-crackdown-on-NGOs-means-for-Syrian-war-relief>> (consulté le 20/05/2020).

¹¹⁷ Pour bénéficier des fonds de la diaspora, il est bien évidemment nécessaire que les transferts d'argent puissent être opérés. Mais le régime syrien a récemment décidé de fermer toutes les *hawala* (points de transfert d'argent) coupant ainsi court aux envois de fonds. Ces derniers doivent passer maintenant par les banques de l'État. Pour aller plus loin sur ce point, voir : Steven HEYDEMANN, *art. cit.* et Danny MAKKI, *art. cit.*

¹¹⁸ Christopher PALLAS, "Workshop Proceedings...", *art. cit.* ; voir aussi : Christopher L. PALLAS et Mark SIDEL, "Foreign Aid Reduction and Local Civil Society: Recent Research and Policy Guidance for Donors and International NGOs", in: *Nonprofit Policy Forum*, 2020, <https://www.degruyter.com/view/journals/npf/11/1/article-20190045.xml?tab_body=pdf-74962> (consulté le 11/06/2020).

capacité des OSC à provoquer un changement de régime s'avère insignifiante¹¹⁹. Comme notre étude l'a montré, le régime syrien a su s'adapter à la multiplication des OSC que l'afflux de l'aide internationale a engendrée¹²⁰. Il a été aidé en cela par le fonctionnement des mécanismes de financement qui ont favorisé, volontairement ou involontairement, les acteurs proches du régime de Bachar al-Assad.

Ainsi, le « civil society empowerment » – du moins tel qu'il est pratiqué par la majorité des bailleurs – a montré ses limites dans le cas syrien. Une partie du problème se situe dans la captation de l'aide par le régime, que ce soit par le détournement des fonds ou par le financement de GONGO. Comme nous l'avons indiqué, la STD a reçu des fonds des plus grands bailleurs internationaux (ONU, EU, etc.). Ces derniers ont cependant des programmes de « civil society empowerment » qu'ils devraient, dans le cas de régimes non-démocratiques, orienter plus directement vers des acteurs de la société civile indépendante.

Une aide plus ciblée et plus directement octroyée aux OSC, et plus particulièrement aux associations locales (*community-based organizations*), s'impose à l'avenir. Les bailleurs doivent faire confiance aux OSC et à leur potentiel transformateur pour la société. Ce sont des acteurs de premier plan, dont il s'agit de protéger les droits, et d'élargir leur sphère décisionnelle en les considérant comme des partenaires à part entière. Cela nécessite également une volonté de la part des bailleurs de s'ouvrir à des acteurs de la société civile qui leur sont moins familiers¹²¹.

Il ressort de notre étude qu'il est également essentiel d'aider les OSC à diversifier leurs financements, afin de les rendre moins dépendantes des bailleurs et donc moins vulnérables face à un désengagement de ces derniers. Les bailleurs, du fait de leur réseau d'acteurs, devraient encourager la diversification des ressources, plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent, même si cela implique un contrôle moindre sur les agendas des OSC. Aujourd'hui, ce point reste un obstacle à surmonter, car la politique des bailleurs est encore trop orientée vers des résultats immédiats et chiffrables, plus que vers la pérennité des actions financées.

Enfin, notre étude a montré que le sens et la signification même de ce qu'est une organisation de la société civile posaient problème, aussi bien au niveau des bailleurs internationaux chez qui persiste un certain « tropisme », qu'au niveau des acteurs humanitaires qui se réinventent parfois maladroitement en acteurs de la société civile.

Face à ces observations, on peut conclure qu'il devient urgent, dans le champ de l'aide internationale, de reconsidérer certains paradigmes de base de la pensée politique

¹¹⁹ Philippe SCHMITTER, "Twenty-five years, fifteen findings", in: *Journal of Democracy*, Vol. 21, 2010, pp. 17-28.

¹²⁰ Ivan KRASSTEV, "Paradoxes of the New Authoritarianism", in: *Journal of Democracy*, Vol. 22, 2011, pp. 5-16.

¹²¹ Richard YOUNGS, "New Directions for EU Civil Society Support: Lessons from Turkey, Western Balkans and Eastern Europe", *Carnegie Research Paper*, 2020, <<https://carnegieeurope.eu/2020/02/18/new-directions-for-eu-civil-society-support-pub-81092>> (consulté le 19/08/2020).

moderne afin de laisser plus de place à une approche alternative et localement située. Afin d'y parvenir, les bailleurs devraient pouvoir se libérer d'une partie de leurs contraintes bureaucratiques et soutenir directement des initiatives d'organisations locales (*community-based organizations*), plutôt que de les ensevelir dans le marasme de la gestion de projet.

Trop de bailleurs préfèrent encore une approche de résolution du problème (*problem-solving approach*), plutôt qu'une approche basée sur les besoins réels de la population locale (*needs-based approach*). Alors qu'un « problème » peut être identifié depuis Bruxelles ou Washington, un « besoin » ne peut se définir qu'avec la participation des acteurs locaux. Or, à ce jour, les grands bailleurs et les associations locales ne s'entendent pas quant au sens même du mot « local ». Comme l'a très bien résumé Fadi Dayoub lors de notre entretien : « pour les bailleurs, « local » désigne un pays, non pas une échelle dans un pays ». Autrement dit, il faut sortir d'une lecture nationale de cette aide pour être capable de penser une nouvelle approche qui non seulement inclurait l'échelle locale, mais se baserait sur elle (Fig. 7).

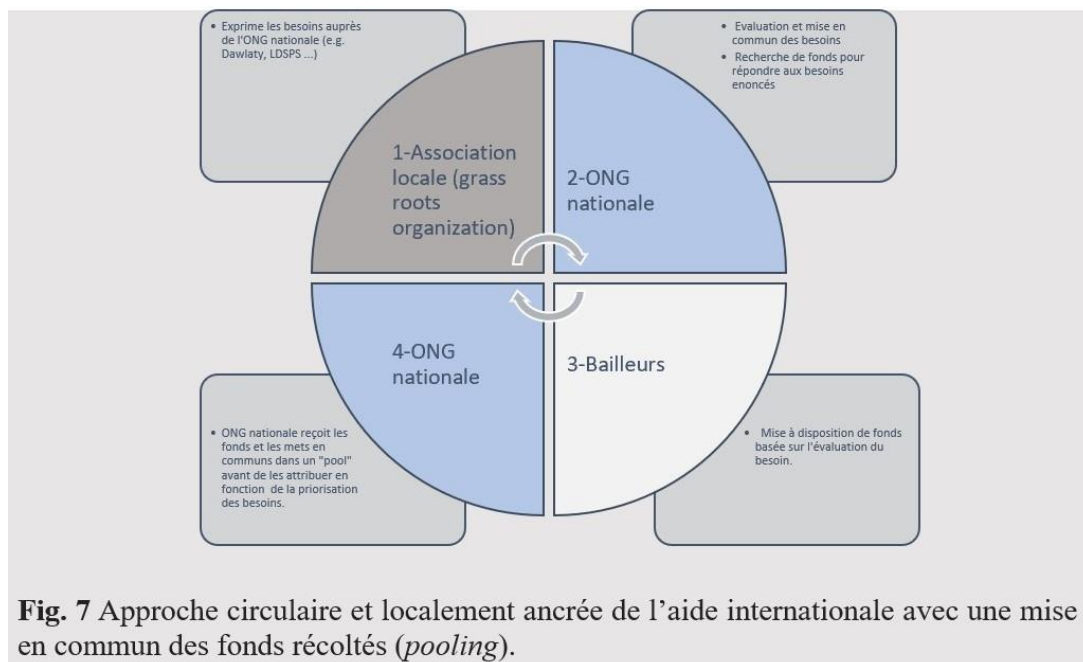
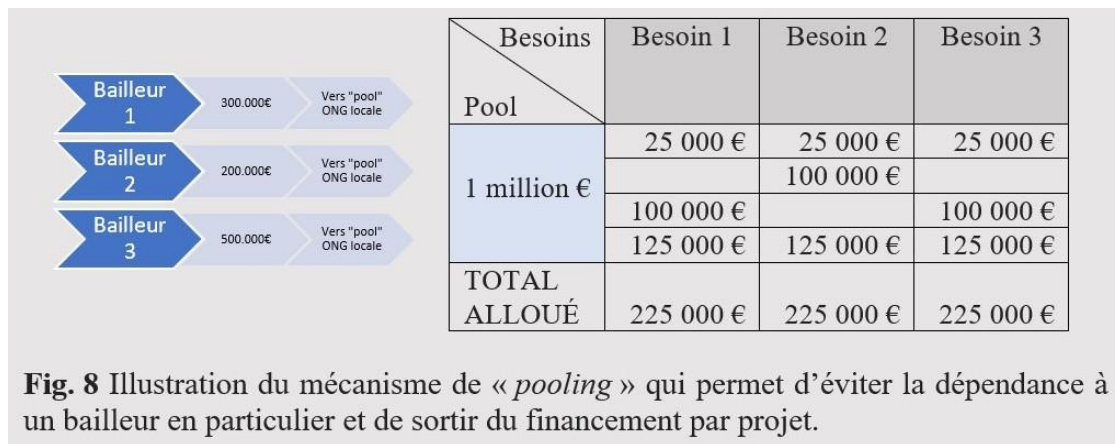


Fig. 7 Approche circulaire et localement ancrée de l'aide internationale avec une mise en commun des fonds récoltés (*pooling*).

Certains bailleurs ont commencé à revoir leurs stratégies en ce sens, à l'instar de l'UE, qui a mis en place des arènes de discussions avec des représentants d'organisations de la société civile syriennes. Ces rencontres ont au moins le mérite de créer un espace de discussion qui permet aux OSC de présenter leurs attentes. Ces initiatives, qui se multiplient aussi aujourd'hui grâce à l'initiative d'ONG nationales et internationales, vont sans doute dans le bon sens, à savoir celui d'une *co-construction de l'aide internationale*. Cette dernière appelle une nouvelle approche des mécanismes de financement des bailleurs, qui sortirait d'une vision de financement par projet. En effet, en s'appuyant sur des expériences passées, on constate que le financement par projet est non seulement très peu durable, mais aussi qu'il ne fait que peu de cas des besoins des acteurs locaux, car les projets sont souvent rédigés au siège des bailleurs. Pour contourner ce problème

et pour permettre la mise en œuvre de projets durables, localement ancrés et axés sur les besoins des acteurs du terrain, une approche de « ressource pooling » nous semblerait beaucoup plus adaptée (Fig. 8).



Les ONG nationales qui ont plus facilement accès aux bailleurs pourraient alors avoir la charge de trouver des fonds auprès de différents bailleurs et de les mettre en commun (*pooling*). Une fois le « pool » des fonds constitué, les ONG nationales pourront allouer cet argent en fonction des besoins exprimés par les associations locales. Bien sûr, ce type de fonctionnement n'exclurait pas totalement le risque de corruption ou de favoritisme. Mais il pourrait pour le moins prétendre à un ancrage local et répondre aux vrais besoins de la population. Ces efforts, bien qu'encore trop timides, sont d'autant plus importants qu'ils permettent de dépasser l'image des OSC comme simples partenaires exécutifs des décisions des bailleurs, en encourageant leur implication aussi bien dans les pourparlers sur les questions de transition politique que dans l'éventualité d'un processus de reconstruction du pays.