

## AXE 4 : La dimension politique des ONG

### LA LIBÉRALISATION DE LA VIE ASSOCIATIVE ET LA RELATION ETAT/SOCIÉTÉ EN EGYPTE.

*Texte d'auteur (version pré-colloque)*

*Sarah BEN NÉFISSA .  
ORSTOM.*

La libéralisation de la vie associative égyptienne qui est en cours depuis maintenant plus de quatre ans et les difficultés qu'elle rencontre révèlent des significations importantes sur la particularité des relations entre l'Etat égyptien et la société égyptienne. En effet la nécessité de la réforme rencontre un large consensus aussi bien dans les milieux intellectuels de gauche et de tendance libérale que dans les milieux gouvernementaux. Pourtant malgré cet accord général la réforme rencontre d'énormes difficultés pour se concrétiser et paradoxalement certains de ses aspects ont pour effet d'augmenter le poids de l'Etat sur les associations à l'inverse des buts recherchés ou en tout cas affichés.

Notre texte montrera, dans une première partie, comment se déroule la réforme et comment elle risque de conduire à un renforcement du rôle de l'Etat alors qu'elle visait le contraire. Les deuxième et troisième parties seront consacrées à l'émission d'hypothèses explicatives sur ce phénomène. La première met l'accent sur les énormes enjeux politiques de la réforme liés à l'importance, en nombre et en poids social, des associations religieuses islamiques. La deuxième met en relation le problème de la logique centralisatrice de l'Etat égyptien avec le processus historique de sa construction et de sa fondation.

#### **Chapitre 1 La libéralisation de la vie associative égyptienne ou comment une étatisation risque d'aboutir à son contraire.**

Les contradictions de la libéralisation en cours de la vie associative égyptienne se constatent d'abord dans les contradictions de la reformulation partielle de la loi n°32 de l'année 1964 qui concerne les associations et les fondations privées et qui a eu lieu en mars 1993. L'objectif de cette réforme a été de remettre en cause les aspects les plus controversés de cette loi émise en pleine période nassérienne et dont la particularité est d'accentuer le contrôle bureaucratique et étatique sur les associations égyptiennes. C'est ainsi que les articles 50 et 85 ont été transformés dans le sens d'une diminution du poids de l'administration et de l'Etat sur la vie de l'association. Toutefois, en observant de près cette reformulation on s'aperçoit qu'il s'agit en fait d'une refonte plus apparente que réelle. La première reformulation semble en fait complètement irréaliste et a de fortes chances de rester inapplicable du moins dans les gouvernorats de provinces. Ne pourront en profiter véritablement que certaines associations au Caire et à Alexandrie et de manière plus claire les associations de l'élite. Quant à la refonte du

deuxième article il renforce de manière très évidente la centralisation de la structure de coordination entre les associations.

La nouvelle formulation de l'article 50 a pour objectif de remettre en cause une des particularités du tissu associatif égyptien et qui concerne cette interpénétration entre les associations et l'appareil administratif. C'est ainsi que le nouvel article 50 interdit désormais le cumul entre l'appartenance au conseil d'administration d'une association et le fait de siéger dans les Conseils Populaires Locaux de la même division administrative où oeuvre l'association. De même, il interdit le cumul entre l'appartenance au conseil d'administration d'une association et le travail dans l'une des administrations en charge de contrôler les associations. Il s'agit là d'une réforme d'une très haute importance. En effet, une bonne partie des associations égyptiennes, notamment celles que l'on appelle les associations de développement, sont en fait dirigées voire même créées par les fonctionnaires du Ministère des affaires sociales. Il existe aujourd'hui autour de 4000 associations de développement. Elles caractérisent le tissu associative de la campagne égyptienne et l'intérieur du pays. De même un des moyens dont dispose le Ministère des Affaires Sociales pour aider les associations en général consiste en la délégation auprès d'elles des fonctionnaires pour travailler en leur sein. Selon le journal Al Wafd du 5 novembre 1992, plus de 60.000 fonctionnaires des affaires sociales sont délégués administrativement dans les associations.

Cette réforme, si elle est appliquée véritablement, risque donc de paralyser totalement le fonctionnement d'une des parties des associations égyptiennes. En fait un tel changement est pratiquement inapplicable et pour comprendre ce constat il suffit d'écouter les propos de deux députés à l'Assemblée du Peuple au moment de la discussion du projet de loi.

"...Cette reformulation de l'article est exemplaire dit le premier député mais elle est inapplicable aujourd'hui et dans l'étape actuelle car nous souffrons du manque de cadres et où va-t-on les trouver si on interdit l'accès à la source même des cadres et et qui sont les Présidents du village, de la ville et du quartier<sup>1</sup>..."

"...De même, dira le deuxième député, les associations ont besoin de ce genre de personnalités haut placées dans l'appareil d'Etat. C'est cela qui leur permet de profiter de leur autorité, pouvoir et relations. Dans le Sayyid et à Sohag précisément, il y aujourd'hui l'Unicef. Cette organisation ne veut pas aider les administrations mais veut aider les associations. Et bien, pour pouvoir bénéficier de leurs aides, nous sommes obligés de créer des associations de développement..."<sup>2</sup>

La reformulation de l'article 85 vise à revoir l'organisation de l'Union Générale des Associations<sup>3</sup>. Celle-ci, qui réunit toutes les autres Unions d'associations (les Unions régionales et les Unions par secteur d'activités) était présidée, sous l'empire de l'ancien article, de droit, par le Ministre des Affaires sociales. Le même article, reformulé, donne la possibilité à tous les citoyens de présider cette Union générale. Toutefois le président n'est pas élu ou même désigné par un collège d'électeurs mais tout simplement nommé par le Président de la République. Cette reformulation remet en question en effet l'autorité du Ministère des Affaires Sociales sur les associations égyptiennes mais ne remet en question le poids de l'appareil de l'Etat en général. En fait la réforme accentue la centralisation du contrôle administratif et même politique et transmet une partie de ce contrôle aux services de la Présidence.

La multiplication des structures de coordination des associations constitue également un des signes des contradictions du processus de libéralisation de la vie associative égyptienne. La création de nouvelles structures a été encouragée par la grande vague des Conférences Internationales. La Conférence Internationale de la Population et du Développement

<sup>1</sup> Procès verbal de la 63 séance. Débat du 8 mars 1994. Assemblée du Peuple. La Caire. pp8 à 37.

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ittihad el Am Lil gamiet.

qui s'est tenue au Caire en septembre 1994 a été l'occasion de la constitution de la "Commission Egyptiennes des Organisations non gouvernementales" dans le but de préparer la participation des associations égyptiennes au forum des "ONG" qui s'est tenu en parallèle à la conférence officielle .

La particularité de cette Commission est de s'être constituée en dehors des structures prévues de coordination des associations ,les Unions d'associations dont il a été question plus haut.Toutefois ,malgré son aspect quelque peu "illégal", cette commission ,en fait, s'est constituée avec l'aval des pouvoirs publics égyptiens ou du moins par une partie de l'appareil d'Etat.Il ne s'agit donc pas ,comme on pourrait le croire ,d'un mouvement de la base des "ONG" égyptiennes en vue de préparer la Conférence. Cette commission a été constituée à l'initiative d'un ministre , celui en chargé du ministère nouvellement créé de la Population et de la Famille.De même la composition de la Commission est intéressante à analyser.Il s'agit en fait de personnalités de l'élite égyptienne dont une partie, il est vrai, sont des dirigeants des grandes associations égyptiennes et des pionniers du travail social en Egypte. Cette commission a coordonné plus de 400 associations égyptiennes réparties sur tout le territoire.Elle a également émis une brochure ayant pour objectif d'exprimer la position des associations égyptiennes sur les grands thèmes de la Conférence.Ce texte semble plus à usage interne qu'externe.Il réclame ainsi une réforme complète de la loi sur les associations,un plus grand rôle des associations dans le développement et surtout ,d'un point de vue idéologique, il se révèle être un texte de compromis entre toutes les tendances existantes sur la scène idéologique égyptienne (pouvoir et opposition) à l'exception de la tendance islamiste qui, pourtant, est la plus présente sur le terrain associatif.

Quelques mois après la tenue de la Conférence du Caire en septembre 1994,cette dynamique de coordination s'est quelque peu enlisée et on a assisté à la bureaucratisation de la commission .De structure complètement informelle ou en tout cas sans existence juridique,elle a reçu une consécration officielle puisqu'un arrêté présidentiel lui a reconnue une existence officielle et durable et a confié sa tutelle au Ministère de la population et de la famille.

Le Sommet Social de Copenhague de 1995 a également provoqué l'apparition d'une nouvelle structure de coordination entre les associations.Celle ci a emprunté pratiquement le même nom que la première et il est possible de comprendre sa création dans le cadre de la concurrence entre les fonctionnaires du Ministère des Affaires Sociales et les nouveaux leaders du monde associatif représentés dans la Commission des ONG pour la Conférence du Caire.De manière plus triviale,cette structure constitue une sorte de réponse des fonctionnaires des Affaires Sociales au "mini coup de force" opéré,à leur dépens, par les initiateurs de la première Commission.

A partir de là ,il est facile de constater qu'il s'agit moins de concurrence entre "ONGS" que de concurrence entre administrations et polarités de pouvoir au sein de l'appareil d'Etat et qui se combattent par "ONGS" et "collectifs d'ONGS" interposés.

Cette analyse se vérifie par le fait que les structures administratives patronnant les associations et qui ,normalement ,dans une logique de libéralisation devraient diminuer , sont ,au contraire, en train de se multiplier.

Ainsi ,outre le patronage par la nouvelle administration du Ministère de la Population et de la Famille des associations s'occupant de la famille et du planning familial,on note que l'effritement" de l'autorité du Ministère des Affaires sociales a conduit d'autres ministères ou administrations à réclamer également la tutelle des associations qui oeuvrent dans les domaines qui les concernent.Déjà les associations s'occupant de l'environnement sont soumises à la tutelle du Haut Conseil de l'Environnement sans compter la création d'une administration des "ONGS" au sein du Ministère des Affaires Etrangères, chargée d'organiser les relations entre les associations et l'Organisation des Nations Unies.

Cette démultiplication des instances administratives de tutelle sur les associations visent en principe à plus d'efficacité. dans la mesure où elle tend à faire coordonner et contrôler le travail associatif par des fonctionnaires compétents dans les secteurs d'activités. Telle ne semble pas être la signification unique de cette démultiplication des structures administratives. Outre la volonté des différentes administrations de bénéficier également de la manne financière internationale en direction des "ONGS", il s'agit là, également, d'un des signes de l'appréhension politique des pouvoirs publics égyptiens de voir leur échapper le mouvement associatif égyptien.

Cette nouvelle partition qui vise à une plus grande efficacité risque donc fort également d'aboutir à un surcroît de contrôle. Auparavant les 14 000 associations existantes sur le sol égyptien étaient contrôlées par une seule et même administration. Avec la nouvelle organisation, il y aura désormais une administration pour "organiser" 2000 ou 400 associations selon les genres et les types d'activités qu'elles couvrent.

Les formes et les modalités de la recomposition en cours du monde associatif égyptien sous l'effet des mutations et pressions internationales posent une série de questions à la recherche en sciences politiques. Comment expliquer ce mouvement de "re-centralisation" alors que toutes les parties affirment vouloir le contraire? Comment expliquer les blocages à la libéralisation de la vie associative autrement qu'en termes de rigidité des habitudes bureaucratiques, ou en terme de défense de leurs intérêts égoïstes de la part des fonctionnaires des affaires sociales? Il s'agit de ne pas minimiser cette donnée. Celle-ci est en étroite relation avec les énormes enjeux financiers de la question associative aujourd'hui dans tous les pays en voie de développement depuis que le F.M.I. et la Banque Mondiale ont choisi d'aider au développement économique des pays par l'intermédiaire des "ONGS". et en se passant des Etats.

La résistance des Fonctionnaires des affaires sociales à la réforme est compréhensible. Ils voient leur échapper une de leurs principales chasses gardées d'autant qu'ils tiraient une partie de leur pouvoir du rôle de médiation qu'ils jouaient entre les associations et les instances financières d'aides. D'autre part, la démultiplication des instances administratives de contrôle correspond également à la volonté des autres ministères de profiter de cette manne financière. Un tel phénomène est parfaitement compréhensible et l'Égypte n'est pas le seul pays dans ce cas.

Toutefois, réduire le phénomène à cette seule donnée ne semble pas probant. Une des causes principales de ce blocage provient des énormes enjeux politiques de cette réforme et qui sont demeurés tacites tout au long des débats sur la réforme de la loi sur les associations. Ils sont liés à la forte présence des associations islamiques dans le tissu associatif. Celles-ci constituent le phénomène central de la vie associative égyptienne et une partie d'entre elles est liée au courant politique des Frères Musulmans et également à la frange radicale du courant islamique.

## **Chapitre 2: La libéralisation de la vie associative à l'épreuve islamiste.**

De manière symptomatique, la question des associations islamiques est restée dans le "non dit" au cours des débats sur la réforme qui ont animé la scène politique et intellectuelle égyptienne dans les journaux, les différents séminaires et rencontres et les discussions de l'Assemblée du Peuple. Pourtant, il s'agit là du phénomène central de la réalité associative égyptienne d'aujourd'hui. Celles-ci sont les plus importantes aussi bien en nombre qu'en poids social véritable. Aujourd'hui sur les 14 000 associations égyptiennes près du tiers ont un référent islamique<sup>4</sup>.

---

4 lire notre propre article: "Le mouvement associatif égyptien et l'Islam." in Maghreb Machrek n°135. Mars 1992. p19 à 36

## 1/l'islam contre l'Etat.

D'un point de vue politique ,l'expression "islam contre Etat" quelque peu passée de mode aujourd'hui,se révèle pourtant avoir une réalité certaine lorsqu'on étudie de près la mouvance associative islamique dans le cadre plus large de tout le tissu associatif égyptien.

Celui ci révèle une richesse et diversité des formes et des configurations qui dépassent , de loin, la nomenclature définie par la loi ainsi que les typologies tracées par les différents rapports administratifs<sup>5</sup>.Il est même possible de parler d'occultation" administrative de pans entiers de la vie associative et qui jouent des rôles fondamentaux dans la régulation sociale comme c'est le cas par exemple des ligues régionales.<sup>6</sup>

Toutefois,malgré cette diversité des formes associatives,deux types d'associations ont,en réalité une importance particulière:les associations islamiques et les associations de développement.Sur les 14 000 associations enregistrées,ces deux genres d'associations regroupent chacune d'entre elles près de 27% du total.

A partir des chiffres uniquement , il serait logique de conclure que les égyptiens choisissent tout autant de fonder des associations à finalité religieuse islamique que des associations à finalité de développement.Or une telle conclusion est erronée parce que les associations de développement ne sont pas des associations comme les autres.Ce terme générique désigne en effet l'ensemble des associations fondées par l'administration notamment dans les campagnes égyptiennes ou dans les lieux défavorisées pour pallier au manque d'initiative des citoyens égyptiens ou plutôt à leur incapacité matérielle et financière. Il s'agit donc "d'associations gouvernementales" fondées et gérées par les fonctionnaires eux mêmes notamment pour attirer une partie de l'aide internationale ou étrangère comme l'a clairement exprimé le député de Sohag dont les propos ont été rapportés plus haut<sup>7</sup>.

C'est à partir de cette réalité qu'il est possible d'utiliser l'expression "l'islam contre l'Etat" d'autant qu'elle est confortée par les conclusions d'une étude<sup>8</sup> qui visait à mettre en exergue les

---

5L'Etat égyptien donne aux citoyens le droit de former des associations dans le but d'agir dans des domaines d'activités que la loi définit et ces activités sont au nombre de 14.Notons à ce propos que les activités religieuses sont tout à fait autorisées, ce qui n'est pas le cas d'autres pays comme par exemple en Tunisie.Cette typologie des associations par genre d'activités n'est toutefois pertinente ou en tout cas elle est loin de suffire pour exprimer la diversité de la vie associative égyptienne.C'est ainsi par exemple que la Ligue des Originaires de Charkaiia installée à Alexandrie,l'Association des Médecins du Caire,l'Association des Jeunes Musulmans,l'Association des Grecs de Guiza et enfin l'Association de Protection des animaux sont répertoriées dans les Rapports officiels dans la catégorie "aides sociales".Or il s'agit là de regroupements tout à fait différents.Le premier est une Ligue Régionale,le deuxième une association de professionnels,le troisième une association religieuse,le quatrième une association de minorités etc...En fait, à partir des noms des associations il est possible de percevoir ,même partiellement, la variété des configurations associatives égyptiennes et qui n' apparaissent dans aucun rapport ou document administratif.La typologie suivante a ainsi été établie:associations islamiques,associations chrétiennes,associations de minorités,associations féminines,associations d'hommes d'affaires,de diplômés,de petits métiers,de professionnels,de clubs,d'originaires de la même région, d'étudiants,d'épargnants,de développement,de charité sans référent identitaire ethnique ou religieux ,culturel et...

Lire à ce propos:Amani Kandil et Sarah Ben Néfissa:Les associations en Egypte. Centre d' Etudes Politiques et Stratégiques d'Al Ahram. Al Ahram.Le Caire.923 pages.(en arabe).

6lire à propos des ligues régionales notre propre article:"Les ligues régionales et les associations islamiques en Egypte:deux formes de regroupements à vocation sociale et caritative."in Revue Tiers Monde,n°141, janvier-mars 1995. p163 à177.

7Procès verbal de la 63 séance.Débat du 8 mars 1994.Assemblée du Peuple.La Caire

8Sarah Ben Néfissa:les associations égyptiennes et l'environnement socio-économique in Amani Kandil et Sarah Ben Néfissa:Les associations en Egypte. (Al gamiet ahlia fi Masr)Centre d' Etudes Politiques et Stratégiques d'Al Ahram. Al Ahram.Le Caire.923 pages.(en arabe).

facteurs principaux qui favorisent la fondation d'associations en Egypte et la fondation de tel type d'associations plutôt qu'un autre. Il s'agissait notamment de vérifier certaines assertions qui ont cours sur les associations égyptiennes. S'agit il vraiment d'un phénomène urbain? Est il lié à la pauvreté et au chômage? est il lié aux carences des services sociaux de l'Etat ? à la migration interne etc...

Plusieurs caractéristiques des associations égyptiennes ont ainsi été mises à jour à partir de cette étude. D'abord ce phénomène demeure un phénomène de classes moyennes ou plutôt de classes favorisées. En effet, la fondation des associations est favorisée par le % élevé de diplômés universitaires. L'illettrisme et plus largement les indicateurs de pauvreté découragent leur fondation. Ce résultat signifierait qu'il n'y a pas eu de changements notables dans la nature de l'association égyptienne. Il s'agit toujours de l'association de charité d'avant la Révolution de 1952 et qui est une association de bienfaisance faite par les riches pour aider les pauvres. Un tel constat n'est pas fait pour surprendre. Cette étude s'est appuyée sur la création associative officielle ou formelle c'est à dire reconnue, acceptée par les pouvoirs publics et par conséquent médiatisée par l'appareil d'Etat. Or fonder une association reconnue par les pouvoirs publics en Egypte n'est pas une entreprise facile qui se fait "naturellement". Elle nécessite en fait plusieurs conditions de base: être au courant de la loi sur les associations; comprendre les modalités administratives qu'elle suppose et celles ci ne sont pas évidentes avec la législation actuelle; avoir des contacts avec l'administration et notamment avec la direction des Affaires Sociales au sein du gouvernorat. Toutes ces conditions supposent que les fondateurs disposent d'un minimum de niveau scolaire et socio économique qui leur permet de disposer de réseaux au sein de l'administration et de la société. Seuls ces contacts permettent d'obtenir l'enregistrement officiel de l'association et de rassembler les moyens humains et matériels nécessaires à son démarrage.

Cette caractéristique concerne la plupart des types d'associations égyptiennes et particulièrement les associations islamiques. Seules celles liées au développement dérogent par rapport à l'ensemble: l'illettrisme, les carences dans les services sociaux de base ainsi que tous les indicateurs de pauvreté encouragent leur fondation. L'association de développement en tant que phénomène lié à la pauvreté et au monde rural apparaît véritablement comme l'association atypique par excellence en Egypte. Ces données confirment la nature des associations de développement et leur étroite dépendance avec l'appareil d'Etat qui provoque ou favorise leur création pour développer les zones rurales défavorisées et pauvres.

Par rapport à l'association de développement, l'association islamique apparaît au contraire comme le modèle même de l'association égyptienne du point de vue des facteurs qui favorisent sa fondation. De ce point de vue il est possible de dire l'association islamique est un phénomène de classes moyennes ou favorisées. Ce constat a pour effet de remettre en cause un certain nombre d'hypothèses sur le phénomène islamique en général et qui sont reproduites à propos du phénomène associatif islamique. Ni la pauvreté ni le chômage ni l'accroissement urbain ni l'illettrisme, ni la migration interne ni la migration internationale ni la violence ne peuvent être considérées comme des facteurs favorisant la création des associations islamiques<sup>9</sup>. Ce résultat tendrait à corroborer l'hypothèse que le phénomène islamique en général est principalement un phénomène de l'ordre de l'idéologie et des représentations. Pour le cas des associations de charité islamiques il faut le relier plus précisément à l'aspect "social" de l'islam qui pousse les individus vers l'acte social positif en général et vers l'acte caritatif des riches ou des favorisés vers les pauvres. Il suffit de rappeler à ce propos l'institution de la Zakat<sup>10</sup>, de la Sadaqa ainsi

---

Il s'agit en fait d'une analyse des corrélations établies entre 42 variables et ces variables sont d'une part les 14 000 associations réparties par gouvernorats et par genres et d'autre part des indicateurs démographiques, sociaux, culturels, et économiques comme le % de la population urbaine, les niveaux scolaires par gouvernorats, la couverture en services sociaux de base (eau, électricité, etc...) des indicateurs de pauvreté, de migration interne etc...

<sup>9</sup> Il importe de pondérer quelque peu ces propos en rappelant que les indicateurs utilisés dans cette étude sont relatifs à l'espace égyptien découpé par gouvernorats.

<sup>10</sup> Aumône légale islamique. Contrairement à la Sadaqa, elle n'est liée au bon vouloir du donateur mais elle est organisée par des règles très précises.

l'injonction civique du "amr bil maarouf"<sup>11</sup>. Nul doute que le renouveau des pratiques religieuses lié à la victoire de l'idéologie islamique sur les esprits a favorisé le développement des associations caritatives islamiques<sup>12</sup>.

L'association islamique et l'association de développement apparaissent ainsi comme deux pôles opposés des associations égyptiennes. Toutefois, certains facteurs tendent parfois à les rapprocher, notamment ceux relatifs à la couverture des gouvernorats en services sociaux de base. Si les associations de développement se créent plus dans les gouvernorats dans lesquelles il y a une insuffisance de la couverture en eau potable le même constat peut être fait pour les associations islamiques mais de manière plus faible. De même si la création des associations de développement est encouragée par l'insuffisance de la couverture sanitaire du gouvernorat, le même constat peut être fait pour les associations islamiques comparées aux autres types d'associations.

Ces données peuvent signifier que si les associations de développement et les associations islamiques sont opposées, elles commencent également à se concurrencer...légitimant ainsi l'utilisation de l'expression "l'islam contre l'Etat" dans le cadre associatif égyptien!

Et c'est peut être cette concurrence que ne manquent pas de faire les associations islamiques aux services de l'Etat et aux associations que celui-ci encourage, qui explique la résistance des pouvoirs publics égyptiens à une véritablement libéralisation de la vie associative. Une réforme radicale de la réglementation associative est ce qu'elle ne risque pas de favoriser encore plus le développement de ce type d'association d'autant qu'une partie d'entre elles est reliée au mouvement politique islamique et qu'elles sont arrivées à s'épanouir même à l'ombre de l'ancienne législation et de manière indépendante des pouvoirs publics? Tel n'est pas le cas des autres types d'associations même si elles sont indépendantes idéologiquement et politiquement des pouvoirs publics.

## **2/associations islamiques,"ONG" et Etat égyptien.**

De manière quelque peu polémique il est possible de dire, qu'aujourd'hui en Egypte, les seules et véritables "organisations non gouvernementales"<sup>13</sup> sont les associations islamiques à cause de l'indépendance de la majorité<sup>14</sup> d'entre elles envers l'appareil d'Etat. Cette indépendance n'est pas seulement liée au fait que le courant politique islamique utilise ce réseau dans le cadre de sa stratégie d'islamisation par le bas. Elle est surtout en relation avec leur réussite sur le terrain des services sociaux et de la charité et également de leur réussite sur le plan financier. Il est faux de croire que le financement des services sociaux islamique a pour origine exclusive des dons plus ou moins occultes en provenance des pays du Golfe même si ceux-ci existent. Le phénomène est beaucoup plus complexe qu'il ne paraît. Il existe plusieurs systèmes de financement qui peuvent aller de l'aide des pouvoirs publics à celle des grandes institutions islamiques (Banques islamiques) ou non (Unicef, Aide Américaine, ambassades étrangères) jusqu'à l'autofinancement liée à une gestion efficace des services proposées (services

<sup>11</sup>"la commanderie de bien" selon l'heureuse traduction de Louis Gardet.

<sup>12</sup>Il importe de rappeler à ce propos que ce phénomène est très ancien en Egypte. La première association formée d'autochtones en Egypte au 19<sup>ème</sup> siècle avait un nom islamique.

<sup>13</sup>L'expression "ONG" tend de plus en plus à n'avoir aucune valeur heuristique du fait de la généralisation de son utilisation. La pression des organismes internationaux en faveur des "ong" des pays du Sud dans le cadre des politiques d'ajustements structurels et du retrait des services de l'Etat fait de plus en plus de cette expression un "label" plus qu'une réalité véritable. Les enjeux de ce label sont clairs. Il s'agit d'obtenir une crédibilité internationale et par là mêmes des financements. C'est ainsi que nombre d'"ONG" ne sont en fait que des émanations des administrations et des ministères. De même, certaines "ONG" locales ne sont en fait que l'émanation d'organismes internationaux de développement.

<sup>14</sup>Il existe également des associations islamiques contrôlées voire créées par l'administration égyptienne dans le cadre de sa volonté de ne pas être le perdant du "marché des services sociaux islamiques".

sanitaires, éducatifs etc...)<sup>15</sup> en passant par la petite entraide organisée sur le quartier. De même il existe un système de dons en provenance des communautés égyptiennes vivant au Canada ou aux Etats Unis et évidemment des pays du Golfe. Il existe également un financement au "nom de l'islam" interne à l'Egypte et l'attractivité de associations islamiques pour les donateurs privés provient de plusieurs facteurs - dont le facteur religieux et notamment l'obligation religieuse de faire l'aumône sous forme de zakat et de sadaka. Le deuxième facteur est lié à la confiance qu'elles suscitent de par leur réussite sur le terrain, perceptible et visible. Il faut rappeler également qu'une des causes de leur réussite est due notamment à leur utilisation judicieuse du dispositif juridique égyptien. Leurs pratiques se situent dans cette zone "informelle" entre ce qui est permis et ce qui est défendu par la loi sur les associations, le code des impôts et des douanes, le droit du travail etc.

Face à la réalité incontournable des associations islamiques qu'il peut difficilement remettre en cause<sup>16</sup> l'Etat égyptien développe depuis quelques années une nouvelle stratégie qui consiste à laisser s'exprimer et par conséquent à autoriser l'existence de types d'associations qu'auparavant il n'autorisait pas. Cette stratégie, illustrée dans le domaine culturel<sup>17</sup> se reproduit dans le domaine social.

C'est ainsi qu'est née une nouvelle génération d'association aux préoccupations plus larges que le social et le caritatif. Elles sont liées à des courants de pensée indépendants "de gauche et libéral" déçus des limites de la pratique politique "normale" et de la sclérose des partis de l'opposition. Les plus célèbres de ces associations sont évidemment celles qui jouent un rôle politique comme les organisations de défense des droits de l'homme.

La floraison de ces organisations et leur volonté d'occuper une place dans le tissu associatif ont donné au débat sur la réforme de la vie associative une tonalité idéologique où s'affrontent deux grandes conceptions du travail associatif: l'une traditionnelle qui ne s'intéresse qu'à la charité et au social, caractérise les associations religieuses islamiques ou chrétiennes; l'autre "moderne" celle qui s'intéresse à des grands problèmes de la société égyptienne telle que la défense des droits de la femme, de l'homme, de l'environnement, du consommateur etc...

La tenue des grandes Conférences Internationales, notamment celle qui s'est tenue au Caire en Septembre 1994 a favorisé la mobilisation de ces "ONG" encouragée par une partie de l'appareil d'Etat. Il va sans dire qu'une telle "alliance" est fragile et les problèmes sont apparus rapidement en 1995 avec la crise des rapports entre le pouvoir égyptien et les organisations de droits de l'homme à propos du Rapport américain sur la situation des droits de l'Homme en Egypte.<sup>18</sup> Un des principaux angles d'attaque de la vaste campagne de presse contre ces organisations a été leur financement par des fonds étrangers.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Il s'agit là des services les plus répandus. Il existe une variété de service lié aux besoins immédiats de l'environnement: aide judiciaire, conciliation et règlement des conflits familiaux, favoriser les mariages, salles de cérémonies pour les fêtes et les deuils, infrastructures de base pour les nouveaux quartiers informels etc...

<sup>16</sup> Des quartiers entiers se structurent autour de ces associations.

<sup>17</sup> La nouvelle stratégie culturelle de l'Etat égyptien est parfaitement illustrée par cette phrase de Richard Jacquemond: "... Tout se passe comme si l'Etat égyptien, ayant finalement admis qu'il ne peut plus confier au seul islam institutionnel la lutte idéologique contre l'opposition islamiste, avait passé une alliance avec toute une intelligentsia "progressiste" et "laïcisante" écartée depuis 20 ans des appareils culturels..." de l'Etat dit Richard Jacquemond dans son article: "Quelques débats récents autour de la Censure" in *Egypte/Monde Arabe* n°20-4ème trimestre 1994. Le Caire. p25 à 42.

<sup>18</sup> Chaque année le Ministère des affaires étrangères américain fait un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le monde. Le dernier Rapport dénonce sévèrement l'état des droits de l'homme en Egypte pendant l'année 1994 en se basant notamment sur la manière dont le Ministère de l'intérieur égyptien a mené la lutte anti terroriste dans le pays. Il dénonce les pratiques de la torture, des emprisonnement sauvages et collectifs, de la pression sur les familles des terroristes par l'intermédiaire des enlèvements des proches et enfin les actes de tueries etc....

Ce Rapport a provoqué une vive réaction de l'Etat égyptien et plus particulièrement des Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Ils ont dénoncé l'ingérence dans les affaires intérieures du pays et également le rôle joué par les organisations égyptiennes des droits de l'Homme. Celles ci ont été accusées



En effet, l'une des faiblesses de la nouvelle génération des associations égyptiennes est leur dépendance financière vis à vis de l'extérieur. Bien que répondant à une certaine demande culturelle et politique interne, parviendront elles, sur ce terrain, à concurrencer les vieilles associations caritatives religieuses dont la force principale réside dans le fait de "coller" aux perceptions traditionnelles du travail social en Egypte, intimement reliées dans le système de représentations au social et à la charité. Jusqu'à présent, par ailleurs, il existe une similarité dans le langage commun entre la "jammia ahlia" et la "jammia khairia". Les gens utilisent de manière indifférenciée ces deux expressions qui, pourtant, ont une signification différente. La première signifie approximativement "associations de citoyens" et la deuxième "associations de charité".

Le deuxième défi auquel devront répondre ces "ONGs civiles" égyptiennes concerne leur rapports avec l'appareil d'Etat et sa tradition historique d'hégémonie et de contrôle. A moins que la division entre le "moderne" et le traditionnel" dans le tissu associatif égyptien ne conduise à légitimer une "opposition/hierarchie" entre deux types d'associations: les associations de l'élite politique et intellectuelle, faible en nombre et surtout en poids social réel mais efficace au niveau des décisions centrales qui engagent l'avenir du pays car liées aux organismes financiers internationaux et à l'Etat ; et les associations de charité classiques, religieuses notamment, efficaces au niveau social mais écartées des grands lieux de décisions.

Si cette nouvelle recomposition du tissu associatif égyptien, en phase avec les mutations internationales, se confirme, plusieurs questions s'imposent: le nouveau système sera-t-il plus "libéral" que l'ancien? y aura-t-il véritablement moins d'Etat qu'auparavant sur les associations? Ou alors s'agira-t-il tout simplement du remplacement d'une élite par une autre, d'une administration par une autre et d'une bureaucratie par une autre?

Si cette supposition se confirme, force est de constater qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau dans l'histoire de la vie associative égyptienne. Celle-ci a été traversée par divers courants de pensée et par diverses perceptions du travail social bénévole. Toutefois, on note que la victoire d'une conception sur l'autre s'est, à chaque fois, traduite par une accentuation du rôle de l'Etat et de l'administration sur les associations.

Un tel constat incite à poser l'hypothèse que le phénomène que cet article tente de comprendre n'est pas simplement un problème d'ordre idéologique ou politique au sens étroit du terme mais qu'il est peut être également un problème d'ordre institutionnel et de logique institutionnelle de l'Etat égyptien dans son rapport à l'association et plus largement à la société et à la Nation égyptienne.

### **Chapitre 3: La libéralisation de la vie associative et la logique institutionnelle de l'Etat égyptien.**

La libéralisation de la vie associative égyptienne, en posant le problème des modalités de l'intervention étatique, pose également le problème de la légitimité même de cette intervention. Il s'agit plus largement de la question du maintien du rôle de l'Etat dans l'une des formes de préservation du lien social en Egypte. Ainsi, derrière la question de la réforme de la loi sur les associations, se profilent deux questions de fond: le rapport de l'Etat égyptien à la société et le rapport au pouvoir et à l'Etat de la société égyptienne.

---

de nuire à la réputation de l'Egypte à l'étranger, de travailler pour des puissances étrangères, de recevoir des financements étrangers, de faire de la question des droits de l'homme un commerce qui sert les intérêts matériels et politiques de leurs animateurs et enfin de s'être transformées en organisations de soutien aux terroristes etc... Lire à ce propos *Al Ahram Stratégic File* N°4 avril 1995.(en arabe). Le Caire. Centre d'Etudes Stratégiques et politiques d'Al Ahram. *Al Ahram Stratégic File* N°4 avril 1995.(en arabe).

De même, la recombinaison du tissu associatif égyptien sous la pression des mutations internationales, risque, à plus ou moins long terme, de remettre en cause les prérogatives et la souveraineté de l'Etat égyptien aussi bien par rapport à l'intérieur que par rapport à l'extérieur. Les résistances politiques et bureaucratiques à la réforme d'une loi promulguée en pleine période nassérienne, ne traduisent-elles pas également le fait que celle-ci met en jeu non pas le nassérisme en tant qu'idéologie politique mais sa "quintessence" c'est à dire le nationalisme égyptien dans son rapport à l'Etat.

### **1/la logique institutionnelle de l'Etat égyptien.**

Pour comprendre la logique institutionnelle de l'Etat moderne égyptien, il importe de considérer le processus historique de sa construction et d'interroger la première expérience de modernité politique qui a posé les bases des institutions politiques de l'Egypte d'aujourd'hui. Une telle interrogation est nécessaire car le premier "âge libéral" en Egypte subit, actuellement, plusieurs lectures et interprétations. Pour certains, ce processus initial a, en fait, été interrompu par le Nassérisme et la Révolution de 1952. Il s'agirait donc tout simplement aujourd'hui de renouer avec cette expérience fondatrice en "dénassérisant" la vie politique égyptienne et en extirpant la "shoumoulia"<sup>20</sup> qui la caractérise pour reprendre la terminologie libérale actuelle en Egypte.

De tels propos semblent étonnants car il est possible d'affirmer que sur le plan associatif du moins, c'est en plein "premier âge libéral" égyptien que l'agencement du contrôle administratif sur les associations a été fondée avec la création d'un Ministère des Affaires sociales en 1939 dotée d'une administration des associations et qu'une série de décisions juridiques ont été émises pour réglementer le rapport de l'Etat et des associations.

Sur le plan institutionnel et administratif (et non politique ou idéologique), il ne semble donc pas qu'il y ait eu une véritable rupture entre le "premier âge libéral" égyptien et la Révolution de 1952. D'une certaine manière, le nassérisme a poussé à sa logique extrême un même processus institutionnel. Les transformations ont été essentiellement politiques et idéologiques. Les principes de légitimation de l'intervention étatique ont effectivement changé mais l'intervention étatique, elle, a toujours existé et n'a fait que s'accroître.

Si la "justice sociale", "le socialisme" et la "planification" ont été les modes de légitimation de la loi n°32 de l'année 1964, objet des controverses actuelles, la période dite libérale de l'Egypte avait déjà vu la production d'un autre système de légitimation basé sur la compétence et de l'expertise.

Dans les années 30 et 40 la légitimation était opérée au nom de la "réforme", de "l'expertise", de la "compétence" et du "professionnalisme". En effet la fondation du Ministère des Affaires Sociales en 1939 a été préparée et même rendue possible par la création en 1936 à Alexandrie et en 1937 au Caire des premières écoles du Service Social. Celles-ci vont fournir un corps de fonctionnaires compétents dans le domaine social à même d'occuper les nouvelles fonctions du nouveau Ministère, introduire la pratique, aujourd'hui décriée, de délégation de fonctionnaires dans les associations et surtout fonder l'idéologie légitimatrice de ce nouveau pouvoir.

Le commun dénominateur des deux systèmes de légitimation de la période "libérale" et de la période "socialiste" est le fait de considérer l'Etat ou le pouvoir politique comme le "garant" principal des changements préconisés et souhaités. Si la Révolution de 1952 a introduit l'idée que les droits sociaux de l'individu ne peuvent être laissés à la bonne volonté des classes aisées et qu'il s'agit de droits que l'Etat doit garantir, la période libérale a, elle, fondé l'idée de la Réforme sociale au nom des "fonctionnaires-experts". La création du Ministère des Affaires

<sup>20</sup>Litt.: "globalisme"; signifie en fait l'interventionnisme abusif de l'Etat.

Sociales dit le Ministre est née "...du sentiment d'une responsabilité sociale de l'Etat envers le peuple..."<sup>21</sup>

Pour comprendre cette légitimité du rôle de l'Etat envers les associations en pleine période dite libérale il faut se reporter aux antécédents institutionnels et juridiques de sa relation avec l'association.

Il est toujours important de rappeler que l'association<sup>22</sup> en Egypte est née avant l'administration ou le Ministère<sup>23</sup> chargé de la contrôler, avant la Constitution<sup>24</sup> qui déclarait le droit des égyptiens à former des associations et avant même la législation<sup>25</sup> qui la définissait. Par conséquent l'association n'a été saisie par le droit qu'ultérieurement à sa naissance. Est ce à dire qu'avant la promulgation du Code Civil égyptien dans la deuxième moitié du 19ème siècle, l'association vivait "hors normes" et "hors droit"? Pas du tout. Comme le dit si bien Yadh Ben Achour<sup>26</sup>, l'hypothèse du non-droit n'est plausible que si l'on précise qu'il s'agit du droit étatique. Par conséquent l'association était, avant le code civil, organisée par le contrat entre les membres fondateurs de l'association, qu'on appelait d'ailleurs à l'époque la "loi de l'association". Celle ci, orale<sup>27</sup> ou écrite, définissait les objectifs de l'association, son organisation et son mode de fonctionnement.

Par rapport aux lois qui leur ont succédé, les articles du code civil paraissent bien libéraux. Pourtant c'est à partir de la promulgation de ce code civil qu'il est possible de faire dater le début du contrôle de l'Etat sur les associations. Pour comprendre la logique de ce code inspirée du Code Napoléon il faut interroger la tradition juridique française et ses significations profondes à l'aide des travaux des historiens du droit et des institutions.

L'adoption du Code Napoléon par l'Egypte du 19ème siècle n'est pas simplement l'adoption d'une technique juridique destinée à faciliter les rapports sociaux et plus particulièrement les rapport association/société/Etat. Il est bien plus que cela. Ce passage Michel Alliot l'explique:..."il faut retourner l'affirmation selon laquelle le droit occidental serait une conquête des individus contre le pouvoir. L'histoire ne montre t elle pas tout le contraire? Rappelons nous que le droit a été longtemps indépendant de l'Etat, qu'il fut un instrument de résistance à l'Etat, que l'attachement aux coutumes et aux privilèges étaient un acte politique important pour sauvegarder son identité et sa liberté en face d'un pouvoir étatique nouveau. C'est au XVIIIe et au XIXe siècles que les Etats européens ont imposé leur pouvoir de dire le droit et retournant l'arme qui leur avait été souvent opposée en ont fait l'instrument privilégié d'une transformation de la société! Le Code civil ne limite pas, au nom d'une tradition coutumière, d'un enseignement romaniste et de la raison universelle le pouvoir de l'Etat, il

---

21ibidem.

22Différentes sources s'accordent pour dater du 19ème siècle l'accélération de la cration des premières associations.Elles ont à cette époque une forte coloration communautaire. L'on voit naître à cette époque l'Association grecque d'Alexandrie,l'Association grecque du Caire,l'Association de Maarif qui s'occupait d'édition et de diffusion et enfin la Société de géographie créés respectivement en 1821,1856,1868 et 1875.La première association islamique date de 1878.Il s'agit de l'association de bienfaisance islamique que remplacera en 1892 une associatio du même nom crée à l'initiative du Cheich Mohamed Abdouh.La première association copte date de 1891 et s'appelle l'association Copte de Tawfik.A la fin du 19ème siècle on dénombrait 65 associations.Chaque communauté religieuse ou ethnique disposait de son preopre réseau associatif dont les acitivités principales étaient éducatives et sanitaires.Le début du 20ème siècle vit la création d'associations qui n'avaient pas de coloration communautaire particulière par exemple l'Association Al Isaf el Mukhatalita à Alexandrie en 1902 et au Caire en 1907.

23Le Ministère des Affaires Sociales est né en 1939.

24Il s'agit de la Constitution de 1922.

25Le code civil égyptien date de 1885.

26Yadh Ben Achour:Normes ,Foi et Loi .Tunis.CERES éditions.1994 page:76.

27les historiens de cette période font référence à l'existence de plusieurs associations secrètes et le code civil lui même les mentionnera.

substituée aux coutumes romanisées ou non, le droit enseigné par les professeurs de droit français institués par Colbert, c'est à dire essentiellement les ordonnances royales..."<sup>28</sup>

Cet éclairage sur les antécédents historiques de la tradition juridique dont l'Égypte a hérité permet de comprendre que le début du contrôle étatique sur la vie associative égyptienne a bel et bien débuté avec la promulgation du Code civil égyptien qui a donné la définition étatique, officielle et unitaire<sup>29</sup> de l'association. Le même code civil égyptien avoue pourtant son imperfection et son incapacité à "saisir" l'entière réalité sociale de l'association puisqu'il parle d'associations "secrètes" et d'associations qui ont négligé de se faire enregistrer. C'est cette "imperfection" que les législations successives vont essayer de corriger au nom d'idéologies et de légitimation différentes et à l'aide du perfectionnement des techniques administratives de contrôle et de communication: enregistrement au Journal Officiel, constitution d'archives, procès-verbaux écrits, création d'une classe de fonctionnaires compétents, création d'une juridiction administrative et de règles administratives, mise en place d'un réseau administratif serré et centralisé etc...<sup>30</sup>

La grande mutation institutionnelle entre l'État égyptien et l'association remonte donc à cette période. Elle est politique principalement. Elle concerne la reproduction d'un agencement entre le pouvoir et la société par l'intermédiaire du droit, agencement qui n'était pas connue et reconnue (du moins de manière légitime) auparavant dans cette aire culturelle quelles que soient par ailleurs les caractéristiques des pouvoirs politiques que celle-ci a connus.<sup>31</sup>

Cet "agencement" a été introduit par l'œuvre politique et administrative de Mohamed Ali et de ses successeurs. En effet, tous les historiens des institutions égyptiennes<sup>32</sup> s'accordent pour rappeler que le libéralisme égyptien a été précédé par un processus de centralisation politique, administrative et économique sans précédent dans l'histoire égyptienne due à une extension considérable de la définition de la "chose publique" sous Mohamed Ali et ses successeurs. Celle-ci, auparavant réduite à la sécurité intérieure et extérieure et à la fiscalité, s'est considérablement agrandie vers un système d'exploitation directe du potentiel économique du pays.<sup>33</sup>

28 Michel Alliot, 1981, "l'individu face au pouvoir. Regards sur l'Afrique, retour sur l'Occident" communication au Congrès Jean Bodin, Mai, Delphes. (non publié)

29 Auparavant et jusqu'à maintenant il y a autant de définition de l'association que d'association puisque la réalité sociale, politique et idéologique de l'association diffère d'un cas à un autre sans compter le fait qu'elle évolue également dans le temps et l'espace.

30 Lire à ce propos "La naissance du fonctionnaire" de Ghislaine Alleaume *op cit*.

31 Concernant les rapports entre le pouvoir et de le droit dans la pensée islamique Yadh Ben Achour utilise l'expression "d'inertie juridique du pouvoir" in L'État nouveau et la Philosophie politique et juridique occidentale. Tunis. 1980. Bibliothèque de Droit et de Sciences Politiques et Economiques. Lire également à ce sujet le chapitre "Islam et État" in Islam et Modernité d'Abdallah Laroui. Paris. La Découverte 1986. p11 à 46.

32 Alaa el dine El Hilal: La politique et le gouvernement en Égypte. L'ère libérale 1923-1952. Université Du Caire. Le Caire. 1977. (en arabe). (Al Siyassa ou el Hukm fi masr)

Table ronde: "L'État: transformations et devenir". Abd al Bâsit ABD AL-MU'TI, Tarek Al BISHRI, Ali al-Dîn Hilal, Husâm 'ISA, Sayyid YASIN. in Égypte-recompositions. "Peuples Méditerranéens" 41-42 oct. 1987-mars 1988.

Ghislaine Alleaume: "La Naissance du Fonctionnaire." in Égypte Recompositions. Peuples Méditerranéens. 41-42. Octobre 1987-Mars 1988.

Henry Laurens: "Elites et Réforme dans l'Égypte du XIX<sup>ème</sup> siècle. in Entre Réforme Sociale et Mouvement National. Identité et Modernisation en Égypte (1882-1962). CEDEJ. Le Caire. 1995. p91 à 102

Henry Laurens: "La Révolution Française et l'Islam: quelques réflexions sur la transmission des idéologies." in La Révolution Française et le Monde Arabo-Musulman. Colloque international Tunis 9-11 novembre 1989. Société Tunisienne d'Étude du XVIII<sup>ème</sup> siècle. Editions Alif. "coll" Savoir. Tunis. 1991. p175 à 182.

33 Ghislaine Alleaume: "La Naissance du Fonctionnaire." in Égypte Recompositions. Peuples Méditerranéens. 41-42. Octobre 1987-Mars 1988.

Sans entrer dans les controverses historiques sur l'appréciation de l'oeuvre politique introduite par Mohamed Ali<sup>34</sup> il est possible de dire que les égyptiens ont hérité de Mohamed Ali la notion d'Etat moderne "régulateur du social".

Sur le plan associatif, cet héritage se traduit par le sentiment partagé aussi bien par les administrateurs que par les administrés de la nécessité d'une tutelle administrative. Celle-ci n'est pas perçue comme forcément répressive ou contraignante. Elle est même souvent perçue comme bénéfique et porteuse de valeurs positives. Ainsi par exemple la loi actuelle impose aux associations d'avertir l'administration de la tenue de leurs assemblées générales. Cette disposition de la loi, loin d'être tombée en désuétude, est au contraire appliquée. Les représentants locaux du Ministère des affaires assistent à ces réunions quelle que soit par ailleurs "la nature" des enjeux qui animent l'association. Ainsi par exemple le représentant du Ministère assiste aux Assemblées générales d'une ligue régionale de 320 membres, dont les activités sont sociales uniquement et ne sont offerts qu'à ses propres adhérents. Pour les membres de l'association sa présence a pour objet de ne pas laisser s'envenimer les querelles traditionnelles et les discussions sur les bilans financiers et moraux de l'association. Et c'est sûrement ainsi que perçoit son propre rôle le représentant de l'administration: "la sauvegarde de l'ordre public".

Le fait que cette notion d'"Etat régulateur du social" ait traversée autant de péripéties et d'idéologies politiques prouve qu'elle s'est inscrite relativement tôt dans les mentalités et dans ce qu'on pourrait appeler une "culture politique égyptienne". Il s'agit peut-être là d'un phénomène lié au processus particulier de fondation de l'Etat égyptien et de la relation qu'il a tissée avec la "nation" égyptienne.

## **2/ l'Association, L'Etat et la Nation.**

Ce lent processus de mainmise administrative sur les associations dont il a été question plus haut présente le paradoxe suivant: il s'est moins agi d'un "mouvement imposé d'en haut" sur les associations que d'un mouvement "désiré" d'en bas par le corps associatif lui-même ou du moins par certaines de ses parties comme le prouve la remarque de Sayyid Uways<sup>35</sup> rapportée plus haut.

L'explication de ce paradoxe par la volonté d'une profession<sup>36</sup> nouvellement constituée d'assurer sa légitimité et sa propre promotion dans l'espace étatique est intéressante mais insuffisante. En effet le même phénomène a touché également d'autres professions comme celle des médecins égyptiens<sup>37</sup> qui eux également ont revendiqué leurs qualités d'experts pour conquérir l'administration et pour agir dans la sphère politique. C'est ainsi qu'en 1936 a été fondée également un Ministère de la Santé Publique et dont les responsables ne sont que les animateurs de l'Association égyptienne de médecine tropicale.

---

34Henry Laurens par exemple estime que cette oeuvre empreinte plus à l'exemple islamique qu'à l'Europe libérale dans : "Elites et Réforme dans l'Egypte du XIX<sup>ème</sup> siècle. in Entre Réforme Sociale et Mouvement National. opp cit. Ce même auteur dans un autre texte développera l'idée que le vocabulaire politique utilisé par Mohamed Ali pour expliquer et justifier ces réformes sont plus à usage externe -favoriser le dialogue politique avec l'Europe conquérant- qu'à usage interne. Mais dira-t-il plus loin, Mohamad Ali lui-même se laissera prendre au jeu et comme à croire lui-même à cette idée de civilisation. Le "prétexte" devient alors "texte" et se présente comme une véritable idéologie justificatrice de l'oeuvre de la dynastie de Mohamed Ali au point d'en arriver à affirmer à l'époque d'Ismaïl que l'Egypte ne se trouve plus en Afrique mais en Europe..." in "La Révolution Française et l'Islam: quelques réflexions sur la transmission des idéologies." in La Révolution Française et le Monde Arabo-Musulman. p175 à 182.

35Uways Sayyid, L'Histoire que le porte sur mon dos, Le Caire, CEDEJ.

36Alain roussillon: "Réforme sociale et politique en Egypte au tournant des années 40". in EGYPTE-MONDE ARABE. n°18-19. 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> trimestres 1994. p197 à 236.

37Sylvia Chiffolleau: "la Réforme par l'Hygiène. une formule pour revendiquer pour médicaliser les campagnes" in Entre Réforme Sociale et Mouvement National. Identité et Modernisation en Egypte (1882-1962). CEDEJ. Le Caire. 1995. p421 à 442.

La volonté de conquérir l'administration de la part de professionnels pour qui l'espace étatique n'est pas la condition sine qua non d'exercice de leur métier, signifie qu'il ne s'agit pas uniquement de stratégies de type professionnel.

Il s'agit plutôt d'un phénomène lié à la formation de ces nouvelles élites ou plutôt à l'idéologie sous-jacente à leur formation et plus largement encore à la formation de tous les intellectuels égyptiens de cette période<sup>38</sup>. Celle-ci lie intimement le "savoir" au "pouvoir" et plus précisément à l'Etat. C'est une vision du monde centrée sur l'Etat et le devoir de le servir dit Alain Roussillon<sup>39</sup>. Une telle formation est, évidemment, en étroite relation avec le fait que, dès l'origine, les écoles fondées par Mohamed Ali avaient pour objectif de recruter des fonctionnaires pour l'Etat. Mais elle est surtout liée à une perception positive et même bénéfique pour la société de l'Etat et de l'administration. Cette perception de l'Etat, nouvelle dans un cadre musulman<sup>40</sup>, peut être comprise dans le cadre plus large du processus original de la construction historique de l'Etat moderne égyptien qui semble déroger par comparaison avec les mêmes processus dans les autres pays arabes. On a souvent affirmé l'idée que, dans les pays en voie de développement, c'est l'Etat qui a créé la Nation alors que dans les pays Européens c'est la Nation qui aurait fondé l'Etat. Cette opposition aujourd'hui largement battue en brèche dans le cas des pays européens<sup>41</sup>, pourrait se confirmer pourtant dans le cas de l'Égypte moderne. La particularité de l'histoire de l'Etat moderne en Egypte est moins liée à son ancienneté qu'au fait que cet Etat a été construit avant l'occupation coloniale, en l'occurrence la colonisation anglaise.

Dans la plupart des autres pays anciennement colonisés, l'Etat et l'administration moderne ont été construits en parallèle avec la colonisation si ce n'est établis par celle-ci directement. C'est aux lendemains des indépendances que les nouveaux pouvoirs nationaux vont prendre en charge et "nationaliser" un Etat fondé en dehors d'eux. Tel n'est pas le cas pour l'Égypte. Au moment de l'occupation anglaise à partir de 1882 les principales institutions d'un Etat moderne étaient déjà installées et il existait déjà une fonction publique nationale qui ne présentait plus, selon Ghislaine Alleaume<sup>42</sup>, ce caractère d'extériorité par rapport à la société "autochtone" qu'elle avait à son début sous l'ère de Mohamed Ali. Du fait de la fin du recrutement forcé, de la suppression de la menace d'incorporation dans l'armée et surtout grâce aux réussites sociales des fonctionnaires dues aux privilèges que l'Etat leur dispense à eux et à leur familles (pensions de retraites, protection sociale à eux et à leur famille, concessions de terres, etc.), la distance entre le fonctionnaire et la société de l'époque s'est considérablement réduite. Postérieurement à 1880, dira le même auteur, les carrières de la fonction publique sont totalement intégrées aux stratégies professionnelles que développent même les milieux les plus traditionnels de la société civile.

La carrière administrative s'ouvrit donc à de nouvelles couches sociales et elle devint recherchée à un point tel que ce sont les gens eux-mêmes qui financèrent le nouveau réseau d'écoles civiles qui formera les générations suivantes de fonctionnaires. Ce réseau a, par ailleurs, été pris en charge par le mouvement associatif égyptien autochtone qui selon Iman

38 Gilbert Delanoue: "Les intellectuels et l'Etat en Egypte au XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècle." in Les Intellectuels et le Pouvoir. Dossier n°3, CEDEJ, 1985. Le Caire.

39 Alain Roussillon: "Sociologie et Société en Egypte: Le contournement des Intellectuels par l'Etat". in "i Les Intellectuels et le Pouvoir. opp. cit. page 99.

40 L'Etat est dévalorisé dans la pensée islamique classique. Il est de l'ordre de la nécessité. Tout dans l'histoire de la pensée classique, dit Abdallah Laroui, pousse à conclure que l'Etat est distinct de la valeur c'est à dire de la religion. In le chapitre "Islam et Etat" in Islam et Modernité d'Abdallah Laroui. Paris. La Découverte 1986. p11 à 46.

41 Gérard Noiriel: "La question nationale comme objet de l'Histoire sociale". in Dossier le national. Genèses. 1991. p73 à 95.

42 Ghislaine Alleaume: "La Naissance du Fonctionnaire." in Egypte Recompositions. Peuples Méditerranéens. 41-42. Octobre 1987-Mars 1988.

Farag<sup>43</sup> a repris à son propre compte le projet éducatif moderne introduit par Mohamed Ali. De même, c'est cette même logique qui présidera à la création dans les années 1908 et 1912 de l'Université égyptienne<sup>44</sup>. Ce fut une initiative privée qui suppléait l'action de l'Etat, qui, aux mains de l'Etranger était incapable provisoirement de se donner une élite nationale.

Cette fonction publique, dit Ghislaine Alleaume, subira une politisation précoce du rôle des fonctionnaires du fait de l'occupation étrangère anglaise qui menacera leurs statuts. La défense corporative de leurs statuts se transformera, dit elle, en réaction nationaliste. Héritiers d'une tradition nationale de gouvernement ils seront, continue-t-elle, les portes paroles désignés des aspirations politiques à la souveraineté nationale telles que les exprime la Révolution de 1919. La fonction publique paraît donc avoir surtout joué un rôle considérable dans la formation de la classe politique égyptienne inaugurant par là une confusion durable et lourde de conséquences sur l'avenir politique du pays entre le service administratif de l'Etat et la gestion politique de la chose publique.

A notre avis, plus encore que la politisation du rôle de la fonction publique en Egypte, le processus historique de sa création a eu un impact profond sur la légitimation de la notion d'Etat dans la société égyptienne, le faisant apparaître comme "lieu" légitime de la régulation sociale et plus encore comme lieu fondateur et garant de la Nation et de l'identité.

Etre nationaliste à cette époque en Egypte signifiait prendre position contre l'occupant anglais et également prendre la défense d'un Etat national car déjà fondé par des "autochtones". Il n'est pas évident qu'être nationaliste, en Algérie par exemple, supposait les mêmes contenus.

Ces derniers développements sur l'Etat égyptien semblent éloignés de la problématique générale de notre article: pourquoi la libéralisation de la vie associative en Egypte se fait avec autant de difficultés. Pourtant, les encouragements internationaux au développement des "ONG" des pays du Sud posent le problème de l'Etat dans ses pays, de ses missions, à l'intérieur et à l'extérieur, et par conséquent de sa légitimité. Les résistances administratives et politiques à la libéralisation dont il a été question dans la première partie peuvent être interprétées en termes de rigidité bureaucratique. Pourtant, la résistance du fonctionnaire égyptien des Affaires Sociales à cette réforme qui menace son statut rappelle étrangement la réaction nationaliste du "fonctionnaire-expert" du début du siècle face à la main mise anglaise sur l'Etat égyptien de l'époque. Sa situation a pourtant énormément évolué. La fonction publique en Egypte, aujourd'hui, n'attire plus que les diplômés qui ne sont pas arrivés à trouver un travail dans le secteur privé et par conséquent les couches les plus défavorisées de la société. Il ne s'agit donc pas de défendre des situations professionnelles alléchantes en terme financier. Il s'agit tout simplement peut être de défendre un simple pouvoir "d'ordre public" ou de "service public", un certain prestige lié à la fonction d'autorité dans ce pays. Il s'agit peut être également de réflexes d'anciens administrateurs, formés et socialisés à l'époque nassérienne, et pour qui, défendre la Nation signifiait tout simplement défendre l'Etat et son administration. Il s'agit en tout cas du réflexe politique d'une administration qui cherche à ne pas laisser aux seules associations islamiques le monopole de la défense d'espaces décisionnels autonomes...et d'être, en un mot, les derniers garants du nationalisme en Egypte.

43lire à ce propos l'article d'Iman Farag ; "Enjeux éducatifs et Réforme Sociale" in Réforme Sociale et Mouvement National. CEDEJ. Le Caire. 1994. p191 à 213.

44Gilbert Delanoue: "Les intellectuels et l'Etat en Egypte au XIXème et XXème siècle." in Les Intellectuels et le Pouvoir. Dossier n°3,, CEDEJ, 1985. Le Caire.

Forum international  
**ONG et  
DÉVELOPPEMENT**  
**du NORD aux SUDS**  
(AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE)

28-29-30 novembre

**COMMUNICATIONS** **TOME 1**



# ONG et DÉVELOPPEMENT: du NORD aux SUDS (AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE)

*Avec le concours ou le soutien de :*



INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION



CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION



CONSEIL GÉNÉRAL DE LA GIRONDE



CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE



MAIRIE DE BORDEAUX

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,  
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

IFEA

INSTITUT FRANÇAIS D'ÉTUDES ANDINES

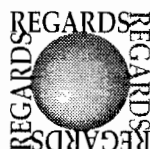


BANQUE MONDIALE

UNESCO

ORGANISATION DES NATIONS UNIES  
POUR L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

*Organisé par :*



U M R 9937 CNRS-ORSTOM  
**REGARDS**

MAISON DES SUDS BP 200 F-33405 TALENCE CEDEX  
Tél : 05 56 84 68 52 (+33 5 56 84 68 52) Fax : 05 56 84 68 55  
Domaine universitaire Esplanade des Antilles