

# monde arabe

## Maghreb-Machrek

### ■ Israël-Palestine :

l'espace en miettes ou  
l'approbation identitaire du territoire

### ■ Les associations au Maroc et en Egypte :

une libéralisation sous contrôle

### ■ Algérie :

l'arabisation, lieu de conflits multiples

C.E.D.I.D. — ORSTOM

PL 19

La documentation Française

ORSTOM Documentation



010004425

# Associations égyptiennes : une libéralisation sous contrôle

Sarah Ben Néfissa \*

Monde arabe  
Maghreb  
Machrek  
N° 150  
oct.-déc. 1995

Associations égyptiennes : une libéralisation sous contrôle

40

Depuis plus de quatre ans, la réforme de la vie associative est à l'ordre du jour en Egypte et rencontre un large consensus. Réclamée à l'origine par la gauche égyptienne qui critiquait la législation des associations jugée trop favorable à une conception du travail associatif limitée à la charité et au caritatif, l'idée de réforme a rencontré l'assentiment des libéraux désireux de faire concorder libéralisation économique et libéralisation politique et sociale. L'Etat égyptien en a reconnu également la nécessité, encouragé par le FMI et par la Banque mondiale dans le cadre de la mise en place de politiques d'ajustement structurel et d'organisation de grandes Conférences internationales où l'avis des ONG (Organisations non gouvernementales) était sollicité en même temps de celui des Etats.

Pourtant, malgré ce consensus apparent, la réforme s'opère de manière lente et difficile, elle provoque des discussions passionnées et des luttes acharnées et enfin sert de prétexte à la constitution de nouvelles alliances, voire à des recompositions politiques. Ces conflits ainsi que les quelques changements partiels intervenus aboutissent, de manière paradoxale, à accroître le poids de l'Etat sur les associations, à l'inverse des buts recherchés ou en tout cas affichés.

Le scénario en cours aujourd'hui à propos de la question associative semble inverser la problématique générale exposée dans l'ouvrage « Démocraties sans démocrates » (1), selon laquelle la démocratisation dans le monde arabe serait en train de se réaliser sous la pression des nécessités et des contraintes, mais sans idéologisation et même sans avocats enthousiastes pour la défendre (2). En Egypte, il apparaît plutôt que la « demande démocratique et libérale » existe (du moins au niveau du discours), mais qu'elle a du mal à se concrétiser.

Cet article poursuit plusieurs objectifs : montrer, dans une première partie, comment s'opère la réforme et comment elle risque de conduire à un renforcement du rôle de l'Etat alors qu'elle visait le contraire ; émettre, dans une deuxième et troisième partie, quelques hypothèses explicatives sur ce phénomène. La première d'entre elles 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 dans le tissu associatif. La deuxième relie ce phénomène à la logique institutionnelle de l'Etat, caractérisée par une longue tradition de centralisme et d'« interventionnisme » sur la société qui plonge ses racines dans le processus historique original de la fondation de l'Etat moderne en Egypte et dans sa relation avec le mouvement nationaliste.

\* Chercheur ORSTOM

(1) *Démocraties sans démocrates*, ouvrage collectif sous la direction de Gh. Salamé, 1994, Fayard, Paris.

(2) Lire l'introduction de Gh. Salamé, au titre significatif : « Où sont donc les démocrates ? » in l'ouvrage cité plus haut.

Fonds Documentaire ORSTOM

Cote : Bx 4425 Ex : 1

## ■ La libéralisation de la vie associative égyptienne ou comment une désétatisation risque d'aboutir à son contraire

La libéralisation en cours de la vie associative égyptienne soulève de nombreux problèmes : incidences pratiques de la refonte de la loi concernant les associations et les fondations privées, multiplication des instances de coordination entre les associations en vue de la préparation des Conférences internationales et enfin éclatement de la tutelle des associations entre plusieurs ministères et administrations.

### ■ Les contradictions de la réforme partielle de mars 1993

L'intention de réformer la vie associative s'est traduite par la volonté de reformuler la loi n° 32 de 1964 (3), élaborée en pleine période nassérienne, qui accentuait le contrôle bureaucratique et étatique sur les associations égyptiennes. Dès 1990, l'ouvrage important (4) de Amir Salem, responsable du Centre d'études et d'informations juridiques sur les droits de l'homme avait proposé une nouvelle loi sur les associations. En mars 1993, et devant la pression générale, une réforme partielle a été adoptée : elle consiste en une reformulation des articles 50 et 85, 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 que le changement est plus apparent que réel. La première modification a de fortes chances de rester inapplicable et de ne profiter qu'aux 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 et la question de l'interpénétration entre l'administration et l'association**

La nouvelle formulation de l'article 50 semble aller dans le sens de la libéralisation souhaitée puisqu'elle interdit désormais le cumul entre, d'une part, l'appartenance au conseil d'administration d'une association et, d'autre part, le fait de siéger dans les Conseils populaires locaux de la division administrative où œuvre l'association ou de travailler dans l'une des administrations en charge de son contrôle. Il s'agit là d'une réforme d'importance puisqu'une partie des associations égyptiennes, notamment celles que l'on appelle les associations de développement, sont en fait dirigées voire créées par les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales eux-mêmes : c'est le cas des quelque 4000 associations de développement qui caractérisent la campagne égyptienne et l'intérieur du pays. Cette réforme, si elle est appliquée véritablement, risque fort de paralyser totalement leur fonctionnement. Pour mesurer combien un tel changement est inapplicable, il suffit d'écouter les propos de deux députés à l'Assemblée du Peuple au moment de la discussion du projet :

« ... 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

(3) Cette législation n'a évidemment pas été le seul instrument d'étatisation du tissu associatif sous Nasser. Il faut relever la pratique de nomination de militaires à la direction des grandes associations, la dissolution de près de 4000 associations au moment de la promulgation de cette loi et enfin la fondation d'associations par des fonctionnaires.

(4) Amir S., *Défense du droit de s'associer*, Centre d'études et d'informations juridiques sur les droits de l'homme, Le Caire, 1991.

manque de cadres ; et où va-t-on les trouver si on interdit l'accès à la source même des cadres, qui sont les Présidents du village, de la ville et du quartier.. » (5) ?

« ... 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 a aujourd'hui l'UNICEF. Cette organisation ne veut pas aider les administrations, mais les associations. Eh bien, pour pouvoir bénéficier de leurs aides, nous sommes obligés de créer des associations de développement... »

### **L'Union générale des associations : l'accentuation de la centralisation**

Quant à l'article 85, sa reformulation vise à réorganiser l'Union générale des associations : celle-ci, qui réunit toutes les Unions d'associations (régionales et par secteur d'activités) était, aux termes de l'ancien article, présidée de droit par le ministre des Affaires sociales. Désormais, tous les citoyens ont la possibilité de présider cette Union générale. Toutefois le président n'est ni élu ni même désigné par un collègue mais tout simplement nommé par le président de la République.

Ce changement de titulaire a déjà été opéré. Le président nommé, une personnalité universitaire n'appartenant pas au sérail du ministère des Affaires sociales, déclarait, dans un interview accordé au quotidien *Al-Ahram* (6), que l'administration des Affaires sociales avait transformé les associations en administrations et en associations gouvernementales et que lui-même souhaitait changer cette situation. Sa tâche risque d'être rendue difficile par la force de résistance des fonctionnaires de ce secteur qui se révèle de manière symbolique dans le fait que le siège de l'Union des associations n'a jamais été occupé depuis sa création en 1966, celle-ci se réunissant tout simplement dans les locaux du ministère !

Un autre signe des contradictions de cette libéralisation apparaît dans la multiplication des structures de coordination des associations, qui font souvent double emploi avec l'Union générale des associations, voire la concurrencent.

### **— La multiplication des structures de coordination des ONG**

Le processus de libéralisation de la vie associative égyptienne a été encouragé par la grande vague des Conférences internationales. Celle de la Population et du Développement qui s'est déroulée au Caire en septembre 1994 a été l'occasion de constituer une Commission égyptienne des Organisations non gouvernementales, chargée de préparer la participation des associations égyptiennes au Forum des ONG tenu parallèlement à la conférence officielle.

La particularité de cette Commission est de s'être constituée en dehors des structures de coordination prévues, les Unions d'associations dont il a été question plus haut. Toutefois, malgré son aspect quelque peu « illégal », cette commission s'est, en fait, constituée avec l'aval des pouvoirs publics ou du moins d'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, chargé du portefeuille nouvellement créé de la Population et de la Famille. La composition de la Commission est intéressante à analyser : elle rassemble principalement des personnalités de l'élite égyptienne,

(5) Procès-verbal de la 63<sup>e</sup> séance ; débat du 8 mars 1994, Assemblée du Peuple, Le Caire.

(6) *Al-Ahram* du 11/4/95, p. 3.

même s'il s'agit souvent de dirigeants de grandes associations et de pionniers du travail social en Egypte. Cette commission a réuni, selon ses dires, plus de 400 associations sur tout le territoire et a publié une brochure destinée à exprimer leur position sur les grands thèmes de la Conférence, texte plus destiné à l'usage interne qu'externe. Il réclame 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, se révèle être un texte de compromis entre les tendances existantes sur la scène idéologique égyptienne (pouvoir et opposition) à l'exception de la tendance islamique qui, pourtant, est la plus présente sur le terrain associatif.

Quelques mois après la Conférence du Caire de septembre 1994, cette dynamique de coordination s'est quelque peu enlisée et on a assisté à sa bureaucratisation. De structure complètement informelle ou en tout cas sans statut juridique, la commission a reçu une consécration officielle puisqu'un arrêté présidentiel lui a reconnu une existence permanente 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 associations. Celle-ci a emprunté pratiquement le même nom que la première ; sa création peut se comprendre dans le cadre de la concurrence apparue 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 réponse des fonctionnaires des Affaires sociales au « mini-coup de force » opéré à leurs dépens par la première Commission.

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

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

## — Multiplication des structures administratives s'occupant des associations

Ainsi, le patronage établi par la nouvelle administration du ministère de la Population et de la Famille sur les associations s'occupant de la famille et du planning familial a provoqué une déstabilisation de l'autorité du ministère des Affaires sociales et conduit les autres ministères ou administrations à réclamer, à la faveur de la refonte des structures, la tutelle des associations œuvrant dans les domaines qui les concernaient. Déjà les associations s'occupant de l'environnement sont soumises à la tutelle du Haut Conseil de l'environnement ; parallèlement, une administration des ONG a été créée au sein du ministère des Affaires étrangères afin d'organiser les relations entre les associations et l'Organisation des Nations unies.

Cette multiplication des instances administratives de tutelle des associations vise en principe à améliorer l'efficacité dans la mesure où elle tend à faire administrer le travail associatif par des fonctionnaires compétents dans les secteurs d'activités concernés. Il s'agit là d'une revendication ancienne de la part des leaders du monde associatif, comme l'indique cette critique de l'un d'entre eux : « Notre regroupement, dit Samir El-Ich, s'appelle l'Association de l'économie de marché. J'ai eu la surprise d'entendre un fonctionnaire des Affaires sociales me demander ce que signifie "économie de marché". J'ai dû en expliquer le sens à une quinzaine de ses homologues car ces termes ne figurent pas dans leurs textes... »

Toutefois, ce souci d'efficacité n'explique pas à lui seul la multiplication des structures administratives. Outre la volonté des différentes administrations de bénéficier également de la manne financière internationale destinée aux ONG, elle traduit

aussi l'appréhension que ressentent les pouvoirs publics à l'idée de voir leur échapper le mouvement associatif.

Ce nouveau partage des compétences risque fort d'aboutir à un surcroît de contrôle. Auparavant les 14 000 associations étaient supervisées par une seule administration ; désormais, chaque administration « organisera » de 200 à 4000 associations, selon les cas.

Outre cette multiplication des instances de coordination et d'administration, il faut relever, dans un registre différent, la volonté de contrôle et de centralisation exprimée par d'autres forces. Ainsi, par exemple, l'Église copte a publié une « Plateforme de l'assistance sociale » (7) visant en principe à coordonner le travail des associations du Caire et des gouvernorats et à les relier par un certain nombre de structures comme un congrès annuel et une commission papale générale. Il faut replacer cette proposition dans le cadre de la perte d'autorité du ministère des Affaires sociales et de la volonté de l'Église égyptienne de renforcer ses liens avec sa communauté. Rapidement, ce projet a rencontré des oppositions chez les intellectuels laïcs qui dénoncent la volonté de mainmise du Pape de l'Église copte sur les associations chrétiennes (8).

Les formes et modalités de la recomposition du monde associatif égyptien, notamment sous l'effet des pressions internationales, posent une série de questions à la science politique. Comment expliquer ce mouvement de « re-centralisation » alors que toutes les parties affirment vouloir le contraire ? Faut-il expliquer les blocages à la libéralisation de la vie associative seulement en termes de rigidité des habitudes bureaucratiques ou de défense par les fonctionnaires des Affaires sociales de leurs intérêts égoïstes ? Sans minimiser cette donnée, il faut montrer qu'elle est en étroite relation avec les énormes enjeux financiers qui se cachent aujourd'hui sous la question associative dans les pays en voie de développement depuis que le FMI et la Banque mondiale ont choisi d'aider le développement économique des pays en passant par les ONG plutôt que par les Etats.

La résistance des fonctionnaires des Affaires sociales à la réforme est compréhensible. Ils voient leur échapper une de leurs principales chasses-gardées et la source d'une partie de leur pouvoir qui résidait dans leur rôle de médiation entre les associations et les instances financières d'aide. Quant à la multiplication des instances administratives de contrôle, elle procède aussi de la volonté des autres ministères de profiter de cette manne financière, une situation que l'Égypte n'est pas la seule à connaître.

Toutefois, le phénomène ne peut être réduit à cette seule donnée. Ce blocage provient principalement des énormes enjeux politiques dissimulés derrière cette réforme, enjeux qui sont demeurés tacites tout au long des débats sur la refonte de la loi sur les associations. Ils résultent de la forte présence des associations islamiques dans le tissu associatif, phénomène central en Égypte. Or, une partie d'entre elles est contrôlée par les Frères musulmans ainsi que par la frange radicale du courant islamique. Les lenteurs de la libéralisation de la vie associative ne peuvent se comprendre sans évoquer la crainte des pouvoirs publics de voir se développer encore davantage les associations religieuses islamiques, à un moment où son attitude envers le courant politique islamique est en train de changer.

## ■ La libéralisation de la vie associative à l'épreuve islamiste

A l'heure actuelle, la politique de l'Etat égyptien envers le courant politique islamique évolue vers une remise en cause de l'alliance implicite avec la mouvance isla-

(7) *Rose el-Youssef* n° 3483 du 13/3/1995 p. 26 et suivantes.

(8) *Ibidem*.

r  
F  
C  
a  
d  
c  
n  
  
d  
fi  
n  
a  
c  
d  
n  
8  
à  
n  
sc  
le  
d'  
  
da  
ti  
re  
là  
14  
es  
  
—  
  
D'  
de  
tis  
en  
dé  
  
gu  
  
(9)  
cot  
(10  
Te:  
(11  
(12  
Le  
(13  
jan  
(14  
me.  
dén  
ren  
tiq  
jan'

mique inaugurée par le président Sadate dans le cadre de sa lutte contre le courant politique de gauche et nassérien. Pour des raisons différentes – pressions des pays du Golfe, force du courant islamique obligeant à composer avec lui... –, cette politique a été poursuivie par le président Moubarak tout au long des années 80. En revanche, depuis 1992, de nombreux signes traduisent une remise en cause d'une stratégie qui cherchait notamment à « contenir » le courant islamique dans des limites respectables ne nuisant pas à l'ordre établi.

Un des indices de ce changement a été la décision présidentielle de déférer des cadres des Frères musulmans devant la justice militaire (9) : ainsi le pouvoir ne fait plus la distinction opérée auparavant entre la fraction violente des islamistes (10) et la tendance modérée des Frères musulmans. Une partie des militants arrêtés entendaient se présenter aux élections législatives de novembre 1995 et constituaient donc pour les candidats du PND (11) des concurrents influents possédant une base politique, électorale et financière importante. Car les Frères musulmans, dit Nabil Abdel Fattah (12), avaient exploité la période de calme des années 80 et début 90 en adoptant une stratégie d'« islamisation à partir du milieu », c'est-à-dire en cherchant à pénétrer les secteurs professionnels et les syndicats, notamment ceux des ingénieurs, médecins et avocats. L'espace associatif des services sociaux et caritatifs a constitué aussi pour eux un lieu d'expansion, notamment dans les quartiers d'habitation et les secteurs les plus pauvres de la société : il s'agit là d'une stratégie « d'islamisation par le bas ».

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 tant dans les journaux et les différents séminaires et rencontres que dans les discussions de l'Assemblée du Peuple. Et pourtant, il s'agit là du phénomène central de la réalité associative d'aujourd'hui puisque, sur les 14 000 associations, près du tiers ont un référent islamique (13) même si leur nombre est probablement plus important que leur poids social véritable.

## — L'islam contre l'Etat

D'un point de vue politique, l'expression « islam contre Etat », quelque peu passée de mode aujourd'hui (14), a pourtant une réalité certaine lorsqu'on étudie de près le tissu associatif égyptien caractérisé par l'existence d'une « opposition-concurrence » entre deux types d'associations : les associations islamiques et les associations de développement.

Ce tissu associatif révèle une richesse et une diversité de formes et de configurations qui dépassent, de loin, la nomenclature définie par la loi ainsi que les typo-

(9) Depuis les années 60 et l'exécution de certains d'entre eux, notamment Sayyid Kotb, par décision de la cour militaire d'Al-Dégoui, les Frères n'ont jamais comparu devant les tribunaux militaires.

(10) Lire à ce propos le dernier ouvrage de F. Burgat : *L'islamisme en face*, éditions La Découverte, coll. Textes à l'appui, Paris, 1995.

(11) Parti national démocratique, au pouvoir.

(12) Nabil Abdel Fattah : « La résistance des Frères Musulmans » in *Al-Ahram Hebdo*, 20/26 septembre 1995, Le Caire.

(13) Lire notre article : « Le mouvement associatif égyptien et l'Islam » in *Maghreb Machrek* n° 135, janv.-mars 1992.

(14) L'évolution dans le temps et dans l'espace du « réveil de l'islam » a montré que celui-ci n'est pas forcément « anti-étatique », contrairement à ce que suggéraient les premiers travaux sur le phénomène. La réalité démontre que des idéologies et des pratiques politiques différentes et contradictoires peuvent utiliser le référent islamique pour se légitimer. L'Égypte est exemplaire à ce propos ; lire le chapitre « Les sciences politiques et l'islam social » dans notre article « Le mouvement associatif égyptien » in *Maghreb Machrek* n° 135, janv.-mars 1992.

logies tracées par les différents rapports administratifs (15). Il est même possible de parler d'« occultation » administrative de pans entiers de la vie associative qui jouent un rôle fondamental dans la régulation sociale, comme c'est le cas par exemple des ligues régionales (16).

Toutefois, malgré cette diversité, deux types d'associations ont, en réalité, une importance particulière : les associations islamiques et les associations de développement. Sur les 14 000 associations enregistrées, chacun d'entre eux regroupe près de 27 % du total. En se basant uniquement sur ces chiffres, on pourrait conclure que le choix des Egyptiens se porte de façon égale sur ces deux sortes d'associations. Ce serait une conclusion erronée, étant donné que les associations de développement ne sont pas comme les autres. Ce terme générique désigne en effet des associations fondées par l'administration, notamment dans les campagnes ou dans les lieux défavorisés, pour pallier au manque d'initiative des citoyens ou plutôt à leur incapacité matérielle et financière. Il s'agit donc « d'associations gouvernementales » initiées et gérées par les fonctionnaires eux-mêmes, notamment pour attirer une partie de l'aide internationale ou étrangère, comme l'exprimait le député de Sohag dans les propos rapportés plus haut.

C'est cette réalité qui justifie l'emploi de l'expression « l'islam contre l'Etat » pour décrire la situation du mouvement associatif. Les conclusions d'une étude (17) cherchant à mettre en évidence les facteurs principaux (18) qui favorisent la fondation d'associations en Egypte et le choix en faveur de tel type d'associations plutôt qu'un autre (19) montrent combien ces deux catégories d'associations diffèrent.

Plusieurs traits caractérisent la fondation des associations égyptiennes. Il s'agit d'abord d'un phénomène de classes moyennes ou plutôt de classes favorisées : les fondateurs d'associations comptent un pourcentage élevé de diplômés universitaires. L'illettrisme et plus largement les indicateurs de pauvreté ne sont pas des facteurs favorables à leur création. Il n'y aurait donc guère eu de changements notables dans la nature de l'association égyptienne qui ressemble toujours aux associations de charité d'avant la Révolution de 1952, ou de bienfaisance créées par les riches pour aider les pauvres. Un tel constat n'est pas surprenant puisque 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 oblige à être au courant

(15) L'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 qui sont au nombre de 14. Les activités religieuses sont tout à fait autorisées, ce qui n'est pas le cas d'autres pays, comme par exemple la Tunisie. Cette typologie des associations par genre d'activités est toutefois peu pertinente et est loin de suffire pour exprimer la diversité de la vie associative égyptienne. C'est ainsi que la Ligue des Originaires de Charkaiia installée à Alexandrie, l'Association des Médecins du Caire, celle des Jeunes Musulmans, des Grecs de Guiza et enfin l'Association de Protection des animaux sont répertoriées dans les rapports officiels dans la catégorie « aides sociales » alors qu'il s'agit 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, c'est à partir des noms des associations qu'il est possible de percevoir, même partiellement, la variété des configurations associatives égyptiennes, qui n'apparaît dans aucun rapport ou document administratif. La typologie suivante a ainsi été établie : associations islamiques, chrétiennes, associations de minorités, féminines, 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, etc. Lire : A. Kandil et S. Ben Néfissa : *Les associations en Egypte*. Centre d'Etudes politiques et stratégiques d'Al-Ahram, Al-Ahram, Le Caire, 923 pages (en arabe).

(16) Lire notre 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.

(17) S. Ben Néfissa : les associations égyptiennes et l'environnement socio-économique in A. Kandil et S. Ben Néfissa : *Les associations en Egypte*, Centre d'Etudes politiques et stratégiques d'Al-Ahram, Al-Ahram, Le Caire, 923 p. (en arabe).

(18) Analyse des corrélations établies entre 42 variables : 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 pourcentage de la population urbaine, les niveaux scolaires par gouvernorats, la couverture en services sociaux de base (eau, électricité...), des indicateurs de pauvreté, de migration interne etc.

(19) Il s'agissait de vérifier certaines assertions qui ont cours sur les associations islamiques. 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 ?

de  
l'a  
To  
so  
tio  
ser  
  
me  
rap  
ain  
de  
raï  
sor  
cré  
  
au  
cla  
d'h  
ass  
urb  
len  
mic  
mic  
cia  
dus  
pau  
l'in  
tiqu  
a fa  
  
cor  
peu  
rats  
peu  
qu'  
con  
  
pou  
cale  
me  
est  
pen  
  
De  
  
(20)  
ce é  
(21)  
orga  
(22)  
(23)  
form

de la loi, à en comprendre les modalités administratives, à avoir des contacts avec l'administration et notamment avec la direction des Affaires sociales du gouvernorat. Toutes ces conditions exigent des fondateurs un minimum de niveau scolaire et socio-économique qui leur permette de disposer de réseaux au sein de l'administration et de la société afin d'obtenir l'enregistrement officiel de l'association et de rassembler les moyens humains et matériels nécessaires à son démarrage.

Ces caractéristiques concernent tous les types d'associations 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 comme atypique par rapport à ces critères ; on perçoit là sa nature différente et son étroite dépendance à l'égard de l'appareil d'Etat, qui provoque ou favorise sa création pour développer les zones rurales défavorisées.

Par rapport à l'association de développement, l'association islamique apparaît au contraire plus représentative de l'association égyptienne : c'est un phénomène de classes moyennes ou favorisées. Ce constat remet en cause un certain nombre d'hypothèses auxquelles on se réfère à propos du fait islamique en général, et du fait associatif islamique en particulier. Ni la pauvreté ni le chômage ni la croissance urbaine ni l'illettrisme, ni la migration interne ni la migration internationale ni la violence ne constituent des facteurs favorisant la création des associations islamiques (20). L'étude tendrait plutôt à corroborer l'hypothèse que le phénomène islamique est relié à l'ordre de l'idéologie et des représentations et, pour le cas des associations de charité islamiques, à l'aspect « social » de l'islam qui pousse les individus vers l'acte social positif et vers l'acte caritatif des riches ou des favorisés vers les pauvres. Rappelons à ce propos l'institution de la *zakat* (21), de la *sadaqa* ainsi que l'injonction civique du *amr bil maarouf* (22). Nul doute que le renouveau des pratiques religieuses, lié à l'emprise grandissante de l'idéologie islamique sur les esprits, a favorisé le développement des associations caritatives islamiques (23).

L'association islamique et l'association de développement apparaissent ainsi comme deux pôles opposés des associations égyptiennes. Sur certains critères, on peut toutefois les rapprocher : leur présence est également forte dans les gouvernorats où la couverture en eau potable ou en services sanitaires est insuffisante, ce qui peut signifier que ces deux types d'associations ne s'opposent pas seulement mais qu'elles se concurrencent aussi, légitimant ainsi l'utilisation de l'expression « l'islam contre l'Etat » dans le cadre associatif égyptien.

C'est peut-être cette perspective de concurrence, qui explique la résistance des pouvoirs publics à une véritable libéralisation de la vie associative. Une réforme radicale de la réglementation ne risque-t-elle pas de favoriser encore plus le développement des associations islamiques, dont une partie est liée au mouvement politique et est arrivée à s'épanouir même à l'ombre de l'ancienne législation et de manière indépendante des pouvoirs publics ?

## — Associations islamiques, ONG et Etat égyptien

De manière quelque peu polémique, il est possible de dire qu'aujourd'hui les seules

(20) Ces propos sont à pondérer en rappelant que les indicateurs utilisés dans cette étude sont relatifs à l'espace égyptien découpé en gouvernorats.

(21) Aumône légale islamique : contrairement à la *sadaqa*, elle n'est pas liée au bon vouloir du donateur mais organisée selon des règles très précises.

(22) « La commanderie du bien » selon l'heureuse traduction de Louis Gardet.

(23) Il importe de rappeler à ce propos que ce phénomène est très ancien en Egypte : la première association formée d'autochtones au XIX<sup>e</sup> siècle avait un nom islamique.

véritables « organisations non gouvernementales » (24) sont les associations islamiques, qui manifestent une réelle indépendance (25) envers l'appareil d'Etat. Cette indépendance n'est pas seulement due au fait que le courant politique islamique utilise ce réseau dans le cadre de sa stratégie d'islamisation par le bas. Elle est surtout liée à leur réussite sur le terrain des services sociaux et de la charité ainsi que sur le plan financier. Il est faux de croire que le financement des services sociaux islamiques a pour origine exclusive des dons plus ou moins occultes des pays du Golfe, même si ceux-ci existent. Le phénomène est beaucoup complexe et il y a plusieurs systèmes de financement allant 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 en cas de gestion efficace des services (sanitaires, éducatifs etc...) (26) proposés en passant par l'entraide de quartier. Des dons en provenance des communautés égyptiennes vivant au Canada ou aux Etats Unis et, évidemment, des pays du Golfe contribuent aussi à les soutenir. Il existe également un financement dispensé au « nom de l'islam », interne à l'Egypte ; l'attractivité des associations islamiques pour les donateurs privés repose à la fois sur des motifs religieux, notamment l'obligation de faire l'aumône sous forme de *zakat* et de *sadaqa*, et sur la confiance qu'elles suscitent en raison de leur réussite sur le terrain, perceptible et visible. Cette réussite s'explique souvent, d'ailleurs, par l'utilisation judicieuse du dispositif juridique : leurs pratiques se situent dans la 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 (27), l'Etat égyptien développe depuis quelques années une nouvelle stratégie : elle consiste à autoriser l'existence d'autres types d'associations dont il refusait auparavant l'enregistrement. Cette stratégie, illustrée dans le domaine culturel (28), a cours aussi dans le domaine social.

C'est ainsi qu'est née une nouvelle génération d'associations aux préoccupations plus larges que le social et le caritatif. Elles sont liées à des courants de pensée indépendants, « de gauche et libéraux », déçus par les limites de la pratique politique « normale » et 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.

Leur floraison 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, isla-

(24) L'expression « ONG » (organisation non gouvernementale) tend à perdre de sa 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'ajustement structurel et du retrait des services de l'Etat tend à faire de cette expression un « label » plus qu'une réalité. Les enjeux en sont clairs : il s'agit d'obtenir une crédibilité internationale et, par là même, des financements. C'est ainsi que nombre d'ONG ne sont en fait que des émanations d'administrations et de ministères ou, pour certaines ONG locales, l'émanation d'organismes internationaux de développement.

(25) Il existe cependant des associations islamiques contrôlées, voire créées, par l'administration égyptienne dans le but de ne pas être le perdant du « marché des services sociaux islamiques ».

(26) Il s'agit là des services les plus répandus. Il existe une variété de services liés aux besoins immédiats de l'environnement : aide judiciaire, conciliation et règlement des conflits familiaux, encouragement au mariage, prêt de salles de cérémonies pour les fêtes et les deuils, infrastructures de base pour les nouveaux quartiers informels etc.

(27) Des quartiers entiers se structurent autour de ces associations.

(28) La nouvelle stratégie culturelle de l'Etat est parfaitement illustrée par cette phrase de R. 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. R. Jacquemond : « Quelques débats récents autour de la censure » in *Egypte-Monde arabe* n° 20, 4<sup>e</sup> trimestre 1994, Le Caire.

miques ou chrétiennes ; l'autre « moderne », qui se penche sur les grands problèmes de société, tels que la défense des droits de la femme, de l'homme, de l'environnement, du consommateur etc.

La tenue des Conférences internationales, notamment celle de septembre 1994 au Caire, a favorisé la mobilisation de ce dernier type d'ONG encouragé par une partie de l'appareil d'Etat. C'est ce mouvement qui a abouti à la création de la Commission des ONG et à la publication de la « Plate-forme des ONG égyptiennes pour la Conférence », texte d'alliance entre tous les courants politiques de la scène égyptienne (ainsi qu'une partie de l'appareil d'Etat) à l'exception du courant islamique (29).

Il va sans dire qu'une telle « alliance » est fragile et les problèmes sont apparus dès 1995 avec la crise des rapports entre le pouvoir et les organisations de droits de l'homme survenue à propos du rapport américain sur la situation des droits de l'homme en Egypte (30). Un des principaux angles d'attaque de la vaste campagne de presse dirigée contre ces organisations a été leur système de financement par des fonds étrangers, qui constitue d'ailleurs l'une des faiblesses de la nouvelle génération des associations égyptiennes.

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 est 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 il existe une similarité dans le langage commun entre *jamia ahlia* (association de citoyens) et *jamia khairia* (association de « charité »), deux expressions qui ont, pourtant, une signification différente.

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

Si cette nouvelle recomposition du tissu associatif, 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 de contrôle de l'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 dernière hypothèse est la bonne, force est de constater que ce phénomène n'est pas nouveau dans l'histoire de la vie associative égyptienne, traversée par des courants de pensée et par diverses perceptions du travail social bénévole (31),

(29) Dans ses recommandations, le texte demande une refonte de la loi sur les associations ainsi qu'une réforme de l'acte du mariage afin d'assurer une meilleure protection des droits de la femme égyptienne.

(30) Chaque année, le ministère des Affaires étrangères américain fait un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le monde. Le dernier en date dénonce sévèrement la situation des droits de l'homme en Egypte en 1994, et notamment la manière dont le ministère de l'Intérieur a mené la lutte anti-terroriste dans le pays. Il dénonce les pratiques de torture, d'emprisonnements sauvages et collectifs, de pression sur les familles des terroristes en opérant des enlèvements de proches et enfin les actes de tueries. Ce rapport a provoqué une vive réaction de l'Etat égyptien et plus particulièrement des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères qui ont dénoncé l'ingérence dans les affaires intérieures du pays ainsi que le rôle joué par les organisations égyptiennes des droits de l'homme. Celles-ci ont été accusées de nuire à la réputation de l'Egypte à l'étranger, de travailler pour des puissances étrangères, de recevoir des financements étrangers, de faire des droits de l'homme un commerce servant 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*.

(31) Ainsi, dans les années 30 et 40, s'opposaient la vision réformatrice et moderniste du rôle des associations et la vision traditionnelle tournée vers la charité et l'aide sociale.

**Monde arabe**  
**Maghreb**  
**Machrek**  
N° 150  
oct.-déc. 1995

Etudes

49

mais qui a toujours vu le rôle de l'Etat et de l'administration sur les associations s'accroître.

On peut s'interroger sur une telle évolution et se demander si elle ne résulte pas de la logique institutionnelle de l'Etat dans son rapport à l'association et, plus largement, à la société et à la nation égyptiennes.

## ■ La libéralisation de la vie associative et la logique institutionnelle de l'Etat égyptien

La libéralisation de la vie associative, en révisant les modalités de l'intervention étatique, pose le problème de la légitimité même de cette intervention : l'Etat doit-il conserver un rôle vis-à-vis de l'une des formes de préservation du lien social en Egypte ? Ainsi, derrière le débat sur la réforme de la loi sur les associations se profilent deux questions de fond : quel est le rapport de l'Etat à la société et quel est le rapport de la société au pouvoir et à l'Etat ?

De même, la reconstitution du tissu associatif engagée 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 qu'à l'extérieur. Les résistances politiques et bureaucratiques à la réforme d'une loi promulguée en période nassérienne ne sont pas surprenantes, mais ne traduisent-elles pas 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 ?

### — La logique institutionnelle de l'Etat égyptien

Pour comprendre la logique institutionnelle de l'Etat moderne, il faut considérer le processus historique de sa construction et examiner la première expérience de modernité politique qui a posé les bases des institutions de l'Egypte d'aujourd'hui. Or, ce « premier âge libéral » du début du XX<sup>e</sup> siècle 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 de renouer avec cette expérience fondatrice en « dénassérisant » la vie politique et en extirpant la *shoumoulia* (32) qui la caractérise pour reprendre la terminologie libérale actuelle en Egypte.

D'autres considèrent que, sur le plan associatif du moins, c'est au contraire durant ce « premier âge libéral » que l'agencement du contrôle administratif sur les associations a été établi avec la création, en 1939, d'un ministère des Affaires sociales doté d'une administration des associations et l'adoption d'une série de décisions juridiques régissant les rapports entre l'Etat et les associations : décret-loi du 8 mars 1938, sous le roi Farouk 1<sup>er</sup>, qui interdit les associations disposant d'une organisation paramilitaire au service d'un parti ou d'une tendance politique ; loi n° 49 (1945), première loi générale spécifique aux associations ; loi n° 66 (1951) qui met en place un statut dérogatoire pour les associations religieuses en les plaçant non pas sous la tutelle du ministère des Affaires sociales mais sous celle du ministère de l'Intérieur (33). Sur le plan institutionnel et administratif (et non politique ou idéologique), il n'y aurait pas eu de véritable rupture entre le « premier âge libéral » (34) et la Révolution de 1952. D'une certaine manière, le nassérisme a poussé à sa logique extrême un processus ins-

(32) Litt. : « globalisme » ; signifie en fait l'interventionnisme abusif de l'Etat.

(33) Le décret-loi du Roi Farouk 1<sup>er</sup> et la loi de 1951 sont motivés par la volonté de réprimer l'activisme politique d'une partie du monde associatif, notamment les associations religieuses islamiques.

(34) Une re-lecture de l'histoire contemporaine de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au premier tiers du XX<sup>e</sup> siècle a été engagée par les élites égyptiennes d'aujourd'hui dans le cadre du processus actuel de « dénassérisation » et de libéralisation politique et économique. Lire à ce propos l'introduction d'A. Roussillon à l'ouvrage *Entre Réforme sociale et Mouvement national, Identité et Modernisation de l'Egypte (1882-1962)*, CEDEJ, Le Caire, 1995.

titutionnel déjà installé. La rupture a été essentiellement d'ordre politique et idéologique : ce sont les principes de légitimation de l'intervention étatique qui ont changé, mais l'intervention étatique, elle, a toujours existé et n'a cessé de s'accroître.

Dans la loi 32-1964, objet du débat actuel, ces modes de légitimation étaient la « justice sociale », « le socialisme » et la « planification ». La période dite « libérale » de l'Égypte a eu recours à un autre système : dans les années 30 et 40, la légitimation était opérée au nom de la « réforme », de « l'expertise », de la « compétence » et du « professionnalisme ». La fondation du ministère des Affaires sociales en 1939 a été rendue possible par la création en 1936, à Alexandrie, et en 1937, au Caire, des premières écoles du service social qui fourniront un corps de fonctionnaires compétents à même d'occuper des fonctions dans le nouveau ministère, d'être délégués, selon une pratique aujourd'hui décriée, dans les associations (35) et surtout de fonder l'idéologie légitimatrice de ce nouveau pouvoir. Ainsi Sayyid Uways (36), pionnier du travail social membre de la première promotion des travailleurs sociaux, faisait, à l'issue d'une visite dans un Centre social créé par l'Association des Pionniers (fondée en 1930), la réflexion suivante :... « En dépit de l'impression incontestablement positive que laissa dans nos esprits cette visite, (...) l'impression prévalait chez mes condisciples et moi-même, que l'efficacité des services rendus par cette association était limitée par le fait qu'ils étaient assurés par des volontaires. (...) Nous considérons quant à nous, élèves de l'école du service social du Caire, que c'était à des animateurs professionnels que devaient revenir la tâche d'encadrement et de direction d'une telle institution... »

Des propos similaires sont tenus par le ministre lors de l'inauguration du ministère des Affaires sociales :... « Les organisations privées font beaucoup d'efforts dans le domaine social et c'est pourquoi il est important de définir l'attitude du ministère face à de tels efforts » (...). Elle est « de collaborer avec ces organisations, de les encourager, de les orienter, de les aider financièrement, de les coordonner et d'élever le niveau du travail social. Dans la mesure où le travail social est nouveau, difficile, complexe, la politique du ministère est d'utiliser les gens compétents... » (37).

Dans les deux systèmes de légitimation, celui de la période « libérale » et celui de la période « socialiste », l'État ou le pouvoir politique sont considérés 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 abandonnés au bon vouloir des classes aisées et que l'État doit les garantir, la période libérale a, elle, fondé l'idée de la Réforme sociale sur la compétence des « fonctionnaires-experts ». La création du ministère des Affaires sociales, dit le ministre, est née « du sentiment d'une responsabilité sociale de l'État envers le peuple » (38).

Pour comprendre cette légitimation du rôle de l'État vis-à-vis des associations en période libérale, il faut se reporter aux antécédents institutionnels et juridiques de sa relation avec l'association. Elle est née (39) avant l'administration ou le ministère

(35) Aujourd'hui selon le journal *al-Wafd* du 5 novembre 1992, plus de 60 000 fonctionnaires des affaires sociales sont délégués administrativement dans les associations.

(36) Uways Sayyid, *L'Histoire que je porte sur mon dos*, Le Caire, CEDEJ.

(37) Azzam Bey Abdel Rahman, avril 1940, « Le Ministère des Affaires sociales, ses objectifs, ses moyens et son plan d'action » in *Revue des Affaires sociales*, Le Caire, 1940.

(38) *Ibidem*.

(39) Différentes sources font remonter au XIX<sup>e</sup> siècle l'accélération de la création des premières associations. Elles ont à cette époque une forte coloration communautaire. L'on voit naître l'Association grecque d'Alexandrie (1821), l'Association grecque du Caire (1856), l'Association de Maarif (1868) qui s'occupait d'édition et de diffusion et enfin la Société de géographie (1875). La première association islamique date de 1878. Il s'agit de l'Association de bienfaisance islamique que remplacera en 1892 une association de même nom créée à l'initiative du Cheikh Mohamed Abdouh. La première association copte date de 1891 : c'est l'Association copte de Tawfik. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on dénombrait 65 associations. Chaque communauté religieuse ou ethnique disposait de son propre réseau associatif dont les activités principales étaient éducatives et sanitaires. Au début du XX<sup>e</sup> siècle furent créées des associations sans coloration communautaire particulière comme l'Association al-Isaf al-Mukhatalita à Alexandrie en 1902 et au Caire en 1907.

chargé de la contrôler, avant la Constitution (40) qui a reconnu aux Egyptiens le droit de former des associations et avant même la législation (41) qui la définissait. Par conséquent l'association n'a été saisie par le droit que postérieurement à sa naissance. Est-ce à dire qu'avant la promulgation du Code civil égyptien l'association vivait « hors normes » et « hors droit » ? Pas du tout. Comme le dit Yadh Ben Achour (42), « l'hypothèse du non-droit n'est plausible que si l'on précise qu'il s'agit du droit étatique ». Or, avant le code civil, l'association était organisée par le contrat entre ses membres fondateurs, contrat qu'on appelait à l'époque « loi de l'association ». Celle-ci, orale (43) ou écrite, définissait ses objectifs, son organisation et son mode de fonctionnement.

Apparemment l'adoption du code civil ne changea pas grand chose à cette situation. Celui-ci consacre une section aux associations dans son chapitre sur les « Personnes morales » sans édicter de législation spécifique. Le code définit tout simplement l'association comme un groupe à durée illimitée composé de personnes physiques ou morales et dont le but est non lucratif. L'ensemble des articles du code (54 à 80) a pour particularité, par rapport aux législations postérieures, de s'intéresser à la relation association/société. Ils traduisent également le caractère libéral du régime accordé aux associations, que ce soit du point de vue de leur création ou de leur organisation interne. C'est ainsi que la personnalité morale est accordée à toute association « constituée » (art. 58) mais elle ne peut être opposée à autrui qu'après parution du statut de l'association. Celle-ci s'effectue selon la méthode préconisée par la loi (art. 59), mais cela n'empêche pas autrui de se prévaloir contre une association qui a négligé de publier son statut ou de confirmer son existence officielle. De même, poursuit l'article 59, « toute association non publiée, non constituée de manière certaine ou fondée de manière secrète est, malgré cela, responsable de ses engagements financiers ». Le même esprit prévaut quant à la dissolution d'une association : il s'agit moins de défendre le droit de l'Etat contre les associations que le droit de ses membres ou de toute personne lésée ; la décision de dissolution est prise par le tribunal de première instance sur la base de la plainte d'un des membres, de toute personne intéressée ou du parquet (art. 66).

Par rapport aux lois postérieures, les articles du code civil paraissent bien libéraux. Pourtant la promulgation de ce code marque le début du contrôle de l'Etat sur les associations. Sa logique est inspirée du code Napoléon : son adoption par l'Egypte au XIX<sup>e</sup> siècle ne signifie pas simplement l'adoption d'une technique juridique destinée à faciliter les rapports sociaux, et plus particulièrement les rapports association/société/Etat. Il est bien plus que cela. Pour l'historien Michel Alliot : « 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 était un acte politique important pour sauvegarder son identité et sa liberté en face d'un pouvoir étatique nouveau. C'est au XVIII<sup>e</sup> et au XIX<sup>e</sup> 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 substitue aux coutumes romanisées ou non, le droit enseigné par les professeurs de droit français institué par Colbert, c'est à dire essentiellement les ordonnances royales... » (44).

(40) Il s'agit de la Constitution de 1922.

(41) Le code civil égyptien date de 1885.

(42) Yadh Ben Achour : *Normes, Foi et Loi*, Tunis, CERES éditions, 1994, p. 76.

(43) Les historiens de cette période évoquent l'existence de plusieurs associations secrètes et le code civil lui-même les mentionnera.

(44) Michel Alliot, 1981 : « L'individu face au pouvoir. Regards sur l'Afrique, retour sur l'Occident », communication au *Congrès Jean Bodin*, mai, Delphes.

C'est la promulgation du code civil égyptien qui a donné une définition étatique, officielle et unitaire (45) de l'association. Ainsi, en même temps qu'elle est « saisie » par le droit, l'association l'est par le pouvoir et l'Etat. Mais, 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 de celles 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, d'une juridiction administrative et de règles administratives, mise en place d'un réseau administratif serré et centralisé etc (46).

La grande mutation institutionnelle concernant les rapports entre l'Etat et l'association remonte donc à cette période. Elle est principalement politique. Elle met en place un agencement entre le pouvoir et la société par l'intermédiaire du droit, agencement qui n'était pas connu ni reconnu (du moins de manière légitime) auparavant dans cette aire culturelle, quelles que soient les caractéristiques des pouvoirs politiques successifs (47). 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 (48) s'accordent pour rappeler que le libéralisme égyptien du XX<sup>e</sup> siècle a été précédé, sous Mohamed Ali et ses successeurs, par un processus de centralisation politique, administrative et économique fondé sur une extension considérable de la définition de la « chose publique », qui n'a plus concerné les seuls domaines de la sécurité intérieure et extérieure et de la fiscalité, mais s'est étendue à un système d'exploitation directe du potentiel économique du pays (49). Sans entrer dans les controverses historiques (50), on peut dire que les Egyptiens 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, mais 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

(46) Auparavant et jusqu'à maintenant, il y a autant de définitions que d'associations puisque la réalité sociale, politique et idéologique de l'association diffère d'un cas à l'autre et évolue dans le temps et l'espace.

(47) Lire à ce propos Gh. Alleaume : « La Naissance du Fonctionnaire » in « Egypte Recompositions », *Peuples Méditerranéens* n° 41-42, octobre 1987-mars 1988.

(48) 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'Etat nouveau et la Philosophie politique et juridique occidentale*, Tunis, 1980, Bibliothèque de Droit et de Sciences politiques et économiques. Lire également le chapitre « Islam et Etat » in *Islam et Modernité* d'A. Laroui, Paris, La Découverte, 1986.

(49) Ali al-Din Hilal : *La politique et le gouvernement en Egypte. L'ère libérale 1923-1952*. Université Du Caire, Le Caire, 1977 (en arabe). Table ronde sur « L'Etat : transformations et devenir », Abd al-Bâsit Abd al-Mu'ti, Tarek al-Bishri, Ali al-Din Hilal, Husâm 'Isa, Sayyid Yasin in « Egypte-Recompositions », *Peuples Méditerranéens* 41-42, oct. 1987-mars 1988. Gh. Alleaume : « La Naissance du Fonctionnaire » op. cit. H. Laurens : « Elites et Réforme dans l'Egypte du XIX<sup>e</sup> siècle » in *Entre Réforme Sociale et Mouvement National. Identité et Modernisation en Egypte (1882-1962)*, CEDEJ, Le Caire, 1995. H. 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>e</sup> siècle, Editions Alif, coll. Savoie, Tunis, 1991.

(50) Gh. Alleaume, op. cit.

(51) H. Laurens, par exemple, estime que cette œuvre emprunte plus à l'exemple islamique qu'à l'Europe libérale dans : « Elites et Réforme dans l'Egypte du XIX<sup>e</sup> siècle », *Entre Réforme Sociale et Mouvement National*, op. cit. Cè même auteur, dans un autre texte, développera l'idée que le vocabulaire politique utilisé par Mohamed Ali pour expliquer et justifier ces réformes est plus à usage externe – favoriser le dialogue politique avec l'Europe conquérante – qu'à usage interne. Mais dira-t-il plus loin, Mohamed Ali lui-même se laissera prendre au jeu et commencera à croire lui-même à cette idée de civilisation. Le « prétexte » devient alors « texte » et se présente comme une véritable idéologie justificatrice de l'œuvre 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*.

générales. Cette disposition, loin d'être tombée en désuétude, est appliquée. Les représentants locaux du ministère des Affaires sociales assistent à ces réunions, quelle que soit par ailleurs « la nature » des enjeux qui animent l'association : ainsi le représentant du ministère assistera aux Assemblées générales d'une Ligue régionale de 320 membres, aux activités uniquement sociales et limitées à ses propres adhérents. Pour les membres de l'association, sa présence évitera de laisser s'envenimer les querelles traditionnelles et les discussions sur les bilans financiers et moraux de l'association. Et c'est sûrement ainsi que le représentant de l'administration perçoit son propre rôle : la « sauvegarde de l'ordre public ».

Le fait que cette notion d'« Etat régulateur du social » ait traversé péripéties et changements 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 et de la relation qu'il a tissé avec la « nation » égyptienne.

## — L'association, l'Etat et la nation

Ce lent processus de mainmise administrative sur les associations présente le paradoxe suivant : il s'est moins agi d'un « mouvement imposé d'en haut » que d'un mouvement « désiré » d'en bas par le corps associatif lui-même ou du moins par une de ses parties, comme le remarquait Sayyid Uways cité plus haut.

Ce paradoxe s'explique-t-il seulement par la volonté d'une profession (51), celle des travailleurs sociaux, nouvellement constituée, d'assurer sa légitimité et sa propre promotion dans l'espace étatique ? Non, car le même phénomène a touché d'autres professions comme celle des médecins (52) qui ont aussi revendiqué leurs qualités d'experts pour conquérir l'administration et agir dans la sphère politique : ainsi le ministère de la Santé publique a été fondé en 1936 par les animateurs de l'Association égyptienne de médecine tropicale.

Il s'agit plutôt du phénomène de formation de ces nouvelles élites ou plutôt de l'idéologie sous-jacente et, plus largement encore, de la formation des intellectuels de cette époque (53). 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 A. Roussillon (54). 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, nouvelle dans un contexte musulman (55), peut être comprise dans le cadre du processus original de la construction historique de l'Etat moderne égyptien qui semble déroger par rapport à celui des autres pays arabes. On a souvent affirmé 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 (57), pourrait se confirmer pourtant dans le cas de l'Egypte

(51) A. 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.

(52) S. Chiffolleau : « la Réforme par l'Hygiène, une formule pour revendiquer et pour médicaliser les campagnes » in *Entre Réforme Sociale et Mouvement National. Identité et Modernisation en Egypte (1882-1962)*, CEDEJ, Le Caire, 1995.

(53) G. Delanoue : « Les intellectuels et l'Etat en Egypte au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle » in *Les Intellectuels et le Pouvoir. Dossier n° 3*, CEDEJ, 1985, Le Caire.

(54) « Sociologie et Société en Egypte : Le contournement des Intellectuels par l'Etat » in « *Les Intellectuels et le Pouvoir* » op. cit. p. 99.

(55) L'Etat est dévalorisé dans la pensée islamique classique, étant de l'ordre de la nécessité. Tout dans l'histoire de la pensée classique, dit A. Laroui, pousse à conclure que l'Etat est distinct de la valeur, c'est-à-dire de la religion. Cf « Islam et Etat » in *Islam et Modernité* d'A. Laroui, Paris, La Découverte, 1986.

(56) G. Noiriel : « La question nationale comme objet de l'Histoire sociale » in Dossier national. *Genèses*, 1991.

moderne où la particularité de l'histoire de l'Etat moderne repose moins sur son ancienneté que sur le fait qu'il ait été construit avant l'occupation coloniale anglaise.

Dans la plupart des autres pays anciennement colonisés, l'Etat et l'administration modernes ont été construits en parallèle avec la colonisation si ce n'est établis par celle-ci directement. Tel n'est pas le cas pour l'Egypte. Au moment de l'occupation anglaise, à partir de 1882, les principales institutions d'un Etat moderne étaient déjà installées et il existait une fonction publique nationale qui ne présentait plus, selon Gh. Alleaume (57), ce caractère d'extériorité par rapport à la société « autochtone » qu'elle avait au début sous l'ère de Mohamed Ali. Du fait de la cessation du recrutement forcé, de la suppression de la menace d'incorporation dans l'armée et surtout grâce aux réussites sociales des fonctionnaires bénéficiaires de privilèges que l'Etat leur décernait en même temps qu'à leur famille (pensions de retraites, protection sociale, concession de terres), la distance entre le fonctionnaire et la société de l'époque s'est considérablement réduite. Postérieurement à 1880, dit 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 à ce moment à de nouvelles couches sociales et devint recherchée au point que les gens se mirent à financer eux-mêmes le nouveau réseau d'écoles civiles qui formera les générations suivantes de fonctionnaires. Il sera pris en charge par le mouvement associatif qui, selon Iman Farag (58), a repris à son propre compte le projet éducatif moderne introduit par Mohamed Ali. Cette même logique présidera à la création, dans les années 1908-1912, de l'Université égyptienne (59), une initiative privée qui suppléait l'action d'un Etat aux mains de l'étranger et donc incapable provisoirement de se donner une élite nationale.

Cette fonction publique, dit Gh. Alleaume, dont le statut est bientôt menacé par l'occupation étrangère anglaise, adoptera une attitude de défense corporative de ses intérêts qui se transformera en réaction nationaliste. Héritiers d'une tradition nationale de gouvernement, les fonctionnaires seront les porte-parole désignés des aspirations politiques à la souveraineté nationale telles que les exprime la Révolution de 1919. La fonction publique paraît avoir joué un rôle considérable dans la formation de la classe politique égyptienne, entretenant 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 signifiait prendre position contre l'occupant anglais et 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, ait supposé les mêmes contenus.

Ces derniers développements sur l'Etat égyptien semblent éloignés de la problématique générale de notre article, mais expliquent pourquoi la libéralisation de la vie associative se fait avec autant de difficultés. Les encouragements internationaux au développement des ONG des pays du Sud posent le problème de l'Etat dans ces pays, de ses missions, à l'intérieur comme à l'extérieur, et par conséquent de sa légitimité. Les résistances administratives et politiques à la libéralisation peuvent être interprétées en termes de rigidité bureaucratique. Pourtant, la résistance du fonction-

**Monde arabe**  
**Maghreb**  
**Machrek**  
N° 150  
oct.-déc. 1995

Etudes

55

(57) Gh. Alleaume : « La Naissance du Fonctionnaire » op. cit.

(58) Iman Farag : « Enjeux éducatifs et Réforme Sociale » in *Réforme Sociale et Mouvement National*, CEDEJ, Le Caire, 1994.

(59) G. Delanoue : « Les intellectuels et l'Etat en Egypte au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle » in *Les Intellectuels et le Pouvoir*, Dossier n°3, CEDEJ, 1985, Le Caire.

naire 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 mainmise anglaise sur l'Etat égyptien de l'époque. Sa situation a pourtant énormément évolué. La fonction publique, 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 n'est pas question de défendre des situations professionnelles alléchantes en terme financier, mais 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, pour qui défendre la Nation signifiait tout simplement défendre l'Etat et son administration. C'est le 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 à être, en un mot, le dernier garant du nationalisme en Egypte.

**Monde arabe**  
**Maghreb**  
**Machrek**  
N° 150  
oct.-déc. 1995

Associations égyptiennes : une libéralisation sous contrôle