

LES ASSOCIATIONS : NOUVEAUX ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT ET DE LA GESTION DE L'URBAIN EN ÉGYPTÉ ?

Galila EL KADI et Sarah BEN NÉFISSA*

Si la dialectique historique nous enseigne que l'évolution n'est pas un mouvement ascendant rectiligne, mais un processus complexe qui s'apparente à un mouvement en spirale, l'évolution du rôle joué par les associations non gouvernementales dans la gestion de la ville relève de cette loi du progrès. Acteurs principaux dans ce domaine tout au long du Moyen Âge et jusqu'au début de notre ère, les corporations de métiers furent marginalisées par la mise en place de services éditaires modernes. Au cours du deuxième quart du XIX^e siècle, un nouveau type d'associations émerge en Égypte, particulièrement dans le domaine de l'action sociale urbaine (1). Elles connaissent ensuite un essor spectaculaire dans l'entre-deux-guerres, essor qui se poursuit après l'Indépendance en 1952, quoiqu'avec beaucoup moins d'autonomie. Dans les années quatre-vingt, les associations commencent à diversifier leurs actions en direction de la gestion et de l'aménagement de la ville, et deviennent, pour certaines d'entre elles tout au moins, des partenaires obligés de la puissance publique. S'il semble donc évident que le mouvement associatif ne constitue pas un phénomène récent en Égypte, tout comme on ne peut parler à son propos d'un essor sans précédent, les modalités et les formes de son intervention n'en présentent pas moins quelques innovations. Trois caractères majeurs de ces associations peuvent être identifiés :

- D'abord, la recherche de partenariat avec les services éditaires et les organismes internationaux, dans un contexte de diversification et d'extension du champ des actions publiques engagées sur la ville. Celles-ci vont désormais au-delà de la planification spatiale et de la production de logements et d'équipements divers, pour inclure la préservation de l'environnement, l'insertion des jeunes et leur formation, en particulier dans les zones non réglementaires. Tout programme de réhabilitation urbaine s'accompagne actuellement d'actions de ce type qui requièrent la participation des associations.

- Ensuite, la gestion directe de certains services urbains, comme substitut des collectivités locales défaillantes. Cela concerne le ramassage des ordures et l'entretien, voire l'aménagement d'espaces verts dans les quartiers résidentiels.

- Enfin, la sensibilisation de l'opinion publique sur les questions environnementales à travers l'organisation de conférences et l'expression dans les médias.

* Chargées de recherche à l'ORSTOM, Paris

(1) La première association de type moderne fut créée en Égypte en 1821 par les Grecs d'Alexandrie. D'autres communautés autochtones, coptes et musulmanes, suivirent le mouvement on peut citer l'Association caritative musulmane (1878), l'association Al Tawfiq al-Qebtaya (1891)

Une question se pose donc d'emblée pour l'observateur : les nouveaux champs de l'action des associations procèdent-ils de facteurs endogènes ou exogènes ? En d'autres termes, s'agit-il d'une réelle prise de conscience, par la société civile, de la nécessité de sa participation aux affaires de la cité ? Ou bien, ne convient-il pas, à l'inverse, d'y voir la conséquence des politiques d'ajustement structurel imposées par les bailleurs de fonds internationaux et visant à rationaliser les dépenses publiques et à réduire le rôle de l'État, entre autres dans le domaine de la gestion urbaine ? Mais, au-delà des discours sur l'ajustement structurel, la globalisation, le désengagement de l'État, la décentralisation des pouvoirs et l'essor de la société civile, quels sont le rôle et le poids réel des associations qui interviennent sur la ville et dans la ville ? Les nouvelles modalités d'action qui apparaissent invalident-elles les modes d'intervention classiques d'aménagement et de gestion urbains ?

Le présent article cherche d'abord à savoir s'il est possible de considérer aujourd'hui les associations comme un acteur à part entière de l'aménagement et de la gestion des villes égyptiennes. Pour ce faire, nous commencerons par décrire cinq expériences associatives en ces domaines. Ces expériences sont sensiblement différentes : les deux premières concernent l'amélioration de la qualité de la vie dans deux quartiers résidentiels, Zamalek et Héliopolis ; les trois autres concernent des quartiers d'habitat spontané : al-Hekr, Dioura et Kom Ghorab, ainsi que les Zabalin à Manchet Nasser. L'article se propose ensuite, dans un second temps, d'identifier les principales caractéristiques de ces études de cas et de les analyser en regard des grandes tendances qui caractérisent la dynamique du secteur associatif égyptien dans son ensemble.

I. Expériences associatives sur la ville

Après deux décennies durant lesquelles l'entretien du parc immobilier locatif fut totalement négligé, conséquence du blocage des loyers à partir de 1964, ont émergé dans les années quatre-vingt, initiés par les locataires, des comités de gestion et d'entretien des parties communes, en particulier dans les quartiers de standing. Cette nouvelle forme d'organisation s'étendit aussi, bien que dans une moindre mesure, aux quartiers de moyen standing des grandes villes. Mais ici l'entretien est réduit au strict minimum : il s'agit surtout du nettoyage des cages d'escalier, du remplacement des luminaires, de la réparation des ascenseurs et de l'installation de réservoirs d'eau. Les tâches qu'assurent les copropriétaires dans un pays comme la France, telles que l'entretien de la couverture des immeubles et le ravalement de leurs façades, le renouvellement des tuyauteries défectueuses ou des ascenseurs hors d'usage, jugées en Égypte trop coûteuses, ne sont qu'exceptionnellement prises en charge par ces nouveaux comités de locataires (2). Mais les contextes sont incomparables. D'une part, le fait qu'il n'existe aucun système d'aide à la pierre ou de prêts à la réhabilitation ne favorise pas la mise en œuvre d'opérations de rénovation

(2) Les locataires en Égypte sont des propriétaires de *facto*. Inexpulsables, ils ont le droit de transmettre les baux locatifs à leurs descendants et peuvent effectuer toutes sortes de modifications sans autorisation du propriétaire. Rappelons que la modicité des loyers payés par ces locataires ne permet absolument pas aux propriétaires de financer des travaux de second œuvre.

légère; d'autre part, la copropriété de l'habitat en milieu urbain, qui est un facteur favorable à l'émergence des associations, ne commence à se généraliser en Égypte qu'à partir de la fin des années soixante-dix. Par ailleurs, les pratiques collectives de gestion et d'entretien de l'habitat qui s'étaient développées dans les années cinquante, suite à la mise en place de coopératives de construction et d'habitat, ont perdu de leur importance au fil des ans.

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer ce dépérissement : en premier lieu, l'absence de contraintes judiciaires, l'architecte *voyer* (3) des municipalités françaises n'ayant pas d'équivalent en Égypte; en second lieu, la défaillance des services édilitaires, défaillance qui a plutôt contribué à la dégradation généralisée de l'environnement, celle-ci provoquant à son tour une rupture entre les citoyens et leurs espaces collectifs et la perte de toute notion de « biens collectifs »; en troisième lieu, la marginalisation et l'affaiblissement, du fait de la volonté des pouvoirs publics, des capacités d'initiative provenant de la société et le développement d'un individualisme outrancier au détriment des valeurs de solidarité et d'intérêt collectif. Un laisser-aller sans précédent, une indifférence totale face à la dégradation de la qualité de la vie, telles sont quelques-unes des caractéristiques des populations vivant dans les différents quartiers urbains, même les plus cossus, et qui reflètent la disparition, au sein de la société urbaine égyptienne, de certaines valeurs fondamentales telles que la propreté et la beauté. Cette indifférence se manifestait entre autres par l'accumulation d'ordures sur les toits d'immeubles, dans les puits d'aération, dans les cages d'escaliers et d'ascenseurs, dans les dessertes entre les immeubles, à l'arrière des jardins, aux coins des rues et dans tous les espaces vacants; elle s'exprimait aussi dans l'obsolescence du cadre bâti, générée entre autres par les fuites d'eau de canalisations hors d'usage. La situation était donc arrivée à un tel point de dégradation qu'il était devenu indispensable d'y remédier, et c'est à cela que l'on peut attribuer, sans doute, l'émergence des comités d'immeubles et des associations de quartiers.

A l'origine de ce nouveau phénomène se trouvent les formes d'organisation et de gestion, juridiquement imposées, qui associent les copropriétaires dans les nouveaux villages de vacances qui se sont multipliés sur les côtes de la Méditerranée et de la mer Rouge. Leur action s'étant traduite par des effets positifs évidents, certains membres de ces associations ont opéré un transfert de ces pratiques vers les immeubles urbains. Le renouveau de ces pratiques correspond donc à un éveil des consciences provoqué par une dégradation telle de la qualité de l'environnement ambiant qu'elle porte atteinte à l'image de marque des quartiers de résidence et menace leur hygiène. Ce souci de propreté franchira le seuil des immeubles vers le milieu des années quatre-vingt pour se déployer dans l'espace public et générer de nouvelles formes d'organisation, à savoir les associations de quartiers enregistrées dans le cadre de la loi de 1964 qui organise l'ensemble des associations et fondations privées égyptiennes. Les associations de quartiers sont créées le plus souvent par des élites professionnelles concernées par l'aménagement urbain (architectes, urbanistes, paysagistes, agronomes), auxquelles se sont adjoints des notables à la retraite,

(3) Architecte chargé du maintien de la qualité architecturale

ambassadeurs ou ministres, ou encore des femmes de notables engagées dans le travail social. Les actions menées par ces associations peuvent être ponctuelles ou à long terme. Les premières concernent par exemple la restitution des trottoirs aux piétons grâce à une lutte contre les appropriations informelles effectuées par des commerçants sur l'espace public; ou encore elles visent à empêcher le stationnement des véhicules sur les axes principaux. Les actions «durables» concernent notamment l'aménagement d'espaces verts et leur entretien, l'enlèvement des ordures et le nettoyage de la chaussée. Nous analyserons dans ce qui suit deux cas représentatifs de ces types d'intervention : le premier concerne Zamalek, une petite île verdoyante au centre de la capitale, et le second Héliopolis (banlieue résidentielle de l'Est du Caire).

1. *Zamalek* (4)

La transformation de cette île exclusivement résidentielle et qui localise de nombreux bâtiments diplomatiques en un lieu d'implantation d'activités du tertiaire supérieur s'est effectuée au cours des années soixante-dix; elle a entraîné des mutations considérables : densification du parc immobilier par la démolition des villas et leur remplacement par des tours de bureaux, intensification de la circulation routière, multiplication des commerces et des services. Ces transformations ne s'accompagnèrent d'aucun effort particulier de la part de la collectivité locale, ce qui a provoqué une dégradation prononcée de l'environnement et du cadre urbain. Cette situation incita les résidents à fonder l'association «*For promotion of services*» de Zamalek dans le but d'améliorer leur cadre de vie. La première action que cette association initia, fut le nettoyage des chaussées et l'enlèvement des ordures accumulées pendant plus d'une décennie. A la suite d'un premier contact avec le Gouverneur du Caire, les animateurs de l'association se sont rendus compte des ressources limitées du District. Ils décidèrent alors de faire une démonstration destinée à mobiliser les habitants, à les sensibiliser au projet et, également, à obtenir un soutien ultérieur du District. La première intervention, qui concerna 15 % de la surface de l'île, se solda par le ramassage de 35 tonnes d'ordures de toutes natures qui encombraient les dessertes entre les immeubles, les rues, les espaces vacants, les parcs, etc. L'adhésion de la majorité des résidents et des commerçants fut acquise à la suite de cette action qui fut entièrement financée par les membres de l'association (location du matériel nécessaire; engagement et paiement de travailleurs journaliers). Mais poursuivre la démarche en vue d'un entretien permanent des espaces publics impliquait une autre procédure et des formes d'organisation plus rationnelles et durables; cela nécessitait aussi l'évaluation des coûts, l'établissement d'un cahier des charges, l'appel à une entreprise privée de nettoyage, la création d'un fonds, la collecte des cotisations et la tenue d'une comptabilité, etc. En effet, l'association se substituait *ipso facto* à la collectivité locale dans le but «*de lui permettre d'affecter ses ressources modiques aux quartiers moins privilégiés*». Malgré les encouragements des dirigeants politiques au *majhoud edhati*, c'est-à-dire à la prise en charge par les citoyens de leurs problèmes, le gouvernorat n'accepta pas facilement l'entreprise, car il y voyait un empiètement préjudiciable sur ses prérogatives. Il argua notamment de l'absence d'un cadre législatif adéquat qui autoriserait la privatisation d'un service public. Un arrangement fut finalement trouvé (avril 1993) entre l'association et le Département d'embellissement et de nettoyage de la ville (5). Durant tout le processus de négociation, les élus locaux ainsi que le chef du District du Centre du Caire furent complètement absents. Leur intervention, en dernière instance, a consisté à abaisser considérablement les charges

(4) Les données qui suivent sont empruntées à Inas OMAR, 1996 «Cleanless of Zamalek, an example of local-local dialogue», in *Elements of the Egyptian partnership experience in urban development*, Local Initiative Facility for Urban Environment, LIFE Programm-Egypt, p. 48-50 (Actes du colloque d'Ismailiya)

(5) Organisme dépendant des Districts urbains.

précédemment admises par les commerçants et les résidents. Cette réduction de la contribution des intéressés, non compensée de surplus par la collectivité locale, a troublé le bon fonctionnement du projet. Elle s'explique par le souci des *élus locaux* (6) de faire valoir leurs compétences et d'exercer leurs fonctions en contrôlant les finances de l'association. Le non-respect de la voie hiérarchique dans la démarche poursuivie par l'association, qui s'est adressée directement au gouverneur, révélait en effet l'absence totale de confiance présidant aux rapports entre les citoyens et leurs élus, ainsi que, sans doute, l'absence de toute communication entre eux. En effet, ce qu'on appelle « municipalité » en Égypte est très éloigné du modèle français : les grandes villes n'ont pas de municipalités et les arrondissements (*qism-s*) qui les composent ne sont pas dotés de la personnalité morale et ne disposent pas d'un conseil élu ; ces attributs sont réservés aux échelons hiérarchiques supérieurs, à savoir le District (regroupement de plusieurs *qism-s*) et le Gouvernorat (département). Les *qism-s* sont en fait des unités de recensement et des entités destinées à établir le cadre spatial du contrôle de la sécurité, mais ils n'ont aucune existence juridique propre. Cette lacune dans l'organisation de l'administration locale crée un énorme fossé entre les habitants d'un *qism* et les élus à l'échelle du district, ce qui explique en partie le faible taux de participation aux élections municipales. En effet, les habitants d'un *qism* n'ont pas de représentant local, et ils sont donc appelés à voter pour un candidat qui représente l'ensemble du district ; mais celui-ci peut regrouper parfois plus d'un million d'habitants ! Le Caire est divisé en sept districts, dont la taille varie entre 500 000 habitants pour les plus petits et 2 millions pour les plus grands. Dans ce système, les associations en tant que relais entre le district et la population locale peuvent servir à pallier un manque. On se doit d'espérer que l'expérience de Zamalek fera prendre conscience aux habitants de l'île du vrai sens des notions de participation et de citoyenneté. Mais seul l'avenir nous dira ce qu'il en est vraiment de cette prise de conscience citoyenne !

2. Les Jardins d'Héliopolis (7)

Les Jardins d'Héliopolis sont un quartier formé par un ensemble d'habitations, chaque ensemble s'ouvrant sur un espace vert d'une superficie de 0,8 ha. Ces espaces verts furent livrés aux habitants avec un aménagement sommaire. Leur entretien relevait de la responsabilité de l'Organisme d'embellissement et de nettoyage de la ville du Caire, siégeant au chef-lieu du district ; en vérité, celui-ci ne s'en est jamais préoccupé. Cette défaillance, conjuguée à une totale indifférence des habitants, a abouti à une situation désespérante. En effet, ces espaces verts potentiels ont servi à toutes sortes d'usages sauf ceux auxquels ils étaient destinés : terrains de football pour les jeunes provenant de quartiers voisins socialement moins favorisés, supports de petits commerces de proximité installés par les concierges, dépôts d'ordures. Des actes de vandalisme, tels que la destruction du réseau d'arrosage et le vol de la robinetterie, firent disparaître tout espoir de voir naître enfin de la verdure en ces lieux. C'est ainsi que, en 1984, le Comité de protection de la nature, Comité dépendant d'une ONG aux préoccupations environnementales créée à Héliopolis au cours de la même année, s'est proposé d'intervenir pour sensibiliser les habitants à la qualité de leur environnement. Un projet d'aménagement des espaces verts fut ainsi simultanément proposé aux habitants et déposé au chef-lieu du district.

Une infime minorité des résidents, celle qui avait un haut niveau d'éducation et qui disposait de ressources financières correctes, adhère immédiatement au projet. Une majorité, qui revendique son droit à un service public qu'elle paie par ses impôts, se montre plus réticente. Cette majorité silencieuse ne propose cependant aucune alternative, comme elle ne s'inquiète pas vraiment de la dégradation de l'environnement. Une troisième catégorie d'habitants peut être distinguée, composée des principaux bénéficiaires de l'état de fait, à savoir les concierges et leurs clients loueurs de terrains de jeu ou de

(6) Ces élus représentent les populations au sein du Conseil populaire du gouvernorat. Ils sont élus à l'échelle des districts.

(7) EL GHAYATI Samy, The experience of Heliopolis Park, in *Elements of the Egyptian partnership*, op. cit., 1996 p 51-52.

locaux commerciaux : on ne s'étonnera pas qu'elle manifeste une opposition farouche au projet. L'absence de consensus parmi les occupants des lieux est aggravée par les atterroissements de la collectivité locale qui voit dans cette initiative une atteinte à ses prérogatives. A un autre niveau d'analyse, il apparaît que la bureaucratie du système, imperméable à toute innovation, est difficilement conciliable avec le pragmatisme et la souplesse dont témoignent les nouvelles modalités d'intervention proposées par l'association. En dépit de ces blocages, un compromis est trouvé avec la collectivité locale qui apporte une aide technique sous la forme du détachement d'un ingénieur paysagiste, offre engrais et semences et accepte de fournir de la main-d'œuvre; le financement de l'aménagement revient, bien sûr, à la charge des habitants.

Il est important, à ce stade du développement, de signaler que le quartier d'Héliopolis est le lieu de résidence du président de la République. Il bénéficie par conséquent d'un intérêt particulier de la part de la Première dame du pays, très active dans les associations caritatives et prompte à apporter son soutien à toutes les actions contribuant à l'amélioration de la qualité de la vie. C'est ce qui explique la « flexibilité » de la collectivité locale au cours des négociations et qui rend compréhensible le « compromis » dont nous avons fait précédemment état.

Comme à Zamalek, c'est l'action concrète qui fut le moyen le plus efficace de sensibilisation des habitants. Elle commence par un projet pilote, élaboré en 1984, grâce auquel l'association réussit à rallier les récalcitrants, qui se joindront les uns après les autres au projet entre 1984 et 1996 ! C'est ainsi que douze espaces verts furent aménagés, faisant enfin mériter au quartier son appellation de Jardins d'Héliopolis. Il reste cependant encore huit parcelles, sources de nuisances diverses et de conflits, que les habitants ne se décident pas à aménager. Leur réticence est moins motivée par des problèmes financiers qu'au refus de cautionner la défaillance de la collectivité locale, tant il est vrai que c'est bien la redéfinition des rôles de la puissance publique et des associations qui pose aujourd'hui le plus sérieux problème. Les associations ont tendance à se substituer aux collectivités locales en contribuant, dans les faits, à la privatisation effective d'un service public – puisque aucun cadre juridique approprié ne régit ce processus –; elles se substituent également aux élus locaux en servant d'intermédiaires entre les habitants et l'instance administrative. C'est donc tout le système de gestion municipale et administrative et de légitimation politique qui se trouve être implicitement remis en question par ce type d'intervention. Mais le tout se passe sans que soit engagé un vrai débat sur la gestion de la ville, débat qui devrait s'interroger sur les rôles, les droits et les devoirs de chacun.

3. La réhabilitation des zones d'habitat non réglementaire

Contrairement à ce qui se passe dans les quartiers aisés, les initiatives de réhabilitation ou d'aménagement des quartiers pauvres proviennent rarement des habitants eux-mêmes. Dans deux des trois cas que nous présentons ici, le Gouvernorat du Caire est maître d'ouvrage, les associations, locales ou internationales, ne finançant que des projets spécifiques (installation de pièces d'eau, de centres de soins, d'écoles ou de dispensaires). Dans deux des cas étudiés, les faibles ressources financières de la population l'excluent de toute participation effective. Il s'agit donc d'opérations entièrement financées par des mécènes, des organismes internationaux, ainsi que, mais en partie seulement, par le Gouvernorat du Caire.

a) La zone d'al-Hekr

Dans la zone d'habitat insalubre d'al-Hekr (8), le projet de réhabilitation a été initié par une des filiales de l'Association copte évangélique pour les services sociaux,

(8) La zone d'al-Hekr est une zone spontanée dans le vieux quartier de Charabéya au centre du Caire. Elle abritait 14 800 habitants en 1986 et couvrait une superficie de 7 feddans (2,9 ha). Voir Kamel Nady, *El Hekr Project*, in *Elements of the Egyptian partnership...*, op. cit., 1196, p. 35-36

créée en 1958. Il prévoyait l'installation de 300 sanitaires collectifs et individuels et la remise en état des 100 sanitaires existants. Les problèmes d'hygiène générés par les très fortes densités et la rareté des pièces d'eau (un W.-C. pour 70 personnes) ont été considérés d'une importance primordiale par l'association qui a engagé le projet, et qui intervient déjà dans sept gouvernorats et 90 communes. Ses fonds proviennent essentiellement des dons offerts par les membres aisés de la communauté copte. Le projet d'al-Hekr a également bénéficié de l'aide financière d'une ONG internationale (UFE Program-Egypt). L'association avait comme objectif d'améliorer la qualité de la vie dans le quartier par son équipement en infrastructures de base, la mise en place d'un système de ramassage d'ordures, la réhabilitation des logements (peintures, isolation des planchers) et la plantation d'arbres le long des voies principales. Toutes ces actions sont entièrement à la charge de l'association, le rôle du gouvernorat se bornant à donner son accord aux actions entreprises. Il s'agit donc essentiellement d'une action de solidarité communautaire qui ne révèle aucune innovation, ni dans ses modalités d'intervention, ni dans ses modes de financement, ni dans les actions menées.

b) Les cheyakhats de Dioura et de Kom Ghorab

Le deuxième cas que nous présentons concerne également une zone d'habitat insalubre (9) dont la population présente une plus grande fragilité économique que celle d'al-Hekr. Le projet qui la concerne a eu comme maître d'ouvrage le Gouvernorat du Caire, en partenariat avec une multitude d'institutions telles que l'UNICEF, un bureau d'études international (Environnement Quality International), le Fonds d'aide sociale, des Associations de développement affiliées au ministère des Affaires sociales, le ministère des Collectivités locales et les élus locaux. La multiplication des pôles de décision, conjuguée à la rareté des ressources financières et à l'importance des actions à réaliser (installation d'infrastructures de base, rénovation urbaine, prestations sociales), a abouti à un échec, au moins partiel. Aucun consensus n'a jamais pu être obtenu pour la définition du calendrier. L'UNICEF, qui devait mettre en œuvre un programme de développement destiné aux femmes et aux enfants, s'est retiré du projet. Le gouvernorat, qui devait supporter la plus grande partie du financement, a demandé la révision à la baisse des ambitions affichées au départ.

Si ce cas peut être considéré comme représentatif d'un nouveau type de partenariat en matière d'aménagement urbain, en ce sens qu'il est inter-organismes, il n'en révèle pas moins les limites de ce mode de gestion. En effet, l'absence de ressources financières adéquates rend très incertaine l'extension du bien-être social aux plus pauvres. Le partenariat n'est pas une condition suffisante à la réussite d'une action. Le problème est éminemment financier et pose brutalement la question de la capacité de l'État à prendre en charge la population la moins solvable.

c) La zone des Zabālins à Mancheyet Nasser (10)

Cette zone se trouve sur le plateau de Moquattam au Caire, au sein du quartier spontané de Mancheyet Nasser. Elle couvre 100 feddans (42,2 ha) et regroupait 5 881 habitants en 1981. Sur le plan morphologique, la zone se caractérise par une topographie très accidentée et par l'existence de deux noyaux d'habitat précaire, séparés par un talus de 20 mètres de dénivelé. Le terrain, propriété de l'État, fut approprié illégalement par une population très pauvre émigrée du Sud de l'Égypte. Les habitants sont pour la plupart d'entre eux (77 %) chiffonniers, et leur taux d'analphabétisme atteint 97 %. L'absence totale d'équipements en tous genres (à l'exception de trois églises), conjuguée avec des pratiques sanitaires redoutables (cohabitation entre humains et animaux dans

(9) Les deux *cheyakhats* de Dioura et de Kom Ghorab, situés dans le *qism* de Masr al Qadima (sud du Caire), regroupaient 85 000 habitants en 1986 et s'étendaient sur une superficie de 150 feddans (63,3 ha).

(10) Mohamed NAZMI (N.), Le rôle de l'État et des Organisations Non Gouvernementales dans la réhabilitation des quartiers spontanés, étude du cas de Mancheyet Nasser au Caire, communication présentée au Colloque : *Le rôle des ONG dans l'appui du développement durable*, Ligue Arabe, Le Caire, 16-18 décembre 1995, p. 415-436

des espaces remplis d'ordures et de détritus), aggravaient les conditions d'hygiène d'une population dont l'activité est indispensable à la ville et à ses habitants. C'est ce qui explique la priorité accordée à la zone des Zabalins de Manchet Nasser dans les programmes de réhabilitation prévus par le gouvernorat du Caire : l'opération concernant Manchet Nasser a, ainsi, débuté en 1981. Une profusion d'organismes et d'associations se sont associés au gouvernorat, chacun ajoutant une pierre à l'édifice. En voici la liste avec le champ d'action prévue par chaque intervenant :

- L'État, représenté par le gouvernorat du Caire, a pris en charge les équipements d'infrastructures primaire et secondaire, l'asphaltage des axes principaux et de quelques voies secondaires, l'installation de latrines publiques, de bornes-fontaines et des équipements de lutte contre les incendies, ainsi que la création d'un centre de formation professionnelle, d'un bureau de poste et d'une école primaire.

- L'Association caritative des soins généraux a créé un centre de soins et un centre d'alphabétisation. Le Couvent des Filles de Maryam a fondé une école privée et un centre de loisirs. L'éparchie (11) ecclésiastique de services a implanté un centre de formation professionnelle en menuiserie et en ferronnerie. L'Organisation internationale du Secours Catholique a installé une clinique vétérinaire. L'Association des éboueurs, affiliée au ministère des Affaires sociales, a suscité en 1985 la création de petites industries de transformation avec l'apport financier des habitants. L'Association de développement, dépendant étroitement du ministère des Affaires sociales, a lancé un projet destiné à augmenter les revenus des femmes, notamment les veuves et les divorcées, qui consiste en la fabrication de tapis à partir de tissus et de chiffons récupérés (patchwork) ainsi qu'en des travaux de couture. L'Association de préservation de l'environnement a mené un travail de sensibilisation à la sauvegarde de l'environnement, notamment par des actions culturelles.

- Des dons ont été offerts au gouvernorat par l'ambassade du Canada et l'US-AID pour la création d'une société de ramassage et de recyclage des ordures. D'autres dons provenant de personnalités chrétiennes furent affectés à la création d'un centre de soins.

Treize ans plus tard, en 1993, le bilan des réalisations est impressionnant. Côté équipements, la zone était dotée de deux écoles primaires, de deux centres de formation professionnelle, de deux polycliniques, d'un centre de soins, d'un centre culturel, de trois mosquées (autofinancées), d'une clinique vétérinaire ; elle disposait aussi de commerces de détail, d'un poste de police, d'un bureau de poste, et était desservie par les moyens de transport en commun. Pour améliorer la qualité de l'air, les activités les plus polluantes, tels le four d'incinération des ordures et les emplacements de séchage des déchets solides, ont été transférées à l'extérieur de la zone. Leur traitement se fait dorénavant dans une usine de fabrication d'engrais. Simultanément, l'on ferma certaines carrières de pierre et, dans les carrières maintenues en activité, on substitua l'utilisation des scies électriques aux explosifs pour l'extraction de la pierre.

La réhabilitation du bâti s'est opérée par le remplacement de la tôle par la pierre, ou par l'association des deux matériaux, et ce pour plus de la moitié des habitations. La vente des terrains par le gouvernorat à un prix abordable a permis la sécurisation de la propriété foncière, provoquant une augmentation rapide du nombre des habitants : la population a été multipliée par trois entre 1981 et 1993 pour atteindre à cette date 16 600 habitants. L'aménagement interne des unités d'habitation a assuré la séparation verticale entre l'espace d'habitat, situé à l'étage, et les espaces consacrés au tri des ordures et à l'élevage des cochons, situés en rez-de-chaussée. L'équipement partiel en voirie et réseaux divers a en outre contribué à l'amélioration des conditions d'hygiène, ce que reflète une légère baisse du taux de mortalité infantile. Dans le domaine de l'emploi, l'implantation d'une usine d'engrais et de traitement des ordures ainsi que celle de quelques ateliers artisanaux ont abouti à l'augmentation des revenus de la population. Un progrès est également sensible dans le domaine de l'éducation : 25,7 % des habitants envoient désormais leurs enfants à l'école et le taux de scolarisation dans le primaire est

(11) L'éparchie est, dans l'Empire romain d'Orient, une circonscription administrative. Ici, le terme désigne une subdivision d'un diocèse de l'Église copte

de l'ordre de 17 %. L'arrivée du courant électrique a, quant à elle, permis certaines modifications dans les pratiques de la vie quotidienne, comme, par exemple, le recours à l'électroménager.

Ces acquis indéniables sont dus essentiellement à la disponibilité des financements externes et à la solvabilité des habitants. Mais des dérives apparues par la suite, notamment en matière de gestion urbaine, ont remis en question la durabilité des acquis. Livrés à eux-mêmes après le départ des associations une fois les travaux achevés, les habitants ne disposaient d'aucun moyen pour assurer la gestion et l'entretien de leur environnement urbain. Ainsi, les ordures ménagères se sont de nouveau entassées dans les rues, détériorant la chaussée et provoquant un débordement permanent des égouts. Des actes de vandalisme commis contre les bornes-fontaines ont mis la plupart d'entre elles hors d'usage : mais ces actes sont aussi la conséquence du caractère ségrégatif du système d'adduction d'eau, puisque celui-ci ne concerne que 35 % de la surface de la zone, à la fois par manque de financement et pour des difficultés techniques. Quant au centre de formation professionnelle, il ne tarda pas à fermer ses portes pour insuffisance d'effectifs. Les jeunes ont préféré aider les adultes dans le ramassage des ordures, activité qui rapporte plus d'argent que les métiers de la menuiserie et de la ferronnerie auxquels on essayait de les destiner. Mais le phénomène le plus surprenant est l'appropriation illégale du terrain de l'usine d'engrais par de nouveaux arrivants et le recours à la police par l'Association de sauvegarde de l'environnement, qui siège dans l'usine même. Si cet incident est révélateur du caractère élitiste des associations, il n'en illustre pas moins l'ambiguïté de la conception et des effets du travail associatif, voire même son essence et sa philosophie.

*
**

Les expériences qui viennent d'être décrites sont riches d'enseignements et aident à évaluer la juste mesure des récentes tentatives associatives pour intervenir dans l'aménagement et la gestion de l'urbain. Elles montrent d'abord que les différentes actions ont eu pour initiateurs les « élites » citadines prises dans un sens large. Si, dans les deux premiers exemples, ces élites sont issues des quartiers mêmes où les expériences ont eu lieu, dans les autres, les promoteurs originels n'ont aucun lien avec les habitants des quartiers concernés, le seul lien existant entre eux étant de nature communautaire et/ou religieuse. Les expériences qui se sont déroulées dans les zones d'habitations non réglementaires montrent également que l'action associative s'inscrit plutôt dans le cadre d'un assistanat global de populations défavorisées que dans celui qui permettrait de favoriser une réelle participation des populations au règlement de leurs problèmes avec l'aide de leurs propres instances associatives. Ces expériences ont également mis en exergue les contraintes bureaucratiques qui pèsent sur les associations et la nécessité où elles se trouvent de composer et de « jouer » avec les multiples polarités de pouvoir existantes au sein de l'administration. Cette dernière donnée doit nous conduire à relativiser la notion de partenariat et de négociation entre partenaires égaux. Les associations égyptiennes ne semblent donc pas encore pouvoir être considérées comme de véritables acteurs et partenaires à part entière dans l'aménagement et la gestion urbains.

II. Les limites du mouvement associatif égyptien : élitisme et bureaucratie

Les conclusions que nous venons de formuler sont *a priori* étonnantes. L'Égypte est connue pour l'ancienneté de son mouvement associatif, dont les premières manifestations remontent au XIX^e siècle ; la naissance des associations égyptiennes n'est donc pas directement liée aux sollicitations récentes de divers organismes internationaux. De même, l'action associative dans et sur la Ville devait être facilitée par le fait que le phénomène associatif est en Égypte un phénomène majoritairement urbain : aujourd'hui, le Grand Caire (incluant les gouvernorats du Caire, de Guiza et de Qalioubéya) concentre près de 39 % de l'ensemble des associations égyptiennes. Enfin, l'impact des actions associatives sur la Ville est un phénomène visible. Les avenues égyptiennes sont parsemées de « complexes islamiques », financés et créés par des associations religieuses, constitués d'une mosquée que jouxtent des bâtiments abritant des services sanitaires, éducatifs et sociaux. La mosquée de l'Association Mustapha Mahmoud construite dans les années soixante-dix dans le quartier de Mohandissine en est une illustration éclatante. Toutes ces données correspondent à une réalité déjà ancienne : les associations égyptiennes ont marqué, dès le début du XX^e siècle, l'espace urbain par les équipements scolaires et sanitaires qu'elles ont implantés ; ceux-ci constituaient parfois des éléments véritablement structurants des tissus urbains de certaines agglomérations moyennes, tandis qu'ils prenaient la forme d'édifices prestigieux, d'œuvres architecturales remarquables dans les grandes villes dont ils contribuaient à façonner l'image. Ces bâtiments, qui constituent encore de nos jours des points de repère urbains, furent dessinés par des architectes de renom : nombreux sont ceux qui sont classés sur la liste du patrimoine national. L'avenue Ramsès, au cœur du Caire, offre un exemple remarquable de l'empreinte des associations sur l'espace urbain de la capitale égyptienne : cette avenue, qui relie deux des places les plus importantes de la ville, est jalonnée d'ouest en est par les locaux de l'Association de chimie, de style gréco-romain (1928), par ceux de l'Association de la jeunesse islamique, de style néo-mauresque (1927) et ceux des Associations d'entomologie et d'économie politique et juridique (de style néo-classique, ils furent tous les deux inaugurés en 1928) ; viennent ensuite les sièges de l'Association des ingénieurs (néo-mauresque, 1920), l'Hôpital copte de l'avenue Ramsès (1926), construit en briques ; on peut y ajouter le siège de l'Association féministe « Hoda Chaarawi » (1939), située sur l'avenue Quasr el Aini et, dans la même avenue, par celui de l'Association de géographie (1875) ; le siège de l'Association de la jeunesse copte se repère aussi à proximité, dans la rue Goumhoreya (1923). Outre les sièges des associations, on y trouve également de nombreux édifices d'enseignement et de soins, tels que l'Hôpital de l'Association de la Croix-Rouge, démoli dans les années soixante-dix et remplacé par un bâtiment moderne, et le grand complexe hospitalier situé, en bordure du Nil, à Agouza (1938). La sensibilisation de l'opinion à des questions en rapport avec l'architecture et la Ville faisaient également partie des activités des associations, comme en témoigne la célèbre conférence donnée par l'architecte Sayed Karim au siège de l'Association de sociologie en 1936.

Mais, par-delà leurs interventions ponctuelles sur la ville, peut-on considérer les associations égyptiennes comme des organisations aux mains des citoyens égyptiens dans le but d'aménager et gérer leur environnement ? Pour répondre à cette question, il faut l'élargir et se demander si l'association égyptienne d'aujourd'hui est une organisation aux mains des citoyens pour défendre leurs intérêts et résoudre certains de leurs problèmes. Or, rien n'est moins sûr !

Le terme « association », tel qu'il est usité en France, connote un certain nombre de valeurs et de croyances propres à la société française, comme la participation, la responsabilité et la démocratie, en un mot, la liberté des citoyens pour défendre leurs intérêts particuliers « non lucratifs » face à l'État lointain et défenseur de l'intérêt général. La réalité associative égyptienne est éloignée de cette conception. En général, l'association égyptienne semble plus reproduire et parfois renforcer le rapport bureaucratique entre le citoyen et l'État que le remettre en cause. Elle semble plus conforter les rapports d'allégeance et ceux d'inégalité entre les individus que leurs contraires ; et, enfin, elle repose plus sur des liens de type communautaire que sur des liens de type citoyen.

En France, l'« associationnisme » moderne est un mouvement qui est issu de la société, inclus dans la dynamique des mouvements sociaux et revendicatifs du XIX^e siècle liés à l'industrialisation du pays, à la misère sociale et au développement des différentes idéologies socialistes. Celles-ci ont mis l'accent sur la nécessité de « s'associer » pour défendre les droits sociaux des travailleurs, des chômeurs et des indigents face à la « paix bourgeoise » promue par un État dit libéral mais dont les capacités d'intervention et de contrôle sur la société se sont développées de manière exponentielle. Le mouvement associatif français du XIX^e siècle, qui a donné naissance au mutualisme et au syndicalisme, s'est donc construit dans un rapport antinomique avec l'État, même si ce mouvement a été instrumentalisé par les pouvoirs publics et a servi à légitimer l'interventionnisme social de l'État.

En Égypte, la naissance et le développement du mouvement associatif, du XIX^e siècle à nos jours, répondent à des contextes et finalités très différents. Il s'agit d'abord et avant tout d'un phénomène élitiste. L'analyse de type statistique (12) que l'une d'entre nous a effectuée sur les facteurs favorisant la création des associations en Égypte – analyse qui a porté sur l'ensemble des 14 000 associations enregistrées dans le pays –, a montré qu'une forte corrélation existe entre l'importance du nombre de diplômés universitaires par gouvernorat et l'ampleur de la dynamique associative. Tous les indicateurs de pauvreté découragent la création associative. Le secteur associatif est d'abord un phénomène de classes moyennes supérieures ou de classes favorisées. La nature élitiste de ce phénomène est due à deux causes principales : d'une part à son histoire et à son évolution du XIX^e siècle à nos jours ; d'autre part au poids de la bureaucratie étatique.

(12) BEN NEFISSA Sarah, Les associations égyptiennes et l'environnement socio-économique, in Sarah BEN NEFISSA et Amani QANDIL, *Les associations civiles en Égypte (Al Gam'ayat al-Ahléya fi Masr)*, Le Caire, éd Al Ahram, 1993, p. 239-244 ; ouvrage en arabe.

1. Bref historique du phénomène associatif en Égypte : d'une élite à une autre

Il est important de rappeler que la naissance du mouvement associatif moderne en Égypte ne s'est pas effectuée dans un rapport conflictuel avec l'État, bien au contraire. Les associations égyptiennes sont nées et se sont développées parallèlement à la construction de l'État moderne initié par Mohamed Ali et poursuivie par ses successeurs. A chaque étape historique et politique, les élites associatives se sont renouvelées, leurs idéologies et visions du travail associatif se sont transformées, mais la nature élitiste du phénomène n'a pas varié.

Du XIX^e siècle jusqu'aux années 1940, les élites associatives ont été animées par le réformisme musulman et chrétien à la suite de l'instauration du Protectorat britannique, puis par le nationalisme. Il s'agissait alors de « réformer » la société dans son ensemble pour la mettre au diapason des sociétés occidentales modernes et de contribuer étroitement à l'ample entreprise de modernisation sociale, culturelle, économique du pays, voire même à sa modernisation politique. C'est au sein des écoles créées par les associations philanthropiques qu'ont été formées les élites et les cadres politiques du pays. L'exemple de la création de l'Université du Caire en 1908 illustre cette situation. Cette Université a été conçue et financée par des efforts privés, ceux d'Égyptiens fortunés, avec l'aval et les encouragements de la famille régnante qui offrit notamment le terrain et lui destina des biens de mainmorte ou des *waqfs*.

En privilégiant la philanthropie sociale à la charité de proximité, ces associations allaient se substituer, sans les supprimer totalement, aux anciennes structures telles que les corporations de métiers, les *waqfs* (13) ou les confréries soufies (14). Fondé d'abord sur une base communautaire (15), le mouvement associatif va s'élargir par la suite avec la création d'associations qui prennent appui sur des disciplines scientifiques naissantes, ou plus généralement sur la culture (16).

Ces associations répondaient à des besoins émergents dans la société : une quête de connaissances, un désir de progrès et une affirmation identitaire. Leurs actions se centrèrent d'un côté sur la promotion de l'éducation moderne à travers la fondation d'écoles dispensant un enseignement séculier et, d'un autre côté, sur l'assurance d'une couverture sanitaire pour le plus grand nombre par la création d'hôpitaux publics. Elles allaient par ailleurs œuvrer à approfondir et à affiner le savoir raisonné produit sur l'Égypte par les savants de l'Expédition française de Bonaparte et leurs disciples ; à diffuser enfin le savoir acquis par la nouvelle élite formée à l'étranger, ainsi que toutes les idées des pionniers de la réforme sociale et religieuse.

(13) Les *waqfs* ou *habous* ont joué, et continuent à jouer, un rôle important dans le domaine de la solidarité sociale. Le principe du *waqf* est l'affectation du revenu d'un domaine productif à des œuvres pies telles que l'aide aux nécessiteux, aux pauvres, la construction d'hôpitaux, d'hospices, d'écoles, de mosquées, etc. Une grande partie de ces revenus a servi, au XIX^e siècle, au financement des associations et des organismes privés. Cf A. QANDIL, Les caractéristiques des associations civiles dans le Monde arabe, in Sarah BEN NEFISSA et Amani QANDIL, *Les associations civiles en Égypte* (*Al gam'ayat al-Ahléya fi Masr*), Le Caire, Al Ahram, 1993, p. 29-30.

(14) Il s'agit d'associations religieuses nées à partir du VIII^e siècle de notre ère. Elles reposent sur le bénévolat et adoptent une philosophie d'entraide et de solidarité. En 1989, les confréries regroupaient 3 millions d'adhérents en Égypte (voir S. Ben Nefissa et A. Qandil, 1993, *op. cit.*).

(15) Voir *supra*, note (1).

(16) On peut considérer que l'institut d'Égypte fut la première association de type culturel, elle fut créée en 1859. Deux autres associations suivirent, celle du savoir (1861) et celle de géographie (1875) (voir S. Ben Nefissa et A. Qandil, 1993, *op. cit.*).

Avec l'instauration du Protectorat en Égypte en 1882, le mouvement associatif opère un développement quantitatif important (17) : le nombre d'associations fut multiplié par trois en un quart de siècle (passant de 65 au début du ^{xx}e siècle à 195 en 1924). Simultanément, il étend son champ d'action à la lutte politique contre le colonisateur en œuvrant à l'éveil de la conscience nationale. Mais c'est surtout à partir de 1923 qu'il va connaître sa période la plus faste. L'indépendance théorique accordée à l'Égypte en 1923 la dote d'un Parlement et d'une Constitution garantissant la liberté de formation de partis politiques et d'associations. L'Égypte renaît, les associations fleurissent, chaque catégorie de la population en crée une : la jeunesse, les femmes, les architectes, les sociologues, les écrivains, les artistes, etc. Trente associations sont fondées chaque année entre 1925 et 1944, pour des objectifs d'une grande variété ; le rythme s'accélère ensuite pour atteindre 127 associations par an entre 1945 et 1950. C'est « l'âge d'or » de la société égyptienne, l'époque de la *nahda* (18), du *liberal age* (19), au cours de laquelle le mouvement national s'émancipe et l'essor de la société civile est spectaculaire. Les associations épaulent les partis politiques, elles deviennent des lieux de débat culturels d'une grande vivacité et d'une étonnante ouverture d'esprit aussi bien que des lieux de formation des nouveaux cadres politiques.

L'essor associatif de l'ère libérale a été facilité par la structuration socio-économique de l'époque et l'orientation économique qui laissa se consolider un secteur privé puissant, composé d'industriels, de commerçants et de grands propriétaires terriens. C'est notamment ce secteur privé qui finançait les œuvres philanthropiques (au sens large du terme) et les activités qui ne semblaient pas devoir relever des pouvoirs publics de l'époque.

Le travail associatif de l'ère libérale fut dominé par le modèle de l'association fondée par des élites et des membres de classes sociales supérieures désireux d'apporter quelques correctifs aux énormes inégalités sociales. Cette conception du travail associatif a rapidement montré ses limites et il n'est pas étonnant que, à partir des années trente et quarante, de nouveaux modèles aient été mis en avant. Certains, liés au développement du fondamentalisme religieux, défendent la conception d'un travail associatif basé sur la charité islamique et le combat contre l'occidentalisation des mœurs, de même qu'ils favorisent l'activisme politique. Rappelons à ce propos que le mouvement des Frères Musulmans est né d'une association de charité islamique. Nul doute que le discrédit général qui affecta la monarchie, les partis et institutions politiques au cours de la décennie quarante, renforça la propagation des idéologies portées par des associations dans l'ensemble de la société.

Peut-on dire pour autant que la Révolution de 1952 a remis en cause le caractère élitiste de la plupart des associations. Si l'idéologie des dirigeants de 1952 a fustigé le caractère « aristocratique » des associations égyptiennes d'avant la Révolution, ce n'est pas tant au nom du droit des citoyens à se prendre en charge qu'à celui du devoir de l'État d'assurer les droits des individus. Les associations égyptiennes sont de ce fait demeurées un phénomène promu par des élites ; il ne s'agissait cependant plus de l'élite bourgeoise et

(17) Tableau 1 Évolution du nombre des associations entre 1900 et 1949

Périodes	Nbre des associations existantes
Avant 1900	65
1900-1924	195
1925-1944	633
1945-1949	508
Total	1 401

Source : Ben NEFISSA Sarah et QANDIL Amani, *Les associations civiles en Égypte (Al gam'ayat al-Ahléya fi Masr)*, Le Caire, éd Al Ahram, 1993, p. 56

(18) Ce terme désigne la renaissance culturelle qu'a connue l'Égypte dans l'entre-deux-guerres.

(19) Ce terme désigne les mutations sociologiques de la société égyptienne au cours de la même période ; Cf. Alain Roussillon (dir.), *Entre réforme sociale et mouvement national, identité et modernisation en Égypte (1882-1962)*, Le Caire, CEDEJ, 1995, 589 p.

aristocratique de la période antérieure mais d'une nouvelle élite bureaucratique et militaire. C'est ainsi qu'à la tête de toutes les grandes associations furent placés des officiers de l'Armée et que le pouvoir des fonctionnaires du ministère des Affaires sociales sur les associations égyptiennes a été accru de manière considérable.

La période nassérienne fut celle de la bureaucratisation de l'activité des associations. Au cours de cette période, le pouvoir d'État exerça une hégémonie forte et un contrôle strict sur toutes les activités politiques et sociales. Les nouvelles mesures adoptées à cette période ont abouti, dans la pratique, à museler toutes les capacités d'initiative de la société civile. En voilà une chronologie abrégée :

- 1952 : annulation des *waqfs ahli* ;
- 1956 : démantèlement de tous les partis politiques et annulation des articles 54 et 80 du Code Civil qui organisaient la vie associative ; démantèlement des conseils syndicaux ;
- 1957 : vente des terres habous aux petits paysans, ce qui a supprimé une source de financement importante des associations ;
- 1964 : dissolution de toutes les associations existantes et réenregistrement de manière conforme aux dispositions de la loi nouvellement promulguée qui soumet l'activité des associations au contrôle de l'État.

L'exceptionnel essor quantitatif (20) enregistré durant cette période ne doit donc pas faire illusion. Sur les 3 494 associations existantes en 1964, près du tiers, soit 1 030, sont des associations de développement créées par l'État. En seconde position viennent les associations islamiques et coptes : elles sont respectivement au nombre de 579 (16,6 %) et de 427 (12,2 %) ; viennent ensuite les associations caritatives (9,21 %) et celles aux finalités diverses (ligues régionales et d'épargne), soit deux types d'associations communautaires fermés sur elles-mêmes.

Ces statistiques montrent parfaitement que l'État a accaparé la part la plus importante du travail social au cours de l'époque nassérienne ; son action n'était effectivement pas négligeable en ce domaine, grâce à la mise en place de centres de soins, de centres de protection de l'enfance, de maternités, de centres de formation et de loisirs pour les jeunes, etc. Quant aux associations de type religieux, visées essentiellement par la loi de 1964, elles menaient, sous le contrôle de l'État, le même type d'activités. Le faible nombre d'associations caritatives témoigne également du fait que l'État occupait ce terrain.

La période « Sadate » se caractérise par trois traits qui ont eu des effets directs sur la vie associative égyptienne : un contexte général de diminution des

(20) Tableau 2 : Évolution du nombre des associations créées entre 1960 et 1993

Année	Nombre	Année	Nombre
1960	3 198	1985	11 471
1964	4 000	1986	11 776
1976	7 593	1987	12 013
1977	7 637	1990	12 832
1978	8 402	1992	13 239

Source : Ben NEFISSA Sarah et QANDIL Amani, *Les associations civiles en Égypte (Al gam'iyat al-Ahléya fi Masr)*, Le Caire, éd. Al Ahram, 1993

capacités distributives de l'État; un net encouragement au secteur privé, qui a donné naissance à une nouvelle classe sociale constituée d'affairistes, de commerçants et d'industriels; et, enfin, le compromis « historique » avec le mouvement politique des Frères Musulmans que Nasser avait durement réprimé. Ces éléments nouveaux ont eu pour effet de faire de l'association islamique à buts caritatifs une figure importante de la vie associative égyptienne contemporaine : elles sont passées de 17 % du total dans les années soixante à plus de 30 % dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Surtout, leur tonalité idéologique est liée non pas au réformisme musulman de la période précédente mais au fondamentalisme islamiste contemporain. Elles mettent en effet l'accent sur la réislamisation de la société et sur la nécessité de respecter les règles culturelles de l'Islam, notamment celles liées à la *zakat* (21) et la *sadaqua* (22).

2. Les associations et la bureaucratie

Le deuxième facteur qui alimente la nature élitiste des associations égyptiennes est l'accroissement du poids qu'exercent sur elles l'administration et la bureaucratie. Il s'agit là d'un phénomène qui concerne l'ensemble de la vie sociale et politique égyptienne. Mais, pour le cas des associations, il est faux de croire que cette donnée est liée simplement à la période nassérienne. En fait, si celle-ci a bien accru de manière très forte le contrôle étatique sur les associations, celui-ci existait déjà dès les années trente et quarante comme en témoignent la création en 1939 d'une administration chargée des associations au sein du ministère des Affaires sociales et la promulgation d'un arsenal législatif spécifique aux associations. Aujourd'hui, les orientations politiques et économiques ont complètement changé par rapport à la période nassérienne : c'est l'heure du libéralisme économique et politique et du pluripartisme; pourtant, la loi nassérienne sur les associations est toujours en vigueur, qui accorde un pouvoir exorbitant à l'Administration pour accepter ou non la demande d'enregistrement de telle ou telle association. Cette donnée constitue un barrage à l'essor de l'activité associative dans le pays. Il n'est donc pas étonnant que la mise en relation de la croissance de la population avec celle du nombre des associations montre que si le nombre des associations pour 1 000 habitants a crû de façon rapide entre 1900 et 1976, il a commencé à stagner à partir de cette date, en tournant autour du taux de 0,2 association/1 000 habitants. Si l'on rajoute le fait que près de 50 % des associations enregistrées ne fonctionnent pas, on mesure mieux les limites du mouvement associatif égyptien.

Les résultats de l'analyse statistique dont il a été question plus haut sont parfaitement compréhensibles. Fonder une association reconnue par les pouvoirs publics exige des fondateurs un minimum de niveau scolaire et socio-économique : seul celui-ci leur permet de disposer de réseaux au sein de l'Administration et de la société afin d'obtenir l'enregistrement officiel et de rassembler les moyens humains et matériels nécessaires à son démarrage. Il

(21) *Zakat* : aumône islamique obligatoire d'un point de vue religieux.

(22) *Sadaqua* : aumône islamique laissée à la bonne volonté du croyant

n'est donc pas étonnant que, dans la majorité des cas, les dirigeants associatifs soient d'anciens fonctionnaires ou des leaders ou encore des personnalités politiques, tels des députés.

En fait, il s'agit là d'un échange de bons procédés. L'association bénéficie du réseau de relations et du *noufoudh* (23) des dirigeants associatifs et ces derniers accroissent leur prestige, leur poids social et parfois leur poids politique – quand il s'agit par exemple de prétendants à la députation – grâce aux fonctions qu'ils assurent dans ces associations. L'un des facteurs qui contribue à la réussite d'une association égyptienne est la bonne relation qu'elle tisse avec les autorités. Les associations égyptiennes doivent donc pour agir s'allier les bonnes volontés d'au moins une partie de l'Administration. Cette alliance nécessaire place parfois les élites associatives plus du côté des administrations que des populations, ce qui pervertit la nature du mouvement associatif. Il est significatif de noter, à ce propos, les résistances qu'a rencontrées la réforme de la loi sur les associations en 1993. Cette réforme cherchait à remettre en cause l'interpénétration entre les associations et l'appareil administratif et politique en interdisant les cumuls de fonctions. La critique de cette réforme est née des milieux associatifs eux-mêmes qui ont insisté sur le fait que les associations avaient besoin de personnalités administratives et politiques en leur sein pour pouvoir travailler correctement et bénéficier de leur protection et de leurs relations au sein de la bureaucratie ! Or, un tel état de fait fragilise les associations car, souvent, le départ ou le décès d'un dirigeant associatif signifie l'arrêt des activités, à partir du moment où l'association n'a plus de relais auprès de l'administration tatillonne des Affaires sociales. Il a également pour effet d'influer sur la vie interne des associations égyptiennes caractérisée plus par le clientélisme et l'assistanat que par des pratiques démocratiques véritables. Une coupure nette existe de ce fait entre les dirigeants associatifs et les adhérents, ainsi qu'entre eux et les bénéficiaires des services proposés par les associations. Dans nombre d'associations le conseil d'administration et la Présidence sont aux mains d'une seule famille, et la Présidence s'hérîte de père en fils, généralement des descendants du fondateur de l'association. De même, cette situation a pour conséquence d'alimenter les liens de type communautaire. L'association égyptienne d'aujourd'hui repose plus sur des liens de type communautaire que sur des liens de type citoyen. Le poids des associations de type religieux (islamique ou chrétien) est là pour le prouver. Il est de même significatif de noter que, au Caire, la plus vaste catégorie d'associations enregistrées sont des ligues régionales qui regroupent les ressortissants d'un même village ou d'une même région installés dans la ville. Les dirigeants de ces ligues sont dans leur grande majorité les notables des communautés.

L'esquisse que nous venons de fournir sur l'historique de la vie associative et sur les caractéristiques structurelles des associations égyptiennes permet selon nous de relativiser son poids et ses fonctions en général. Elle permet également de mieux apprécier ses rapports avec l'aménagement urbain. Durant la période précédant la Révolution de 1952, il n'était pas possible de parler des

(23) *Noufoudh*, terme égyptien qui désigne le « poids », l'influence de certaines personnalités disposant d'un dense réseau de relations.

associations comme des acteurs de la gestion urbaine pour la simple raison que les services éditaires remplissaient leurs rôles à peu près correctement. Il est vrai également que la pression de la population sur ces services n'était pas aussi forte qu'elle l'est depuis quelques décennies. Par conséquent, les activités des associations en milieu urbain prenaient des formes indirectes, soit par la construction de bâtiments – comme il a été mentionné plus haut –, soit par la création de services éducatifs, culturels, sanitaires ou religieux que ces associations prenaient en charge et qui contribuaient à la régulation sociale urbaine en général. Les mêmes propos peuvent être tenus pour la période contemporaine. Le secteur associatif égyptien, notamment celui à référent religieux, contribue à la régulation urbaine, mais de manière indirecte. Son rôle d'acteur dans et sur l'urbain est médiatisé par son rôle social et caritatif visant à la création d'équipements et de services sociaux fondamentaux pour la vie des quartiers et non pris en charge par les autorités publiques. Les services les plus courants sont les services éducatifs (cours de langues étrangères, garderies d'enfants, soutien périscolaire et cours particuliers pour les écoliers, bibliothèques, ateliers d'initiation à l'informatique, ateliers de formation professionnelle) et les services sanitaires (cliniques et dispensaires). D'autres équipements collectifs, telles les salles pour la tenue de réunions et la célébration des mariages ou des décès, salles qui jouxtent habituellement les mosquées des Complexes islamiques, sont financés par le secteur associatif islamique. Il suffit de rappeler l'exiguïté des logements dans les quartiers populaires égyptiens pour prendre conscience de l'importance de ce type d'équipements.

Des exceptions dérogent cependant à ce tableau général. En effet, des expériences associatives dans les années quatre-vingt ont montré que, parfois, des associations étaient capables d'aménager et de gérer directement l'urbain. Il est vrai que la plupart agissaient dans des quartiers d'urbanisation spontanée. Ainsi, par exemple, des ligues régionales regroupant de nouveaux migrants de même origine et installés sur des terrains appartenant au domaine public ont joué un rôle important dans la gestion du foncier en organisant le lotissement des terrains et en attribuant les lots aux différentes familles. De même, certaines associations islamiques ont-elles pu jouer, dans ce même type de quartiers, un rôle pour la mise en place de services urbains minimum, comme la distribution d'eau potable, la vidange des fosses non septiques. Mais – et cela est certainement significatif –, il s'agissait généralement d'associations que l'on pourrait qualifier d'« informelles », c'est-à-dire non enregistrées et non reconnues par les pouvoirs publics. Il va sans dire que la vision de l'aménagement urbain que se fabrique ce type d'association est différente de celle des associations des quartiers chics du Caire. Pour illustrer ces propos, il est possible de citer l'exemple de l'Association islamique Essalem à Midan El Geich, au centre du Caire. Le terrain sur lequel elle a installé son siège appartenait à l'État et était destiné à l'origine à être transformé en un jardin public et un espace vert. Mais le terrain était devenu, selon un processus « classique », un dépôt de détritus et d'ordures. Les dirigeants de l'Association ont accaparé le terrain. Ils ont commencé par construire une mosquée, puis ils y ont adjoint un orphelinat, un dispensaire et des services sociaux diversifiés pour les habitants pauvres du quartier. Toute l'entreprise a été financée par les hommes d'affaires

et les commerçants du quartier. Les dirigeants de l'Association sont proches du mouvement des Frères Musulmans. Mais si l'occupation du terrain et les différentes constructions se sont faites sans aucune autorisation ni collaboration avec les pouvoirs publics, elles n'ont jamais rencontré non plus d'opposition de leur fait. L'Administration a été mise devant le fait accompli et son « inertie » s'explique par le succès du projet auprès des habitants du quartier et par le fait qu'il a été financé sans aucun appel aux fonds publics. Cet exemple est loin d'être unique : nous pourrions citer d'autres cas semblables en ce qu'ils émanent d'associations religieuses informelles, non reconnues par les pouvoirs publics, car généralement reliées à la fraction radicale du mouvement islamiste avec laquelle l'État n'entretient aucune alliance, même implicite. Il peut s'agir également – mais cela est plus rare – d'associations légales, mais dont le conseil d'administration, à l'occasion de son renouvellement par voie électorale, a été dominé par une fraction islamiste radicale. Pour parer à ce phénomène typique des années quatre-vingt, les pouvoirs publics ont réagi (à partir du début des années quatre-vingt-dix) par la répression, le contrôle, l'instrumentalisation et, peut-être surtout, par le mimétisme. Dès l'installation de nouveaux arrivants dans un espace donné, une mosquée et une association islamique dépendantes du ministère des Affaires sociales, sont créées afin de les « positionner » comme « interlocutrices » des nouveaux habitants. C'est ainsi qu'aujourd'hui tous les quartiers nouveaux et les villes nouvelles d'Égypte disposent de « leur » association islamique.

*
**

Pour la plupart des associations, l'urbain n'est abordé qu'en tant que « réceptacle » des actions sociales et charitables ; elles servent ainsi de médiateurs. En cela, elles rejoignent l'attitude des pouvoirs publics qui ne reconnaissent pas clairement les fonctions des associations en milieu urbain. Pourtant, les pouvoirs publics laissent faire et parfois encouragent les initiatives associatives d'aménagement urbain. L'action de ces associations contribue à améliorer et parfois réguler la vie urbaine, et, ainsi, à maintenir le consensus et la paix sociale dans les quartiers. Les pouvoirs publics ont donc tout intérêt à les laisser agir, tout en les surveillant et/ou en se constituant « partie prenante » afin que les carences de leurs propres services ne soient pas trop manifestes ; parfois, et en dernier recours, en réprimant. Les associations qui ne disposent pas de relais solide au sein de l'appareil d'État ont peu de chances de perdurer. Cette alliance nécessaire entre élites associatives et administrations crée une distance avec les populations citadines. Celles-ci sont elles-mêmes traversées par des intérêts contradictoires, sans compter, faut-il le rappeler, les différences très fortes qui séparent les habitants des quartiers chics de ceux des quartiers pauvres ou informels. La perception que les uns ou les autres se font de l'amélioration de la vie du quartier n'est pas similaire, ainsi que les modes d'action qu'ils privilégient. Les premiers peuvent compter sur leurs propres moyens financiers, sur leurs propres réseaux de relations au sein de l'Administration centrale et sur leurs contacts internationaux. Les seconds ne peuvent s'appuyer que sur leurs réseaux communautaires, qu'il s'agisse de communautés religieuses ou géographiques, et ce sont ces réseaux de protection qui médiatisent leurs rapports avec les pouvoirs publics, les donateurs nationaux et étrangers.

La question initiale que nous avons formulée au début de cette contribution était : les associations égyptiennes sont-elles de nouveaux acteurs de l'aménagement urbain ? Il nous est apparu difficile de parler de nouveaux acteurs, si ce n'est à rechercher la nouveauté surtout dans les modalités d'action, les rapports avec l'autorité centrale et ses relais locaux d'une part, avec la population de l'autre.

Pour l'essentiel, l'État central agit à travers la planification spatiale, celle-ci constituée de documents d'aménagement nationaux, régionaux et urbains qui s'emboîtent assez hiérarchiquement les uns dans les autres. Il n'y a donc pas abandon de la planification urbaine dite stratégique ; mais, en parallèle les pouvoirs publics traitent des dossiers qu'ils considèrent comme prioritaires, en en définissant les contenus avec des partenaires internationaux et sociaux. Entre l'État et les associations et/ou les acteurs de l'urbanisation spontanée, la situation d'ignorance mutuelle ou de connivence implicite qui prévalait il y a quelques années à peine a fait place à celle d'une imbrication étroite des préoccupations. Mais, dans ce nouveau type de partenariat, les associations ne sont pas reconnues comme étant d'un rang égal aux institutions, tout comme les tâches de gestion urbaine qu'elles assument ne sont pas reconnues comme telles. La loi parle principalement d'activités sociales, religieuses, culturelles et de « développement », ce dernier terme étant pris dans un sens large et flou. Le partenariat est donc devenu, pour les pouvoirs publics, un moyen d'instrumentalisation des associations pour mieux contrôler leurs actions. Parfois même les associations « partenaires » ne sont que des administrations déguisées pour obtenir des financements internationaux : c'est le cas de ce que l'on appelle les « associations de développement ». Les études de cas ont montré également que l'État et ses relais locaux demeuraient les maîtres d'ouvrage de toutes les opérations de réhabilitation auxquelles ils font participer les associations. Le désengagement de l'État, somme toute relatif, est plus évident sur le plan financier que sur le plan institutionnel. Quant à la négociation qu'implique ce nouveau système de partenariat, elle reste une ruse, c'est-à-dire une pratique non explicite et non codifiée, qui échappe pour l'essentiel au débat public.

L'État central n'est donc pas disposé à se départir de ses prérogatives majeures. Les associations ont engagé dans le passé et continuent à engager dans le présent des actions très diverses, mais leur rôle demeure toujours ambigu. Elles servent de relais, de médiateurs, ou interviennent par défaut, de façon sectorielle, occasionnelle et discontinue ; mais elles ne remettent pas explicitement en question les carences du système et, par conséquent, contribuent à les faire perdurer ou à les reproduire. De ce fait, l'impact de leurs actions demeure circonscrit dans le temps et dans l'espace, ce qui fragilise leur durabilité.

Face au foisonnement actuel des actions et des initiatives, il nous semble malaisé d'extrapoler sur le devenir de la gestion urbaine en Égypte. Dans la phase de transition vers le libéralisme total, qui caractérise l'évolution politique et économique actuelle de ce pays – phase au cours de laquelle les mots-clés, à valeur de panacée, sont décentralisation et privatisation –, l'État oscille en permanence entre des formules de partenariat et des dispositifs centralistes.

On assiste donc à l'entrecroisement de modes d'actions nouveaux et de modes hérités, ce qui rend malaisées les tentatives que les chercheurs entreprennent pour identifier des innovations dans les modalités d'action ou des changements radicaux dans les rapports qu'entretiennent les différents acteurs entre eux.

El Kadi Galila, Ben Néfissa Sarah (1999)

Les associations : nouveaux acteurs de l'aménagement
et de la gestion de l'urbain en Egypte

In : Signoles P. (ed.), El Kadi Galila (ed.), Sidi Boumedine
R. (ed.), Arrif A. (collab.) L'urbain dans le monde arabe :
politiques, instruments et acteurs

Paris : CNRS, 319-338. (Etudes de l'Annuaire de
l'Afrique du Nord)

ISBN 2-271-05586-5