

LE SECTEUR ASSOCIATIF ÉGYPTIEN ET LES ENJEUX POLITIQUES INTERNES

Sarah BEN NÉFISSA¹

L'organisation d'un Forum des "ONG"² en parallèle à la tenue de la CIPD au Caire, en septembre 1994, a été l'occasion pour une partie des associations égyptiennes de se mobiliser et de faire entendre leurs voix sur les thèmes de la Conférence. Leur participation a pris la forme d'organisation d'ateliers sur des thèmes divers de présentation de stands exposant leurs activités et également — et peut être surtout — par la distribution d'une brochure intitulée "Le Document des associations égyptiennes pour la CIPD".

Cette brochure, d'une soixantaine de pages, a pour objectif "d'exprimer la position des associations égyptiennes sur les grands thèmes abordées par la Conférence (...) leur opinion sur la politique gouvernementale égyptienne en matière de population et de développement (...) ainsi que sur le rôle présent et futur des associations égyptiennes sur les mêmes thèmes..."³.

Tel est en effet le contenu des six premiers chapitres⁴ de la brochure, caractérisé par une vision relativement moderniste des problèmes soulevées par la Conférence, même si, sur les questions sensibles comme l'avortement, par exemple, elle ne déroge pas beaucoup par rapport à l'opinion "officielle" (de l'État, d'Al Azhar et de l'Église Copte). La vision moderniste du texte se vérifie notamment dans le chapitre consacré au rôle de la femme. Il y est demandé une égalité des chances avec l'homme dans les domaines de l'enseignement, du travail, de l'obtention des prêts, etc... et, surtout, une réforme de l'acte du mariage allant dans le sens d'une plus grande égalité entre les époux. Il faut rappeler à ce propos que le statut personnel égyptien — et notamment le mariage et le divorce — demeurent organisés par la Loi islamique ou, plutôt, par une vision littéraliste et rétrograde de cette même Loi.

¹Sociologue ORSTOM.

² L'expression "ONG" tend à n'avoir plus aucune valeur heuristique, du fait de la généralisation de son utilisation. La pression des Organismes internationaux de développement en faveur des "ONG" des pays du Sud dans le cadre des politiques d'ajustement structurels et du retrait des services de l'État fait de plus en plus de l'expression "ONG" un "label" plus qu'une réalité véritable. Les enjeux de ce "label" sont claires : il s'agit d'obtenir une crédibilité "internationale", et des financements. C'est ainsi qu'en Égypte, nombre d'associations sont en fait créées par les différentes administrations ou Ministères, ou sont étroitement contrôlées par eux. De mêmes, certaines "ONG" locales ne sont en fait que l'émanation d'Organismes Internationaux de développement.

³ Voir introduction du Document des Associations Égyptiennes pour la CIPD.

⁴ Intitulés des six premiers chapitres : La Population et le Développement continu ; la Population et le Développement ; le Renforcement du rôle de la Femme dans la société ; La Santé procréative ; la Culture familiale ; la Politique Démographique et l'Émigration.

Les revendications du texte des "ONG" égyptiennes apparaissent courageuses, étant donné le "climat idéologique" de l'Égypte, caractérisé par l'emprise sur les esprits et les institutions de l'idéologie islamique au sens large du terme. Rappelons à ce propos que le Président Sadate (assassiné par les extrémistes islamistes en 1980), dans le cadre de son "compromis historique" avec les Frères Musulmans, a été à l'initiative de l'amendement constitutionnel considérant la Sharia (loi islamique) comme la source principale de la législation.

Le texte¹ des "ONG" égyptiennes fait également référence à la question des "droits de l'homme" et de la "démocratie" comme étant l'un des facteurs principaux pour réaliser la stabilité économique et le passage réussi d'une économie dirigiste à une économie dynamique et libre, et estime que les étapes qui ont été franchies (en Égypte) dans cette direction — comme la liberté de presse et le multipartisme — ne sont en fait que les premiers pas sur un chemin très long.

En fait, tout le texte, bien que dominé par la mouvance idéologique libérale, semble un texte de compromis entre toutes les tendances politiques égyptiennes (au pouvoir et dans l'opposition) — hormis la tendance islamique qui, pourtant, est celle qui est la plus présente dans le tissu associatif égyptien.

L'originalité du document réside également dans ses recommandations finales, et peut être surtout dans la procédure qui a présidée à son émission.

Il est demandé ainsi, et à plusieurs reprises, une réforme ou une refonte de la loi égyptienne sur les associations, une plus grande coordination entre les associations égyptiennes et, plus généralement, un renforcement des institutions de la "société civile"². De même, l'émetteur de la brochure, la "Commission Égyptienne des Organisations non gouvernementales"³ est née en juillet 1993 sous le patronage du Ministère de la Population et de la Famille, et non pas du Ministère des Affaires sociales qui a normalement la tutelle sur toutes les associations. Cette Commission a également pour particularité d'avoir réuni près de 400 associations réparties sur tout le territoire égyptien, sans faire appel aux structures administratives existantes de coordination entre les associations (les Unions d'associations par domaines d'activités et par zones géographiques).

En fait, la création de cette Commission, la procédure suivie pour émettre la brochure, le contenu et l'idéologie sous jacents à ce texte (droits de

¹ Document des Associations Égyptiennes pour la CIPD, page : 12.

² L'expression "société civile" connaît un grand succès "local" dans les milieux intellectuels et scientifiques depuis plus d'une décennie.

³ Cette commission a été présidée par Madame Aziza Hussein, une des pionnières du travail social et responsable de l'Association du Planning Familial. Cette Commission a formé six sous commissions autour des grands thèmes de la Conférence.

l'homme, démocratie, société civile, droits des femmes, etc...) ainsi que le "prétexte" qui a servi à son émission (préparer la CIPD) est significatif du débat en cours en Égypte depuis quelques années sur la question associatives, comme il est révélateur d'une certaine mutation du jeu politique interne égyptien, avec l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène politique, le monde des "organisations non gouvernementales", sous la pression conjuguée des organismes internationaux et d'une partie de l'élite intellectuelle et politique égyptienne.

L'intérêt des organismes internationaux pour les associations égyptiennes n'est pas nouveau. Il prend toutefois un relief différent ces dernières années à cause de la politique d'ajustement structurel en cours et notamment de la création du Fonds Social pour le Développement chargé de réduire les effets sociaux négatifs de cette politique.

Ce Fonds, placé sous la responsabilité du premier ministre, dispose de la somme importante de 613,10 millions de dollars¹ et s'est fixé comme objectifs 6 programmes d'activités qui doivent être réalisés avec l'aide, notamment, des organisations non gouvernementales ou des associations. Il s'agit, disent les responsables du Fonds Social pour le développement, "de transformer les associations en de fortes entités qui pourront coopérer avec le gouvernement pour réaliser le développement..."².

Les pouvoirs publics égyptiens ont donc été sollicités par les instances financières pour "débureaucratiser" la vie associative égyptienne, toujours organisée par une loi promulguée pendant la période nassérienne et toujours sous le contrôle étroit des fonctionnaires du Ministère des Affaires Sociales³.

Une telle réforme engage des enjeux importants, aussi bien matériels et financiers qu'institutionnels et politiques. Les enjeux institutionnels sont liés à la concurrence entre les différents ministères et administrations⁴, et à la résistance des fonctionnaires des Affaires sociales qui voient leur échapper une de leurs principales "chasse gardée". Les enjeux politiques de la réforme concernent principalement la force et l'efficacité sur le terrain des associations religieuses islamiques⁵, qui sont de loin les plus importantes en nombre et en poids social réel. Plus du quart des associations égyptiennes (4000) sont des associations à référent

¹ *Social Fund For Development, Missions and Objectifs*, 1994.

² *Al Ahrām* du 19/09/1994.

³ Lire notre article : L'État égyptien et le monde associatif à travers les textes juridiques, *Égypte - Monde Arabe*, CEDEJ, n°8, 4ème trimestre 1991, Le Caire.

⁴ Les associations égyptiennes oeuvrent dans plusieurs domaines qui peuvent aller du social et du caritatif au culturel et scientifique. Pourtant, l'ensemble des associations sont enregistrées et contrôlées par le Ministère des Affaires Sociales. Les autres ministères souhaitent que la réforme remettent en question ce monopole et que chaque ministère ait la tutelle des associations qui s'activent dans son propre champs d'intervention.

⁵ Voir notre article : Le mouvement associatif égyptien et l'Islam, *Maghreb-Machrek*, n°135, 1992.

islamique, et leur domaine d'activité de prédilection est le social et le caritatif et, plus précisément, les services sociaux, éducatifs et sanitaires. Du fait du désengagement (ou de l'incapacité) de l'État par rapport à ces services, les associations islamiques deviennent de plus en plus indispensables dans la vie de quartiers entiers des villes égyptiennes. Tout en laissant agir ces associations à cause de leur fonction positive dans le maintien de l'ordre social, l'État égyptien sait parfaitement qu'il a tout à craindre de la concurrence¹ qu'elles ne manquent pas de faire à ses propres services, et du renforcement du discrédit dont ceux-ci pâtissent. De même, la place qu'elles occupent dans la vie sociale de nombre de quartiers a pour effet de leur donner un poids et une fonction politique au sens large du terme, d'autant qu'une partie d'entre elles sont contrôlées par le courant politique islamique². Celui-ci, du fait de sa non légalisation comme parti politique, utilise le secteur associatif comme canal d'expression et de mobilisation politique.

Une réforme, dans un sens libéral, de la législation sur les associations ne risque-t-elle pas en fait de donner encore plus de marge de manoeuvre à celles-ci pour se développer et s'étendre ?

L'ensemble de ces facteurs explique la lenteur du processus de réforme de la loi sur les associations, et également la pression de plus en plus forte pour que cette réforme ait lieu, de la part de l'élite politique et intellectuel "libérale" ou "laïque" (qui trouve un écho dans une partie de l'appareil d'État), soutenue par les donateurs de fonds internationaux.

L'ensemble des partis de l'opposition non islamiste revendique depuis quelques années une réforme de la loi sur les associations, estimant que celle-ci (ou son application par les fonctionnaires du Ministère des Affaires sociales) favorise en fait les associations caritatives, notamment les associations religieuses islamiques, et refuse pratiquement l'existence à d'autres types d'associations³ ayant des préoccupations plus générales que l'action caritative ou les services sociaux⁴.

¹ Voir notre article : Zakat officielle et Zakat non officielle aujourd'hui en Égypte, *Égypte - Monde Arabe*, CEDEJ, n°7, 3ème trimestre 1991, Le Caire, 20 pages. Cet article montre comment l'État égyptien fait de "l'Islam social" par l'intermédiaire d'un réseau de comités locaux de collecte de l'aumône légal islamique.

² Il importe de rappeler que toutes les associations religieuses islamiques ne sont pas forcément "islamistes" c'est-à-dire liées au courant politique islamique. Le mouvement associatif musulman égyptien est en fait plus diversifié qu'on ne le croit de prime abord. La majeure partie de ces associations sont le fait de "musulmans moyens" qui souhaitent faire la charité : une partie est reliée au courant politique islamique contestataire et une autre est reliée au pouvoir en place qui cherche ainsi à ne pas être le grand perdant de ce qu'on peut appeler le "marché des services sociaux islamiques".

³ Il faut rappeler à ce propos les polémiques autour de la dissolution de l'Association "de Solidarité de la Femme arabe" de la féministe Nawal Saadaoui et du refus d'enregistrement de la Ligue égyptienne des droits de l'homme. De même, on peut évoquer les difficultés administratives auxquelles se heurte l'Association des habitants de Guiza, dont le conseil d'administration est composée d'une majorité de nassériens et de personnes de gauche.

⁴ Lire à ce propos l'ouvrage de l'avocat Amir Salem, *Défense du droit de s'associer*, Le Caire, 1991, Centre d'études et d'informations juridiques sur les droits de l'homme.

..."Le ministère des affaires sociales s'appuie sur cette loi¹, dit un journaliste d'*Al Ahali*, pour refuser toute évolution de l'activité des citoyens (...). Or, une association qui se donne comme objectif de combattre l'inflation (...) traitera forcément de la politique de développement (...). De même, une association qui veut favoriser les espaces verts et protéger l'environnement traitera forcément de la politique d'aménagement urbain, etc...

..."Notre association, dit le Docteur Samir El Ich, s'appelle "l'association de l'économie de marché", et j'ai été surpris par la question du fonctionnaire des affaires sociales qui m'a demandé : "que signifie donc l'économie de marché ?" C'est ainsi que j'ai été obligé d'expliquer à 15 fonctionnaires du Ministère des Affaires Sociales ce qu'est l'économie de marché, cette expression n'existant pas dans leurs textes !..."².

En fait, un consensus existe entre l'opposition de gauche et l'opposition libérale pour estimer que la loi sur les associations bloque la construction d'une "société civile" égyptienne à même de réaliser véritablement une démocratisation de la vie sociale et civile égyptienne. Ainsi, selon Amir Salem, "donner la liberté de constituer des associations civiles qui travaillent dans les domaines sociaux et humanitaires constitue une base fondamentale pour élargir le cercle démocratique et faire advenir une société respectueuse de la démocratie..."³.

La critique des milieux intellectuels égyptiens sur la politique des pouvoirs publics envers la vie associative n'est pas infondée, dans la mesure où, effectivement, la proportion des associations égyptiennes qui cherchent à défendre des grandes causes comme "les droits de la femme", la défense des consommateurs etc... est infime comparée aux associations religieuses et caritatives. Pratiquement inexistantes dans les années 1960, leur nombre a légèrement augmenté dans les années 1970 et 1980, avec notamment l'émergence d'associations qui s'occupent de l'environnement.

La question qui se pose toutefois est celle-ci : Est-ce véritablement la résistance des pouvoirs publics, ou est-ce la faiblesse de la demande pour ce type d'associations leur faible succès auprès du public — plus préoccupé par des problèmes vitaux, au sens fort —, qui explique leur peu de poids ? De même se pose la question du financement de ce type d'associations. Le public des donateurs est plus sensibilisé par les organisations qui rendent des services sociaux aux populations défavorisée que par des organisations dont l'activité n'est pas concrètement visible ou

¹ En fait, le journaliste se réfère précisément à l'article de la loi qui interdit aux associations de mener des activités politiques ou syndicales.

² *El Jomhouria* du 1/09/1994.

³ Amir Salem, *Défense du droit de s'associer*, op. cit.

quantifiable. Là également, il faut constater l'attractivité des associations islamiques pour les donateurs égyptiens ou étrangers¹. Il est faux de croire que le financement des services sociaux islamiques a pour origine exclusive des dons plus ou moins occultes en provenance des pays du Golfe. Ce phénomène est beaucoup plus complexe qu'il ne paraît. Il existe en fait plusieurs systèmes de financement, qui peuvent aller de l'aide des pouvoirs publics à celle des grandes institutions islamiques (Banques Islamiques) ou non (UNICEF, Aide Américaine, BIT, ambassades étrangères), jusqu'à l'autofinancement lié à une gestion efficace des services proposés, en passant par la petite entraide organisée sur le quartier. De même, il ne faut pas oublier les dons en provenance des communautés égyptiennes vivant au Canada ou aux États-Unis et, évidemment dans les pays du Golfe². Il existe un financement "au nom de l'islam" interne à l'Égypte, et l'attractivité des associations islamiques pour les donateurs privées provient de plusieurs facteurs — dont le facteur religieux et, notamment, l'obligation religieuse de faire l'aumône sous forme de Zakat et de Sadaka³. Or, l'islamisation idéologique de la société égyptienne de ces deux dernières décennies a conduit à un renouveau des pratiques religieuses. Le deuxième facteur est lié à la confiance qu'elles suscitent de par leur réussite sur le terrain, perceptible et visible.

Il faut rappeler également qu'une des causes de leur réussite est due notamment à leur utilisation judicieuse du dispositif juridique égyptien. Leurs pratiques se situent en fait dans cette zone "informelle" entre ce qui est permis et ce qui est défendu par la loi sur les associations, le code des impôts et des douanes, le droit du travail etc...

L'existence d'associations de la "société civile" et la réussite de leurs activités nécessite en fait un intérêt financier international, et l'exemple des associations s'occupant de l'environnement est, à ce titre, probant. Leur nombre a augmenté de manière sensible à la suite de la Conférence Internationale sur l'environnement, qui eut lieu à Rio en 1992. Le même constat peut-être fait pour les associations préoccupées par la famille, la femme et l'enfance, avec la Conférence du Caire et celle qui aura lieu à Pékin.

Le nouvel intérêt manifesté par les Organisations internationales pour le rôle des "ONG", notamment dans les pays en voie de développement, a et aura des répercussions de plus en plus visibles sur le paysage associatif égyptien, sous la forme d'une nouvelle législation et de l'augmentation du nombre des "ONG" de la "société civile". La réforme juridique a déjà commencé, avec les amendements des articles de la loi qui portent sur les

¹ Lire notre article : Le financement des services sociaux du secteur associatif musulman en Égypte : éléments d'information, *Égypte - Monde Arabe*, n°12-13, 1993.

² Lire notre article : Les ligues régionales et les associations islamiques en Égypte : deux formes de regroupements à vocation sociale et caritative, *Les Cahiers du GEMDEV*, 1994.

³ Voir notre article : Zakat officielle et Zakat non officielle aujourd'hui en Égypte, *Égypte - Monde Arabe*, CEDEJ, n°7, 3ème trimestre.

relations entre les conseils d'administration des associations et les pouvoirs locaux. De même a été récemment publiée la nouvelle composition de l'Union Nationale des Associations égyptiennes¹.

La recomposition en cours de la vie associative égyptienne, avec la montée en puissance "d'ONG" de "la société civile", ne manquera pas d'avoir des répercussions sur la vie politique interne², d'autant que le réseau associatif est traversé par les courants politiques existants sur la scène égyptienne. Toutefois, il est possible de se demander si ces "ONG d'un nouveau type"³, quand bien même elles répondraient à une certaine demande culturelle ou politique interne, parviendront à concurrencer les vieilles associations caritatives, religieuses notamment, présentes sur le terrain depuis des décennies et autour desquelles se structurent parfois des quartiers entiers ? Parviendront-elles surtout à transformer les perceptions traditionnelles du travail social en Égypte, intimement reliées, dans le système de représentations, à l'action caritative et religieuse ? Le domaine d'activité privilégié par les associations égyptiennes demeure le social et le caritatif, et cette donnée n'a pas varié du début des années 1960 jusqu'à aujourd'hui⁴.

En effet, le modèle historique⁵ de l'association égyptienne demeure celui de l'association de charité constituée par les riches pour aider les pauvres et ce, malgré les tentatives étatiques pour transformer cette vision. Durant la période nassérienne, les pouvoirs publics ont essayé de faire muter l'association de charité en association de développement, mais cette tentative a surtout servi à "étatiser" la vie associative égyptienne et à la mettre au service des orientations politiques du régime. Jusqu'à présent, par ailleurs, il existe une similarité dans le langage commun entre la "jammia ahlia" et la "jamma khairia". Les gens utilisent de manière indifférenciée ces deux expressions qui, pourtant, ont une signification différente. La première signifie approximativement "association de citoyens", et la deuxième, "association de charité".

Le second défi auquel devront répondre les "ONG civiles" égyptiennes concerne leurs rapports avec l'appareil d'État égyptien, et sa tradition historique d'hégémonie et de contrôle, qui se révèle dans l'attitude des fonctionnaires des affaires sociales. La particularité de l'Égypte a été de disposer et de maintenir une longue tradition de vie associative, parallèlement à une longue tradition étatique et de centralisme politique. La résistance des fonctionnaires des affaires sociales — qui s'est révélée

¹ *El goumhouria* 11/10/1994.

² Lire notre article : L'Association el nida el gadid : une "ONG" d'un nouveau type. A paraître en 1995 dans un numéro spécial "politologie" d'*Égypte - Monde Arabe*.

³ Certaines d'entre elles sont de véritables groupes de pression pesant sur les décisions politiques et économiques.

⁴ Cf. Amani Kandil et Sarah Ben Néfissa, "Cartographie des associations égyptiennes" dans un ouvrage sous presse à la Fondation d'Al Ahrām sur le secteur associatif égyptien.

⁵ La vie associative égyptienne sous sa forme "moderne" est née au milieu du 19^{ème} siècle.

dernièrement par l'annonce, par le Ministère, de critères plus sévères dans l'octroi des autorisations de collectes de l'argent aux associations —, témoigne de la division de l'appareil d'État égyptien sur la question des "ONG" et du "réflexe" légitime d'un très vieil État sourcilleux de ses prérogatives et de sa souveraineté.