

Libéralisation de la vie associative en Égypte : ONG, État et société

Sarah BEN NÉFISSA

L'Égypte a une longue tradition associative qui remonte au XIX^e siècle. Aujourd'hui, les 14 000 associations égyptiennes embrassent les domaines d'activités les plus variés et ce qu'on appelle les « organisations non gouvernementales » (ONG) ne sont que l'une des catégories du monde associatif égyptien. Le vocable ONG est en fait utilisé en Égypte pour désigner une nouvelle génération d'associations qui s'intéressent à des domaines originaux par rapport aux activités traditionnelles des associations égyptiennes qui relèvent principalement du caritatif et du religieux. Depuis quelques années l'ensemble de ce réseau est concerné par un important débat autour de la nécessité de libéraliser la vie associative et de diminuer le contrôle de l'État sur elle. La nécessité de cette libéralisation rencontre un large consensus aussi bien dans les milieux intellectuels issus de la gauche et de la tendance libérale que dans les milieux gouvernementaux. Pourtant, malgré cet accord général, la réforme rencontre d'énormes difficultés pour se concrétiser et, paradoxalement, certains de ses aspects ont pour effet d'augmenter le poids de l'État sur les associations à l'inverse des buts recherchés ou en tout cas affichés.

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

Libéralisation de la vie associative : comment une « désétatisation » risque d'aboutir à son contraire

Les contradictions de la libéralisation en cours de la vie associative égyptienne se constatent d'abord dans les vicissitudes de la reformulation partielle de la loi n° 32 de l'année 1964 qui concerne les associations et les fondations privées et qui a eu lieu en mars 1993. L'objectif de cette réforme a été de remettre en cause les aspects les plus controversés de cette loi émise en pleine période nassérienne et dont la particularité est d'accentuer le contrôle bureaucratique et étatique sur les associations égyptiennes. En effet, la réforme a d'abord cherché à remettre en cause l'interpénétration entre les associations et l'appareil administratif. C'est ainsi qu'elle a interdit le cumul entre l'appartenance au conseil d'administration d'une association et le fait de siéger dans les Conseils populaires locaux (CPL) de la même division administrative où œuvre l'association. De même qu'elle a interdit le cumul entre l'appartenance au conseil d'administration d'une association et un emploi dans l'une des administrations en charge de contrôler les associations. Il s'agit là d'une réforme d'une très haute importance mais qui est en fait complètement irréaliste. En effet, une bonne partie des associations égyptiennes, notamment celles qui caractérisent le monde rural, sont en fait dirigées voire même créées par les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales. Si la modification est appliquée véritablement, elle risque de les paralyser totalement. Par ailleurs, elle a été critiquée au sein même de l'Assemblée du Peuple au moment de la discussion du projet de loi par des députés dont on sait qu'ils utilisent souvent le tissu associatif pour construire leur base électorale. Leur critique a insisté sur le fait que les associations du monde rural ont 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.

La seconde réforme est encore plus contradictoire que la première. Elle concerne la présidence de l'Union Générale des Associations (UGA). Celle-ci était présidée, de droit, par le ministre des Affaires sociales. Désormais, la réforme donne la possibilité à tous les citoyens de présider cette Union. Toutefois, le président n'est pas élu ou même désigné par un collège d'électeurs mais tout simplement nommé par le Président de la République. Ce changement remet en question l'autorité du ministère des Affaires sociales sur les associations égyptiennes mais ne remet pas en question le poids de l'appareil de l'État en général. En fait la réforme accentue la centralisation du contrôle administratif et même politique et transmet une partie de ce contrôle aux services de la Présidence.

Le deuxième signe des contradictions du processus de libéralisation de la vie associative égyptienne concerne la multiplication des structures

de coordination des associations et leur bureaucratisation. La création de nouvelles structures a en fait été encouragée par la grande vague des Conférences internationales et par l'organisation de « Forums des ONG » à leurs côtés. Si la première conférence (Conférence internationale de la Population et du Développement 1994) qui s'est tenue au Caire a montré une dynamique inter-associative relativement autonome, la préparation des autres Conférences (Sommet social de Copenhague 1995, Conférence sur la Femme de Pékin 1996) a montré les remises en cause de cette petite marge de liberté des associations égyptiennes. En effet, dès les lendemains de la Conférence du Caire, la « Commission Égyptienne des Organisations Non Gouvernementales » a reçu une consécration officielle puisqu'un arrêté présidentiel lui a reconnu une existence juridique et durable et surtout a confié sa tutelle au ministère de la Population et de la Famille nouvellement créé.

Le Sommet social de Copenhague de 1995 a provoqué l'apparition d'une nouvelle structure de coordination entre les associations. Mais celle-ci n'a rien d'autonome. Il s'agit en fait d'une structure créée par les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales qui souhaitent ainsi rétablir leur autorité sur les associations égyptiennes et qui avait été discrédité par la Commission des ONG pour la Conférence du Caire dont il a été question plus haut. De manière plus triviale, cette structure constitue une sorte de réponse des fonctionnaires du département des Affaires sociales au « mini coup de force » opéré à leurs dépens par les initiateurs de la première Commission. La Conférence de Pékin a montré l'aboutissement logique de la reprise en main administrative des associations égyptiennes. Au Forum des ONG, la participation des associations égyptiennes a été organisée tout simplement par le ministère des Affaires sociales.

Ainsi il est facile de constater que la dynamique inter-associative reflète moins une concurrence entre ONG qu'une concurrence entre administrations et polarités de pouvoir au sein de l'appareil d'État qui se combattent par ONG et collectifs d'ONG interposés. Cette analyse se vérifie par le fait que les structures administratives patronant les associations qui, dans une logique de libéralisation, devraient diminuer, sont, au contraire, en train de se multiplier. Outre la tutelle du ministère de la Population et de la Famille exercée sur les associations s'occupant de la famille et du planning familial, on note que « l'effritement » de l'autorité du ministère des Affaires sociales a conduit d'autres ministères ou administrations à réclamer également le contrôle sur des associations qui œuvrent dans les domaines qui les concernent. Déjà les associations s'occupant de l'environnement sont soumises au patronage du Haut Conseil de l'Environnement sans compter la création d'une administration des ONG au sein du ministère des Affaires étrangères, chargée d'organiser les relations entre les associations et l'Organisation des Nations unies. Cette démultiplication des instances administratives de tutelle vise en principe à plus d'effi-

cacité. Telle ne semble pas être la signification unique de ce foisonnement. Outre la volonté des différentes administrations de bénéficier également de la manne financière internationale à destination des ONG, il s'agit là également d'un des signes de l'appréhension politique des pouvoirs publics égyptiens de voir leur échapper le mouvement associatif national.

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

La résistance des fonctionnaires des Affaires sociales à la réforme est compréhensible. Ils voient leur échapper une de leurs principales chasses gardées d'autant qu'ils tiraient une partie de leur pouvoir du rôle de médiation qu'ils jouaient entre les associations et les instances financières d'aides. D'autre part, la démultiplication des instances administratives de contrôle correspond également à la volonté des autres ministères de profiter de cette manne financière. Un tel phénomène est parfaitement compréhensible et l'Égypte n'est pas le seul pays dans ce cas. Toutefois, réduire le phénomène à cette seule donnée ne semble pas convaincant. Une des causes principales du blocage provient des énormes enjeux politiques de la réforme et qui sont demeurés tacites tout au long des débats sur la refonte de la loi sur les associations. Ils sont liés à la forte présence des associations islamiques dans le tissu associatif et au fait qu'une partie d'entre elles est liée au courant politique des Frères Musulmans et également à la frange radicale du courant islamique.

La libéralisation de la vie associative à l'épreuve islamiste

De manière symptomatique, la question des associations islamiques est restée dans le non-dit au cours des débats sur la réforme qui ont animé la scène politique et intellectuelle égyptienne. Pourtant, il s'agit là du phénomène central de la réalité associative égyptienne d'aujourd'hui. Ces

associations islamiques sont les plus importantes aussi bien en nombre qu'en poids social : aujourd'hui, sur les 14 000 associations égyptiennes dénombrées, près du tiers ont un référent islamique (Ben Néfissa 1992).

L'islam contre l'État

D'un point de vue politique, l'expression « islam contre État » quelque peu passée de mode aujourd'hui, se révèle pourtant avoir une réalité certaine lorsqu'on étudie de près la mouvance associative islamique dans le cadre plus large de tout le tissu associatif égyptien. Celui-ci montre une richesse et une diversité des formes et des configurations qui dépassent de loin la nomenclature définie par la loi ainsi que les typologies tracées par les différents rapports administratifs. Il est même possible de parler « d'occultation » administrative de pans entiers de la vie associative qui jouent pourtant des rôles fondamentaux dans la régulation sociale comme c'est le cas par exemple des ligues régionales (Ben Néfissa 1995a). Toutefois, malgré cette diversité des formes associatives, deux types d'associations ont en réalité une importance particulière : les associations islamiques et les associations de développement. Sur les 14 000 associations enregistrées, ces deux types d'associations regroupent chacune d'entre elles près de 27 % du total.

A partir exclusivement des chiffres, il serait logique de conclure que les Égyptiens choisissent tout autant de fonder des associations à finalité religieuse islamique que des associations à finalité de développement. Or une telle conclusion est erronée parce que ces dernières sont en fait des associations fondées par l'administration notamment dans les campagnes égyptiennes ou dans les lieux défavorisés pour pallier au manque d'initiative des citoyens égyptiens ou plutôt à leur incapacité matérielle et financière. Il s'agit donc « d'associations gouvernementales » ou officielles fondées et gérées par les fonctionnaires eux-mêmes notamment pour attirer une partie de l'aide internationale.

Sur le fondement de cette réalité il est possible d'utiliser l'expression « l'islam contre l'État » d'autant qu'elle est confortée par les conclusions d'une étude (Ben Néfissa 1995b) qui visait à mettre en exergue les facteurs principaux qui favorisent la fondation d'associations en Égypte et la création de tel type d'associations plutôt que de tel autre. Il s'agissait notamment de vérifier certaines assertions qui ont cours sur ce milieu. S'agit-il vraiment d'un phénomène urbain ? Est-il lié à la pauvreté, au chômage, aux carences des services sociaux de l'État, à la migration interne, etc. ?

Plusieurs caractéristiques des associations égyptiennes ont ainsi été mises au jour par le biais de cette étude. C'est d'abord un phénomène de classes moyennes ou plutôt de classes favorisées. La fondation des asso-

ciations est en effet fréquente chez les diplômés universitaires. L'illétrisme et plus largement les handicaps de la pauvreté découragent de telles initiatives. Ce résultat signifierait qu'il n'y a pas eu de changements notables dans la nature de l'association égyptienne. Il s'agit toujours de l'association de charité d'avant la Révolution de 1952 et qui est une association de bienfaisance faite par les riches pour aider les pauvres. Un tel constat n'est pas fait pour surprendre. Cette étude s'est appuyée sur la création associative officielle ou formelle c'est-à-dire reconnue, acceptée par les pouvoirs publics et par conséquent médiatisée par l'appareil d'État. Or, fonder une association reconnue par les pouvoirs publics en Égypte n'est pas une entreprise facile qui se réalise « naturellement ». Elle nécessite plusieurs conditions de base : être au courant de la loi sur les associations, comprendre les modalités administratives qu'elle comporte – et celles-ci ne vont pas de soi avec la législation actuelle –, avoir des contacts avec l'administration et notamment avec la direction des Affaires sociales au sein du gouvernorat. Toutes ces conditions supposent que les fondateurs disposent d'un minimum de niveau scolaire et d'atouts socio-économiques qui leur permettent de disposer de réseaux au sein de l'administration et de la société. Seuls ces contacts permettent d'obtenir l'enregistrement officiel de l'association et de rassembler les moyens humains et matériels nécessaires à son démarrage.

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

Par rapport à l'association de développement, l'association islamique apparaît au contraire comme le modèle même de l'association égyptienne du point de vue des facteurs qui favorisent sa fondation. L'association islamique est un phénomène de classes moyennes ou favorisées. Ce constat remet en cause un certain nombre d'hypothèses sur le phénomène islamique en général et qui sont reproduites à propos du phénomène associatif islamique. Ni la pauvreté ni le chômage ni l'accroissement urbain ni l'illétrisme, ni la migration interne ni la migration internationale ni la violence ne peuvent être considérées comme des facteurs encourageant la création des associations islamiques. Ce résultat tendrait à corroborer l'hypothèse que le phénomène islamique en général est principalement un phénomène de l'ordre de l'idéologie et des représentations. Pour le cas des associations de charité islamiques il faut le relier plus précisément à

l'aspect « social » de l'islam qui pousse les individus vers l'acte social positif en général et vers l'acte caritatif. Il suffit de rappeler à ce propos l'institution de la *zakat* (aumône religieusement obligatoire), de la *sadaqa* (aumône facultative) ainsi que l'injonction civique du *amr bil maarouf* (commander le bien). Nul doute que le renouveau des pratiques religieuses lié à la victoire de l'idéologie islamique sur les esprits a favorisé le développement des associations caritatives de même obédience.

L'association islamique et l'association de développement apparaissent ainsi comme deux pôles opposés dans l'univers des associations égyptiennes. Toutefois, certains facteurs tendent parfois à les rapprocher, notamment ceux relatifs à la couverture des gouvernorats en services sociaux de base. Si les associations de développement se créent plus dans les gouvernorats dans lesquelles il y a une insuffisance de couverture en eau potable, le même constat peut être fait pour les associations islamiques mais de manière plus faible. De même, si la création des associations de développement est encouragée par l'insuffisance de la couverture sanitaire du gouvernorat, le même constat peut être fait pour les associations islamiques comparées aux autres types d'associations. Ces données peuvent signifier que si les associations de développement et les associations islamiques sont opposées, elles commencent également à se concurrencer... légitimant ainsi l'utilisation de l'expression « l'islam contre l'État » dans le cadre associatif égyptien !

Et c'est peut-être cette concurrence que ne manquent pas de faire les associations islamiques aux services de l'État et aux associations que celui-ci encourage, qui explique la résistance des pouvoirs publics égyptiens à une véritablement libéralisation de la vie associative. Une réforme radicale de la réglementation associative ne risque-t-elle pas de favoriser encore plus le développement de ce type d'associations d'autant qu'une partie d'entre elles est reliée au mouvement politique islamique et qu'elles sont arrivées à s'épanouir même à l'ombre de l'ancienne législation et de manière indépendante des pouvoirs publics ? Tel n'est pas le cas des autres types d'associations même si elles sont indépendantes idéologiquement et politiquement des pouvoirs publics.

Associations islamiques, ONG et État égyptien

De manière quelque peu polémique il est possible de dire qu'aujourd'hui en Égypte les seules et véritables organisations non gouvernementales sont les associations islamiques pour cause d'indépendance de la majorité d'entre elles envers l'appareil d'État. Cette indépendance n'est pas seulement liée au fait que le courant politique islamique utilise ce réseau dans le cadre de sa stratégie « d'islamisation par le bas ». Elle est surtout en rapport avec leur réussite sur le terrain des services sociaux et

de la charité mais aussi de leur succès dans le domaine financier. 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 même si ceux-ci existent naturellement. Le phénomène est beaucoup complexe qu'il n'y paraît. Il existe plusieurs systèmes de financement qui peuvent aller de l'aide obtenue des pouvoirs publics à celle des grandes institutions islamiques (Banques islamiques) ou non (UNICEF, Aide américaine, ambassades étrangères) jusqu'à l'autofinancement lié à une gestion efficace des services proposés (services sanitaires, éducatifs, etc.) en passant par la petite entraide organisée dans les quartiers urbains. De même il existe un système de dons en provenance des communautés égyptiennes vivant au Canada ou aux États-Unis et évidemment dans les pays du Golfe. Il existe également un financement pratiqué « au nom de l'islam », organisé à l'intérieur de l'Égypte, et l'attractivité des associations islamiques qui se vérifie bien sur les donateurs privés provient de plusieurs facteurs, et repose aussi, notamment, sur l'obligation religieuse de faire l'aumône sous forme de *zakat* et de *sadaqa*. Le deuxième facteur est lié à la confiance qu'elles suscitent parce que leurs activités sur le terrain sont perceptibles et visibles. Il faut rappeler également qu'une des causes de leur réussite est notamment leur utilisation judicieuse du dispositif juridique égyptien. Leurs pratiques se situent dans cette zone « informelle » entre ce qui est permis et ce qui est défendu par la loi sur les associations, le code des impôts et des douanes, le droit du travail, etc.

Face à la massive réalité des associations islamiques qu'il peut difficilement remettre en cause, l'État égyptien développe depuis quelques années une nouvelle stratégie qui consiste à laisser s'exprimer un nouveau type d'associations qu'auparavant il interdisait. C'est ainsi qu'est née une nouvelle génération d'associations aux préoccupations plus larges que l'action sociale et caritative. Leurs animateurs sont généralement des anciens militants de l'opposition politique déçus des limites de la pratique politique quotidienne et de la sclérose des partis de l'opposition (Ben Néfissa 1996). Les plus célèbres de ces associations sont évidemment celles qui jouent un rôle sensible comme les organisations de défense des droits de l'homme. La floraison de ces organisations et leur volonté d'occuper une place dans le tissu associatif ont donné au débat sur la réforme de la vie associative une tonalité idéologique où s'affrontent deux grandes conceptions relatives au « travail » associatif : l'une, de facture traditionnelle, ne s'intéresse qu'à la charité et au social et elle caractérise les associations religieuses islamiques ou chrétiennes ; l'autre, moderniste, est ouverte aux grands problèmes de la société égyptienne telle que la défense des droits de la femme, de l'homme, de l'environnement, du consommateur, etc.

La tenue des grandes Conférences internationales, dont celle tenue au Caire en septembre 1994, a favorisé la mobilisation de ces ONG encouragée par une partie de l'appareil d'État. Il va sans dire qu'une telle alliance est fragile et les problèmes sont apparus rapidement pendant l'année 1995 au cours de laquelle le pouvoir égyptien a orchestré une vaste campagne de presse contre les organisations de défense des droits de l'homme avec comme principal angle d'attaque leur financement par des fonds étrangers. C'est qu'en effet l'une des faiblesses de la nouvelle génération des associations égyptiennes réside dans leur dépendance financière vis-à-vis de l'extérieur. Bien que répondant à une certaine demande culturelle et politique interne, on peut se demander si elles parviendront, sur le terrain, à concurrencer les vieilles associations caritatives religieuses dont la force principale réside dans le fait de « coller » aux perceptions traditionnelles du travail social en Égypte, intimement reliées dans le système des représentations au service d'aide et à la charité. Jusqu'à présent, par ailleurs, il existe une similarité dans le langage commun entre la *jammia ahlia* et la *jammia khairia*. Les gens utilisent de manière indifférenciée ces deux expressions qui pourtant ont une signification différente. La première signifie approximativement « association de citoyens » et la deuxième « association de charité ».

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

Si cette recomposition du tissu associatif égyptien en phase avec les mutations internationales se confirme plusieurs questions s'imposent : le nouveau dispositif sera-t-il plus « libéral » que l'ancien ? Y aura-t-il véritablement moins d'État qu'auparavant pesant sur les associations ? Ou alors s'agira-t-il tout simplement du remplacement d'une élite par une autre, d'une administration par une autre et d'une bureaucratie par une autre ? Si cette supposition se confirme, force est de constater qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau dans l'histoire de la vie associative égyptienne. Celle-ci a été traversée par divers courants de pensée et par diverses perceptions du travail social bénévole. Toutefois, on note que la victoire d'une conception sur l'autre s'est à chaque fois traduite par une accentuation du rôle de l'État et de l'administration sur les associations. Un tel constat incite à poser l'hypothèse que le phénomène que la pré-

sente analyse tente de comprendre n'est pas simplement un problème d'ordre idéologique ou politique au sens étroit du terme mais qu'il est peut être également un problème d'ordre institutionnel et de logique institutionnelle de l'État égyptien dans son rapport à l'association et plus largement à la société et à la nation égyptiennes.

Libéralisation de la vie associative et logique institutionnelle de l'État égyptien

La libéralisation de la vie associative, en posant le problème des modalités de l'intervention étatique, pose également le problème de la légitimité même de cette intervention. Il s'agit plus largement de la question du maintien du rôle de l'État dans l'une des formes de la préservation du lien social en Égypte. De même, la recomposition du tissu associatif égyptien sous la pression des mutations internationales risque, à plus ou moins long terme, de remettre en cause les prérogatives et la souveraineté de l'État égyptien aussi bien par rapport à l'intérieur que par rapport à l'extérieur. Les résistances politiques et bureaucratiques à la réforme d'une loi promulguée en pleine période nassérienne ne traduisent-elles pas également le fait que celle-ci met en jeu non pas le nassérisme en tant qu'idéologie politique mais sa quintessence c'est-à-dire le nationalisme égyptien dans son rapport à l'État ?

La logique institutionnelle de l'État égyptien

Pour comprendre la logique institutionnelle de l'État moderne égyptien, il importe de considérer le processus historique de sa construction et d'interroger la première expérience de modernité politique qui a posé les bases des institutions politiques de l'Égypte contemporaine. Une telle interrogation est nécessaire car le premier « âge libéral » (1923-1952) en Égypte subit actuellement plusieurs lectures et interprétations. Pour certains, ce processus initial a en fait été interrompu par le nassérisme et la Révolution de 1952. Il s'agirait donc tout simplement aujourd'hui de renouer avec cette expérience fondatrice en « dénassérisant » la vie politique égyptienne et en extirpant la *shoumoulia* (interventionnisme abusif de l'État) qui la caractérise, pour reprendre la terminologie libérale actuelle en Égypte. De tels propos semblent étonnants car il est possible d'affirmer que sur le plan associatif tout au moins, c'est en plein « premier âge libéral » égyptien que l'agencement du contrôle administratif sur les associations a été fondée avec la création d'un ministère des Affaires

sociales en 1939 doté d'une administration de contrôle des associations et qu'une série de décisions juridiques ont été émises pour réglementer le rapport de l'État et des associations. Sur le plan institutionnel et administratif (et non politique ou idéologique), il ne semble donc pas qu'il y ait eu une véritable rupture entre le « premier âge libéral » égyptien et la Révolution de 1952. D'une certaine manière le nassérisme a poussé à sa logique extrême un même processus institutionnel. Les transformations ont été essentiellement politiques et idéologiques. Les principes de légitimation de l'intervention étatique ont effectivement changé mais l'intervention étatique, elle, a toujours existé et n'a fait que s'accroître.

Si la « justice sociale », le « socialisme » et la « planification » ont été les concepts légitimateurs de la loi n° 32 de l'année 1964, objet des controverses actuelles, la période dite libérale de l'Égypte avait déjà vu la production d'un autre système de légitimation. Dans les années 30 et 40 celle-ci trouvait sa source dans la « réforme », dans l'« expertise », la « compétence » et le « professionnalisme ». En effet la fondation du ministère des Affaires sociales en 1939 a été préparée et même rendue possible par la création en 1936 à Alexandrie et en 1937 au Caire des premières écoles du Service social. Celles-ci vont fournir un corps de fonctionnaires compétents dans le domaine social à même de remplir les fonctions du nouveau ministère, introduire la pratique, aujourd'hui décriée, de délégation de fonctionnaires dans les associations et surtout fonder l'idéologie légitimatrice de ce nouveau pouvoir. Le commun dénominateur des deux systèmes de légitimation de la période « libérale » et de la période « socialiste » est le fait de considérer l'État ou le pouvoir politique comme le garant principal des changements préconisés et souhaités. Si la Révolution de 1952 a introduit l'idée que les droits sociaux de l'individu ne peuvent être laissés à la bonne volonté des classes aisées et qu'il s'agit de droits que l'État doit garantir, la période libérale a, elle, fondé l'idée de la Réforme sociale au nom des « fonctionnaires-experts ».

Pour comprendre cette légitimité du rôle de l'État envers les associations en pleine période dite libérale il faut se reporter aux antécédents institutionnels et juridiques de sa relation avec l'association. Il est toujours important de rappeler que l'association en Égypte est née avant l'administration ou le ministère chargé de la contrôler, avant la Constitution de 1922 qui déclarait le droit des Égyptiens à former des associations et avant même la législation de 1885 qui la définissait. Par conséquent l'association n'a été « saisie » par le droit qu'ultérieurement à sa naissance. Est-ce à dire qu'avant la promulgation du Code civil égyptien, dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'association vivait hors normes, hors droit ? Pas du tout. Comme le dit si bien Ben Achour (1994 p. 76), l'hypothèse du non-droit n'est plausible que si l'on précise qu'il s'agit du droit étatique. Par conséquent l'association était, avant le Code civil, organisée par le contrat entre les membres fondateurs de l'association, qu'on appelait d'ailleurs à

l'époque la « loi de l'association ». Celle-ci, orale ou écrite, définissait les objectifs de l'association, son organisation et son mode de fonctionnement. Par rapport aux lois qui leur ont succédé, les articles du Code civil paraissent bien libéraux. Pourtant c'est de la promulgation de ce Code qu'il est possible de faire dater le début du contrôle de l'État sur les associations. Pour comprendre la logique de ce Code inspirée du Code Napoléon il faut interroger la tradition juridique française et ses significations profondes à l'aide des travaux des historiens du droit et des institutions.

L'adoption du Code Napoléon par l'Égypte du XIX^e siècle n'est pas simplement l'adoption d'une technique juridique destinée à faciliter les rapports sociaux et plus particulièrement les rapports associations/société/État. Il est bien plus que cela. Ce passage, Michel Alliot (1981) l'explique ainsi : « Il faut retourner l'affirmation selon laquelle le droit occidental serait une conquête des individus contre le pouvoir. L'histoire ne montre-t-elle pas tout le contraire ? Rappelons-nous que le droit a été longtemps indépendant de l'État, qu'il fut un instrument de résistance à l'État, que l'attachement aux coutumes et aux privilèges étaient un acte politique important pour sauvegarder son identité et sa liberté en face d'un pouvoir étatique nouveau. C'est au XVIII^e et au XIX^e siècles que les États européens ont imposé leur pouvoir de dire le droit et retournant l'arme qui leur avait été souvent opposée en ont fait l'instrument privilégié d'une transformation de la société ! Le Code civil ne limite pas, au nom d'une tradition coutumière, d'un enseignement romaniste et de la raison universelle le pouvoir de l'État, il substitue aux coutumes romanisées ou non, le droit enseigné par les professeurs de droit français institués par Colbert, c'est-à-dire essentiellement les ordonnances royales... ».

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

La grande mutation institutionnelle des rapports entre l'État égyptien et l'association remonte donc à cette période. Elle est principalement politique. Elle concerne la reproduction d'un agencement entre le pouvoir et

la société par l'intermédiaire du droit, agencement qui n'était pas auparavant connu et reconnu, du moins de manière légitime, dans cette aire culturelle quelles que soient par ailleurs les caractéristiques des pouvoirs politiques que celle-ci a abrités (Ben Achour 1980, Laroui 1986). Cet agencement a été introduit par l'œuvre politique et administrative de Mohamed Ali et de ses successeurs. En effet, tous les historiens des institutions égyptiennes (Alleaume 1987-1988) s'accordent pour rappeler que le libéralisme égyptien a été précédé par un processus de centralisation politique, administrative et économique sans exemple antérieur dans l'histoire égyptienne, centralisation due à une extension considérable de la définition de la « chose publique » sous Mohamed Ali et ses successeurs. Celle-ci, auparavant réduite à la sécurité intérieure et extérieure et à la fiscalité, s'est considérablement développée pour concerner tout le système d'exploitation directe du potentiel économique du pays (*ibidem*). Sans entrer dans les controverses historiques sur l'appréciation de l'œuvre politique introduite par Mohamed Ali, il est possible de dire que les Égyptiens ont hérité de Mohamed Ali la notion d'État moderne « régulateur du social ».

Sur le plan associatif, cet héritage se traduit par le sentiment partagé aussi bien par les administrateurs que par les administrés de la nécessité d'une tutelle administrative. Celle-ci n'est pas perçue comme forcément répressive ou contraignante. Elle est même souvent perçue comme bénéfique et porteuse de valeurs positives. Ainsi, la loi actuelle impose aux associations d'avertir l'administration de la tenue de leurs assemblées générales. Cette disposition de la loi, loin d'être tombée en désuétude, est au contraire appliquée jusqu'à aujourd'hui. Les représentants locaux du ministère des Affaires sociales assistent à ces réunions quelle que soit par ailleurs la nature des activités et des enjeux qui animent l'association. Ainsi par exemple, le représentant du ministère assiste aux assemblées générales d'une ligue régionale de 320 membres, dont les activités sont exclusivement sociales et ne sont proposées qu'à ses propres adhérents. Pour les membres de l'association la présence de l'« officiel » a pour objet de ne pas laisser s'envenimer les querelles traditionnelles et les discussions sur les bilans financiers et moraux de l'association. Et c'est sûrement ainsi que perçoit son propre rôle le représentant de l'administration : « la sauvegarde de l'ordre public ». Le fait que cette notion d'« État régulateur du social » ait traversé autant de péripéties et d'idéologies politiques prouve qu'elle s'est inscrite relativement tôt dans les mentalités et dans ce qu'on pourrait appeler une « culture politique égyptienne ». Il s'agit peut-être là d'un phénomène lié au processus particulier de fondation de l'État égyptien et de la relation qu'il a tissée avec la nation égyptienne.

L'association, l'État et la nation

Ce lent processus de mainmise administrative sur les associations dont il a été question plus haut présente le paradoxe suivant : il s'est moins agi d'un mouvement imposé d'en haut sur les associations que d'un mouvement appelé d'en bas par le corps associatif lui-même ou du moins par certains de ses segments. L'explication de ce paradoxe par la volonté de la nouvelle profession d'animateur social (Roussillon, 1994) nouvellement constituée d'assurer sa légitimité et sa propre promotion dans l'espace étatique est intéressante mais insuffisante. En effet, le même phénomène a touché également d'autres professions comme celle des médecins égyptiens (Chiffolleau, 1995) qui ont également revendiqué leurs qualités d'experts pour conquérir le monde de l'administration et pour agir dans la sphère politique. C'est ainsi qu'en 1936 a été aussi fondé un ministère de la Santé publique et dont les responsables ne sont que les animateurs de l'Association égyptienne de Médecine tropicale.

La volonté de conquérir l'administration de la part de professionnels pour qui l'espace étatique n'est pas la condition *sine qua non* d'exercice de leur métier, signifie qu'il ne s'agit pas uniquement de stratégies de type professionnel. Il pourrait s'agir d'un phénomène lié à la formation de ces nouvelles élites ou plutôt à l'idéologie sous-jacente à leur formation et plus largement encore à la formation de tous les intellectuels égyptiens de cette période. Celle-ci lie intimement le « savoir » au « pouvoir » et plus précisément à l'État. C'est une vision du monde centrée sur l'État et le devoir de le servir (Roussillon, 1985 p. 99). Une telle formation est évidemment en étroite relation avec le fait que dès l'origine les écoles fondées par Mohamed Ali avaient pour objectif de recruter des fonctionnaires pour l'État. Mais elle est surtout liée à une perception positive et même bénéfique pour la société de l'État et de l'administration. Cette perception de l'État, nouvelle dans un cadre musulman (Laroui 1986), peut être comprise dans le cadre plus large du processus original de la construction historique de l'État moderne égyptien qui semble dérogatoire par comparaison avec les mêmes processus dans les autres pays arabes. On a souvent affirmé l'idée que, dans les pays en voie de développement, c'est l'État qui a créé la nation alors que dans les pays européens c'est la nation qui aurait fondé l'État. Cette opposition aujourd'hui largement battue en brèche dans le cas des pays européens (Noiriel, 1991), pourrait se confirmer pourtant dans le cas de l'Égypte moderne. La particularité de l'histoire de l'État moderne en Égypte est moins liée à son ancienneté qu'au fait que cet État a été construit avant l'occupation coloniale anglaise.

Dans la plupart des autres pays anciennement colonisés, l'État et l'administration moderne ont été construits en parallèle avec la colonisation quant ils n'ont pas été installés par celle-ci directement. C'est aux lendemains des indépendances que les nouveaux pouvoirs nationaux vont

prendre en charge et « nationaliser » un État fondé en dehors d'eux. Tel n'est pas le cas pour l'Égypte. Au moment de l'occupation anglaise à partir de 1882 les principales institutions d'un État moderne étaient déjà en place et il existait déjà une fonction publique nationale qui ne présentait pas (Alleaume, 1987-1988) ce caractère d'extériorité par rapport à la société « autochtone » qu'elle avait à son début sous l'ère de Mohamed Ali. Du fait de la fin du recrutement forcé, de la suppression de la menace d'incorporation dans l'armée et surtout grâce aux réussites sociales des fonctionnaires dues aux privilèges que l'État leur dispense ainsi qu'à leurs familles (pensions de retraites, couverture sociale, concessions de terres, etc.) la distance entre le fonctionnaire et la société de l'époque s'est considérablement réduite. Postérieurement à 1880 les carrières de la fonction publique sont totalement intégrées aux stratégies professionnelles que développent même les milieux les plus traditionnels de la société civile.

La carrière administrative s'ouvrit donc à de nouvelles couches sociales et elle devint recherchée à un point tel que ce sont les gens eux-mêmes qui financèrent le nouveau réseau d'écoles civiles qui formera les générations suivantes de fonctionnaires. Ce réseau a par ailleurs été pris en charge par le mouvement associatif égyptien autochtone qui a repris à son propre compte le projet éducatif moderne introduit par Mohamed Ali (Farag, 1994). C'est cette même logique qui présidera à la création dans les années 1908 et 1912 de l'Université égyptienne. Ce fut une initiative privée qui suppléait l'action de l'État qui, aux mains de l'étranger, était incapable provisoirement de se donner une élite nationale. Cette fonction publique, selon Alleaume (1987-1988), subira une politisation précoce du rôle des fonctionnaires du fait de l'occupation étrangère anglaise qui menacera leurs statuts. La défense corporatiste de leurs statuts se transformera, aux dires de cet auteur, en réaction nationaliste. Héritiers d'une tradition nationale de gouvernement ils seront les porte-paroles désignés des aspirations politiques à la souveraineté nationale telles que les exprime la Révolution de 1919. La fonction publique paraît donc avoir surtout joué un rôle considérable dans la formation de la classe politique égyptienne inaugurant par là une confusion durable et lourde de conséquences sur l'avenir politique du pays entre le service administratif de l'État et la gestion politique de la chose publique.

A notre avis, plus encore que la politisation du rôle de la fonction publique en Égypte, le processus historique de sa création a eu un impact profond sur la légitimation de la notion d'État dans la société égyptienne, le faisant apparaître comme « lieu » légitime de la régulation sociale et plus encore comme lieu fondateur et garant de la nation et de l'identité nationale. Être nationaliste à cette époque en Égypte signifiait prendre position contre l'occupant anglais et également prendre la défense d'un État national car déjà fondé par des « autochtones ». Il n'est pas évident

qu'être nationaliste, en Algérie par exemple, correspondait aux mêmes contenus.

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

Bibliographie

- ALLEAUME G., 1987-1988, « La naissance du fonctionnaire », *Peuples Méditerranéens*, Paris, n° 41-42.
- ALLIOT M., 1981, « L'individu face au pouvoir. Regards sur l'Afrique, retour sur l'Occident », communication au *Congrès Jean Bodin*, Delphes (multig.).
- BEN ACHOUR Y., 1980, *L'État nouveau et la philosophie politique et juridique occidentale*, Tunis, Bibliothèque de Droit et de Sciences Politiques et Économiques.
- BEN NÉFISSA S., 1992, « Le mouvement associatif égyptien et l'islam », in *Maghreb Machrek*, Paris, n° 135, pp. 19-36.
- BEN NÉFISSA S., 1995a, « Les ligues régionales et les associations islamiques en Égypte : deux formes de regroupements à vocation sociale et caritative », *Revue Tiers monde*, Paris, n° 141, pp. 163-177.

- BEN NÉFISSA S., 1995b, « Les associations égyptiennes et l'environnement socio-économique » in A. KANDIL et S. BEN NÉFISSA, *Les associations en Égypte* (en arabe), Centre d'études politiques et stratégiques d'Al Ahram, Le Caire.
- BEN NÉFISSA S., 1996, « Les partis politiques égyptiens entre les contraintes du système politique et le renouvellement des élites », *Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée*, Aix en Provence, n° 81-82, pp. 31-67.
- CHIFFOLEAU S., 1995, « La Réforme par l'hygiène, une formule pour revendiquer et pour médicaliser les campagnes » in *Entre Réforme Sociale et Mouvement National. Identité et Modernisation en Égypte (1882-1962)*, CEDEJ, Le Caire, pp. 421-442.
- EL HILAL ALAA el dine, 1977, *La politique et le gouvernement en Égypte. L'ère libérale 1923-1952*, Université du Caire, Le Caire (en arabe).
- FARAG I., 1994, « Enjeux éducatifs et réforme sociale » in *Réforme sociale et mouvement national*, CEDEJ, Le Caire, pp. 191-213.
- LAROUÏ A., 1986, *Islam et Modernité*, Paris, La Découverte.
- NOIRIEL G., 1991, « La question nationale comme objet de l'histoire sociale », *Genèses*, Paris, pp. 73-95.
- ROUSSILLON A., 1994, « Réforme sociale et politique en Égypte au tournant des années 40 », *Égypte-Monde Arabe*, Le Caire, n° 18-19, pp. 197-236.
- ROUSSILLON A., 1985, « Sociologie et société en Égypte : le contournement des intellectuels par l'État », in *Les Intellectuels et le Pouvoir*, Dossier n° 3, CEDEJ, Le Caire.