

POUVOIRS ET ASSOCIATIONS DANS LE MONDE ARABE



Sous la direction de
Sarah Ben Néfissa

en collaboration avec
Sari Hanafi

**POUVOIRS ET ASSOCIATIONS
DANS LE MONDE ARABE**

Institut de Recherches et d'Études
sur le Monde Arabe et Musulman

Collection « Études de l'Annuaire de l'Afrique du Nord »

POUVOIRS ET ASSOCIATIONS DANS LE MONDE ARABE

Sous la direction de

Sarah BEN NÉFISSA

En collaboration avec

Sari HANAÏ

 CNRS EDITIONS
15, rue Malebranche – 75005 Paris

La collection « Études de l'Annuaire de l'Afrique du Nord » est dirigée
par Jean-Noël FERRIÉ

En couverture
Illustration de Djamel SI-LARBI

En application du Code de la propriété intellectuelle,
CNRS ÉDITIONS interdit toute reproduction intégrale
ou partielle du présent ouvrage sous réserve des exceptions légales.

© CNRS ÉDITIONS, Paris, 2002
ISBN 2-271-05919-4 - ISSN 0242-7540

Sommaire

Associations et ONG dans le monde arabe : vers la mise en place d'une problématique, Sarah BEN NÉFISSA	7
Le mouvement associatif marocain face à l'État : autonomie, partenariat, ou instrumentalisation, Guilain DENOEUx	27
Les associations au Liban : entre caritatif et politique, Karam KARAM	57
Le mouvement associatif en Syrie, Soukaina BOUKHAIMA	77
Les enjeux de l'après-Oslo. Le mouvement associatif dans les Territoires palestiniens, Brigitte CURMI	95
ONG palestiniennes et bailleurs de fonds : la formation d'un agenda, Sari HANAFI	125
Citoyenneté morale en Égypte. Une association entre État et Frères musulmans, Sarah BEN NÉFISSA	147

Associations et ONG dans le monde arabe : vers la mise en place d'une problématique

*Sarab Ben Néfissa**

Un objet non identifié et non reconnu

L'objectif assigné à cet ouvrage collectif était initialement modeste. Il souhaitait simplement, dans le champ scientifique français, être une première introduction à la question associative et à celle des ONG dans les pays arabes. Tel était le contenu de l'appel à contribution : faire une sorte de « panorama », d'état des lieux de ce qui existe actuellement dans les pays arabes sur une question qui est devenue aujourd'hui un enjeu stratégique à l'échelle de la planète : les associations et les ONG.

Pourtant, malgré la modestie de l'objectif, il s'est rapidement avéré que la collecte des différentes contributions et leur édition a constitué une sorte de gageure et même un exercice « périlleux », parce qu'il s'agissait de regrouper des travaux de chercheurs appartenant pour leur grande majorité à la « tradition » scientifique française sur un « objet » dont le statut n'est pas reconnu en tant que tel (pour ne pas dire illégitime) par la recherche française. Cela ne semble pas être le cas de la « tradition » scientifique anglo-saxonne. Les sociétés savantes sur le sujet ainsi que les ouvrages et les revues sont multiples.

À cette difficulté de départ s'ajoute le fait que cet ouvrage collectif sur un « objet non identifié » devait porter sur les pays arabes. Là également, force est de constater que la recherche académique française sur les pays arabes contemporains, pour des raisons diverses, a d'autres préoccupations. Elles sont principalement politologiques tant il est vrai que les systèmes politiques arabes posent problème aux grilles de lecture des politologues aussi bien arabes que français et anglo-saxons (Salamé, 1994). Leurs difficultés d'analyse sont exacerbées par les sollicitations nombreuses dont ils font l'objet pour donner des réponses rapides aux multiples événements et crises qui particularisent cette aire géopolitique : le « drame algérien », l'« islamisme sous toutes ses variantes », le « conflit israélo-palestinien », « la guerre du Golfe », « la crise soudanaise », « la crise irakienne », etc. Pourtant, et telle est une de

* IRD Paris.

nos hypothèses principales, c'est peut-être par la médiation de travaux qui se situent dans l'interface entre le politique *stricto sensu* et le social ou l'économique, que les difficultés d'appréhension du politique des pays arabes pourront être levées. Le thème des associations et des ONG en est un bel exemple.

La dernière difficulté et non la moindre provient du fait que la mise en place de problématiques scientifiques sur cette question se heurte au « surinvestissement » idéologique, politique et économique et à la « surmédiation » dont les ONG sont l'objet. Les énonciateurs de discours sur les ONG sont pléthore : organisations financières internationales, experts en tout genre, bureaux d'études, pouvoirs publics et surtout les acteurs des ONG elles-mêmes. D'une certaine manière, y a-t-il vraiment de la place pour un discours au « nom de la science » sur ce sujet ? Il est probable qu'un tel phénomène ait contribué à en éloigner les scientifiques.

La collecte des diverses contributions à cet ouvrage s'est déroulée sur plus de trois ans... car il fallait, notamment, laisser aux jeunes chercheurs le temps de tirer quelques conclusions de leurs observations.

Il s'agit donc là d'un travail de pionnier qui présente les défauts et, nous l'espérons, les qualités d'un tel travail : l'aspect généraliste, descriptif et peu problématisé mais en même temps un premier « défrichage », des remarques et des constatations importantes qui constituent de premières pistes de recherches, de premiers jalons pour la construction de problématiques rigoureuses sur le sujet, travail qui nécessitera forcément un effort collectif. C'est en tout cas le souhait émis dans cet ouvrage. Les résultats qui apparaissent dans ce premier dévoilement sur les « associations et ONG dans le monde arabe » vont donc servir de canevas pour cette introduction qui va chercher à poser les problèmes d'ordre théorique et épistémologique liés à cette question, dans l'espace politique des États arabes.

Qu'est-ce qui spécifie une association et une ONG ? Quelles sont les catégories « dominantes » à l'intérieur desquelles associations et ONG sont appréhendées ? Quelles sont les plus importantes critiques faites à ces catégories ? Quels sont les termes utilisés dans les pays arabes ? Est-ce que les « ONG » et les « associations » sont nécessairement sociologiquement pertinentes en elles-mêmes ou est-ce qu'il ne conviendrait pas de les étudier comme des analyseurs ou porte d'entrée vers d'autres phénomènes sociaux (De Sardan, 1998) ? Si oui, lesquels ? Que dit l'expérience associative française à ce propos ? Est-il pertinent de poser à l'expérience associative des pays arabes les questionnements liés à ce qu'on appelle en France l'ancienne et la nouvelle question sociale ? Ne convient-il pas plus d'arrimer aux réalités associatives arabes une problématique d'ordre politologique liée notamment à la difficile démocratisation de ces pays ?

L'imprécision des catégories

Incontestablement, les travaux « dominants » sur la question des ONG et des secteurs associatifs sont d'origine anglo-saxonne et plus particulièrement américaine. En France, les travaux sur ce thème sont encore rares. Ils n'ont pas acquis leurs lettres de noblesse ni chez les sociologues, ni chez les politologues ni même chez les économistes « purs ». De manière significative,

l'étude des ONG et des secteurs associatifs se fait dans le cadre d'une discipline récente relativement marginale en France : l'économie sociale. Le peu d'intérêt pour le phénomène est, de manière « commune », relié à « la » tradition scientifique française qui serait elle-même victime de la tradition politique caractérisée par l'étatisme et le « jacobinisme français ». Il y aurait ainsi des sujets « nobles » et des sujets « méprisés » et marginalisés. La réticence à construire une problématique autour d'un objet « associations-ONG » proviendrait bien plutôt, dans la recherche scientifique française, du questionnement de la pertinence scientifique de la focalisation sur un tel objet. Associations et ONG sont généralement appréhendées au sein de problématiques plus larges comme les mouvements sociaux : féministe, ouvrier, etc.

D'une certaine manière, la recherche académique française a été prise de court par le phénomène « ONG » et les publications sur le sujet sont extrêmement récentes. Nous en retiendrons deux : l'ouvrage de l'économiste Édith Archambault (1998), *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France* et l'ouvrage collectif *ONG et développement* dirigé par J.-P. Deler, Y.-A. Fauré et P.-J. Roca (1998). Si le premier ouvrage porte sur la France, le second porte principalement sur les ONG du Nord travaillant dans les pays du Sud, les ONG du Sud, et leurs relations.

Les travaux anglo-saxons les plus récents et les plus pertinents sont ceux suscités par le programme Johns Hopkins de comparaison internationale du secteur sans but lucratif de l'International Society for Third-Sector Research qui a débuté depuis plus de cinq ans et est dirigé par le Pr Lester M. Salamon de l'université Johns Hopkins aux États-Unis. Ce programme en est à sa troisième conférence internationale et publie la revue *Voluntas*. De manière symptomatique, l'ouvrage d'Édith Archambault qui porte sur la France est d'abord paru en anglais avant d'être traduit en français, et il s'est fait dans le cadre de ce programme dont l'intérêt est multiple. Il concerne quinze pays : sept pays industrialisés, un pays en transition et sept pays en voie de développement. Parmi ces derniers, l'Égypte. Le programme part du constat que partout dans le monde existent des organisations sans but lucratif qui œuvrent dans des domaines similaires. Pourtant, la connaissance de ce secteur est faible, voire nulle, car les conventions du système international de comptabilité nationale ne permettent pas de l'identifier, rendant ainsi les comparaisons internationales impossibles. C'est pour combler ces lacunes que le programme a été lancé en mai 1990. Il cherche à « ...lever le voile sur un monde longtemps négligé et qui pourtant apporte depuis longtemps une contribution importante à la solution des problèmes humains dans le monde. Aujourd'hui, suite au réexamen du rôle de l'État dans les pays industrialisés et les pays en voie de développement (PVD), ces organisations sont aussi bien des vecteurs de sociabilité et des instruments de transformations sociales que des acteurs économiques essentiels, capables de répondre aux besoins sociaux en émergence, de faire face à des questions graves de société et de créer des emplois dans les pays où l'intervention publique a montré ses limites... » (Salamon, Helmut, Anheir, 1996).

Les associations et les ONG sont donc étudiées à l'intérieur d'une catégorie qui leur semble spécifique : « secteur sans but lucratif » ou « secteur non lucratif ». Mais parfois, d'autres catégories sont utilisées : tiers secteur ou troisième secteur (traduction de l'américain « *third sector* ») ; *voluntary sector*,

qui semble propre à la tradition britannique ; et « économie sociale » qui elle, est liée à la France. Il existe donc une certaine imprécision du vocabulaire qu'il importe de clarifier.

La définition du secteur sans but lucratif retenue par le programme de comparaison internationale retient cinq critères principaux et deux restrictions : le secteur sans but lucratif est ainsi défini comme l'ensemble des organisations qui sont simultanément formelles, c'est-à-dire déclarées et institutionnalisées ; privées, c'est-à-dire distinctes de l'État et des collectivités territoriales ; indépendantes, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir leurs propres règles de direction et instances de décision avec notamment l'existence d'un budget propre ; elles ne doivent pas distribuer de profit à leurs membres et quand elles réalisent du profit, il doit être réinvesti pour servir l'objet social et enfin elles doivent comporter un certain niveau de participation volontaire ou de bénévolat même si cela se limite aux membres du conseil d'administration. Les deux autres critères restrictifs sont le fait de ne pas être religieuses et politiques de manière directe.

À partir de cette définition, une nomenclature commune des organisations sans but lucratif a été adoptée : International Classification of Non Profit-Sector Organisations qui se base sur le « bien ou le service produit », le type ou le domaine d'activité de ces organisations. La catégorie française d'« économie sociale » inclut, elle, quatre composantes principales : les coopératives, les mutuelles, les associations type loi 1901 - les plus importantes et les plus diverses -, et enfin les fondations.

Pour que son étude sur la France puisse être utile au programme de comparaison internationale sur le troisième secteur, Édith Archambault a été dans l'obligation d'inclure certaines organisations et d'en rejeter d'autres. Dans la mesure où la principale différence entre les deux secteurs réside dans le critère de non-distribution du profit, elle a écarté de son champ d'études les coopératives et les mutuelles car elles redistribuent souvent le profit à leurs membres et à leurs clients sans compter le fait qu'elles travaillent principalement pour leurs membres. Par contre, Édith Archambault a inclus dans son champ d'étude les associations de tourisme social qui cherchent à encourager le tourisme des classes défavorisées, les comités d'entreprise qui sont administrés par les salariés élus sur la liste syndicale, et les entreprises intermédiaires qui aident à l'insertion des jeunes en difficulté. Elle a inclus également les chambres de commerce, d'agriculture et des métiers et les associations à la périphérie de l'école publique.

Est-il pertinent d'appréhender les associations et les ONG du monde arabe à l'intérieur des deux catégories qui viennent d'être succinctement et schématiquement résumées ? Pour la catégorie « économie sociale », cela semble très difficile car elle présente l'« originalité » d'être définie non par les scientifiques intéressés par l'objet mais par le politique et plus précisément par les pouvoirs publics français puisque, selon Édith Archambault, c'est le statut juridique qui est le principal critère d'appartenance à l'économie sociale et plus précisément la charte de l'économie sociale de 1980. Or, à ce propos, chaque pays a ses législations sans compter le fait que le regroupement des différentes composantes de l'économie sociale est lié à une politique publique précise et qu'il n'est pas légitimé scientifiquement en tant qu'objet. À l'origine, l'expression « économie sociale » est liée au paterna-

lisme social du début du XX^e siècle qui est un mouvement philanthropique patronal qui n'est pas propre à la France et qui consiste pour les industriels à stabiliser leurs ouvriers en leur offrant de multiples avantages sociaux : logements, sursalaires familiaux, retraites, etc. De même, il est possible de dire que le féminisme catholique, mouvement à l'origine des travailleurs sociaux, et la naissance de la Croix-Rouge pendant la guerre 1914-1918 sont également les antécédents historiques de l'économie sociale.

La catégorie « secteur sans but lucratif » (SSBL) qui inclut évidemment la sous-catégorie « associations et ONG », peut-elle être adoptée telle quelle pour traiter des associations et des ONG dans le monde arabe ? Ce n'est pas non plus évident. Les sept critères adoptés peuvent être, sur la base de ce que l'on connaît du monde arabe, remis en question. Si comme le suggère l'introduction au programme, il s'agit de lever le voile sur des « vecteurs de sociabilité », « des instruments de transformations sociales » et des « acteurs économiques » non reconnus en tant que tels, force est de constater que pour les pays arabes, la définition retenue ne peut pas fonctionner pour de multiples raisons.

Dans les pays arabes et probablement dans d'autres pays en voie de développement, les formes que revêt la prise en charge des problèmes humains, sociaux et économiques sont loin d'être toutes formelles, organisationnelles et institutionnelles... À ce niveau, c'est « l'informel » qui prime, même si cet informel a ses propres règles de fonctionnement qu'il s'agit de découvrir et d'analyser. Le poids multiforme de la présence administrative et étatique sur les associations des pays arabes rend difficile la catégorisation « privé » opposée à « public ». Les mêmes propos peuvent être tenus pour le critère de leur « indépendance » et la question de la non-distribution des profits. Enfin, les deux derniers critères sont faciles à déstabiliser : le facteur religieux semble être un élément important de la création associative dans les pays arabes et les problèmes de démocratisation dans ces pays font que les associations et les ONG sont des lieux d'expression politique et citoyenne et des enjeux de luttes entre forces politiques opposées.

Cette remise en cause de la définition du secteur sans but lucratif est évidemment « caricaturale » et extrémiste. Elle ne tient pas compte des nuances importantes qui ont été données par les concepteurs de la définition sans compter le fait que, dans tous les pays, et là le monde arabe est loin d'être une exception, il existe des différences importantes entre ce que « doit » être le SSBL et sa réalité sociale ou sociologique. Cette critique a donc pour seul objectif de mettre l'accent sur les problèmes épistémologiques majeurs de cette définition du SSBL. Ces problèmes ont été quelque peu abordés par la recherche française, notamment lors du colloque sur les ONG de développement à Bordeaux en 1997 (Deler, Fauré, Piveteau, Roca, 1998).

Jean-Pierre Olivier de Sardan rappelle surtout que les ONG ne sont pas seulement sociologiquement pertinentes en elles-mêmes, mais elles sont aussi et surtout une « porte d'entrée » vers d'autres processus sociaux à divers égards plus importants. Plutôt que de s'enfermer dans de seules recherches monographiques ou comparatives sur une ou des ONG [...], on doit concevoir que l'analyse des ONG soit un mode d'accès, parmi d'autres mais autant que d'autres, au changement social, aux pouvoirs locaux, à la « gouvernance » nationale ou internationale, aux faits de développement, aux interfaces cultu-

relles ou sociales, aux innovations, aux transformations des représentations et des pratiques...

Cette observation de J.-P. O. de Sardan semble parfaitement convenir au propos de cet ouvrage. En effet, il a été demandé aux différents auteurs non pas tant de faire des monographies que de décrire le panorama du paysage associatif du pays arabe concerné. Cette sorte de panorama, malgré son aspect descriptif, a pour intérêt de révéler certains indicateurs des réalités associatives arabes qui peuvent conduire aux types de problématiques à l'intérieur desquelles les associations et ONG du monde arabe doivent être analysées pour être comprises.

Mais avant de tirer les principales remarques et indicateurs des contributions à cet ouvrage, il convient de s'interroger sur les termes utilisés dans les pays arabes pour désigner les associations et les ONG. Pour ce faire nous baserons sur l'expérience égyptienne qui semble pouvoir être reproduite pour les autres pays du fait, notamment, de la centralité politique de ce pays.

Les deux termes *jam'iyya* (association) et *munadbama ghîr bukûmtiyya* (ONG) sont aujourd'hui utilisés de manière indifférenciée dans la grande presse égyptienne et plus généralement dans les discours de l'élite sociale, intellectuelle et politique. Cela n'a pas toujours été le cas. Avant la montée en puissance du phénomène ONG, le terme utilisé était *jam'iyya* dont la racine est assez similaire de celle du terme français association. *Jam'iyya* signifie mettre ensemble, rassembler et *socius*, mot latin qui a donné naissance à « association » et à « société » signifie allié, compagnon. Le terme endogène au monde arabe et à la France est donc bien association. Mais alors qu'aujourd'hui, pour la France, le terme ONG semble réservé à ces organisations des pays du Nord qui interviennent dans les pays du Sud, dans les pays arabes, les ONG ont été assimilées aux organisations connues depuis au moins la fin du XIX^e siècle : *al-jam'iyya al-abliyya* ou associations civiles et *jam'iyya kbayriyya* ou associations de bienfaisance. Or, cette réalité n'est pas connue en dehors du monde arabe et rares sont les travaux qui la mentionnent. De manière générale, on pense en Occident que les ONG existant dans les pays en voie de développement sont des « dépendances » des ONG des pays du Nord, ou alors qu'elles sont de création récente liée à la modernisation, à la globalisation et aux mesures de « bonne gouvernance » qui rehaussent le statut de l'ONG, afin qu'elle devienne un acteur à part entière de la conduite du développement au même titre que les États et le secteur privé (Stoker, 1998). Aujourd'hui, l'ONG est devenue une catégorie propre aux pays du Sud ou aux pays en voie de développement dans le cadre de la remise en cause du rôle des États, voire du discrédit qui les affecte.

L'assimilation récente entre les termes ONG et association dans les pays arabes, si elle est parfaitement compréhensible pour les raisons qui viennent d'être avancées, peut être toutefois source de malentendus. En effet, l'expression ONG renvoie de manière négative au phénomène politique... tout comme d'ailleurs le terme « gouvernance » qui lui est aujourd'hui intimement lié. Tel n'est pas le cas de l'expression *al-jam'iyya al-abliyya* qui renvoie plutôt à ces regroupements collectifs et organisations de citoyens (*abl* signifie plutôt les habitants d'un quartier, d'un village ou d'une ville et pourrait être traduit par les autochtones) qui se rassemblent sur la base de leurs propres moyens et initiatives pour accomplir une mission qui les concerne collectivement.

Par conséquent, le terme arabe *jam'iyya* ne semble pas être pensé dans un rapport quelconque avec le « gouvernement » ou le « politique ». Ce n'est pas le cas du terme ONG et ce n'est pas le cas non plus du terme association qui, en France notamment, semble intimement lié dans l'imaginaire français à la célèbre loi 1901 (Bardout, 1991). L'importance de cette loi dans la vision française renvoie à des significations politiques et à des valeurs et croyances politiques propres à cette société. La loi 1901 qui exprime la reconnaissance par l'État de la liberté d'association connote les valeurs de la participation, de la responsabilité, de la solidarité, de la démocratie « à la base » en un mot de la mobilisation des citoyens pour défendre des intérêts particuliers non lucratifs face à un État défenseur de l'intérêt général, mais trop lointain. Dans la vision politique commune, les associations sont placées du côté de la « société civile » et non de l'État, du côté du « collectif » mais non du « public » ou du « privé », ou plutôt du côté d'un « privé » moralisateur car il ne s'agit pas de défendre des intérêts égoïstes et lucratifs mais des intérêts « collectifs » et surtout non lucratifs.

L'expérience associative française

Cette vision différente de l'association en France et dans les pays arabes n'est évidemment pas sans significations. En France, la promulgation de la loi 1901 a été vécue comme une victoire de la société contre l'État, car elle semble avoir été une entreprise difficile et pleine d'embûches du fait des résistances politiques (les pouvoirs publics) et économiques (les patrons) à la liberté d'association (Bardout, 1991).

La question associative en France est grandement liée à la construction de la « question sociale », tout au long du XIX^e siècle, et aux contradictions de l'ère libérale marquée sur le plan sociologique par la croissance démographique, l'urbanisation, la naissance d'une société individualiste de masse et par une division entre les classes sociales. La question sociale est notamment liée au fait que les anciens modes de traitement de la pauvreté et de l'indigence n'étaient plus adaptés à la nouvelle situation socioéconomique et plus particulièrement à la « massification » du paupérisme qui est devenue un fait social désignant une masse de personnes qui, tout en travaillant, vivaient dans la misère et l'indigence (Rosanvallon, 1990 : 155). Le système des bureaux de bienfaisance et de secours publics dans lesquels les pouvoirs publics français restaient enfermés ne pouvait plus prendre la situation en main, bien que la Révolution française ait remis en cause le principe de la charité chrétienne facultative et ait affirmé que la société avait une dette sociale envers les pauvres et les malheureux.

Ainsi, si le mouvement associatif français était à l'origine issu de la base de la société pour créer du lien social entre des individus atomisés par les mutations économiques, sociales et politiques, pour des raisons diverses et qui restent l'objet de débats entre les chercheurs, ce mouvement issu de la base s'est transformé en création du lien social par le « haut », c'est-à-dire par la bureaucratie étatique. Cette donnée va contribuer à écarter les enjeux sociaux fondamentaux de la question associative française. Pour Édith Archambault, c'est cette spécificité politique qui explique que, malgré le vote de la loi 1901, le secteur associatif français prendra un retard considérable par rapport aux autres pays européens.

Ce rapide parcours de l'histoire des réalités associatives françaises entend surtout démontrer que la question associative dans un pays donné ne peut être considérée indépendamment de son contexte social, politique, économique, idéologique et anthropologique. Le fait d'articuler la question associative française à l'ancienne et à la nouvelle question sociale dans ce pays n'est pas gratuit. Ce choix s'impose d'une certaine manière. Traiter du fait de « s'associer », c'est traiter de la question du lien social ou sociétal de la manière dont il est conçu, perçu et construit. Aujourd'hui, avec la crise économique, la crise de l'État providence et du modèle étatique keynésien, les organisations du secteur sans but lucratif français sont ainsi invitées à revenir à leur message originel : créer du lien social, mission que les pouvoirs publics ne semblent plus pouvoir assumer. Il leur est demandé de répondre aux nouveaux besoins sociaux atomisés et fragmentés, de faire baisser les demandes de l'État, de réencaster la solidarité dans la société et de faciliter l'action administrative. Cette nouvelle logique de décentralisation et de valorisation des innovations et initiatives sociales, imposée par les nécessités économiques nationales et internationales, est-elle vraiment en train de se réaliser et surtout est-elle issue de la base et de ce qu'on appelle les nouveaux mouvements sociaux ? N'est-elle pas également et largement induite par le haut ? Le fait que le financement des associations soit principalement d'origine publique et que les collectivités territoriales continuent à considérer les associations comme des organisations para-administratives permet de relativiser le renouveau associatif français dont parle Édith Archambault. Cette dernière note qu'à de rares exceptions, les associations françaises n'agissent pas comme des groupes de pression et que beaucoup d'entre elles sont les nouveaux relais de l'action publique permettant d'échapper aux contraintes sévères des règles de droit public et d'ajuster l'action administrative aux réalités du terrain.

Quelques éléments sur l'histoire associative des pays arabes

À partir de l'expérience associative française et notamment de son articulation avec l'ancienne et la nouvelle question sociale, que peut-on dire des expériences associatives dans les pays arabes ? Il faut tout d'abord mentionner que les pays arabes ont une expérience associative ancienne, et les chercheurs et intellectuels arabes qui s'intéressent à cette question sont fiers de rappeler que les premières associations de type « moderne » sont nées dès la fin du XIX^e. En effet, la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle ont vu la floraison d'une multitude de sociétés savantes et intellectuelles, et de sociétés de bienfaisance axées principalement sur l'éducation et la fondation d'écoles et d'hôpitaux. Peut-on pour autant dire que cette expérience renvoie aux mêmes réalités sociales, politiques, voire anthropologiques qu'en France ? Rien n'est moins certain. Quelle était donc la « question sociale » posée implicitement ou explicitement par la naissance de ces regroupements ? Ce qui pourrait s'apparenter à une question sociale, enjeu de la question associative, est tellement différent du contexte européen ou français qu'il convient de se demander s'il est même possible de parler de « question sociale ». Trois raisons président à un tel constat.

Premièrement, il semble assez clair que les raisons d'être de ces regroupements ne sont pas liées, comme en France, à des mouvements sociaux qui

ont nourri les interrogations des théoriciens sur les risques de la dissolution sociale, mais se rapportent à des mouvements liés plutôt aux interrogations des élites arabes de l'époque, préoccupées non par un risque de dissolution sociale mais par l'occupation coloniale de leur pays et par ce qu'on a appelé ultérieurement la question nationale. Par conséquent, la « question sociale » arabe s'est construite dans un rapport antinomique à la domination étrangère et non dans un rapport antinomique avec les pouvoirs publics, et ce dans le cadre de la nouvelle division socioéconomique entre le capital et le travail liée à l'industrialisation du pays, comme en France, au XIX^e siècle. Bien au contraire, élites, pouvoirs publics et sociétés partageaient la même réaction de refus de la domination étrangère d'abord justifiée idéologiquement par le réformisme musulman, pour prendre ensuite une tournure plus « politique » avec le développement des différents mouvements nationalistes.

Deuxièmement, les élites qui ont posé cette question « sociale » n'étaient pas en quête de solutions pour créer un lien social menacé par des mutations socioéconomiques, mais recherchaient des solutions pour réformer le lien social existant, perçu comme la source de l'arriération de leur société et qui aurait rendu possible la domination étrangère. D'où, notamment, la fondation des écoles modernes et également toute l'entreprise de traduction et de réception des nouvelles idées nées en Europe autour de la Révolution de 1789.

Troisièmement, cette question sociale spécifique a largement été formulée dans des termes religieux et la question de la réforme sociale a été intimement liée à la question de la réforme religieuse. Il n'est pas exagéré de dire que le réformisme musulman a été central dans cette préhistoire du mouvement associatif des pays arabes et il est symptomatique de noter l'importance accordée dans les pays arabes à l'Association islamique de bienfaisance fondée vers 1890 en Égypte et associée à la figure du père fondateur du réformisme musulman, le cheikh Muhammad 'Abduh.

Cette association fut fondée une année après l'installation britannique en Égypte pour principalement créer des écoles modernes destinées aux enfants défavorisés par la détérioration de la situation scolaire, en comparaison de la période de Muhammad 'Alî Pacha et d'Isma'îl. Le nombre des écoles publiques avait beaucoup diminué et l'occupation britannique les avait rendues payantes. Cette remise en cause du principe de la gratuité des écoles modernes eut pour conséquence d'exclure la plus large partie du peuple égyptien de la formation scolaire qui avait pour objectif de créer des cadres administratifs et techniques nécessaires à la modernisation du pays. La formation dispensée dans les écoles d'al-Azhar ne permettait pas de répondre à de tels objectifs. L'enjeu principal était donc de continuer à faire émerger une élite autochtone menacée à terme de disparition par le développement important des écoles des communautés étrangères installées en Égypte. L'objectif principal de cette association fut donc de fonder des écoles modernes gratuites pour les enfants du peuple à l'aide de financements provenant des notables du Caire et des provinces.

Outre la différence importante entre les deux questions sociales : « fonder du lien social » et « réformer le lien social », ce qui distingue les deux mouvements associatifs est le fait que, dans les pays arabes, l'histoire associative montre qu'il ne s'agit pas d'un phénomène lié aux couches défavorisées

de ces pays, mais bien au contraire d'un phénomène lié à leurs élites intellectuelles, politiques et administratives. Là encore, l'association de Muhammad 'Abduh servira d'exemple. Il est important de noter que son premier président était le gouverneur du Caire de l'époque, Ibrâhîm Pacha Ruchdî et Muhammad 'Abduh l'a présidée de 1905 à 1908 au moment où il était muftî al-dyâr en Égypte. Cette association a été le « passage obligé » de toute l'élite politique, sociale et intellectuelle égyptienne et les fonctions de ses différents présidents montrent que plutôt que d'étroitesse de liens avec les plus hautes sphères politiques et sociales, il convient mieux de parler d'identification : deux émirs dont l'un devenu sultan d'Égypte, deux présidents du Conseil des ministres, deux présidents d'al-Azhar, etc.

Quant aux associations animées par les nationalismes, les mêmes propos peuvent être émis. Les différents nationalismes arabes, quelles que soient les particularités de leurs idéologies (socialisme, baathisme, nationalisme), ont fait de la conquête de l'État aux mains des occupants ou des « dirigeants politiques corrompus » et de la construction d'États modernes leurs objectifs principaux. Il n'est donc pas étonnant qu'une fois les indépendances acquises ou les révolutions effectuées, les différents dirigeants nationalistes aient cherché soit à diminuer le rôle des associations, soit à les contrôler fermement, soit tout simplement à les supprimer. L'État était au cœur de leur projet de réforme sociale et c'était à lui d'éduquer, de soigner, d'aider les pauvres, de corriger les inégalités, etc. Par ailleurs, il est symptomatique de noter que dans de nombreux cas, ce sont les dirigeants associatifs qui se sont transformés en dirigeants politiques.

Le renouveau associatif et la crise des États distributifs arabes

Si donc, la société française a mis près d'un siècle pour confier à la bureaucratie étatique le soin de gérer le social, les États arabes de l'après-indépendance ont fait de l'équité et de la prise en charge sociales une de leurs principales bases de légitimation. Les caractéristiques de l'entreprise étatique délimitées par Ghassan Salamé (1996) pour tous les pays en voie de développement (PVD) sont parfaitement reductibles pour les pays arabes.

« L'idéal type de l'État nouveau dans la périphérie avait des objectifs ambitieux. Il était idéologiquement nationaliste, s'engageant à incarner une nation à l'existence douteuse dans un appareil à compétences territoriales douteuses. Il se voulait également, du moins en apparence, philosophiquement moderniste-séculariste. Au niveau économique, il entendait être productiviste-dirigiste. Enfin, il se voulait socialement protecteur, dispensateur d'égalité et de justice. L'identification des citoyens à l'État dont ils portaient le passeport était, au moins en partie, proportionnelle aux services que cet État garantissait en matière de santé, d'éducation, d'emploi et d'habitat. Les nouveaux États se devaient de fournir ces services au plus grand nombre, à ces "masses" dont l'adhésion politique, confirmée par des votes plébiscitaires, légitimait le pouvoir des dirigeants. Ils désignaient aussi les cadres syndicaux et professionnels et redéfinissaient au nom de la modernité et à leur convenance, les liens de solidarité sociale autorisés et ceux qui ne l'étaient plus. Mais par de telles ambitions, ces États étaient tout naturellement politi-

quement autoritaires. Et enfin, ils se définissaient comme diplomatiquement non alignés ».

Plus même que la prise en charge sociale, il s'agissait de transformer les sociétés, de les développer pour leur faire rejoindre le « concert des nations développées ». Sur le plan politique, c'est notamment ce pacte qui a justifié l'autoritarisme des pouvoirs politiques arabes et l'absence de démocratie qui a caractérisé les systèmes politiques arabes des premières décennies des indépendances ainsi que l'interventionnisme économique des pouvoirs publics.

La société accepte de renoncer à ses droits politiques en échange des bienfaits matériels que les gouvernements devaient assurer par l'intermédiaire de leur rôle de médiateur ou de courtier entre le marché mondial et les marchés locaux et également en tant que principal agent économique interne par l'intermédiaire des entreprises nationales et du secteur public économique.

La particularité des États arabes réside dans le fait que, contrairement à leur homologue français, les ressources économiques qui ont permis, pendant un certain temps, leurs largesses sociales n'avaient pas pour origine les richesses créées par l'outil de production interne mais provenaient des ressources externes liées aux rentes énergétiques. C'est pourquoi, il semble plus juste de parler d'État rentier distributif que d'État providence. C'est ainsi que cette rente avait moins un statut économique qu'un statut politique. En effet, elle n'a pas été utilisée comme valeur économique pour dynamiser l'appareil de production, mais plutôt comme valeur sociale et politique permettant de maintenir la paix sociale. En échange, la société ne réclame pas la démocratie et c'est là où l'hypothèse sur la liaison entre impôt et représentation politique revêt toute son importance (Luciani, 1994).

Cette combinaison particulière au monde arabe et aux PVD entre le social, l'économique et le politique a pu fonctionner tant que les caisses des États étaient pleines, jusqu'au début des années soixante-dix, grâce aux ressources de la rente, aux aides extérieures, aux transferts des revenus de l'émigration provenant soit des pays du Golfe soit des pays européens, grâce aux revenus du tourisme, etc. Ce n'est donc pas étonnant que durant cette période, les rôles et fonctions des associations dans les pays arabes aient été remis en cause. Les articles qui composent cet ouvrage montrent parfaitement comment la construction des États modernes après les indépendances a été une période de rupture pour la vie associative des pays arabes. Cette rupture s'est évidemment opérée de manière plus ou moins brutale. Certains pays comme la Tunisie ont quasiment perdu leurs traditions associatives. D'autres ont continué à survivre difficilement ou ont été « récupérés » pour devenir de simples exécutants des différentes administrations.

Durant les premières décennies de l'indépendance ou des révolutions nationalistes, la remise en cause du rôle des associations ne semble pas avoir été vécue comme une grande perte dans la mesure où cela correspondait à une période faste sur le plan économique (Destremeau, 1997) : scolarisation généralisée, couverture sanitaire, politique de recrutement dans le secteur public pour absorber le chômage, augmentation des salaires, soutien du prix des biens de première nécessité, etc.

La situation change avec la crise économique internationale qui a débuté dans les années soixante-dix et dont les répercussions sont immédiates sur les

finances des États arabes. Si leur position de gestionnaire de la rente extérieure a autonomisé d'une certaine manière les États arabes distributifs par rapport à leurs sociétés, elle les a rendus toutefois fragiles car dépendants de ressources externes. Dès que ces ressources diminuent, comme dans les années soixante-dix avec la baisse du prix du pétrole et la crise économique des pays européens, l'État ne peut remplir la fonction qui le légitimait et la crise économique devient une crise sociale et politique. Ces crises signalent la rupture unilatérale des pouvoirs publics envers le pacte, implicite ou explicite, qui les liait aux sociétés, et il est symptomatique de noter que les crises que ces pays ont connues ces deux dernières décennies révélaient des demandes sociales et non des demandes politiques de démocratie et de droits politiques. La crise de la redistribution équivaut donc à une crise de légitimité politique.

Réalités associatives arabes contemporaines : question sociale ou politique ?

C'est notamment dans le cadre des réductions drastiques des dépenses sociales des États arabes actuels et dans le cadre du libéralisme économique qu'il importe de comprendre et d'analyser l'infléchissement récent des élites dirigeantes arabes vers les expressions de leurs sociétés civiles et vers le renouveau associatif. Il ne s'agit évidemment pas des seuls facteurs. Cet infléchissement répond également à une demande démocratique émanant d'une partie des élites intellectuelle et politique et répond également aux mesures de la « bonne gouvernance » initiées par les bailleurs de fonds internationaux, notamment la Banque mondiale.

Peut-on pour autant affirmer qu'aujourd'hui, les associations et les ONG du monde arabe se doivent d'être analysées et appréhendées principalement dans le cadre de « nouvelle question sociale » de ces pays ? Peut-on également affirmer qu'elles sont les nouveaux vecteurs de la sociabilité et de la construction du lien social permettant de résoudre les questions fondamentales de la pauvreté, du chômage, de la maladie et de l'insécurité ? Certains indicateurs incitent à répondre par l'affirmative. En effet, les domaines de prédilection des secteurs associatifs arabes sont le travail caritatif, la bienfaisance et le travail social en général. L'aide aux nécessiteux et aux catégories défavorisées de la société est le facteur principal qui semble inciter les citoyens des pays arabes à s'associer. Les modalités de ce travail social sont multiples. Certaines associations offrent une multiplicité de services et d'aides sur la base d'un quartier ou d'une région. Ces services vont de l'envoi mensuel d'argent à des familles nécessiteuses à la construction de dispensaires et d'hôpitaux en passant par la fondation d'écoles, l'organisation de cours de soutien scolaire, de formation professionnelle, etc. D'autres associations se préoccupent de catégories particulières de la population comme les orphelins, les enfants naturels, les personnes âgées, les handicapés, les femmes, etc.

Il s'agit là d'une donnée générale confirmée par la plupart des études faites sur le sujet. L'étude dirigée par Amani Kandil (1995) au début des années quatre-vingt-dix sur l'ensemble du monde arabe montre que la proportion, par pays, des associations caritatives et sociales par rapport au total des associations se situe entre 9,7 % pour la Tunisie et 68 % pour le Koweït, les autres pays oscillant entre 30 et 50 %.

Cette dernière décennie, aux côtés des vocations associatives classiques, de nouvelles formes apparaissent. Elles se répartissent en deux catégories. La première regroupe des associations qui, sans se positionner politiquement, cherchent à se constituer partenaires des pouvoirs publics dans la conduite du développement. Leur champ d'action est donc très large. Il va de la défense du consommateur à la protection de l'environnement urbain ou rural, de la volonté de sauvegarder le patrimoine architectural ou historique à l'aide à la création de petites et moyennes entreprises, etc. La deuxième catégorie regroupe les associations qui s'intéressent à des causes qui touchent de près ou de loin le politique et il s'agit évidemment des associations des droits de l'homme, des droits de la femme, de défense de certaines minorités comme les Berbères en Algérie ou de conscientisation civique des citoyens, de surveillance des élections et de développement de la démocratie.

Ces nouvelles vocations associatives qui ont émergé dans les pays arabes n'ont toutefois pas le « poids » qu'ont les associations à vocation sociale. Pourtant, les réalités associatives arabes actuelles ne doivent pas être analysées uniquement dans le cadre de « la nouvelle question sociale » de ces pays marqués par la crise des États distributifs. Il semblerait plutôt que la problématique justiciable des associations dans le monde arabe soit plus de l'ordre du politique que du social *stricto sensu*. Les arguments qui corroborent cette hypothèse réfèrent d'abord aux caractéristiques majeures du tissu associatif : faible poids numérique, restriction du champ d'action dans les villes, « élitisme », imbrication dans les appareils politico-administratifs, faiblesse de la base d'adhérents et enfin relations de type clientéliste que l'association entretient aussi bien avec les appareils administratifs qu'avec son environnement social. Ces caractéristiques donnent de l'association du monde arabe une configuration originale assez éloignée de ce que devrait être une ONG. Il est donc risqué de parler d'un renouveau associatif arabe qui serait une expression issue du bas de la société. Par contre, il semble plus plausible d'intégrer la question associative arabe contemporaine dans le cadre politique des pays arabes contemporains et de la lier à la question de la difficile démocratisation de ces pays. Les ONG et les associations du monde arabe jouent de plus en plus le rôle d'acteurs politiques alternatifs se substituant aux modes d'expression politiques classiques. La crise qui affecte les partis politiques de ces pays et les contraintes qui pèsent sur l'exercice politique « normal » font que les associations et les ONG sont devenues des espaces privilégiés d'accès à l'espace public et politique. Cette dernière donnée n'est pas propre aux associations et ONG qui, par leur vocation, traitent de questions politiques comme les droits de l'homme et la démocratie ou bien à celles qui souhaitent se positionner comme des partenaires des pouvoirs publics dans la conduite du développement, mais elle semble caractériser l'ensemble des associations du monde arabe. Du fait des liens étroits que ces dernières entretiennent avec les pouvoirs publics sur le plan national et local, elles constituent des espaces de construction de notabilités sociales et politiques et d'accès à l'espace public administratif et politique. Cette donnée est autant liée au poids des États et des administrations sur les associations qu'aux particularités de la structuration socioéconomique de ces pays et aux modalités de prise en charge des questions sociales et de la pauvreté de manière générale. Le fait que le rapport salarial ne se soit pas substitué totalement aux autres modes d'accès aux revenus a pour conséquence que la solidarité et la protection des individus sont plus de l'ordre du

communautaire ou du familial que de l'ordre de l'organisation bureaucratique, qu'il s'agisse de l'appareil d'État ou d'organisations para-publiques comme le sont en grande partie les associations du monde arabe.

Faible poids numérique des associations

Les chiffres avancés pour le nombre d'associations varient d'un pays à l'autre. Si la situation algérienne permet de parler d'une véritable explosion associative avec la fondation de 20 000 associations en trois ans, la Tunisie ¹, le Maroc, la Libye ² et la Jordanie ³, entre autres, connaissent aussi, dans les années quatre-vingt-dix, un renouveau associatif.

D'autres pays, comme l'Égypte et le Liban, ont un rythme continu de création associative. En Égypte, on a vu la création de 200 associations par an pour arriver aujourd'hui à un total de 15 000. Au Liban également il se crée 250 associations par an. Enfin ailleurs, comme en Syrie, il n'y a pas de développement associatif récent et le renouveau se fait à l'intérieur du réseau associatif déjà existant (600 associations). À eux seuls, ces chiffres ne sont évidemment pas significatifs. En Égypte, par exemple, les 15 000 associations ne représentent en fait que 0,2 association pour 1 000 habitants. De plus, bon nombre de ces associations sont en fait de simples émanations administratives. C'est le cas pour la Tunisie où l'on peut considérer que les deux tiers des associations sont de ce type. Le Maroc connaît le même phénomène avec « les associations régionales » fondées par des personnalités proches du Palais et influentes au sein de l'appareil d'État ou dans le milieu des affaires. Les mêmes propos peuvent être tenus pour la Jordanie avec les organisations dirigées par les membres de la famille royale et bien sûr en Libye et en Syrie.

Modes d'action : assistance ou mobilisation ?

Si les vocations associatives majeures dans le monde arabe sont de l'ordre du social, cela ne veut pas dire pour autant que les associations de ces pays sont les « catalyseurs » d'une mobilisation active des citoyens. En effet, force est de constater, à quelques exceptions près, que les modes d'action des associations à vocation sociale reposent généralement sur les bases d'une assistance générale à des populations défavorisées et sur des bases communautaires. Tel ne semble pas être le cas des nouvelles formes d'expression associative qui, malgré leur faible poids social, dérogent par leur logique à la perception classique des associations caritatives ou sociales en cherchant non pas à assister ou à aider, mais au contraire à mobiliser certaines catégories sociales autour d'intérêts sectoriels afin de trouver en commun des solutions originales à certains problèmes. Elles cherchent également à se positionner comme des partenaires des administrations et de la puissance publique, en

1. La Tunisie a quasiment multiplié par 10 le nombre d'associations pour arriver aujourd'hui à environ 6 700.

2. La Libye a vu la naissance de 300 associations entre 1990 et 1997, multipliant leur nombre par 12.

3. La Jordanie est passée de 170 associations en 1987 à 670 en 1996.

tant que force de proposition, d'impulsion et même d'action, et non simplement comme palliatifs des insuffisances des États. La « philosophie » générale de ce nouveau système d'action repose sur la volonté de construire une citoyenneté active. Cette prise de conscience est notamment liée aux défauts classiques des administrations : carences, routine, immobilisme, contraintes financières, opacité, corruption.

Tel n'est pas le cas des associations à vocation sociale et caritative dont on remarque qu'elles se conjuguent souvent avec le fait communautaire soit religieux, chrétien ou musulman, soit régional, voire familial ou tribal, comme c'est le cas notamment au Soudan, en Égypte, au Yémen et au Liban. Si, au Liban, les associations sociales liées aux grandes familles libanaises présentent une configuration semblable aux associations de charité classiques, dans la mesure où elles sont prestataires de services à l'ensemble de la population, il n'en va pas de même dans d'autres pays.

En Égypte, il s'agit d'un phénomène lié à la migration interne au Caire et à Alexandrie. Au Caire, les ligues régionales ou les associations de ressortissants représentent la plus importante catégorie d'associations, avant même les associations islamiques. Leur particularité est de regrouper des personnes de même origine géographique et installées dans une grande ville. Leur objectif principal est l'entraide pour faciliter l'insertion dans l'espace urbain, surtout populaire. Ces ligues régionales n'aident que leurs membres et ne sont pas ouvertes à leur environnement. Elles ont joué et jouent toujours un rôle fondamental dans l'équilibre social des quartiers informels qui ont attiré dans les années soixante-dix et quatre-vingt des personnes provenant de toute l'Égypte.

Les associations qui ont un référent communautaire ne développent pas forcément des activités de type traditionnel. Les associations religieuses ou régionales ont su faire évoluer leurs activités sociales et les diversifier. Il ne s'agit pas d'aides « à la petite semaine » mais de véritables services sociaux organisés de manière rationnelle et moderne. Elles permettent de servir des populations pauvres ou des classes moyennes paupérisées, mais également d'offrir des emplois aux diplômés de l'enseignement supérieur, aux médecins et aux enseignants, principalement. La santé et l'éducation sont leurs domaines de prédilection, que ce soit dans des zones en guerre comme en Palestine, au Liban ou au Soudan, ou bien en Égypte et en Jordanie.

Toutefois, malgré leur importance et dans un contexte de désengagement de l'État, ces associations de type communautaires sont généralement dirigées par les notables fortunés ; l'inégalité et le clientélisme caractérisent les relations au sein de l'association et entre l'association et son environnement. Les associations religieuses, à quelques exceptions près, ne dérogent pas à ce constat. Elles reposent par ailleurs sur des idéologies qui ne cherchent pas à remettre en cause les rapports d'inégalité mais simplement à corriger certains effets trop néfastes, et ce au nom de la charité chrétienne ou de la bienfaisance islamique.

Un phénomène urbain

Si l'on se penche maintenant sur l'assise spatiale de ces associations, toutes les études réalisées sur le sujet attestent qu'il s'agit d'un phénomène prin-

cipalement urbain. En Égypte, le Grand-Caire à lui seul concentre près de 20 % des associations existantes. Quant aux « associations de développement » caractéristiques des gouvernorats ruraux, elles sont principalement fondées par les administrations régionales pour des raisons de souplesse organisationnelle et pour capter l'aide financière étrangère.

Sur le plan de la répartition spatiale, certaines exceptions voient toutefois le jour au Maroc avec l'apparition d'associations autonomes tournées vers le monde rural et réalisant des projets d'électrification, d'amélioration des systèmes d'irrigation ou d'aménagement d'écoles et de dispensaires. Cependant, les fondateurs de ces associations, s'ils sont généralement issus de la communauté villageoise, ont acquis leur formation et leur situation en ville ou à l'étranger.

Cette dernière information peut être généralisée et confirmée par l'étude réalisée sur les principaux facteurs qui favorisent la fondation d'associations en Égypte. En effet, la création associative dans ce pays demeure un phénomène des classes moyennes supérieures : elle est favorisée par le pourcentage élevé de diplômés de l'université. L'illettrisme, et plus largement tous les indicateurs de pauvreté (niveau scolaire par gouvernorat, couverture en services sociaux de base (chômage, emploi, etc.)) découragent leur fondation. Un tel constat confirme notre propos sur le caractère « élitiste » des associations égyptiennes. Les études faites sur les autres pays arabes arrivent aux mêmes résultats.

Les résultats obtenus en Égypte rejoignent également les théories émises par les responsables du programme John Hopkins sur le « *third sector* », notamment celle se référant au développement de la classe moyenne éduquée comme facteur de développement du troisième secteur. Peut-on dire que cette constatation générale vaut pour toutes les associations, quelle que soit leur vocation ? Certains indicateurs montrent qu'il s'agit effectivement d'une donnée générale, mais qu'il convient de nuancer en fonction de la typologie sommaire des associations présentée plus haut. La fondation et la direction d'associations caritatives, avec ou sans coloration communautaire précise, sont principalement le fait de notables.

Les ligues régionales égyptiennes sont généralement fondées et dirigées par des hommes d'affaires ou des députés, issus de différentes communautés. Les associations chrétiennes sont animées par des personnalités en relation avec la hiérarchie ecclésiastique. Les mêmes propos peuvent être tenus pour les associations islamiques et l'Égypte connaît depuis deux décennies le phénomène des hommes d'affaires faisant de l'évergétisme islamique ou des leaders islamistes pour qui le travail caritatif et social est un tremplin politique.

Les « nouvelles formes associatives » ne dérogent pas à cette caractéristique et l'on peut même dire qu'elles sont encore plus élitistes, car leurs vocations font appel à un certain nombre de valeurs, de comportements politiques et sociaux relativement étrangers à l'ensemble de la population. Si le succès des activités de type social et caritatif est dû pour une bonne part à leur acceptation par les pouvoirs publics, il est également dû à deux autres facteurs. D'une part, leurs services sociaux répondent aux besoins vitaux de la majorité des individus et, d'autre part, ils correspondent aussi au système de représentations de la population qui lie fortement l'association à la charité. Cette donnée est sûrement à relier aux croyances religieuses islamiques et chrétiennes.

Rappelons, pour l'islam, les institutions comme la *zakât* (aumône obligatoire religieusement), la *sadaqa* (aumône non obligatoire) et le système des Waqfs.

Cette donnée joue un rôle indéniable dans le système de financement des associations. Alors que celles qui s'occupent des pauvres, des orphelins et des handicapés arrivent à capter les dons du public, les associations des droits de l'homme, de l'environnement ou des droits des femmes sont obligées de recourir à l'aide internationale. Fonder et militer dans des associations qui s'intéressent à la conscientisation civique des citoyens requiert une formation de haut niveau. De même, afin d'accéder au financement international, les leaders associatifs se doivent d'être des personnalités capables de se situer dans l'interface entre l'étranger et le pays. Cela permet de comprendre pourquoi la plupart des associations de ce type sont composées d'élites du plus haut niveau, installées dans les capitales. Cet élitisme des associations arabes contemporaines est en fait profondément lié aux caractéristiques des systèmes politico-administratifs actuels qui balancent entre refus et instrumentalisation.

Le poids de l'État

Aujourd'hui, le poids et les formes du contrôle étatique sur les associations varient d'un pays à l'autre en fonction de la situation interne, des particularités des systèmes politiques et du degré de démocratisation.

De manière symptomatique, c'est dans les périodes de crise grave avec ébranlement des structures étatiques ou grave déficit de légitimité que le phénomène associatif s'épanouit le plus. Les cas de l'Algérie, de la Palestine et du Liban pendant la guerre en sont la preuve. L'Algérie semble être le seul pays arabe qui, sur le plan juridique, connaît la procédure de la déclaration et non celle de l'autorisation. Aujourd'hui, il est possible de parler d'une véritable explosion associative. Les catégories sociales qui se sont senties les plus menacées par l'extrémisme islamiste et l'État algérien ont été les premières à s'organiser. Il s'agit principalement des femmes et des Berbères. Actuellement, il est possible de dire que la forme associative, plus que le parti politique ou la presse, constitue l'une des principales voies d'expression de la société algérienne qui cherche à ne pas se laisser emprisonner dans le binôme État/islamistes. La plupart des associations oscillent entre l'opposition au pouvoir, le compromis tactique et la cohabitation forcée pour avoir des subventions, mais il semble bien que la vitalité de ce mouvement ne doive rien à la sollicitude de l'État ni à celle des organismes internationaux.

Les conflits nés en Palestine entre les ONG palestiniennes et l'Autorité palestinienne nouvellement installée confirment *a contrario* la même hypothèse. Le Liban pendant la guerre a montré la capacité d'intervention des ONG et des associations pour résoudre les problèmes des populations. Les relations entre les États et les associations vont du contrôle et de l'étouffement le plus sévère à une liberté relative qui ne remet pas en cause leur instrumentalisation.

La Tunisie, la Syrie et la Libye sont probablement les pays qui connaissent aujourd'hui sur ce plan le plus de contraintes. En Tunisie, après les trois années de liberté relative suite au changement du 7 novembre 1987, la quasi-totalité des associations sont aujourd'hui soit aux mains des militants du parti au pouvoir, soit de simples émanations administratives. Celles qui sont arri-

vées à maintenir une certaine forme d'autonomie subissent quotidiennement les tracasseries et les contrôles administratifs. La Libye possède une législation draconienne et la plupart des jeunes associations fondées après 1991 ne peuvent fonctionner que si l'État met à leur disposition un local, des subventions et du personnel pour y travailler (Ouannès, 1998). Par ailleurs, elles sont dirigées par des personnes proches du régime. Quant au Maroc, sans nier la vigueur actuelle du mouvement associatif et le relatif espace de liberté dont il jouit, il ne faut pas oublier l'omniprésence et la vigilance des pouvoirs publics qui ont déjà démontré une capacité étonnante de récupération des dynamiques sociales. L'État égyptien demeure également très vigilant dans ses rapports avec les associations. Bien que la période d'encouragement aux associations islamiques de bienfaisance qui a caractérisé les décennies soixante-dix et quatre-vingt soit aujourd'hui terminée, la promulgation de la nouvelle loi sur les associations de 1999 montre clairement que les pouvoirs publics cherchent à étouffer les nouvelles expressions associatives dans un contexte général de recul du processus de démocratisation.

Étant donné le poids des États et des pouvoirs publics sur la vie associative (autorisation de ramasser des fonds, présence obligatoire des fonctionnaires pendant les assemblées générales, dissolutions...), les dirigeants des associations doivent entretenir avec eux les relations les meilleures et cette situation donne à l'association et à l'ONG du monde arabe une caractéristique hybride : elles s'apparentent plus à des organisations parapubliques utilisées par les différentes administrations pour capter les fonds de l'étranger ou pour faciliter l'action administrative qu'à de véritables associations. Sur le plan du financement, le secteur privé de ces pays est lui-même dépendant des appareils politico-administratifs et il est difficile de parler d'un financement privé « autonome » des associations de ce pays. Cette situation provoque certains effets pervers. Ainsi, par exemple, la réforme de la loi sur les associations égyptiennes de 1993 a cherché à interdire l'accès des responsables administratifs locaux au conseil d'administration des associations. Cette réforme a été refusée par une partie des associations qui ont estimé qu'elles avaient besoin de ce genre de personnalités pour pouvoir jouir de leurs relations au sein de l'appareil d'État.

Associations du monde arabe : accès à l'espace public et mode d'expression du politique

Cette dernière constatation nous permet d'introduire notre hypothèse sur la liaison intime entre la problématique associative et celle du politique dans les pays arabes. Les associations du monde arabe sont souvent le lieu d'émergence et de construction de notabilités politiques et apparaissent de plus en plus comme de nouveaux acteurs politiques. Du fait des restrictions apportées à la vie politique normale (exercice des droits politiques, faiblesse des partis politiques, fermeture de la rotation des élites dirigeantes, etc.), les associations de ces pays sont devenues un des espaces alternatifs d'expression du politique et cette donnée est légitimée par le fait même que les associations et les ONG ne sont pas dans la compétition pour la prise du pouvoir politique ; par conséquent, un certain espace de liberté est accordé. Ce fait ne concerne pas seulement la deuxième catégorie d'associations de la typolo-

gie sommaire que nous avons tracée dans cette introduction. Ces associations regroupent généralement les « déçus » de la pratique politique dans leur pays qui cherchent à l'améliorer sans forcément entrer dans la compétition politique. Nombre de responsables de ces associations sont des militants de gauche des années soixante-dix mais on y trouve parfois les nouvelles générations, comme au Liban. Ces nouvelles vocations associatives suscitent l'irritation, le blocage, voire le refus des systèmes administratifs et politiques fermés sur eux-mêmes et peu habitués à ce type de comportements.

Mais, plus généralement, on s'aperçoit que les associations du monde arabe sont devenues des enjeux de conflit entre les différentes forces politiques, c'est le cas notamment des mouvements islamiques qui essayent de se constituer une base sociale leur permettant d'accroître leur base politique. Mais il s'agit en fait d'un phénomène qui dépasse tout cela et qui a trait aux fonctionnalités des organisations et des associations dans les ordres politiques arabes. De par leur nature para-publique, elles se situent dans l'interface entre l'ordre social et politique et attirent à elles l'ensemble des personnalités qui cherchent à accéder à l'espace public et à tisser des relations au sein de l'appareil d'État à même de les servir pour une multitude d'enjeux soit économiques (autorisation, information, accès aux prêts, appels d'offres) soit politiques (comme pour briguer des mandats politiques de députés ou d'élus locaux).

Les associations du monde arabe sont souvent le lieu d'émergence et de construction de notabilités politiques. Cette donnée n'est pas propre aux leaders islamistes. Les associations sont un moyen d'élargir des bases d'influences qui peuvent servir de base électorale et politique. Cet aspect est important quand on connaît les difficultés et le faible poids des partis politiques dans cette région. La majorité des députés égyptiens sont présidents d'associations, quelle que soit leur couleur politique, et les ligues régionales passent entre elles des tractations et des accords pour soutenir les différents candidats. Certaines associations sportives en Tunisie jouent également ce type de rôle.

Ce dernier aspect n'est pas propre aux pays du monde arabe. Il y prend toutefois un relief particulier quand il fragilise l'association qui semble n'exister que par son président et ses relations. En effet, nombre d'entre elles voient leurs activités s'arrêter ou se ralentir au moment des disparitions de leurs présidents ou en cas de changement de direction. Ce qui nous amène à poser la question des rapports internes au sein des associations.

Il convient de constater d'abord que les associations qui ont une base véritable d'adhérents sont assez rares. Il s'agit généralement d'associations qui ont une vocation politique qui se rajoute à la vocation sociale, c'est le cas de certaines associations islamiques. Pour les autres, la vie de l'association se résume en fait à la vie du conseil d'administration, voire aux activités de son président. Cette donnée alimente les relations de type clientéliste fondées sur l'inégalité entre les dirigeants, les membres et le public, ainsi que la personnalisation du pouvoir et le manque général de démocratie interne. Si l'on prend l'exemple des ligues régionales égyptiennes, on s'aperçoit que les dirigeants communautaires sont également les personnes les plus fortunées. L'inégalité caractérise leurs relations avec les autres membres. De plus, la fondation de l'association et une partie de son financement étant dues à la personnalité des dirigeants, cela a pour effet de développer le clientélisme.

Références bibliographiques

- ARCHAMBAULT É., 1998. *Le Secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Economica, 262 p.
- BARDOUT J.C., 1991. *Les Libertés d'associations : histoire étonnante de la loi 1901*, Lyon, Éditions Juris service.
- DELER J.P., FAURÉ Y.A., PIVETEAU A., ROCA P.J., (éds) 1998. *ONG et Développement. Société, économie, politique*, Karthala, 684 p.
- DESTREMEAU B., 1997. « Pauvres et Pauvreté en Afrique du Nord-Moyen-Orient. Essai de balisage d'une problématique de recherche en sciences sociales », *Cahiers d'URBAMA*, n° 13, p. 7-60.
- KANDIL A. (éd.), 1995. *La Société civile dans le Monde Arabe*. Civicus. Le Caire. (en arabe).
- LUCIANI G., 1994. « Rente pétrolière, crise fiscale de l'État et démocratisation », in SALAMÉ G., *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, p. 199-231.
- OLIVIER DE SARDAN J. P., 1998. « Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG », Deler J.P., Fauré Y.A., Piveteau A., Roca P.J., (éds) *ONG et Développement. Société, économie, politique*, Karthala, p. 23-27
- OUANNÈS M., 1998. *Pouvoir, société et Associations en Libye (1835-1997)*, 30 pages dactylographiées.
- ROSANVALLON P., 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 361 p.
- SALAMÉ G., 1994. *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, 452 p. - 1996. *Appels d'Empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 351 p.
- SALAMON L, HELMUT K, ANHEIER, préface de ARCHAMBAULT É., 1998, *Le Secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Economica, 262 p.
- STOKER G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des Sciences Sociales*, n° 155, UNESCO/Érès, Paris.

Le mouvement associatif marocain face à l'État : autonomie, partenariat, ou instrumentalisation ?

*Guilain Denoeux**

Rarement un concept émanant des sciences politiques aura été aussi popularisé au Maroc que celui de « société civile » durant les années quatre-vingt-dix. L'essor spectaculaire du mouvement associatif marocain depuis la fin des années quatre-vingt s'est en effet accompagné de tout un discours - par la presse, les organisations politiques, les responsables gouvernementaux, et les bailleurs de fonds - sur les associations et leurs bienfaits. On ne compte plus, à Rabat, Casablanca, Fès et Marrakech, les colloques, séminaires et conférences consacrés aux organisations non gouvernementales (ONG) et à leurs contributions au développement économique, social et politique du Maroc. Ces organisations elles-mêmes revendiquent une plus grande prise en compte de leurs points de vue dans les décisions gouvernementales qui les concernent, et multiplient tables rondes et débats visant à sensibiliser le public aux grandes questions auxquelles doit faire face le Maroc à l'aube du XXI^e siècle.

Le Palais et les pouvoirs publics ne sont pas en reste, et ne manquent aucune occasion de souligner, eux aussi, les mérites de l'implication de la société civile dans un champ d'activités chaque jour plus vaste. À les croire, le dynamisme du monde associatif constituerait une preuve supplémentaire de « la transition démocratique » dans laquelle le pays est actuellement engagé. En augmentant la marge de manœuvre dont disposent les associations, et en leur permettant d'occuper des zones d'activités qui leur furent longtemps déniées, le régime démontrerait encore une fois sa volonté d'accorder une plus grande autonomie aux différents groupes sociaux et à leurs représentants. De plus, en s'efforçant d'associer les ONG aux travaux de réflexion et aux actions ponctuelles que les services techniques de l'État mènent dans le domaine du développement économique et social, les responsables gouvernementaux souligneraient leur désir de voir s'instaurer un véritable partenariat entre pouvoirs publics et secteur associatif. La vitalité du mouvement associatif semble donc avoir joui de la bénédiction, voire du soutien des autorités.

* Colby College, États-Unis.

Très tôt, les partis issus du mouvement nationaliste (principalement l'Union socialiste des forces populaires, l'Istiqlal, le Parti du progrès et du socialisme, et l'Organisation pour l'action démocratique et populaire) s'étaient eux aussi empressés de célébrer l'essor des associations au Maroc. Ils y avaient vu, officiellement du moins, un « acquis démocratique » arraché au régime, ainsi qu'un allié potentiel dans le combat pour l'expansion des libertés publiques. Et même si leur attitude réelle envers la mouvance associative a toujours compris une bonne dose de crainte et de méfiance, ces partis n'ont cessé de plaider en faveur d'une relaxation des contraintes légales et administratives qui continuent d'entraver le fonctionnement des associations. Nombre de leurs membres ont d'ailleurs joué un rôle essentiel dans la création d'ONG, en particulier dans le domaine des droits de l'homme, de la défense du statut de la femme, et de la lutte contre la corruption. La formation historique, en mars 1998, du « gouvernement d'alternance » conduit par l'ancien leader d'opposition et chef de l'union socialiste des forces populaires, Abderrahmane Youssoufi, conféra aux liens entre société civile et anciens partis d'opposition une nouvelle dimension. C'est alors en effet que se retrouvent au gouvernement et dans les cabinets ministériels de nombreuses personnalités de gauche, longtemps actives au sein de la société civile et proches de ses leaders. Il n'est donc pas étonnant que le discours gouvernemental en faveur des associations ne soit devenu encore plus prononcé depuis l'arrivée de Youssoufi aux affaires. Après tout, Youssoufi et ses compagnons de route avaient depuis longtemps réclamé l'élargissement de la marge de manœuvre dont bénéficient les ONG.

Les développements qui viennent d'être résumés soulèvent de nombreuses et importantes questions. Que traduit le développement spectaculaire de la mouvance associative au Maroc durant la dernière décennie ? Quels sont les enjeux de ce phénomène et quelles forces reflète-t-il ? Constitue-t-il une avancée irréversible de la démocratie et de la citoyenneté dans le royaume ? Ou n'est-il que l'expression d'une modernisation du Makhzen, une manifestation - parmi tant d'autres - d'une stratégie habilement orchestrée par le Palais, et qui consisterait à donner au Maroc une nouvelle image démocratique afin d'éviter les débordements internes et d'obtenir le soutien de la communauté internationale ? Le mouvement associatif marocain s'est-il finalement érigé comme acteur autonome sur la scène publique ? Ou demeure-t-il prisonnier d'un système dont la logique fondamentale resterait de maintenir la population orpheline d'une élite qui ne soit pas contrôlée d'une manière directe ou indirecte par les autorités ?

Avant de pouvoir répondre à ces questions, nous procéderons en quatre étapes. Nous tracerons tout d'abord un bref historique du mouvement associatif marocain. Nous examinerons ensuite la législation qui régit les associations, avant de souligner les facteurs qui ont conduit à leur développement spectaculaire depuis la fin des années quatre-vingt. Nous brosserons finalement un portrait général de la mouvance associative marocaine, décrivant les principaux types d'associations et les secteurs dans lesquels elles interviennent. Comme nous le soulignerons, le dynamisme et l'efficacité de la société civile marocaine, sa capacité à faire bouger les choses et à formuler des propositions concrètes, se sont accélérés considérablement depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Les ONG de développement tout comme les associa-

tions dites de plaidoyer témoignent donc de l'émergence d'une nouvelle culture politique. Construite sur le terreau de l'échec des partis, cette nouvelle culture - plus pragmatique, plus ouverte sur l'avenir et le monde - devrait permettre au Maroc de dépasser ses anciens clivages et de faciliter son adaptation au nouveau contexte international.

Les associations au Maroc : aperçu historique

Les racines historiques du mouvement associatif marocain font l'objet d'interprétations contradictoires. Pour certains, la tradition associative est solidement ancrée dans le royaume : de tout temps, il semblerait que les Marocains se soient organisés de manière commune afin d'accomplir certains objectifs à caractère économique, social ou culturel (Ghazali, 1991 : 243). Par l'intermédiaire de réseaux d'entraide, les communautés de base géraient leurs affaires de manière largement autonome, sans intervention directe d'un État distant qui n'avait aucune intention de s'immiscer dans la vie quotidienne des populations. Pour d'autres analystes, par contre, un des problèmes essentiels auxquels doivent faire face jusqu'à ce jour les animateurs d'ONG marocaines est l'absence de culture associative, le scepticisme qu'entretiennent les Marocains envers la notion selon laquelle l'action collective permet de faire bouger les choses, et le fait que, en dehors des réseaux familiaux ou villageois au sein desquels l'entraide est effectivement très forte, les gens n'ont pas l'habitude de travailler ensemble.

Ces deux points de vue ne sont pas aussi incompatibles qu'il semblerait à première vue. On trouve en effet, tout au cours de l'histoire du Maroc, de multiples regroupements d'individus que l'on pourrait qualifier d'associations. Ces groupes, toutefois, présentaient généralement certains traits essentiels qui les rendaient incapables de constituer ce que l'on entendrait aujourd'hui par « société civile ». Il en est ainsi de leur manque de structure interne et de leur nature souvent éphémère. Comme le montre une recherche anthropologique abondante, l'unité de base de la société marocaine a toujours été l'individu, et non le groupe (Geertz, 1971 : 20 ; Eickelman, 1976 : 89-90). Au fil des siècles, les groupements collectifs qui sont apparus au Maroc - que ce soit au niveau du quartier urbain (*darb*) ou de la communauté rurale - n'étaient le plus souvent qu'un amalgame de relations interpersonnelles, et étaient caractérisés par leur fluidité et leur manque de permanence. Ils avaient tendance à disparaître aussi rapidement qu'ils se formaient, en fonction des changements de préférences, d'intérêts, et de stratégies des individus. De plus, ces groupes étaient généralement isolés les uns des autres. Ils n'avaient aucune intention de se constituer en contre-pouvoir vis-à-vis du Makhzen, ou d'influencer ce que l'on appellerait aujourd'hui « la chose publique ». Leur stratégie, au contraire, était généralement d'éviter tout contact avec les autorités, et de se cantonner aux affaires propres à la communauté restreinte au sein de laquelle ils étaient actifs. De tels traits font que l'on ne peut pas véritablement établir de liens historiques entre ces groupes et les ONG qui se sont multipliées au Maroc depuis la fin des années quatre-vingt. En effet, ce qui caractérise la plupart de ces ONG - et ce qui leur confère leur importance historique - est leur volonté d'infléchir le débat national, de mobiliser la population, d'interpeller les pouvoirs publics, de dévoiler les insuffi-

sances de l'État et les carences des partis politiques, et de servir d'instrument à l'émergence d'une véritable citoyenneté au Maroc.

Durant la période pré-coloniale, les confréries religieuses étaient les seules associations qui, d'une part, possédaient une véritable structure interne, et, d'autre part, donnaient à l'individu le sentiment d'appartenir à une communauté dont les frontières dépassaient celles de la tribu, de la famille, du *darb*, ou du village. Chaque confrérie regroupait les disciples d'un homme saint, qui avait généralement développé une nouvelle approche d'union avec le Divin, dans la tradition soufie. À chaque confrérie était généralement affilié tout un réseau de *zâwiyât* – cellules dotées de locaux qui servaient de lieu de prière, de réflexion, d'instruction religieuse, et de rassemblement pour les membres de la confrérie.

Ce qu'il faut souligner, ici, c'est l'ancrage particulièrement profond au Maroc des confréries religieuses, parmi lesquelles on peut mentionner les Tidjaniyya, Thouamiyya, Qadiriyya, Kittaniyya, Aissaoua, Derqaoua, et Hamadcha. Ainsi a-t-on pu dire qu'au XIX^e siècle, tout marocain – citadin ou rural – appartenait à une confrérie. Ceci donnait aux confréries un pouvoir politique potentiel énorme, que plusieurs d'entre elles n'hésitèrent pas à utiliser au fil de l'histoire, que ce soit pour repousser les envahisseurs chrétiens au XVI^e siècle, pour résister aux ambitions de la dynastie Alawite par la suite, pour s'opposer à la pénétration française initiale lors de l'instauration du protectorat, ou, finalement, pour coopérer avec les Français contre le trône (Julien, 1978 : 151-152). Ajoutons que l'appartenance à une confrérie religieuse s'accompagnait de nombreuses obligations sociales. Les membres d'une même confrérie se considéraient comme fils et filles du fondateur de l'ordre, liés l'un à l'autre par un devoir d'entraide et d'assistance mutuelle (Hoffman, 1967 : 125). Au sein d'une *zâwiya*, les relations étaient encore plus étroites.

L'établissement du protectorat français en 1912 eut pour conséquence de réduire l'autonomie des communautés urbaines et rurales. La campagne de « pacification », complétée en 1925, et la mise en place d'une administration centralisée affaiblirent les réseaux traditionnels d'entraide. Toutefois, la lutte contre le colonisateur donna également naissance à de nouvelles associations à vocation directement politique. Au milieu des années vingt, des étudiants formés en français créèrent à Rabat plusieurs sociétés secrètes dont le but était de résister à la présence de plus en plus massive de l'administration française. Ces sociétés devinrent très rapidement de véritables pépinières du mouvement nationaliste. La plupart d'entre elles acquirent également une connotation religieuse en se liant au mouvement salafiste. Les membres de ces sociétés formèrent l'armature du parti nationaliste de l'Istiqlal, créé en 1944, qui devint rapidement le fer de lance de la lutte pour l'indépendance. Entre temps, la notion d'association au sens moderne du terme avait été introduite au Maroc par l'intermédiaire d'un décret (*dahir*) promulgué en 1941. Ce décret interdisait aux Marocains de créer des associations, réservant ce bénéfice aux Français et aux étrangers, et rendant la création d'associations sujettes à l'accord des pouvoirs publics du protectorat (Ghazali, 1995 : 8).

En règle générale, la période coloniale (1912-1956) eut pour effet de réduire les possibilités d'apparition d'une véritable société civile au Maroc. Le paternalisme et l'arrogance des autorités françaises, ainsi que leur refus d'accepter une implication réelle des populations « protégées » dans les affaires

publiques, n'étaient certes pas favorables à la vie associative. Et lorsque l'indépendance fut acquise, la centralisation de l'État, son implication croissante dans la vie économique et ses préoccupations sécuritaires – tout comme les efforts exercés par les partis issus du Mouvement national afin de renforcer leur influence sur la société – retardèrent la capacité des populations à prendre elles-mêmes en main leur destin. Il faudra donc attendre le milieu des années quatre-vingt pour que l'on puisse évoquer l'émergence d'une société civile au Maroc.

Évolution du cadre légal régissant les associations de l'indépendance (1956) aux années quatre-vingt

Le 15 novembre 1958, le régime instaure la liberté d'association par l'intermédiaire d'un dahir qui définit l'association comme « une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun de façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices » (article premier)¹. La principale caractéristique de ce dahir est l'esprit libéral qui l'inspire, que ce soit par rapport aux restrictions considérables qui avaient existé sous le protectorat, ou par comparaison avec les législations adoptées dans les pays arabes et africains au lendemain des indépendances (Ghazali, 1991 : 245). Le dahir garantit en effet à tout citoyen la liberté d'adhérer à toute association de son choix, et n'interdit que les associations « fondée(s) sur une cause illicite », « contraire(s) aux lois et aux bonnes mœurs », ou dont le but serait « de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme monarchique de l'État » (article 3).

Si la législation adoptée en 1958 est libérale, il n'en est pas toujours de même de son application. Les pouvoirs publics se montrent instinctivement méfiants envers le mouvement associatif. En conséquence, peu d'associations voient le jour qui ne soient contrôlées, directement ou indirectement, par l'État. De plus, en 1973 – au lendemain de l'État d'exception, lié aux deux tentatives de renversement de la monarchie par les militaires (en 1971 et 1972), et alors que les relations entre le pouvoir et la société restent tendues – d'importantes limitations sont apportées à la liberté d'association. Ainsi, un dahir adopté le 10 avril 1973 permet un encadrement plus rigoureux des associations par le pouvoir. Désormais, aucune association n'a le droit d'exister qui n'a fait l'objet d'une « déclaration préalable » aux autorités compétentes. Dans le dahir de 1958, par contre, les seules associations tenues de faire une déclaration préalable étaient celles qui voulaient acquérir une capacité juridique. De plus, alors que dans le texte de 1958 la déclaration préalable était une condition suffisante à l'acquisition de la capacité juridique, il n'en est pas de même dans le dahir de 1973. Désormais, la capacité juridique n'est acquise que suite à la délivrance d'un récépissé par les autorités, après réception par ces dernières du dépôt du dossier constitutif de l'association. Ainsi, simple-

1. Une association peut avoir certaines activités et intérêts à but lucratif, mais ces activités et intérêts ne peuvent constituer la motivation principale des individus qui deviennent membres de l'association. Une association n'est pas autorisée à partager tout gain pécuniaire ou matériel entre ses membres, mais peut utiliser ces bénéfices afin de survivre ou d'étendre ses activités en tant qu'association.

ment en refusant de délivrer un récépissé (qui équivaut à un accusé de réception), les autorités peuvent empêcher la constitution légale d'une association. Qui plus est, elles peuvent agir de la sorte pour une durée indéterminée, puisque le dahir de 1973 ne fixe aucun délai dans lequel les autorités sont tenues de délivrer le récépissé attestant réception du dossier. Une association ne respectant pas ces dispositions peut être dissoute immédiatement, et ses fondateurs et dirigeants peuvent faire l'objet d'un emprisonnement variant de trois mois à deux ans, et d'une amende de 10 000 à 50 000 dirhams.

Le dahir de 1973 eut donc pour effet de transformer le système libéral de la déclaration préalable en un système beaucoup plus restrictif de demande d'autorisation, par lequel les pouvoirs publics peuvent empêcher la constitution d'une association simplement en ne répondant pas à sa demande de reconnaissance légale. Ce système – qui reste en vigueur au moment où ce travail est rédigé (août 1999), mais qui devrait faire l'objet d'une révision prochaine – donne aux autorités un puissant moyen de contrôle du mouvement associatif. Il leur permet d'interdire les associations dont les objectifs, fondateurs, administrateurs ou animateurs ne sont pas vus d'un bon œil par l'État.

Notons au passage que les autorités locales pèchent souvent par excès de zèle et vont bien au-delà de ce qu'exige la loi. Par exemple, elles procèdent fréquemment à une enquête de police avant le dépôt des statuts, et non après comme le stipule la loi. Les autorités administratives exigent également de manière fréquente des documents qui ne sont pas mentionnés dans la législation. En règle générale, les blocages et tracasseries administratives sont d'autant plus forts que l'on s'éloigne du centre du pouvoir. Ainsi, les *caïds* et *muqaddem* sont plus tatillons que les gouverneurs de province, eux-mêmes moins indulgents envers la mouvance associative que les chefs de division des ministères.

Finalement, l'État exerce aussi une influence déterminante de par sa capacité à octroyer ou refuser le label « d'utilité publique ». Ce dernier offre de tels avantages que son octroi peut entraîner le succès immédiat d'une association. Il lui permet notamment de recevoir des dons et legs, de posséder des valeurs immobilières, de bénéficier d'avantages fiscaux et d'organiser des manifestations destinées à collecter des fonds – autant de prérogatives interdites aux autres associations, qui ne peuvent vivre que des cotisations de leurs membres et de dons divers. En outre, les ONG reconnues d'utilité publique ne se heurtent plus à la méfiance et à la résistance de l'administration. Bien au contraire, elles voient les collectivités locales mettre à leur disposition des salles de conférence, prendre en charge une partie du coût de certaines actions, et même mettre à leur disposition des fonctionnaires rémunérés par leur administration d'origine. Gage de crédibilité et de respectabilité, le label d'utilité publique garantit l'accès aux responsables de l'appareil d'État, et facilite les contacts divers avec les organismes internationaux, qui sont sources d'importants financements. Il va sans dire que le statut d'utilité publique est très difficile à obtenir, et que la propension des pouvoirs publics à l'octroyer est fonction de deux variables principales : la présence au sein de la direction de l'ONG de personnes connues en qui l'État ait confiance, et le type de mission que l'association en question s'est donnée (l'administration se montrant d'autant plus favorable envers l'association que celle-ci remplit une fonction complétant l'action de certains ministères).

La loi sur les associations, et la manière arbitraire dont elle est souvent appliquée, sont donc anachroniques et en déphasage par rapport au rôle désormais dévolu aux ONG par l'État lui-même. Il n'est pas surprenant que la révision du statut juridique des ONG soit depuis longtemps une de leurs demandes principales. En 1998-1999, une nouvelle dynamique est apparue qui devrait conduire sous peu à une réforme. D'une part, le gouvernement Youssoufi travaille depuis l'été 1998 sur un projet de loi dont l'essentiel serait d'éliminer la plupart des restrictions introduites par le décret de 1973. D'autre part, Espace associatif - une structure de coordination et de concertation entre ONG créée fin 1996 - lança en 1998 une campagne nationale visant à une refonte complète du code des associations. Cette action de grande envergure donna lieu à de nombreuses tables rondes et à des rencontres régionales (notamment à Casablanca, Rabat, Marrakech, al-Hoceima, Safi, Khemisset, et Kenitra). Réunissant des centaines de cadres associatifs sur l'ensemble du territoire, ces réunions aboutirent notamment à la formulation d'un « Mémoire pour la réforme du régime juridique des associations ». Le 13 janvier 1999, une délégation de quinze membres représentant plus de cent associations remit ce mémoire au Premier ministre Youssoufi. Les demandes principales figurant dans ce mémoire comprennent : l'élimination de la nécessité de déclaration aux autorités publiques dans le processus de création d'une association (ce qui équivaldrait à un retour aux dispositions du décret de 1958, qui ne prévoyait la déclaration préalable que pour les associations qui désiraient jouir de la capacité juridique) ; le renforcement des moyens financiers des associations (notamment par l'élimination de l'interdiction de constitution d'un patrimoine) ; une plus grande transparence dans l'attribution du label « association d'utilité publique » et l'élimination de la clause selon laquelle une association « dont l'activité est de nature à troubler l'ordre public » peut être suspendue, dans la mesure où cette clause ouvre la porte à l'arbitraire.

L'essor des associations depuis la fin des années quatre-vingt : à la recherche d'une explication

La vitalité remarquable que connaît le mouvement associatif marocain depuis la fin des années quatre-vingt reflète les mutations démographiques, sociales, politiques, économiques, et culturelles en cours dans le royaume. Elle traduit avant tout la montée en puissance des couches moyennes jeunes et alphabétisées de la société urbaine. Ce sont elles qui ont choisi les ONG comme moyen d'action privilégié, particulièrement lorsqu'elles se méfient des partis et des syndicats, dont elles connaissent fort bien les faiblesses. Confronté à ce phénomène, le régime a eu la sagesse de ne pas s'y opposer. Peut-être a-t-il réalisé qu'il valait mieux pour lui que les nouvelles aspirations des classes moyennes prennent la forme d'associations de développement - voire de défense des droits de l'homme, de promotion de la culture berbère, ou de lutte contre la corruption - plutôt que de groupuscules motivés par des utopies religieuses. Le cas échéant, les pouvoirs publics peuvent même espérer mobiliser le dynamisme associatif contre la mouvance intégriste. On peut d'ailleurs penser que de telles considérations ont joué un rôle important dans la plus grande latitude offerte aux associations berbères depuis le début des années quatre-vingt-dix.

Le Makhzen est lui-même à l'origine de l'apparition d'un certain type d'associations, connues sous l'appellation d'« associations régionales ». Dans la section qui suit, nous reviendrons en détail sur ces associations, toutes gérées par des proches du Palais et dont les activités principales se situent dans l'action économique, sociale et culturelle.

Notons toutefois ici que l'on peut voir dans ces associations un effort d'intégration des nouvelles élites urbaines dans les circuits du Makhzen. Dans une société de plus en plus urbanisée et ouverte sur l'extérieur, l'État se devait de développer de nouveaux soutiens au sein des couches moyennes éduquées et modernistes qui jouent un rôle économique, social et politique croissant. La stratégie qui, dans les années soixante et soixante-dix, avait consisté à s'appuyer sur les notables ruraux ne permettait plus d'assurer un niveau de contrôle social et politique adéquat.

De plus, les partis politiques fondés dans le but de consolider les assises du régime parmi ces nouvelles classes moyennes - le Rassemblement national des indépendants (RNI) en 1978 et l'Union constitutionnelle en 1983 - n'avaient que très partiellement réussi dans cette tâche. Dans ce contexte, les associations régionales pouvaient remplir une fonction très utile d'identification, de recrutement et d'encadrement des nouvelles élites citadines, ainsi que d'implication de ces élites dans la prise en charge de problèmes que l'État n'a plus ni les moyens ni le désir de résoudre par lui-même.

L'action du mouvement associatif marocain a d'autre part été grandement facilitée par les contraintes externes auxquelles le régime doit faire face depuis les années quatre-vingt. Celles-ci prennent plusieurs formes. Il y a tout d'abord la question de l'image de marque du Maroc à l'étranger. Les responsables marocains ne veulent plus que, dans les assises internationales ou lorsqu'ils voyagent à l'étranger, on leur pose des questions sur les « déficits démocratiques » du royaume. Ils ne veulent plus que, comme ce fut le cas en 1992, l'aide financière européenne au Maroc ne soit compromise par des questions comme celle des prisonniers politiques. En conséquence, il a bien fallu que le Maroc donne des gages de démocratie. L'un de ces gages est l'existence - ou l'apparence - d'une société civile dynamique, indépendante des autorités.

Le nouveau discours de l'État marocain vantant les bienfaits de la société civile et la tolérance croissante qu'il a montrée envers les associations constituent donc en partie une stratégie de légitimation vis-à-vis de l'opinion publique internationale.

Ainsi, lorsque l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH) fut créée en 1988, il n'était guère possible pour le régime d'adopter une attitude de confrontation à son égard. Les rapports d'Amnesty International et du Département d'État américain étaient déjà suffisamment critiques envers la situation des droits de l'homme au Maroc. Cette situation représentait également une source constante de tension avec le gouvernement français et un obstacle à des liens plus étroits avec l'Europe, et ce au moment même où le royaume s'appêtait à négocier un accord de libre-échange avec la CEE. La publication à Paris en 1990 du livre de Gilles Perrault, *Notre Ami le Roi*, ne fit que souligner le besoin urgent d'une réhabilitation de l'image internationale du Maroc. Tout ceci facilita la tâche de l'OMDH, qui bénéficia également de la

bienveillance de la presse française². Le souverain lui-même reconnut l'importance de ces pressions externes lorsqu'il annonça, dans son discours du 8 juillet 1994, sa décision de « tourner définitivement la page de ce que l'on appelle les prisonniers politiques », déclarant qu'il s'agissait là de « mettre un terme, d'une part, à la situation d'embarras et de doute à l'intérieur et, d'autre part, aux critiques tendancieuses de personnes malveillantes ou ennemies à l'étranger ».

Un processus similaire se déroula entre 1996 et 1998 dans le domaine de la lutte contre la corruption. On reviendra plus tard sur l'expérience de Transparency Maroc (Association marocaine de lutte contre la corruption), à qui il fallu deux ans (de janvier 1996 à janvier 1998) avant d'obtenir le fameux récépissé autorisant son existence. Ce qu'il faut souligner ici, c'est le rôle clé joué par le nouveau contexte international dans la légitimation du thème de la corruption comme objet de débat public « acceptable » au Maroc. On ne peut expliquer la tolérance dont ont soudainement fait preuve les autorités envers un sujet qui fut longtemps tabou dans le royaume sans prendre en compte la priorité accordée à la lutte contre la corruption par les organisations internationales, particulièrement la Banque mondiale, à partir de 1996.

De façon plus générale, les organisations internationales ont souvent servi de catalyseurs au développement de la société civile marocaine et à l'élargissement de la marge de manœuvre dont elle dispose. Les programmes qu'elles ont mis en place et les conférences qu'elles ont organisées ont manifestement influencé les fondateurs et animateurs d'ONG marocaines. Ainsi, la conférence de Nairobi en 1985 joua un rôle important dans le développement des associations féminines. De même, l'Association marocaine des droits des femmes (AMDF), créée en avril 1992, s'inspira clairement, comme le montrent ses statuts, de la convention de Copenhague pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Il est également révélateur que l'Union de l'action féminine (UAF) ait choisi le 7 mars 1992 - la veille de la Journée mondiale de la femme (déclarée comme telle par l'ONU en 1975) - pour lancer sa campagne en faveur de la réforme de la *mudawwana*, le Code marocain du statut personnel de la femme. Dans la lettre ouverte qu'elle envoya alors à la Chambre des députés, l'UAF jugea d'ailleurs bon de rappeler la signature par le Maroc de la convention de Copenhague et des résolutions de la Conférence de Nairobi, ajoutant que de tels engagements internationaux exigeaient « la révision de toutes les lois qui représentent un préjudice pour la femme, et à leur tête la *mudawwana* ou code du statut personnel » (al-Ahnaf, 1994 : 10). Quelques années plus tard, les préparations en vue de la conférence de Pékin de septembre 1995 donnèrent lieu à un bouillonnement intense au sein du milieu associatif féminin marocain. Plus récemment encore, les organisations féminines - UAF en tête - se mobilisaient dès janvier 1999 en vue de la marche mondiale des femmes prévue pour le 17 octobre 2000.

2. *Le Monde* consacra en quinze mois dix-sept articles à ce sujet. *Le Monde diplomatique* publia en décembre 1988 un très long article sur la question des droits de l'homme au Maroc. Quant à *Jeune Afrique*, il titrait la couverture de son numéro du 16 avril 1990 : « Droits de l'homme : Maroc sous haute surveillance ».

Les responsables d'associations marocaines qui agissent dans des domaines sensibles comme les droits de l'homme, le statut de la femme, l'identité berbère ou la lutte contre la corruption sont donc tout à fait conscients que le contexte international est désormais favorable à la discussion de sujets qui furent longtemps tabous. Un régime qui cherche à promouvoir une image d'ouverture démocratique peut difficilement interdire à sa population de débattre de problèmes qui sont à l'ordre du jour des organisations internationales. C'est d'ailleurs pour cela, par exemple, que les nouvelles associations berbères ont délibérément cherché à internationaliser leur cause, notamment en profitant des tribunes de l'ONU (Donnet, 1995 : 18). De même, la nouvelle dynamique associative qui agite les milieux berbères marocains depuis 1991 ne peut s'expliquer sans tenir compte de l'effet d'entraînement joué par la montée des revendications culturelles, régionalistes et linguistiques dans de nombreux pays. Y a également contribué l'actualité de la question berbère en Algérie, la multiplication des congrès internationaux sur les droits socio-culturels, et la promotion active de ces droits au sein des organisations internationales. Ainsi, la proclamation par les Nations unies de la décennie des peuples autochtones (1995-2005) permit à la mouvance associative berbère de souligner la légitimité internationale de ses aspirations. Il est également révélateur que les revues de cette mouvance, telles que *Tifinagh* et *Tidmi*, consacrent régulièrement des articles à des sujets tels que les droits des Indiens d'Amérique, « l'ethnocide » des Touaregs au Mali, ou la culture bretonne. Il s'agit là d'une stratégie à peine déguisée qui consiste à légitimer la revendication berbère marocaine (et à mobiliser l'opinion publique internationale derrière elle) en la présentant comme l'expression locale de revendications culturelles universelles.

Le désengagement de l'État et l'effet incitatif des financements internationaux constituent deux facteurs supplémentaires ayant contribué à l'essor des associations, particulièrement celles à vocation économique et sociale. La politique de libéralisation économique dans laquelle le Maroc s'est résolument engagé depuis l'adoption du programme d'ajustement structurel en 1983 a conduit l'État à se décharger sur les associations de responsabilités qui étaient auparavant de son ressort. Ce n'est pas un hasard si c'est dans le domaine de la santé – un des plus touchés par les coupes budgétaires opérées depuis le milieu des années quatre-vingt – que les ONG se sont développées le plus vigoureusement.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics se font en effet de plus en plus explicites : l'État ne peut plus tout faire – il n'en a ni les moyens, ni la volonté. Les associations sont donc encouragées à jouer un rôle plus actif dans le développement économique et social, les ministères concernés se chargeant au besoin de les épauler. L'Association marocaine de soutien et d'aide aux handicapés mentaux (AMSAHM), par exemple, coopéra avec le ministère de l'Éducation pour ouvrir une classe pour enfants trisomiques, et avec le ministère des Affaires sociales et de l'Artisanat pour la mise en place d'un projet de formation professionnelle pour adolescents trisomiques. L'État, et en particulier le ministère de l'Énergie, a également su tirer profit du dynamisme dont a fait preuve l'association Migrations et développement, qui se spécialise dans l'électrification des villages et la construction de minibarrages (Daoud, 1997). Ces efforts de partenariat entre pouvoirs publics et associations cons-

tituent un phénomène relativement récent, qui est d'ailleurs conforme à la vision exprimée par le roi lors d'un discours prononcé le 3 mars 1988, à l'occasion de la Fête du Trône.

Le souverain y soulignait que le rôle de l'État ne devait plus être « d'assistance et de prise en charge » mais « d'accompagnateur et de garant du bon fonctionnement de l'économie libérale ». Depuis, les porte-parole gouvernementaux n'ont cessé de rationaliser les coupes budgétaires en insistant sur les bienfaits du bénévolat et les avantages de l'action associative par rapport à l'action étatique. Ainsi est-il devenu fréquent d'entendre des responsables gouvernementaux vanter les mérites des ONG : proches du terrain, à l'écoute des populations et donc particulièrement capables de mobiliser ces populations et de les associer à des actions d'intérêt public.

Au Maroc comme ailleurs, le déclin de l'État providence et la progression de l'idéologie économique libérale se sont également accompagnés d'une réhabilitation de la notion de profit, d'un nouvel éloge de l'initiative privée et d'une revalorisation de l'entreprise. Cette révolution dans les mentalités et la culture économique explique en grande partie la multiplication d'associations qui se donnent pour objectif d'encourager la petite et moyenne entreprise. Il y a vingt ans, de telles associations étaient tout à fait inconcevables.

On peut aussi lire dans la tolérance relative manifestée par les pouvoirs publics envers le secteur associatif une stratégie destinée à prévenir une politisation de l'islam à un moment où la mouvance intégriste pourrait bénéficier du retrait de l'État. Alors que s'amplifient les phénomènes de marginalité et d'exclusion sociale, les autorités se doivent d'empêcher l'installation d'un sentiment de désespoir parmi les couches les plus défavorisées. Ces dernières pourraient en effet succomber à l'appel de l'intégrisme, ou s'exprimer à travers des révoltes spontanées et anomiques. Les émeutes de juin 1981 à Casablanca, de janvier 1984 dans plusieurs villes, et de décembre 1990 à Fès sont là pour rappeler aux gouvernants que les risques d'explosion sociale sont réels.

Dans cette optique, les ONG actives dans les domaines de la santé, de l'emploi et de l'aide aux plus démunis présentent pour les pouvoirs publics le grand avantage de suppléer aux défaillances d'un État obligé de réduire considérablement les budgets sociaux. Certains animateurs d'ONG ne cachent d'ailleurs pas leur peur de l'intégrisme au cas où l'État viendrait à s'effacer. Ces craintes sont généralement formulées de manière elliptique et indirecte : on parle par exemple des « dérives possibles » créées par « les mouvements d'intolérance » qui agitent la région. De telles inquiétudes expliquent la tendance des responsables associatifs marocains à se positionner en partenaires et non en concurrents de l'État.

Finalement, l'existence de financements étrangers destinés aux ONG a également joué un rôle clé dans le développement du mouvement associatif marocain. Parmi les ONG marocaines qui ont rencontré le plus grand succès, beaucoup ont débuté et survécu grâce à une aide internationale ou à une « locomotive » au moins en partie étrangère : organismes internationaux, fondations étrangères (allemandes en particulier), gouvernements occidentaux, Marocains ayant séjourné très longtemps en Europe, couples « mixtes »

(souvent franco-marocains), ou étrangers vivant au Maroc depuis longtemps³. De plus, depuis le début des années quatre-vingt-dix, une des conditions posées par la plupart des organisations internationales et des gouvernements occidentaux pour financer certains projets dans les pays en voie de développement est qu'au moins une ONG soit impliquée dans la réalisation du programme en question. Au Maroc, cet effort de promotion de la société civile par des acteurs extérieurs a procuré à de nombreuses associations les ressources qui leur ont permis de survivre et de mener à bien leurs activités. Ainsi, la plupart des ONG marocaines actives dans l'action sociale reçoivent un soutien financier extérieur. Certaines ONG - telles que l'Association marocaine de solidarité et de développement (AMSED) - se chargent d'ailleurs d'identifier les sources internationales de financement des associations et de faire connaître l'existence de ces bailleurs de fonds potentiels à d'autres ONG marocaines.

Afin d'éviter la duplication de projets et de limiter le nombre d'interlocuteurs auxquels ils ont à faire, les bailleurs de fonds ont également encouragé la mise en place de structures de coordination, formelles et informelles, entre ONG marocaines, et parfois entre ONG marocaines et ONG étrangères. Ainsi, la fondation allemande Friedrich Ebert a financé le Collectif 95-Maghreb Égalité. Ce collectif fut créé à l'initiative d'associations féminines, de chercheurs, et d'intellectuels du Maroc, d'Algérie et de Tunisie, en vue de préparer la quatrième conférence mondiale des Nations unies pour la femme, tenue à Beijing en septembre 1995. Depuis, le collectif a réussi à se maintenir. Grâce au dynamisme dont ont fait preuve ses leaders (notamment Rabéa Naciri et Leïla Rhiwi), il a conduit un travail important de sensibilisation et de lobbying⁴. De même, ce sont des organisations internationales, en particulier Catholic Relief Services, Terre des Hommes et ENDA (Environnement, développement, action) qui sont à l'origine de la première initiative de regroupement d'ONG marocaines, le GONG (Groupement d'ONG). Créé en 1990, le GONG servit pour un temps de cadre informel de dialogue entre ONG, organisa des réunions régulières de leurs dirigeants et, pendant deux ans (1993-1994), il publia même un bulletin trimestriel de liaison intitulé *Dialogue associatif*. Malheureusement, il cessa de fonctionner à la suite, en partie, de dissensions internes. Mais une nouvelle structure de concertation et de coordination

3. On peut citer les exemples suivants : l'AMAPPE (Association marocaine d'appui à la promotion de la petite entreprise), fondée par Françoise et Abdou Bouchanine (la première étant une sociologue de nationalité belge) et dont les activités furent financées au départ par la fondation allemande Friedrich Ebert ; ADRAR (Association de développement rural), créée par Michèle Kasriel, ethnologue française ayant fait une thèse sur la vallée d'Imilchid, dans le Haut-Atlas ; l'AMSAHM (Association marocaine de soutien et d'aide aux handicapés mentaux), qui fut soutenue par Caritas et l'Ambassade de France ; l'ALCS (Association de lutte contre le SIDA) qui n'aurait pu survivre sans le soutien de l'OMS, de l'organisation américaine Catholic Relief Services (CRS), du gouvernement français, et de l'Union européenne ; et l'AMSED (Association marocaine de solidarité et de développement) qui n'aurait vu le jour sans l'assistance du CRS, de l'USAID et du PNUD.

4. En décembre 1998, avec le concours de la fondation Friedrich Ebert, le collectif publia son rapport annuel 1996-1997, intitulé « Violations flagrantes des droits et violence à l'égard des femmes au Maghreb ». Ce rapport documente de façon précise et à partir d'observations détaillées recueillies sur le terrain l'ampleur de la violence contre les femmes et son aspect multiforme. Il donna lieu à une conférence et à de nombreux commentaires de presse, permettant ainsi, comme l'explique Rabéa Naciri dans le préambule de ce rapport, de « rompre le silence autour des violations et des violences qui constituent un quotidien non seulement banalisé mais souvent institutionnalisé par les États à travers, entre autres, l'école et la norme juridique ».

entre ONG, Espace associatif, est apparue depuis décembre 1996. Tout comme les autres tentatives de regroupement dont il a été question ci-dessus, Espace associatif doit son existence à un financement extérieur, en provenance notamment du Canada, des Pays-Bas, et de la fondation Friedrich Ebert. En 1999, un projet de soutien d'Espace associatif par l'ambassade des États-Unis à Rabat était à l'étude.

L'existence de fonds extérieurs importants réservés aux ONG de développement économique et social explique en partie l'encouragement que les autorités marocaines ont donné à ce segment du mouvement associatif. À un moment où les contraintes budgétaires forcent l'État à se retirer de nombreux domaines, ce dernier cherche à utiliser les associations comme canaux de drainage du financement extérieur. Il assume ainsi un nouveau rôle : celui d'intermédiaire entre bailleurs de fonds et ONG locales. Ainsi, depuis 1995, les principales ambassades occidentales et les représentants d'organisations internationales se voient remettre par le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération certaines listes identifiant les organisations marocaines œuvrant dans des domaines précis. Il s'agit là pour l'État d'orienter les bailleurs de fonds vers les associations qui bénéficient de sa confiance. Parmi ces dernières se retrouvent inévitablement les fameuses « associations régionales », dont on parlera dans la section qui suit. Une des fonctions principales de ces associations est en effet de capter une partie de l'aide internationale disponible pour le soutien d'opérations économiques, sociales et culturelles. Leurs dirigeants étant proches du Palais, ils peuvent dialoguer directement avec les représentants d'ambassades étrangères et d'organisations internationales et mettre en place des programmes d'action communs sans attirer la méfiance des autorités. Il n'est donc pas surprenant que le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), l'OMS (Organisation mondiale de la santé) et l'Unesco (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture) aient contribué à plusieurs de leurs projets.

Le secteur associatif marocain actuel : état des lieux

On peut classer les associations marocaines en fonction de deux critères : leur degré d'autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics et la nature de leurs activités. Ceci permet de distinguer trois catégories : les fameuses « associations régionales » (parfois qualifiées dans le royaume d'« organisations non gouvernementales »), les ONG à vocation économique et sociale, et celles qui exercent leurs activités dans des domaines politiquement sensibles.

Loin de représenter la manifestation d'une émancipation progressive de la société par rapport à l'État, les associations régionales ont toutes été créées, à partir du milieu des années quatre-vingt, par des personnalités proches du Palais, influentes au sein de l'appareil d'État ou des milieux d'affaires. Ainsi, le président-fondateur de l'association Ribat al-Fath à Rabat n'est autre que Abdelfettah Frej, l'ancien directeur du Secrétariat particulier du roi Hassan II ; celui de l'association Bou Regreg à Salé est Mohamed Aouad, ancien chef de cabinet de Mohamed V et conseiller du roi Hassan II, ancien ambassadeur (à Madrid, Alger, Tunis et Rome) et ex-ministre (des PTT, puis de la Défense nationale). L'association Fès-Saïss fut établie par Moulay Ahmed Alaoui, cousin du roi Hassan II, ancien ministre d'État, ex-ministre de l'Information et direc-

teur des deux principaux journaux de langue française, *Le Matin du Sabara* et *Maroc-Soir*. Le président actuel de l'association Fès-Saïss est Mohamed Kabbaj, polytechnicien, diplômé de l'École nationale des ponts et chaussées, membre du bureau politique de l'Union constitutionnelle, ministre des Finances de mars 1995 à juillet 1997, et ancien ministre de l'Équipement, des Travaux publics et de la Formation professionnelle. Le fondateur et ex-président de l'association Grand Atlas à Marrakech est Mohamed Mediouri, chef de la Sécurité royale sous Hassan II, tandis que son président actuel est Taïb Chkili, un ancien ministre de l'Éducation nationale. Le Président-fondateur de l'association Sauvegarde, Promotion et Développement de la Ville d'Essaouira est André Azoulay, conseiller économique et financier du roi Hassan II. Le président de l'association al-Mouhit, à Assilah, est Mohamed Benaïssa, ancien ministre de la Culture qui fut également ambassadeur du Maroc aux États-Unis jusqu'à sa nomination en tant que ministre des Affaires étrangères en 1999. Le Président de l'association Carrières centrales, à Casablanca, est Belyout Bouchentouf, père d'un gendre du roi Hassan II. Quant au président de l'association Angad al-Maghrib al-Charqui à Oujda, il s'agit d'Ahmed Osman, beau-frère du roi Hassan II, ancien Premier ministre, fondateur et président du RNI (Rassemblement national des indépendants) et ex-président de la Chambre des représentants (1984-1992).

À en croire leurs porte-parole, ces associations ne jouent aucun rôle politique. Elles ont simplement pour objectif de contribuer au développement économique, social et culturel de leur localité. Ainsi organisent-elles des activités qui ont pour but de protéger, restaurer et mieux faire connaître le patrimoine architectural et historique de leur ville ou de leur région. Elles participent également à de nombreuses opérations de développement : rénovation et modernisation des infrastructures, soutien à la petite et moyenne entreprise, aide aux enfants de familles démunies, actions culturelles et sportives pour la jeunesse, lutte contre l'analphabétisme, etc.

Il serait erroné de voir dans les associations régionales une manifestation du dynamisme de la société civile. Créées par le haut, ces associations « ne recherchent ni bases de soutien, ni électeurs, ni adhésions massives » (Bradley & Mennouve, 1994 : 20). Leur but essentiel est plutôt le renouvellement, la diversification et l'élargissement des élites locales sur lesquelles s'appuie le régime. Dans cette optique, les nombreuses soirées et activités culturelles et sportives qu'elles organisent, et auxquelles n'assistent d'ailleurs que leurs propres membres, ont peut-être pour principale fonction de faciliter la cristallisation de sentiments de *'asabiyya* (esprit de corps) dans leurs rangs. Nous sommes donc confrontés ici non à l'émergence d'une nouvelle citoyenneté, mais à une modernisation de la pratique clientéliste du Makhzen.

Contrairement aux associations régionales, les ONG à vocation économique et sociale ont été créées par la société civile et possèdent donc une certaine autonomie vis-à-vis de l'État. Toutefois, en raison de la nature de leurs activités, ces associations ont souvent bénéficié de la bienveillance – voire de l'encouragement – des pouvoirs publics, ce qui les différencie très nettement de celles dont l'activité s'exerce dans des domaines politiquement sensibles. Outre leur indépendance relative à l'égard des autorités, les ONG à vocation économique et sociale se caractérisent par le fait qu'elles ont investi des domaines « techniques » dans lesquels l'État n'était pas très présent, hésitait à

s'engager, ou était forcé de se retirer en raison de contraintes budgétaires. De telles ONG sont désormais actives dans pratiquement tous les champs d'action possibles, y compris au sein de nouveaux domaines comme la défense des consommateurs ou la protection de l'environnement⁵. On peut toutefois distinguer quatre secteurs d'intervention principaux : la santé, l'intégration de la femme dans la vie professionnelle, la promotion des petites et moyennes entreprises et le développement rural⁶.

La santé est un domaine dans lequel de nombreuses ONG marocaines ont remporté un grand succès. Ceci est dû non seulement au dynamisme et au dévouement de leurs fondateurs et animateurs, mais également au fait qu'elles répondent à un réel besoin et comblent un vide croissant au niveau de l'État. On pense, par exemple, à l'Association marocaine de soutien et d'aide aux handicapés mentaux (AMSAHM), qui s'est donné pour mission principale la prise en charge d'enfants trisomiques et leur intégration scolaire, ou à l'Association de lutte contre le sida (ALCS), qui joue un rôle important dans la sensibilisation du public à une maladie dont il reste difficile de parler publiquement dans un pays musulman. Les sections de l'ALCS à Rabat, Casablanca, Fès, Meknès, Agadir, Safi, Marrakech et Tanger assurent une permanence quotidienne, offrent conseils et renseignements, organisent des campagnes d'information et apportent un soutien psychologique et financier aux personnes contaminées par le VIH. En coopération avec le ministère de l'Éducation nationale, l'ALCS fait de la prévention dans les écoles et les lycées, et sensibilise les milieux de prostitution, notamment à Casablanca, Safi et Marrakech. À Casablanca, Agadir, Rabat et Tanger, elle a des centres de diagnostic anonymes et gratuits qui fonctionnent toute l'année. Il existe des dizaines d'autres associations de santé dont l'action mérite d'être reconnue. Parmi celles-ci, on peut citer l'Association des parents et amis d'enfants psychotiques à Rabat, l'Association marocaine de planification familiale, l'Association d'aide aux paralysés du Sud du Maroc à Marrakech, l'Association de Rabat-Salé d'aide médico-sociale aux tuberculeux, l'Association d'aide aux handicapés moteurs, l'association « Hanane » de protection des handicapés physiques et mentaux, et l'association « Heure joyeuse » à Casablanca.

Depuis une vingtaine d'années, les femmes marocaines actives dans les milieux professionnels et d'affaires ont cherché à s'organiser en associations. L'Organisation des femmes de carrières libérales et commerciales fut la première à apparaître au milieu des années soixante-dix. Elle fut suivie par l'Union des femmes universitaires (1979), l'Amicale des cadres féminins des administrations publiques et semi-publiques (1980), l'Association des femmes

5. Parmi les ONG actives dans le domaine de l'environnement, on retiendra notamment l'association « Je recycle », le Mouvement national des écologistes au Maroc, l'Association écologique marocaine, et l'Association pour la lutte contre l'érosion, la sécheresse et la désertification au Maroc. Toutes ces ONG sont apparues au début des années quatre-vingt-dix et ont pour but de sensibiliser les populations aux problèmes de l'environnement. D'autres associations servirent de pionnières dans ce domaine comme l'Association marocaine pour la protection de l'environnement-Khemisset (ASMAPEK) créée en 1979 par un enseignant du secondaire et l'Association Homme et environnement (AHE), établie en 1982 à Fès par un avocat.

6. Ces catégories ne sont pas totalement hermétiques les unes par rapport aux autres. Par exemple, de nombreuses associations actives au niveau de l'aide à la petite et moyenne entreprise se donnent également pour mission de promouvoir l'entreprise féminine.

artistes (1992), le Comité des femmes journalistes (1992), et l'Association marocaine des assistantes sociales (1993).

Au cours des dix dernières années, de nombreuses ONG sont apparues qui se sont donné pour objectif l'insertion dans le processus de développement des femmes originaires des milieux les plus défavorisés. Ces associations se spécialisent dans l'alphabétisation, la formation professionnelle et la mise en place d'activités génératrices de revenus. On peut mentionner l'association Iligh (fondée en 1986), dont les activités sont concentrées dans le Souss et à Casablanca, et qui est particulièrement active dans l'alphabétisation des femmes berbères. Toutefois, une des expériences les plus significatives dans ce domaine est menée depuis près de quinze ans par l'Association solidarité féminine (ASF), que préside à Casablanca Aïcha Ech-Chenna (« la mère Teresa du Maroc »). Assistante sociale à la retraite qui travaillait depuis longtemps comme bénévole au sein de plusieurs associations d'entraide, Aïcha Ech-Chenna lance en 1985 des « cantines solidarité féminine », vouées à l'accueil de femmes abandonnées et de mères célibataires (souvent d'anciennes petites bonnes abusées par leurs patrons et rejetées par leurs famille et entourage). L'ASF apprend alors à ces femmes à subvenir à certains de leurs besoins en vendant des repas chauds bon marché dans les quartiers pauvres. Depuis, les activités de l'ASF se sont considérablement développées et comprennent cours d'alphabétisation, formation de couture et de broderie, et soutien psychologique. L'objectif ultime de l'association est de permettre à ces femmes marginalisées et rejetées de reprendre confiance en elles, de devenir indépendantes et de se réinsérer progressivement dans la société. Les efforts soutenus et courageux d'Aïcha Ech-Chenna lui valent en 1995 le prix de l'Association française des droits de l'homme. En 1997, l'ASF contrôlait deux restaurants, deux cantines scolaires, et quatre kiosques de ventes alimentaires. Les bénéfices ainsi générés permettaient de faire vivre une trentaine de mères célibataires, employées par ces institutions, et de financer un système de crèches pour leurs enfants ainsi qu'un programme d'alphabétisation (Métais, 1995 ; Zouari, 1997 ; Ech-Chenna, 1997).

Au début des années quatre-vingt-dix, de nombreuses associations sont apparues dans les domaines de la promotion de l'esprit d'entreprise et de l'aide aux petites et moyennes entreprises (PME). Citons notamment : l'Association marocaine de solidarité et de développement (AMSED), l'Association marocaine d'appui à la promotion de la petite entreprise (AMAPPE) et l'association Espace-Point de départ (ESPOD). L'AMSED a pour vocation de promouvoir l'esprit d'entreprise dans les écoles et les universités, ainsi que d'aider les entrepreneurs à se former, à réaliser des études de faisabilité, ou à démarrer leur entreprise. Elle leur apprend notamment à présenter un dossier crédible aux organismes bailleurs de fonds. Elle assiste aussi les petits entrepreneurs en butte à des difficultés financières soit par un apport en capital, soit par une aide technique dans l'élaboration des plans de relance. L'AMAPPE s'emploie surtout à développer l'esprit d'entreprise : elle organise des séminaires de formation continue pour jeunes entrepreneurs. ESPOD, quant à elle, s'est fixé pour objectif de soutenir l'entrepreneuriat féminin, notamment en facilitant l'accès au crédit ainsi que les contacts entre femmes d'affaires.

Il existe au Maroc des dizaines d'autres associations du même genre, même si leur action est plus limitée que celle des trois organisations précé-

dentes : Association marocaine des jeunes promoteurs, Association marocaine des jeunes entrepreneurs, Club des jeunes promoteurs du Sud, Association des jeunes entrepreneurs de Rabat, Association de soutien aux jeunes entrepreneurs de Rabat, Club des jeunes entrepreneurs de Casablanca, Association des jeunes entrepreneurs de Meknès, de Mohammedia et de Beni Mellal, etc. La plupart d'entre elles sont apparues à la suite de la création, en 1990, du Conseil national pour la jeunesse et l'avenir (CNJA), organisme public chargé de promouvoir la création d'emploi pour les jeunes.

Il n'y a pas très longtemps encore, le dynamisme associatif restait un phénomène exclusivement urbain. Ceci est en train de changer avec l'apparition, dans le monde rural, d'associations qui mettent en œuvre des projets d'électrification, d'amélioration des systèmes d'irrigation ou d'aménagement d'écoles et de dispensaires. Le fondateur de ces ONG est généralement issu de la communauté villageoise, mais a acquis, en ville ou à l'étranger, formation et situation.

L'exemple de l'association Migrations et développement (M&D), qui fait l'objet du livre passionnant de Zakya Daoud (1997), mérite d'être cité. Créée en 1986 par Lahoussain Jamal, un travailleur émigré retournant au pays après son licenciement des usines Pechiney, cette ONG lance ou soutient plusieurs projets de développement (électrification, irrigation, alphabétisation, santé) dans les communautés villageoises de sa région d'origine (cercle de Taliouine, province de Taroudant, dans l'anti-Atlas). L'assistance technique qu'elle offre M&D s'étend de la conception au suivi et à l'évaluation des projets. De plus, M&D assure la mise en contact des associations locales associées à ses actions avec les responsables de l'État, ainsi qu'avec des partenaires internationaux potentiels.

Parmi la multiplicité d'associations politiques actives au Maroc, nous ne retiendrons que quatre principaux types : les associations de défense des droits de l'homme, les associations de promotion du statut personnel de la femme, les associations culturelles berbères et les associations de promotion de la citoyenneté.

Avant 1988, les deux principales associations de défense des droits de l'homme au Maroc étaient contrôlées par les partis politiques d'opposition. Il s'agissait de la Ligue marocaine des droits de l'homme (LMDH) et de l'Association marocaine des droits de l'homme (AMDH)⁷. La première, fondée en 1972, était essentiellement une extension du parti de l'Istiqlal. La seconde fut établie sept ans plus tard par l'Union socialiste des forces populaires (USFP) afin d'empêcher l'Istiqlal, son concurrent principal au sein de l'opposition, de monopoliser l'espace politique des droits de l'homme, et afin de placer le Makhzen sur la défensive dans le domaine des droits civils et des libertés politiques. En 1984-1985, l'AMDH passa sous le contrôle du Parti de l'avant-garde démocratique et socialiste (PAGDS)⁸.

7. Au milieu des années quatre-vingt-dix, l'AMDH fut renommée « Association marocaine des droits humains ».

8. Le PAGDS est un parti d'extrême-gauche créé en mai 1983, à la suite d'une scission au sein de l'USFP, dont des membres dissidents rejoignirent des militants de la gauche marxiste-léniniste.

L'efficacité de ces associations s'était toutefois révélée très réduite. En décembre 1988, une nouvelle étape fut franchie avec la création de l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH), la première à affirmer son indépendance vis-à-vis des partis politiques. La composition du comité directeur de l'OMDH ainsi que les statuts de l'organisation reflétaient un compromis entre intellectuels engagés (au sein des partis de gauche, USFP en particulier) et personnalités indépendantes. Les premiers s'engageaient à ne pas subordonner l'action de l'OMDH à des considérations partisans et à ne pas chercher à « noyauter » l'organisation. Les seconds acceptaient de travailler avec des représentants de partis dont ils se défiaient souvent. L'OMDH fut donc le fruit d'un accord tacite entre membres d'un segment de la société politique (opposition de gauche) et représentants d'une partie de la société civile.

Le dynamisme manifesté par l'OMDH entre 1988 et 1990 eut pour effet de revitaliser les autres organisations de défense des droits de l'homme et d'engendrer une coordination entre l'AMDH et la LMDH. Au sein de l'OMDH, toutefois, la cohabitation entre membres des partis de gauche et intellectuels indépendants s'avéra difficile. Les premiers se montrèrent notamment incapables de résister à la tentation d'inféoder l'organisation. Se sentant de plus en plus marginalisées et manipulées, toutes les personnalités indépendantes représentées au sein du bureau exécutif de l'organisation le quittaient en 1991.

Depuis, l'OMDH reste active. Bien que la plupart de ses membres (et son président depuis 1992, l'avocat Abdelaziz Bennani) soient proches de l'USFP, elle garde néanmoins une véritable marge d'autonomie par rapport à ce parti. Cette indépendance se manifesta notamment après la formation du gouvernement Youssoufi, lorsque l'OMDH se montra critique de la manière dont le nouveau gouvernement et, surtout, le Conseil consultatif des droits de l'homme, abordèrent le dossier des disparus politiques.

Chaque année, l'OMDH consacre un rapport détaillé à « l'état des lieux » au Maroc en matière de libertés individuelles. Ce rapport fait toujours l'objet de comptes rendus détaillés dans la presse, et présente un bilan global, pour l'année écoulée, des atteintes aux libertés d'expression, de presse, d'association, et de réunion publique.

Depuis 1990, l'organisation publie également de longs commentaires sur chaque rapport du gouvernement marocain qui touche aux droits de l'homme et au respect des conventions internationales signées par le royaume dans ce domaine. Par les colloques, séminaires, et conférences qu'elle organise, ainsi qu'à travers ses publications, l'OMDH conduit une action indispensable en ce qui concerne l'harmonisation du droit marocain avec les normes internationales pour la défense des droits de l'homme ; la promotion de l'indépendance et de l'impartialité de la justice marocaine ; l'observation des élections locales et nationales (depuis 1997) ; l'amélioration des conditions de détention ; la réhabilitation des victimes de la torture et de la disparition forcée ; et l'éducation aux droits humains et à la démocratie. En septembre 1998, l'OMDH démontra l'importance qu'elle accorde à la sensibilisation des jeunes et à leur formation à l'action associative en organisant un stage intensif de quatre jours pour vingt-cinq jeunes de 15 à 28 ans. De toutes les associations marocaines de défense de droits de l'homme, l'OMDH est la mieux intégrée au réseau international d'activistes dans ce domaine. Elle est

affiliée à la Commission internationale des juristes (Genève), l'Organisation mondiale contre la torture (Genève), la Fédération internationale des droits de l'homme (Paris) et l'Organisation arabe des droits de l'homme (Le Caire). Elle entretient également des liens d'échange et de coopération avec Amnesty International, Human Rights Watch, « Article 19 », la Fondation canadienne des droits de l'homme, et le Lawyers Committee.

Bien que ne bénéficiant pas d'un tel réseau international, l'AMDH n'en fait pas moins un travail très sérieux sur le terrain. Par l'intermédiaire de ses 3 000 membres, répartis en quarante branches sur l'ensemble du territoire, elle offre notamment un soutien de représentation légale aux victimes de violations des droits de l'homme. Elle interpelle également les autorités sur de nombreux dossiers et adopte envers le régime une attitude généralement plus critique et confrontationnelle que l'OMDH.

À partir de 1985, de nombreuses associations féminines apparaissent qui se donnent pour objectif d'améliorer le statut légal de la femme. La première date de juin 1985 : il s'agit de l'Association démocratique des femmes du Maroc (ADFM), issue de la section féminine du PPS (Parti du progrès et du socialisme). Deux ans plus tard, les cellules féminines de l'Organisation pour l'action démocratique et populaire (OADP) et d'anciennes animatrices de la revue féministe *8 mars* créent l'Union de l'action féminine (UAF)⁹. Au début des années quatre-vingt-dix, les organisations féminines se multiplient, ainsi que les collectifs, tables rondes, séminaires et conférences consacrés aux droits des femmes.

En 1992, l'UAF organise même une pétition nationale demandant une révision fondamentale de la *mudawwana*, le Code du statut personnel de la femme, publié en 1957 (al-Ahnaf, 1994). Cette campagne, qui avait pour objectif de recueillir un million de signatures dans l'ensemble du pays, mobilisa des dizaines d'associations féminines, reçut le soutien de l'OMDH, du PPS et de l'USFP, et conduisit à une effervescence sans précédent dans les milieux féministes marocains. L'UAF organisa des centaines de conférences et de soirées d'information à travers le territoire. Plusieurs centaines de milliers de signatures furent recueillies.

Pour la première fois dans l'histoire du Maroc, les femmes réussissaient, par leur propre mobilisation, à imposer un débat national sur un sujet controversé : la place de la femme dans la société. L'UAF alla même jusqu'à adresser à la Chambre des députés une lettre ouverte qui soulignait l'importance d'une réforme de la *mudawwana*. Cet activisme donna lieu à une levée de boucliers générale de la part des ulémas et des milieux fondamentalistes. De manière à mettre fin à une polémique qui risquait de polariser la société marocaine, le roi intervint alors en faveur d'une réforme très minime de la *mudawwana*.

9. Fondée en novembre 1983, *8 mars* fut la première revue féministe marocaine.

Cette réforme, adoptée en 1993, renforçait quelque peu la protection de la femme face aux abus du mari, sans pour autant l'émanciper de son statut de dépendance et d'infériorité juridique¹⁰. Pour l'UAF et les autres associations féminines, les modifications adoptées étaient bien en deçà des espoirs générés par la campagne de 1992.

Malgré ce revers temporaire, les associations féminines ne relâchèrent pas leurs efforts. Depuis 1993, elles ne cessent d'exposer la contradiction fondamentale entre la Constitution, qui proclame le principe de l'égalité, et la *mudawwana*, qui enferme toujours la femme dans un statut de mineure. Elles s'efforcent également de rappeler à l'État les obligations que celui-ci a contractées en ratifiant les conventions internationales (celles notamment de Copenhague et de Beijing) qui insistent sur une parfaite égalité hommes-femmes. Chaque année, à l'occasion du 8 mars, journée mondiale de la femme, l'ADEM¹¹, l'UAF et d'autres associations féminines organisent de nombreuses activités destinées à faire connaître leurs revendications et propositions de réformes, et à faire pression sur les milieux politiques. À l'issue de la conférence de Beijing, un « réseau national de femmes » fut établi. L'UAF, certaines activistes affiliées à l'USFP et l'OMDH, ainsi qu'une association d'avocates constituent l'épine dorsale de ce réseau, qui dispose d'une vingtaine de sections régionales.

Le printemps 1996 vit un regain d'activité au sein des associations féminines. Sous l'impulsion de l'UAF en particulier, ces dernières cherchèrent tout d'abord à mobiliser l'opinion publique contre la répudiation, et proposèrent en remplacement une procédure de divorce judiciaire. Du Parlement au Cabinet royal, en passant par les partis de l'opposition, aucune des instances décisionnaires du pays ne fut ignorée par cet effort massif de *lobbying*. Peu de temps après, douze associations féminines adressèrent au Premier ministre un mémorandum, consigné par l'OMDH, l'AMDH, et le Conseil consultatif des droits de l'homme, contenant plusieurs propositions de réforme¹². À l'initia-

10. Parmi les modifications consenties, retenons en particulier les suivantes. Premièrement, un mariage n'est désormais reconnu valide que si la femme signe l'acte de mariage. Deuxièmement, toute femme majeure dont le père est décédé peut maintenant se marier sans avoir recours à un tuteur. Troisièmement, en cas de décès du père, la tutelle légale des enfants revient automatiquement à la mère (toutefois, la mère ne peut disposer des biens du mineur qu'avec l'autorisation du juge). Quatrièmement, lors d'une répudiation, la femme doit désormais être présente devant le juge ; de plus, si le juge décide que la répudiation est arbitraire, le mari se doit d'indemniser la femme (le montant de l'indemnité étant fixé par le juge). Cinquièmement, l'homme qui souhaite prendre une épouse supplémentaire se doit d'informer son ou ses épouses précédentes, et faire savoir à sa nouvelle épouse qu'il n'est pas célibataire ; le rôle du juge en matière de polygamie est également renforcé, puisque ce dernier est désormais chargé de veiller à « ce que le nouveau mariage n'entraîne aucune injustice envers l'une ou l'autre des épouses ». Sixièmement, en cas de divorce, les enfants peuvent désormais choisir, à partir de 12 ans pour les filles et 15 ans pour les garçons, de vivre avec l'un des parents.

11. L'ADEM est sans doute l'association de plaider en faveur des femmes la mieux gérée et la plus capable, que ce soit au niveau de sa vision d'ensemble ou des activités concrètes qu'elle organise.

12. Parmi celles-ci, citons en particulier l'introduction de chapitres sur la femme et ses droits dans le programme national d'enseignement des droits de l'homme ; la mise en place par les autorités d'une stratégie nationale sur la femme, en concertation avec les associations féminines ; la création d'une Chambre spéciale à la Cour suprême, chargée d'examiner les plaintes de femmes sujettes à une discrimination sexuelle ; et l'établissement de quotas féminins pour toute assemblée élue.

tive du Collectif 95-Maghreb Égalité, les associations féminines allèrent même jusqu'à soumettre en mai 1996 un Code de la famille alternatif constitué de 100 mesures, parmi lesquelles l'égalité hommes-femmes devant l'héritage, le remplacement de la répudiation par un divorce judiciaire, l'abolition de la tutelle matrimoniale et l'abolition de la polygamie.

La nomination d'Abderrahmane Youssoufi comme Premier ministre, en février 1998, et la formation le mois suivant d'un gouvernement dans lequel les partis dits de gauche sont bien représentés, suscitèrent de nouveaux espoirs au sein de la mouvance associative féminine. Le 8 mars 1998, Youssoufi recevait d'ailleurs plusieurs représentantes d'ONG de femmes. Peu de temps après, une commission sur « l'intégration de la femme au développement » était établie, en grande partie sous l'impulsion de la Banque mondiale. La plupart des expertes choisies pour participer aux travaux de cette commission appartenaient à des associations féminines diverses, dont l'ADFM et l'UAF. En mars 1999 – durant une conférence à laquelle participèrent le Premier ministre et le vice-président de la Banque mondiale pour le Moyen-Orient-Afrique du Nord – cette commission présentait un « Plan d'action nationale de la promotion de la femme » visant à améliorer la situation de la femme dans des domaines tels que le mariage, la polygamie, le divorce et la charge des enfants après le divorce. Les recommandations contenues dans ce document furent par la suite intégrées au plan quinquennal 1999-2003. Malgré de tels développements, dont l'impact reste largement symbolique, l'absence de progrès réels sous Youssoufi a jusqu'à présent créé une véritable déception au sein des milieux féminins.

C'est en 1967 qu'est fondée l'Association marocaine de recherches et d'échanges culturels (AMREC), première expression par la société civile d'une demande de reconnaissance de l'identité berbère dans le Maroc indépendant. Se donnant pour mission d'étudier, de préserver et de promouvoir le patrimoine culturel berbère, l'AMREC joue pendant longtemps un rôle phare dans la collecte et la mise en valeur de la culture berbère orale (Ghazali, 1991 : 256-57). Bien que contrainte d'opérer sous l'œil vigilant de l'État, elle publie plusieurs ouvrages et soutient quelques groupes musicaux.

Dans les années soixante-dix, une association plus politisée, al-Intelaka, fait son apparition, mais est rapidement forcée de cesser ses activités à la suite de tracasseries administratives et policières. En 1979, l'avocat Hassan Id Abdelkassem, bien connu pour son activisme dans le domaine des droits de l'homme et des droits culturels, fonde l'Association nouvelle pour la culture et les arts populaires (ANCAP). Il faut ensuite attendre le début des années quatre-vingt-dix pour voir un développement soudain et spectaculaire du mouvement associatif en milieu berbère (Donnet, 1995 : 18). En 1990, l'association Tilelli (« liberté » en tamazight) est créée : elle devient rapidement une des associations les plus militantes et dynamiques, organisant de nombreuses manifestations culturelles et nouant des contacts avec le monde associatif berbère à l'étranger. Plusieurs de ses militants cherchent à relayer le message de l'association par l'intermédiaire d'une presse désormais plus libre. Ainsi, plusieurs revues apparaissent, dont *Tifinagh* et *Tidmi*, qui remportent un succès immédiat¹³.

13. *Tifinagh* désigne l'alphabet berbère et signifie également « notre découverte ». *Tidmi* se traduit par « vigilance ».

La coopération entre associations berbères se développe également de manière considérable durant la première moitié des années quatre-vingt-dix. En août 1991, six d'entre elles signèrent la « Charte d'Agadir » qui présente leurs revendications communes et leur sert de base de dialogue. Ce document s'élève contre « la marginalisation systématique de la langue et de la culture amazigh » et appelle ses signataires à œuvrer pour la réalisation de sept objectifs centraux, parmi lesquels « la stipulation dans la Constitution du caractère national de la langue tamazight à côté de la langue arabe » et « l'insertion de [la langue et culture Amazigh] dans les programmes d'enseignement ». En février 1994, les signataires de la Charte d'Agadir ainsi que neuf autres associations berbères se regroupent au sein d'une instance commune, le Conseil de coordination nationale (CCN). Malheureusement, le CCN allait par la suite être paralysé par des désaccords internes, notamment sur le bien-fondé d'un dialogue avec les partis politiques.

L'arrestation et la condamnation de trois militants de l'association Tilleli de Goulmina (près d'Errachidia suite à une manifestation berbériste le 1^{er} mai 1994), eut pour effet de mettre la question berbère au Maroc à la une de l'actualité. Il en fut de même de l'annonce par le roi Hassan II, le 20 août 1994, que le tamazight serait désormais enseigné « au moins au niveau du primaire ». L'AMREC cherche alors à tirer parti de cette nouvelle dynamique en organisant, en 1995 et 1996, une série de débats avec des responsables de partis politiques, d'associations de jeunesse et d'associations des droits de l'homme. L'objectif principal de ces rencontres était de faire en sorte que ces organisations accordent une plus grande place à la promotion de l'identité berbère dans leurs programmes et actions. L'AMREC transmet elle-même ses demandes au roi en 1996, par l'intermédiaire d'un mémorandum remis à son conseiller André Azoulay.

Les efforts de l'AMREC contribuèrent à des avancées limitées mais réelles. Tout au cours de l'année électorale de 1997, plusieurs partis - le PPS et l'USFP en particulier - mentionnèrent de façon explicite la question berbère dans leur programme. Au lendemain des élections, en décembre 1997, l'AMREC organisa un séminaire intitulé « L'amazighité aujourd'hui », qui fit l'objet de nombreux commentaires dans la presse. Y assistèrent des représentants de tous les partis de la « Kutla » (USFP, PPS, OADP, Istiqlal) ainsi que des islamistes. Quatre mois plus tard, lorsque Youssoufi présenta son programme de gouvernement devant le Parlement, il déclara - première historique au Maroc en ce qui concerne une déclaration de programme gouvernemental - que l'amazighité était une des trois composantes fondamentales de l'identité marocaine (les deux autres étant l'arabité et l'identité africaine). Depuis, l'AMREC a noué de nombreux contacts avec les ministères des Affaires culturelles, de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, et des Droits de l'homme, et elle étudie la mise en place d'actions de terrain qui lui permettraient d'atteindre ses objectifs.

Depuis 1995, plusieurs associations sont apparues qui se sont donné pour objectif de faciliter l'émergence d'une conscience citoyenne et d'une culture démocratique. Parmi leurs thèmes de prédilection, on retrouve la « bonne gouvernance », la nécessité d'une plus grande transparence de la vie publique, et l'impérative adaptation des structures économiques, sociales et politiques du Maroc au nouveau contexte international. La devise de ces associations pourrait se résumer de la manière suivante : « N'attendez-pas que le

gouvernement et les politiciens prennent en charge les problèmes de la société ; le développement est l'affaire de tout le monde, et seule votre participation peut permettre au pays de relever les défis du XXI^e siècle ». La plupart des fondateurs et membres de ces associations sont soit des a-politiques, soit d'anciens militants de gauche déçus par la langue de bois, le populisme, et les dissensions internes destructrices des formations de gauche. Parmi ces associations, où se retrouvent principalement journalistes, universitaires, avocats et entrepreneurs, notons en particulier Alternatives, Afak, Maroc 2020, et Transparency Maroc.

L'association Alternatives (créée en 1995) est dirigée par l'universitaire Abdelali Benamour, un ancien de l'USFP. Grâce en particulier à la couverture médiatique importante dont bénéficie son président, les points de vue de cette association sont très souvent relayés par la presse. Par l'intermédiaire de colloques et conférences sur des sujets allant de « La contribution de la réforme de la justice au développement économique » à « La démocratie au sein des partis et des associations », Alternatives s'efforce d'interpeller les politiques et les décisionnaires. Elle se situe résolument à gauche, mais il s'agit là d'une gauche rénovée, moderniste, qui embrasse le libéralisme économique tout en soulignant le besoin d'en alléger les conséquences sociales négatives. Cette association se montre très critique d'une classe politique qu'elle décrit souvent comme en retard par rapport aux attentes des citoyens et aux problèmes auxquels le Maroc se doit de faire face. En janvier 1999, Alternatives organisa à Marrakech une université d'hiver sur le thème « Bilan et perspectives de 300 jours du gouvernement Youssoufi ». Pendant quatre jours, les responsables et invités de l'association dénoncèrent l'immobilisme et le manque d'audace du nouveau gouvernement, ses contradictions et sa désorganisation internes, et l'absence de progrès notables dans les secteurs clés. Objet d'une grande attention médiatique, ces critiques marquèrent la fin de « l'état de grâce » du gouvernement Youssoufi, et contribuèrent à le mettre sur la défensive.

L'association Afak (Horizons) ou Association marocaine pour le civisme et le développement fut établie en 1996 par un ancien ministre de la Santé et diplômé des Hôpitaux de Paris, Abderrahim Harouchi. Par l'intermédiaire de campagnes publicitaires extrêmement bien conçues et ciblées, Afaq cherche principalement à responsabiliser et mobiliser le citoyen. En préparation des élections communales de juin 1997 et des élections législatives de novembre 1997, Afaq lança une vaste campagne pour inciter les Marocains à voter. Mais son effort de sensibilisation a touché bien d'autres domaines, parmi lesquels l'environnement, la propreté de la ville, la solidarité nationale, et la conscience professionnelle.

Maroc 2020, fondée en 1995 par Ali Belhaj, se rapproche beaucoup d'un *think tank* à l'américaine. Son but est d'identifier certaines actions clés que le royaume se doit d'entreprendre afin de correspondre à l'image à laquelle les membres de cette association – principalement des jeunes patrons et cadres supérieurs – voudraient que le Maroc ressemble en 2020 : un pays doté d'une économie moderne et libérale, au sein duquel les valeurs civiques sont bien implantées. De toutes les associations dont il est question ici, Maroc 2020 est la plus directement associée à la promotion de la libre entreprise comme moteur fondamental de la croissance économique et, donc, de l'amé-

lioration des niveaux de vie. Pour Belhaj, l'État marocain doit désormais se concentrer sur ses prérogatives essentielles : justice, sécurité, défense du pays, et création d'un contexte économique favorable à une véritable libre entreprise, marqué par la transparence et l'absence de passe-droits. Dans plusieurs domaines, dont celui des télécommunications et de l'éducation, Maroc 2020 a produit plusieurs études détaillées, chiffrées et accompagnées de propositions concrètes. Ces études de haut calibre ont conféré à cette association une grande crédibilité. Il en fut de même de l'organisation du « Deuxième Forum méditerranéen pour le développement », que Maroc 2020 organisa à Marrakech en septembre 1998, en coopération avec la Banque mondiale et neuf autres instituts régionaux. Ce colloque - dont l'ouverture fut marquée par un discours du Prince héritier et un discours du Président de la Banque mondiale, et la clôture par un discours du premier ministre - permit à plus de quatre cents responsables gouvernementaux, hommes d'affaires et leaders d'ONG de la région, de discuter de propositions concrètes de collaboration entre État, secteur privé et société civile, visant à lutter contre le sous-développement, la pauvreté et l'exclusion sociale.

Transparency Maroc, ou « Association marocaine de lutte contre la corruption », a quant à elle pour but d'étudier le phénomène de la corruption et d'en identifier les mécanismes, afin de mieux le combattre. Grâce notamment au courage et à la persistance de son fondateur et secrétaire général, l'homme d'affaires et ancien prisonnier politique Sion Assidon, Transparency Maroc obtint finalement la reconnaissance des autorités en janvier 1998, après une bataille qui dura deux ans. La contribution historique de Transparency Maroc est d'avoir permis à un sujet longtemps tabou - la corruption au Maroc - d'être finalement reconnu comme objet légitime de débat sur la scène publique. Par sa réflexion et les actions qu'elle a conduites, Transparency Maroc a contribué à une dynamique qui devrait permettre de mieux comprendre et cerner le phénomène de la corruption dans le royaume. Entre 1996 et 1998, un réseau de solidarité sans précédent se mobilisa autour des objectifs de Transparency Maroc. Depuis, un « Collectif inter-associatif contre la corruption » coordonne les activités de quarante-cinq associations (dont Maroc 2020, Alternatives, Afak, l'AMDH, l'OMDH, l'ADFM, l'UAF et Espace associatif) dans le domaine de la lutte contre la corruption. Chaque année, le 6 janvier, ce collectif organise une « Journée nationale contre la corruption ». Le 10 décembre 1998, il remit également au Premier ministre un mémorandum contenant plusieurs propositions concrètes dans les domaines de la sensibilisation, la réforme judiciaire et administrative, la mise en œuvre de techniques de prévention et de contrôle, l'accès du public à l'information en matière de détournements de deniers publics et d'abus de pouvoir, et la promotion de partenariats destinés à créer des îlots de transparence.

Le mouvement associatif marocain à l'aube du troisième millénaire : une « société civile » en gestation ?

Sans nier la réalité et la vigueur du mouvement associatif marocain, il convient d'en souligner les limites. Les ONG marocaines doivent en effet faire face à des obstacles importants qui entravent sérieusement leur action. Tout d'abord, leurs animateurs appartiennent quasi exclusivement aux classes

moyennes et supérieures urbaines. La plupart habitent à Rabat ou Casablanca. Hors de « l'axe Casa-Rabat », on n'entend guère parler de « la société civile » et on ne ressent guère son impact. Les membres du mouvement associatif représentent donc une minorité, généralement formée aux valeurs de l'Occident, et qui a finalement assez peu de contacts avec les milieux populaires auxquels elle prétend parfois s'adresser en priorité. Cette cassure limite considérablement la capacité des ONG à servir de relais entre l'État et la population dans son ensemble. De plus, les classes populaires ne sont guère mobilisées par les ONG, même lorsqu'elles bénéficient de leur action. Comme l'avouait à l'auteur un responsable associatif marocain : « Les associations sont souvent perçues dans les milieux pauvres comme l'expression de notables qui cherchent à faire des choses pour les gens, mais pas avec eux. » On peut même dire que certaines associations - telles que les associations de promotion de la citoyenneté - véhiculent beaucoup trop souvent une image de type « les élites parlent aux élites » (Benchemsi, 1996 : 22). De telles perceptions limitent la capacité des ONG à servir de vecteur à l'émergence d'une citoyenneté au sein du royaume. Dans ces conditions, sommes-nous véritablement confrontés à la « conscientisation » et à la « responsabilisation » de la société dans son ensemble ? Ou ne s'agit-il au contraire que d'un phénomène d'envergure limitée, et qui doit essentiellement son dynamisme aux efforts conjugués de segments des classes moyennes, de l'État et des partenaires étrangers ?

L'insuffisante professionnalisation de leur personnel et leur manque de cadres permanents limitent également la capacité des ONG marocaines à diagnostiquer correctement les problèmes, à formuler des projets et à les mettre en œuvre. C'est peut-être pour cela que même les ONG les plus dynamiques ont davantage tendance à multiplier les études et à chercher à sensibiliser le public qu'à réaliser des actions concrètes sur le terrain¹⁴. Les contraintes financières sont également très difficiles à surmonter - même pour les associations les plus connues, comme l'Association de lutte contre le sida (ALCS)¹⁵. Il est important ici de rappeler que l'État ne fournit une aide financière substantielle qu'aux associations reconnues d'utilité publique.

On retrouve également dans le milieu associatif marocain la personnalisation du pouvoir si présente dans les sociétés arabes. Trop souvent, les fondateurs d'ONG au Maroc ne savent pas, ou ne veulent pas, déléguer les responsabilités. Ils ou elles ont aussi tendance à utiliser « leur » association à des fins commerciales ou de promotion personnelle, ce qui renforce la méfiance du public à l'égard du réseau associatif : les ONG sont fréquemment utilisées par leurs dirigeants comme instruments d'ascension sociale ou politique, afin de se faire élire dans un conseil municipal ou pour gravir les échelons à l'intérieur d'une formation politique ou d'une profession. De même, les asso-

14. En règle générale, les associations marocaines « réfléchissent » beaucoup, mais n'agissent pas toujours avec le même degré d'enthousiasme, d'énergie et d'efficacité qu'elles réservent à la « réflexion ».

15. Le mode de financement de l'ALCS reste si précaire que son action est constamment menacée de prendre fin d'un jour à l'autre. En 1997, le ministère de la Santé ne lui octroyait qu'une subvention ridicule (5 000 dirhams par an, soit environ 2 500 FF), et les donateurs privés restaient très rares. De telles ressources ne sont guère à même de permettre à l'association de traiter les nombreux malades (près de 300 à Casablanca seulement) qui dépendent largement d'elle, de tenir des séminaires de formation, et de lancer des campagnes de communication.

ciations sont souvent connues moins par ce qu'elles font par le succès ou la profondeur de leur action que par la personnalité de leurs dirigeants. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de la santé, où le prestige des diverses associations est essentiellement fonction du statut de leurs dirigeants dans la profession médicale. Ce sont d'ailleurs toujours les mêmes personnalités que l'on retrouve dans les nombreux colloques, conférences et séminaires consacrés à « la société civile au Maroc ». L'esprit de clan et les rivalités segmentaires qui de tout temps ont marqué la société marocaine entravent également l'action des ONG, que ce soit par les luttes intestines qui paralysent souvent les associations, ou par les rivalités qui opposent celles qui travaillent dans le même domaine.

Aux contraintes précédentes, il faut ajouter l'omniprésence d'un État qui reste extrêmement vigilant, et qui a démontré une capacité étonnante de récupération des dynamiques sociales. Ainsi, l'État réagit très vite lorsque des associations ou certains de leurs membres dépassent les limites de tolérance établies par le régime. Rappelons par exemple l'arrestation de sept militants berbères et la condamnation de deux d'entre eux (respectivement à deux ans et un an de prison) pour « troubles à l'ordre public », « incitation à commettre des actes portant atteinte à la sûreté intérieure de l'État » et « infractions à la législation relative aux associations, à la presse et aux rassemblements publics », à la suite de la manifestation du 1^{er} mai 1994 à Errachidia.

On retrouve également, au niveau de la gestion des associations politiques par les autorités, l'utilisation d'une tactique que le Makhzen a appliquée avec beaucoup de succès aux partis politiques. Il s'agit de permettre, et même de promouvoir, le pluralisme associatif afin d'empêcher l'apparition de toute ONG qui pourrait développer un monopole dans son domaine d'action. L'État rend ainsi difficile l'émergence d'une élite associative unie et cohérente. Lui seul se trouve en contact avec toutes les associations, et lui seul possède alors une vue d'ensemble sur le mouvement associatif, et donc la capacité d'influencer sa direction. Au besoin, les pouvoirs publics peuvent encourager les divisions et rivalités entre ONG, ou renforcer l'une d'entre elles au détriment des autres.

L'État a également mis en œuvre des tactiques plus subtiles et originales de verrouillage des ONG politiques. Il a tout d'abord cherché à « domestiquer » la notion de société civile et à lui enlever sa connotation de contre-pouvoir potentiel en récupérant le discours qu'elle inspire. Par exemple, que ce soit au niveau des droits de l'homme (au début des années quatre-vingt-dix), de la revendication culturelle berbère (au milieu de la décennie), ou de la lutte contre la corruption (en 1998-1999), le régime a cherché à neutraliser les ONG en intégrant leur langage dans le discours officiel. Sa stratégie a donc consisté à transformer la revendication associative en offre étatique de réforme. Ainsi, lorsqu'en novembre 1993 un ministère chargé des droits de l'homme fut établi, une question qui semblait jusqu'alors exclusivement réservée à certaines ONG (et à l'opposition) devenait soudainement une préoccupation officielle de l'État. Elle s'en trouvait par là même banalisée et dépolitisée, du moins en partie. En adoptant le langage des droits de l'homme et en l'institutionnalisant par la création d'un ministère, le régime privait ses critiques d'un de leurs fers de lance. De plus, en confiant ce ministère à Omar Azziman, ancien président et membre fondateur de l'OMDH, le pouvoir faisait d'une pierre deux coups :

il conférait une certaine crédibilité à la nouvelle institution, et il intégrait dans les circuits du Makhzen une personnalité influente et respectée dans le milieu des droits de l'homme. De telles tactiques ont également pour effet d'introduire de nouvelles tensions au sein de la mouvance associative, qui se trouve divisée quant à l'attitude à adopter face aux initiatives de l'État. Notons qu'un processus similaire se reproduisit en 1998-1999 au niveau de la lutte contre la corruption, lorsque le ministère des Affaires générales du gouvernement se vit confier la responsabilité d'une « campagne de moralisation de la vie publique ». Le 22 juin 1999, en partenariat avec la Banque mondiale, ce ministère organisait même à Casablanca un colloque intitulé « Lutte contre la corruption : expériences internationales et enjeux pour le Maroc ». La corruption passait ainsi de sujet tabou à composante essentielle (officiellement bien plus que dans les faits) du programme du « gouvernement d'alternance ».

La réponse institutionnelle du régime aux demandes de la société civile a aussi pris la forme de la création par le roi de « conseils consultatifs ». On pense notamment au Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDP), au Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA), et au Conseil consultatif chargé du suivi du dialogue social (CCDS), créés respectivement en 1990, 1991, et 1994. Ces conseils remplissent plusieurs fonctions. Premièrement, ils permettent d'impliquer (« impliquer » entendu dans les deux sens de faire participer et de compromettre) la société civile et une partie de la société politique dans la résolution de problèmes importants mais délicats, qui affectent des secteurs clés de la vie marocaine : droits de l'homme, emploi des jeunes, éducation et formation professionnelle. Il s'agit à la fois de montrer que l'État ne prend pas de décisions tout seul - mais au contraire consulte de manière très large - et de forcer la société civile à assumer ses responsabilités dans la résolution de questions difficiles. Les conseils consultatifs sont aussi conçus comme instances de négociation entre les différentes tendances de la société civile. Un des objectifs est de faciliter l'émergence d'un consensus parmi les acteurs les plus actifs dans le domaine concerné. Ce consensus est alors transmis au souverain, sous forme de « propositions », d'« avis » ou de « recommandations ». Il peut ainsi servir de base d'action et d'instrument de légitimation de l'action étatique (la politique de l'État étant présentée comme reflétant le compromis atteint par les principaux acteurs). Analysés sous cet angle, les conseils consultatifs constituent un instrument de modernisation de la fonction d'arbitre (entre les différentes composantes de la société marocaine) qu'a toujours jouée l'État-Makhzen.

Dans la mesure où le roi s'efforce d'y assurer une représentation de points de vue très divers, les conseils consultatifs permettent également au régime d'isoler et de marginaliser les voix les plus militantes au sein du milieu associatif. Par exemple, la LMDH et l'OMDH sont représentées dans le CCDH, mais leur poids y est considérablement limité par le fait qu'elles doivent coexister avec des personnalités indépendantes (recrutées en priorité parmi les avocats et les universitaires), des ministres (Intérieur, Justice, Affaires étrangères, Habous et Affaires islamiques) ainsi que des représentants des partis politiques et des centrales syndicales. Quant à ceux qui refusent de se joindre à un conseil donné - par exemple l'AMDH, qui déclina l'invitation à participer au CCDH - ils sont immédiatement dénoncés comme partisans et obstructionnistes. Les conseils consultatifs peuvent aussi faciliter l'intégration

dans les circuits du Makhzen de personnalités influentes dans le milieu associatif, ou parfois dans l'opposition. On pense ici à Habib el-Malki, le plus connu des économistes de l'USFP dans les années quatre-vingt, à qui le roi confia la direction du CNJA, lors de sa création en juillet 1990. El-Malki devint également par la suite membre du CCDH et du Conseil consultatif chargé du suivi du dialogue social (CCDS, créé en septembre 1994). En mars 1998, il était finalement nommé ministre de l'Agriculture. Au-delà de la cooptation de personnalités connues, les conseils consultatifs permettent également une neutralisation relative de milieux souvent critiques à l'égard du régime, notamment les milieux universitaires. Le CNJA, par exemple, a peu de réalisations concrètes à son actif, en dehors d'une multitude d'études et d'enquêtes qui ont donné du travail à de nombreux universitaires recrutés comme consultants, soit individuellement soit en équipes. De plus, en faisant participer à ses travaux certaines associations de jeunesse et de chômeurs diplômés (ces dernières étant devenues de plus en plus nombreuses et dynamiques dans la présentation de leurs revendications), le CNJA a permis au régime de rester en contact avec les représentants de ces associations et de démontrer une certaine sensibilité à leurs demandes.

Finalement, les conseils consultatifs consacrent la position du roi comme instance politique suprême. Ils sont toujours constitués à son initiative et placés directement sous son autorité. C'est lui qui définit la philosophie qui doit guider leurs travaux, par l'intermédiaire de « directives royales » contenues dans le discours qu'il prononce à l'occasion de leur création. C'est lui qui les charge de débattre certains dossiers, en accompagnant cette mission d'« instructions royales » spécifiques. Il est le destinataire exclusif des « propositions », « avis consultatifs » ou « recommandations » que les divers conseils soumettent « à sa haute appréciation ».

Les réalités politiques et pesanteurs historiques et culturelles qui viennent d'être examinées limitent donc encore l'efficacité de la mouvance associative marocaine. Cependant, la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix a été le témoin de progrès considérables comme la capacité des ONG de développement à mener des actions de terrain ou leur influence sur le débat public, notamment pour les associations telles que Maroc 2020, Transparency Maroc et Alternatives. Ces nouvelles associations ont suscité une véritable dynamique de réflexion et forcent les politiques et les responsables gouvernementaux à actualiser leurs projets. Pragmatiques et modernistes, elles ne se contentent pas de produire un discours sur les problèmes, mais sont porteuses d'un projet de société cohérent. De plus, la multiplication et l'efficacité croissante de structures de coordination - du Collectif 95-Maghreb Égalité au Collectif inter-associatif contre la corruption en passant par Espace associatif - suggèrent que les ONG marocaines sont beaucoup plus capables d'engendrer une dynamique d'ensemble que ce n'était le cas il y a seulement cinq ou six ans. Encore en gestation, la société civile marocaine porte néanmoins en elle les germes d'un rééquilibrage fondamental des rapports État-populations.

Références bibliographiques

- AL-AHNAF M., 1994. « Maroc : Le code du statut personnel », *Maghreb-Machrek*, n° 145.
 BENCHEMSI A., 1996. « L'irrésistible poussée associative », *La Vie économique*.

- BRADLEY N. & MENNOUVE Z., 1994. « L'heure des associations va-t-elle sonner ? », *Le Libéral*, Casablanca, n° 75.
- DAOUD Z., 1993. *Féminisme et Politique au Maghreb*, Casablanca, éd. Eddif.
- 1997. *Marocains des Deux Rives*, Paris, éd. de l'Atelier.
- DONNET J., 1995. « Renaissance berbère au Maroc », *Le Monde diplomatique*.
- ECH-CHANNA A., 1997. *Miseria : Témoignages*, Casablanca, éd. Le Fennec.
- GEERTZ C., 1971. « In Search of North Africa », *New York Review of Books*, vol. 22.
- EICKELMAN D., 1976. *Moroccan Islam : Tradition and Society in a Pilgrimage Center*, Austin and London, University of Texas Press.
- GHAZALI A., 1991. « Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc », in CAMAU M., *Changements politiques au Maghreb*, Paris, éd. du CNRS.
- HOFFMAN B., 1967. *The Structure of Traditional Moroccan Rural Society*, The Hague, Mouton and Co.
- JULIEN C.A., 1978. *Le Maroc face aux Impérialismes, 1415-1956*, Paris, éd. Jeune Afrique.
- MÉTAIS S., 1995. « Le développement urbain au Maroc : Quel rôle pour les ONG ? », rapport de DESS « Analyse et stratégie du développement dans le tiers-monde », Université Paris X-Nanterre.
- PAYNE R., 1995. « Strengthening NGOs for Democratization and Sustainable Development in Morocco : an NGO Assessment », rapport non publié écrit pour l'Agence américaine pour le développement international (United States Agency for International Development).
- SANTUCCI J.C., 1991. « Les associations régionales marocaines : un nouveau cadre pour le clientélisme ? », dans LACOSTE C. & LACOSTE Y., *L'État du Maghreb*, Paris, La Découverte.
- SMAOUN S., 1994. « L'émergence de la société civile au Maroc à travers l'exemple associatif », mémoire pour l'obtention du diplôme d'études approfondies de science politique comparative, Institut d'études politiques, Aix-en-Provence.
- WALTZ S., 1995. *Human Rights and Reform : Changing the Face of North African Politics*, Berkeley, University of California Press.
- ZOUARI F., 1997. « Mère Teresa de Casablanca », *Jeune Afrique*, n° 1893.

Les associations au Liban : entre caritatif et politique

*Karam Karam**

Les caractéristiques de l'activité associative au Liban sont le fruit d'une histoire où se mêlent stratégies familiales et communautaires, mouvements sociaux et événements politiques. C'est pourquoi une présentation historique de la question met bien en évidence les principaux ressorts de son évolution, les récurrences et les ruptures, autour d'une série de réflexions sur les significations sociales, culturelles et politiques de l'engagement associatif. Dans cet article, qui s'appuie sur un travail de recherche en cours, je montrerai que d'un modèle essentiellement caritatif et communautaire, les formes d'associations se sont diversifiées au Liban, suivant l'évolution des données socio-politiques telles que la transition de l'Empire ottoman vers le régime du mandat suivie de la création de l'État, la crise de 1958, le développement de mouvements de gauche et la période de la guerre. Aujourd'hui, on pourrait émettre l'hypothèse que dans le contexte de reconstruction nationale émerge une nouvelle forme de mobilisation sociale dans certaines associations. Ces dernières deviennent alors un lieu privilégié d'expression et d'affirmation de revendications citoyennes voire, dans quelques cas, d'un nouveau type de militantisme, tandis que les formes associatives traditionnelles demeurent.

En revenant à la genèse du mouvement associatif libanais, depuis le XIX^e siècle, on peut isoler schématiquement quatre moments principaux correspondant aux étapes historiques mentionnées plus haut. Le passage d'un moment à un autre est induit par des mutations internes et/ou externes, marquées par des dates clés de l'histoire libanaise. Ce passage a aussi pour conséquence un renouvellement des modèles généraux de mobilisation sociale et collective. Par ailleurs, l'émergence de nouveaux types d'associations tout au long du XX^e siècle n'a pas exclu le développement et la persistance des formes antérieures, mais s'est effectuée tout au contraire par superposition, par accumulation de modèles ou par adaptation aux nouvelles données (au moyen de réformes internes, par exemple).

* Doctorant à l'IEP d'Aix-en-Provence et chercheur au CERMOC, Beyrouth.

Si aucune donnée statistique fiable et exhaustive sur le paysage associatif libanais n'existe à l'heure actuelle, on peut néanmoins brosser un panorama général et chiffré de la situation à partir de plusieurs sources. En vue d'élaborer une base de données, le PNUD a d'ores et déjà repéré environ cent associations « actives » au début de l'année 1997. Un dépouillement des enregistrements au ministère de l'Intérieur¹ depuis 1992 montre, qu'en moyenne, deux cent cinquante associations sont créées chaque année. Il s'agit majoritairement d'associations socio-caritatives, en particulier d'associations familiales. Le nombre de clubs sportifs n'est pas négligeable. Malgré les discussions, débats et projets de lois, notamment depuis 1954², ces associations sont toujours soumises à la loi associative de 1909. On trouve également, dans une moindre mesure, des associations commerciales et professionnelles, religieuses, politiques, scientifiques et culturelles. Pour l'évolution du paysage, on dispose d'indications sur la base des deux principaux recensements de 1958 et 1979³.

Du point de vue juridique, la liberté d'association au Liban est garantie par la Constitution, dans l'article n° 13 :

« La liberté d'opinion et d'expression par la parole ou par l'écrit, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté de constituer des associations⁴ sont toutes garanties dans la limite de la loi ».

De même, l'alinéa « c » de la section « Principes généraux », dans l'accord de Taëf insiste sur le respect des libertés publiques⁵.

Les associations sont gérées par la loi d'association ottomane du 3 août 1909, toujours en vigueur. Elle définit, dans l'article 1, les associations comme :

« Un groupe formé de plusieurs personnes en vue d'unir leur savoir et leurs efforts de façon permanente et dans un but non lucratif. L'association se constitue par la volonté de ses fondateurs : lorsque deux ou plusieurs personnes se réunissent, forment un groupe et informent l'autorité publique, par un récépissé, de l'adresse du groupe ainsi formé, son but, son siège central, les noms des membres qui l'administrent ou qui en ont la gestion. L'autorité doit être saisie aussi des statuts de ces membres, de leur résidence et de deux exemplaires des règlements du groupe formé. Un des membres dirigeants doit être responsable auprès de l'autorité publique (le ministère de l'Intérieur ou ses représentants dans les régions). » (article 2)

1. Voir la revue *Cassandra-IDREL*, Institute for the Documentation and Research on Lebanon, Beyrouth.

2. Voir par exemple le texte de projet de loi sur les partis et les associations transmis à l'Assemblée nationale en 1954, Beyrouth, *al-Nabar*, 11-09-1971.

3. Voir *Annuaire des organisations sociales au Liban, 1978-1979* et l'*Annuaire des associations civiles au Liban*.

4. C'est « la liberté d'association » dans le texte français de 1901, dont le texte ottoman de 1909 a été inspiré. Gh. Moukhaïber, « Les associations : entre liberté et restrictions », *al-Nabar*, 10-11-12/16-06-1992.

5. « Le Liban est une République démocratique parlementaire fondée sur le respect des libertés publiques, en particulier la liberté d'opinion et de croyance, ainsi que sur la justice sociale et l'égalité dans les droits et les devoirs entre tous les citoyens sans distinction ni privilège entre eux », alinéa « c » de la section « Principes généraux » de l'accord de Taëf.

L'administration dans ce cas-là joue un rôle passif, notamment dans la création des associations⁶. Il échappe à cette définition constitutionnelle quelques exceptions déterminées par des lois spéciales (sur les associations étrangères, sur la jeunesse et les sports, sur les syndicats et les ordres professionnels, sur les coopératives...).

L'évolution du phénomène associatif, ses structures, les représentations dont il relève, et le fonctionnement même des associations peuvent être appréhendés à travers une grille d'analyse organisée autour de la question de la « citoyenneté ». Le concept est polymorphe. Il renvoie néanmoins à un éventail de problématiques, souvent soulevées et étudiées dans un contexte européen, qui mérite ici l'attention. Juridiquement, la citoyenneté est définie comme la capacité à jouir des droits civiques attachés à la nationalité. Mais ce qui caractérise plus précisément la notion moderne de citoyenneté - et l'associe étroitement à celle de démocratie - c'est la capacité juridique et politique de participer directement ou indirectement à l'exercice du pouvoir politique, à s'engager individuellement ou collectivement. En d'autres termes, il convient ici de distinguer une citoyenneté active d'une citoyenneté passive, la première nous intéressant dans ces propos⁷.

Au fur et à mesure de son évolution, le terrain associatif a constitué un témoin particulièrement judicieux, un vecteur parfois, du changement social : que l'on y trouve, comme dans certains cas, les fondements de ce qui pourrait être interprété aujourd'hui comme les germes de pratiques citoyennes ou qu'au contraire, le concept paraisse totalement anachronique pour d'autres modèles d'associations ; cette lecture de l'histoire du mouvement associatif contribue à comprendre en retour les ressorts du concept de citoyenneté dans la mobilisation associative contemporaine et les enjeux qu'il soulève.

La genèse : prééminence d'un modèle communautaire et familial sur les courants libéraux (milieu XIX^e-1958)

L'émergence d'un tissu associatif au Liban s'est inscrit dans le « bouillon de culture », au tournant du siècle dernier, à l'époque de la révolution industrielle en Europe et du mouvement de la *Nabda* dans le monde arabe. Objet de rivalité entre groupes pour la conquête d'un espace (communautaire, national, panarabe, ottoman, colonial), les associations furent un moyen pour plusieurs mouvements socio-politiques (et culturels) de véhiculer idées et défense d'intérêts. L'espace associatif fut ainsi, dès l'origine, un lieu d'expression du défi identitaire, où chaque groupe essayait d'imposer, à travers l'action associative, son identité, synonyme d'indépendance ou d'allégeance et d'attachement plus large. Ainsi, cette première période fut essentiellement caractérisée par la constitution d'associations de type caritatif, fondées pour

6. Voir Gh. Moukhaiber, « Les associations : entre liberté et restrictions », article cité.

7. Si de nombreux auteurs ont signifié la nécessité, pour le plein exercice citoyen, d'une autonomisation de la scène politique - Voir par exemple, H. Arend (1961) - D. Lochak pour sa part invite, à la suite de T.H. Marshall, à élargir le champ de réflexion en deçà et au-delà du champ politique. Se superposent ainsi une dimension civile, une dimension politique, et une dimension sociale, civique (à voir la recherche du bien-être collectif). D. Lochak (1991 : 194).

servir un réseau familial ou communautaire. Néanmoins, on peut déceler dans certains cas de figure, dès cette époque, certaines formes de mobilisation que l'on pourrait qualifier de « pré-politiques ».

Les premières associations se sont développées surtout au cours de la période de la *Mutasa'rifityya* (1861-1914). Ce système, en consacrant officiellement le communautarisme, donnait aux groupes confessionnels une indépendance relative vis-à-vis de l'Empire ottoman, avec notamment le droit de gérer leurs affaires intérieures. En s'appuyant sur les solidarités claniques, chaque communauté a pu s'organiser de façon autonome à tous les niveaux de la vie sociale, sans que ceci n'interrompe la « symbiose », (Corm, 1992 : 56-57) ; (Rondot, 1947 : 43-54) communautaire et l'échange avec l'extérieur.

Les fondements et les ressorts idéologiques, historiques, sociologiques et politiques de la majeure partie de ces associations - qui œuvraient essentiellement dans les domaines de la bienfaisance, de la charité, de l'éducation, de la santé, dans les secteurs culturel et scientifique - reposaient sur une structure confessionnelle, politico-géographique et clientélaire⁸. Leurs initiateurs et fondateurs étaient essentiellement les communautés religieuses elles-mêmes, des groupes d'intellectuels laïques, des individus, mais aussi l'Empire ottoman à travers l'administration locale, les missions et les puissances étrangères et, à partir de 1920, le régime du mandat français et l'État libanais.

Il faut également mentionner dans la trame des réseaux existants une sorte d'imbrication entre leurs différents initiateurs et fondateurs. À côté des fondations propres à chaque groupe, un nombre remarquable d'actions associatives a été créé par le biais et sous la forme de contribution commune entre un ou l'autre des deux groupes autochtones (les communautés ou les intellectuels laïques) et un partenaire extérieur (les gouverneurs ottomans, *al-Hâkim* ou *al-Mutasa'rif*, les missionnaires ou les puissances étrangères⁹).

Si cette première génération d'associations était essentiellement de type « social », elles pouvaient néanmoins être le lieu de revendications socio-politiques et, par les débats d'idées qui s'y déroulaient et parce qu'elles permirent à des réseaux interpersonnels de se mettre en place et de s'organiser, elles engendrèrent parfois l'émergence de partis politiques.

La révolution Jeune-Turque de juillet 1908 ouvre une période d'interaction et d'échange tout azimut favorable à un nouveau type de mobilisation associative qui marquera le premier quart du xx^e siècle. Rompant avec le modèle précédent, cette mobilisation innove par sa nature multiconfessionnelle (association d'élites de tous bords et laïques) et par son objet qui n'est plus d'ordre de charité, de bienfaisance et de santé, mais plutôt d'ordre contestataire, revendicatif et réformiste, voire pré-politique dans certains cas. À titre d'exemple, on peut citer la création de l'Association secrète de Beyrouth, en 1875, qui prônait l'indépendance de la Syrie autour d'une défense de l'arabité ; l'Association de réforme à Beyrouth, qui proposa, en 1913, un projet de réforme aux autorités ottomanes, autour de deux idées : décentralisa-

8. Pour l'exemple du Liban, voir M. Johnson (1986) et G. Denoëux (1993).

9. La France, par exemple, « avant la première guerre mondiale a géré (entre le Liban et la Syrie) plus de 100 centres sociaux (hôpitaux, dispensaires, maisons de retraite, orphelinats...), et plus de 220 établissements scolaires en 1913, qui ont regroupé environ 52 000 étudiants ». Voir W. Kawsarani (1976 : 27).

tion et droits des Arabes dans l'empire, ou bien encore le développement des associations de femmes.

Il faut également souligner que c'est au cours de cette période qu'est élaborée la seule loi sur les associations au Liban. Cette loi ottomane de 1909 a été inspirée en grande partie par la loi française de 1901, après la révolution de 1908 et à la suite des réformes, *Tanzîmât*, entamées dans l'Empire depuis 1826. Le contexte et les circonstances dans lesquels elle a été promulguée font l'objet de plusieurs interprétations et analyses. « Loi libérale » pour les groupes qui cherchaient une réforme et une décentralisation au sein de l'Empire ottoman ; « réforme impérialiste » (Hanna, 1973) ; (Buwari, 1980) ; (Couland, 1970) pour les forces ouvrières selon qui la loi de 1909 a été promulguée sous l'influence des puissances impérialistes en vue de leur accorder le plus de privilèges ; « loi restrictive » enfin pour les groupes indépendantistes qui considéraient que la loi avait été adoptée dans le but d'entraver et de contrôler leurs actions : « un trait fondamental de la loi de 1909 est l'interdiction formelle des associations fondées afin de défendre la nationalité et le nationalisme »¹⁰.

Dans certaines limites, on peut avancer l'idée que l'action associative organisée selon la loi de 1909 fut à l'origine des formations partisans et engagées. Le milieu associatif formait un laboratoire d'idées dans lequel se sont élaborés certains courants de pensées véhiculés au début par la voie associative, avant d'être transportés, adoptés ou affinés par d'autres formes d'engagements partisans. Par ailleurs, les débats d'idées au sein du mouvement associatif du premier quart du xx^e siècle ont trouvé un champ de vérification et un tremplin dans les partis politiques et les syndicats fondés à la même époque ou ultérieurement¹¹.

Tous ces changements et mutations qu'a connu le Liban dans un laps de temps réduit, n'ont pas entraîné un bouleversement de la base de la mobilisation associative, tandis que surgissaient dans le champ politique des courants et des partis de tendances et d'opinions différentes : le phénomène associatif a conservé une forme invariable et stable dans des structures juridiques et institutionnelles instables. La plupart des associations fondées par les groupes laïcs, qui s'articulaient autour d'idées, n'ont pu perdurer jusqu'à l'indépendance, tandis que les associations familiales et communautaires ont subsisté. Ces dernières n'étaient pas planifiées sur la base de programmes, mais venaient souvent faire face à une croissance rapide de la population ou à des besoins éducatifs, médicaux, sanitaires, etc. Primaires et personnalisées dans leur organisation, elles ont constitué le type dominant des associations de l'époque, au sein d'un État partagé entre les grandes familles autour desquelles se formaient par ailleurs les communautés.

10. « Cette clause trouve son explication dans le contexte historique de la loi susmentionnée. En effet, l'appartenance ottomane primait toute autre appartenance. La réglementation des associations et des réunions fut établie à l'époque, en vue de contrecarrer l'éveil du nationalisme en Orient et dans les pays balkaniques ». Voir J. Aboujaoude (1985 : 202). Voir aussi, W. Kawtharani (1995 : 56).

11. Pour la confluence des courants de pensée entre les différents groupes d'intellectuels et le mouvement de plusieurs associations et partis entre les régions de l'Orient arabe et l'Occident, voir A. Hourani (1991) ; Y. Mezher (sd).

Une mobilisation développementaliste entravée par la contre-réforme conservatrice (1958-1975)

1958 marque un changement dans la société libanaise, en général, et dans le paysage associatif, en particulier. Tandis que les associations existantes continuent à se développer, la crise socio-politique apaisée par l'arrivée du général F. Chéhab à la présidence de la République provoque un bouleversement des structures classiques du mouvement associatif¹². En effet, de nouvelles catégories d'acteurs entrent en jeu et diversifient les intérêts en présence. De fait, l'État, qui tente de cristalliser ses fonctions sociales, trouvera en partie dans la promotion des associations une solution pour résoudre la question sociale, alors que les mouvements de gauche investiront également cet espace afin de véhiculer leurs idées et revendications.

Le recensement effectué par la fédération des ONG en 1958 montre que, durant les années cinquante, les associations ont connu un développement relativement sensible par rapport aux années quarante. Alors qu'elles sont une cinquantaine à la fin des années quarante, 164 associations sont créées entre 1949 et 1959. Le recensement de 1979¹³ montre par ailleurs que les associations créées avant l'indépendance (1943) ne représentent que 6,8 % des 1 302 associations comptabilisées.

Sans aucun doute, ce développement a accompagné les essais de réforme, au niveau des administrations et des infrastructures, impulsés par le Conseil de planification en 1953 et le ministère du Plan en 1954, durant la présidence de Camille Chamoun (1952-1958). Ces tentatives ont été accélérées et amplifiées après les événements de 1958. En effet, avec l'arrivée du général Fouad Chéhab au pouvoir, une ère de réforme administrative ne négligeant pas le domaine associatif a commencé, inaugurée par l'arrivée de la mission IRFED avec le père Lebreton¹⁴. La création des établissements et des administrations publiques était dans les objectifs de l'État une réponse naturelle à certaines données sociales et économiques resurgissant avec les événements de 1958¹⁵.

Dans ce contexte, de nouveaux mouvements sociaux et politiques ont émergé, profitant du vaste plan de développement mis en place par la mission

12. Le projet chéhabiste se résumait ainsi : tout en gardant les chefs politiques traditionnels au-devant de la scène du pouvoir public - vu l'enracinement historique et communautaire de leur puissance et de leur leadership -, il s'agissait de mener des réformes administratives, économiques et sociales capables à long terme de détourner l'allégeance des Libanais de l'allégeance personnelle, communautaire ou tribale, à une allégeance envers la patrie et l'État.

13. *Annuaire des organisations sociales au Liban, 1978-1979, op. cit.*

14. Institut de recherche et de formation en vue du développement, dirigé par un prêtre jésuite, le père Lebreton, et auquel l'État libanais a donné pour mission de faire l'évaluation socio-économique de tout le pays et en particulier des zones rurales.

15. Les régimes de Chéhab (1958-1964) et de Hérou qui lui a succédé (1964-1970) se sont caractérisés par un développement, sensible parmi les élites dirigeantes, de la catégorie des technocrates, qui ont formé ce qu'on pourrait qualifier en termes wébériens de « bureaucratie rationnelle » du régime. L'influence de cette catégorie sur le chéhabisme fut remarquable dans le développement des agences para-étatiques largement indépendantes du service public. « Les attitudes politiques de ces jeunes recrutés à ces agences, et celles des technocrates associés à d'autres institutions, étaient légèrement progressistes, mais particulièrement important était leur engagement à un éventuel « establishment » d'un État non confessionnel et l'élimination du féodalisme ». Voir M. Johnson (1986 : 142-143).

IRFED et l'Office du développement social (ODS) qui offrait au secteur privé des champs d'action dans lesquels il pouvait se déployer. Plusieurs associations du secteur privé ont collaboré avec l'ODS, d'autant qu'elles avaient le droit de participer à son conseil d'administration, ce qui constituait une étape caractéristique dans la coopération entre les deux secteurs public et privé ¹⁶.

Ces réformes ont engendré, chez certaines associations créées à l'époque, un changement au niveau conceptuel du travail associatif. Elles rompaient avec les associations de bienfaisance et de charité pour passer à des projets dont les objectifs portaient sur la justice sociale, la participation citoyenne, le développement et la décentralisation administrative en faveur des régions rurales, etc. À ce type d'action associative il faut ajouter le développement remarquable du mouvement étudiant dans les écoles et les universités, les clubs socioculturels et les clubs sportifs. Certaines organisations ne répondaient pas juridiquement à la loi de 1909, et ont été établies *de facto*, s'imposant par leur existence propre, par les mobilisations qu'elles ont su engendrer autour de revendications progressistes et politisées, leur participation remarquable à des actions de terrains, telles que les grèves.

Du point de vue sociologique, il importe de souligner que cette époque est sensiblement marquée par l'apparition des classes moyennes, particulièrement dans l'espace associatif. C'est une conséquence entre autres du développement du système éducatif : une nouvelle génération, issue de tous milieux, notamment des populations rurales émigrées en ville a pu bénéficier d'études secondaires, voire accéder à l'université. Cette classe moyenne a constitué le vivier de l'élite techno-bureaucrate évoquée plus haut.

La levée des interdits sur les partis politiques (1970) a donné au secteur de l'enseignement, scolaire et universitaire, au mouvement étudiant et au secteur syndical, un élan à la formation et au regroupement des partis et des associations satellites tels le Parti communiste libanais (PCL), le Parti Ba'as, le Parti syrien national social (PSNS), le Parti arménien Hintchak et le Mouvement des Nationalistes arabes (MNA), interdits parce que leurs idéologies entraient en contradiction avec les fondements de l'État libanais. Ainsi se sont développées dans cette mouvance des associations socioculturelles (*al-majâlis al-thaqâfiyya*) qui débattaient et reflétaient les idées et la pensée de certains courants politiques et les demandes sociales. Dans certains cas, il faut ajouter l'influence directe de certaines figures politiques sur ce type d'associations.

Néanmoins, ces tentatives ont été entravées, à l'arrivée du président Frangé, en 1970, par la puissance des structures confessionnelles et clientélistes qui charpentaient l'État et le fonctionnement des institutions publiques.

C'est à cette époque que se déclenchent des polémiques autour du statut juridique des associations, à travers la presse notamment. Tandis que le gouvernement propose en 1971 un projet de loi, restreignant la précédente, les partis politiques élaborent, notamment sous la houlette du Parti démocrate de J. Moghaizel et du Parti progressiste socialiste, des contre-projets. Le débat portait essentiellement sur les conditions nécessaires à l'obtention

16. Le secteur privé a perdu ce droit après les amendements qui ont touché l'ODS du fait de sa fusion avec le ministère du Travail et des Affaires sociales.

d'une autorisation préalable, ainsi que sur l'identité de l'autorité compétente pour prononcer la dissolution des associations. Aucune des propositions n'a toutefois été adoptée.

La période de la guerre (1975-1990)

L'entrée du Liban dans une guerre de près de quinze ans va bouleverser les compétences, la nature et les champs d'action des associations. Devant répondre aux impératifs d'urgence créés par l'état de guerre, elles ont converti leurs activités, relayant l'État dans quelques cas de figure, sur une base essentiellement locale. C'est néanmoins une période, au Liban, où le champ d'action d'une petite minorité d'associations s'étend : des associations trans-communautaires, régionales voire nationales apparaissent et les ONG internationales entrent dans l'arène nationale.

La guerre a ajouté au découpage communautaire un découpage géographique qui rend difficile toute action trans-communautaire (et même trans-régionale). Le repli des communautés sur elles-mêmes, la désarticulation et l'inefficacité des institutions étatiques ont engendré – à côté des milices qui ont pris en charge les affaires de leurs régions – une série d'associations qui sont venues pallier les manques et les carences des services sociaux de l'État. Elles se sont développées dans des créneaux laissés vides par l'État, tout en bénéficiant de moyens financiers importants (en provenance des pays occidentaux du Nord, notamment) ¹⁷.

À travers les services qu'elles ont rendus (faire face à la situation d'urgence, soigner les blessés, secourir les déplacés, reconstruire les maisons détruites...), le contact direct avec la population a donné aux associations une crédibilité et une légitimité d'intervention. Par ailleurs, ces actions collectives pendant la guerre ont renforcé les « sociabilités communautaires », et les exceptions à la règle communautaire parmi les « actions collectives de résistance civile à la guerre » ¹⁸ étaient rares.

Jusqu'à la moitié des années quatre-vingt, un groupe d'associations a pris l'initiative de créer un secrétariat central à partir d'une coordination géographique régionale ainsi qu'une coordination spécialisée et sectorielle (santé, éducation, service des marginalisés, économie et travail, famille, information et développement intégré), sur la base d'une solidarité non confessionnelle. Ce « collectif », Comité de coordination des ONG, financé en partie par des organisations étrangères (comme le CCFD ¹⁹ en 1986, par exemple), regroupait des associations libanaises et étrangères, associant même à l'époque les organisations d'action sociale mises sur pied par les milices. Il a organisé deux

17. Voir V. Mangematin et B. Cornet (non publié).

18. Gh. Slaiby (1994 : 119-136). Selon l'auteur « dix-neuf associations ont été créées à partir de 1975, avec comme but principal de faire face à la guerre ».

19. Le CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement), est une association française créée en 1961 par l'église catholique et placée sous l'égide des évêques de France. Elle a pour objectifs d'aider les hommes et les femmes qui souffrent à s'en sortir eux-mêmes, pour qu'ils parviennent à l'indépendance alimentaire et retrouvent leur dignité.

forums de réflexion à Chypre en 1987 et 1988. Ses objectifs étaient de dépasser les clivages sectoriels et confessionnels du pays.

En 1989, un autre groupe d'associations se forme : le Forum des ONG, soutenu également par des organisations internationales comme l'International Comitee for Voluntary Agency. Son objectif était de placer les ONG comme acteurs principaux dans la période de l'après-guerre, en construisant une coordination à travers les secteurs communautaires du pays. Ces deux groupes ont perdu et regroupent chacun une dizaine de grandes associations qui travaillent avec un tissu associatif plus large. Les points de divergence et les problèmes de compétition et de personnalisation du travail entre les deux fédérations persistent toujours et elles traversent une crise d'identité et de positionnement vis-à-vis de l'État et de la société. Comme l'a remarqué B. Curmi, « le Forum, héritier de la tradition confessionnelle de bienfaisance, est bien assis et reconnu institutionnellement, identifiable ; la coordination (le Collectif), par sa forme vague, se veut plus fédératrice, et désire s'ériger en intermédiaire et stimulateur du système public (troisième système) entre État et société » (Curmi, 1994 : 143). Cette période était la matrice du développement et du clivage entre les associations.

C'est à partir de ces années-là, dans de telles organisations, que le discours sur la « société civile » et le rôle socio-politique des associations a commencé à se développer au Liban, influencé par l'expérience de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, accompagné d'un effort de réflexion sur le passage de l'action d'urgence au développement, de la charité à la solidarité²⁰. Il faut souligner que de nombreux acteurs et membres d'associations entretenaient un réseau étendu de relations avec des groupes, des personnalités étrangères, soit en effectuant eux-mêmes des allers-retours à l'étranger, soit par le biais des associations étrangères installées dans le pays, soit simplement par les moyens de communication modernes.

Dans son enquête de 1989 sur la politique du CCFD au Liban, Y. Mens s'arrêtait sur le rôle socio-politique des associations au cours de la guerre : « Axés sur l'administration, la gestion et la production plus que sur la revendication et la transformation globale de la société libanaise, comités et associations sont donc pour l'instant le plus souvent des micro-pouvoirs locaux, surveillés de plus ou moins près par les partis et milices, plutôt que de réels contre-pouvoirs »²¹. Néanmoins, au même moment, des mouvements contre la guerre, véhiculés par des associations, des syndicats ou d'autres organisations se mettent en place. À partir de 1975, une vingtaine d'associations ont été créées explicitement pour faire face à la guerre, au niveau national et régional, réclamant l'arrêt des hostilités. Ce mouvement s'est intensifié entre 1984 et 1989, après la dégradation progressive à tous les niveaux de la situation sociale et politique, dont l'ampleur a surpris tant leurs organisateurs que les milices et autres belligérants²².

Ces mouvements ont contribué à effectuer la transition vers une situation de paix, constituant un lieu de réflexion sur l'État de l'après-guerre, avant

20. Voir P. Kingston (non publié).

21. Y. Mens (non publié).

22. Gh. Slaiby (1994 : 123) relève 114 actions collectives de résistances civiles à la guerre, mettant en scène des structures associatives. Voir aussi N. Beyum (1989 : 511).

même la signature des accords de Taëf (1989)²³. Ce sont les mêmes acteurs qui aujourd'hui animent le débat politique et intellectuel, conférant à leurs associations un rôle de tribune publique et d'élaboration du changement social.

L'après-guerre : renouvellement des enjeux sociaux, économiques et politiques de l'activité associative

La paix au Liban et le redressement des institutions étatiques requièrent de la part des associations une redéfinition de leurs objectifs, de leurs modalités et de leurs stratégies. De même, ce retour pose le problème de l'identification des frontières confuses et perméables qui séparent la société civile, la société communautaire et l'État. Le communautarisme qui persiste (Picard, 1994 : 49-70) tant dans les législations que dans les pratiques des chefs politiques, forme un obstacle majeur à la reconstruction nationale et étatique. Il convient d'ajouter à ce phénomène le problème de la culture milicienne qui affecte les pratiques politiques et renforce l'esprit clientéliste et confessionnel. Il reste de la sorte peu de place dans l'espace public pour une politique nationale, un espace public dont on a du mal à tracer les limites confondues avec celles du privé, et dans lequel les intérêts se mêlent au profit des *'asabiyyât* camouflées par les slogans de l'intérêt public.

À la lumière des nouvelles données politiques, économiques et sociales, les associations essayent de s'inscrire dans le contexte actuel du pays. En s'appuyant sur les capacités acquises dans des domaines différents, durant la guerre, les associations se présentent comme un « troisième système »²⁴ entre l'État et les partis politiques. Elles prétendent à une *transversalité* dans la société libanaise, qui dépasse les conflits et crée de nouvelles formes de solidarité et de mobilisations non basées sur les clivages confessionnels²⁵.

Entre héritage et innovation : état des lieux du paysage associatif actuel

C'est par accumulation de formes et par superposition de milieux sociaux, sectoriels, communautaires, et non par interruption, que le phénomène associatif se développe au Liban depuis le siècle dernier. L'état des lieux

23. Il faut signaler que la signature de l'accord de Taëf par les parlementaires libanais a semé la discorde entre plusieurs associations et groupes culturels de toutes régions et religions (par exemple, les associations et les clubs culturels à Antélias, Beyrouth, Tripoli, Zahlé et Saïda), qui se sont démarqués de la guerre par un travail commun en entamant une réflexion sur la paix au Liban avant 1989. Certains groupes se sont trouvés divisés la veille de la signature de l'accord, avec le conflit constitutionnel entre les deux gouvernements du général Aoun et du président Hoss en septembre de l'année 1988.

24. Cette attribution a été utilisée par Kamel Mohanna, le président de l'association Amal, dans une étude sur « Le rôle des ONG dans le développement social ». Aussi par Ziad 'Abdel-Samad, le directeur exécutif du *Secours Populaire Libanais*, lors d'un entretien non directif, le 16-02-1996.

25. B. Curmi (1994 : 143). Plusieurs associations prétendent jouer ce rôle transcommunautaire dans la société libanaise, mais il reste aux recherches empiriques à vérifier cette hypothèse.

actuel témoigne d'une complexité et d'une diversité qui reflètent la continuité à travers l'histoire et qui répondent en même temps aux nouvelles données du présent. Aujourd'hui, aux côtés d'anciennes associations, notamment caritatives et communautaires – qui jouissent d'un savoir-faire, ainsi que de ressources assurées –, on trouve des associations créées à la fin de la guerre ou ultérieurement. Elles tentent de répondre à de nouvelles questions et de faire face à des situations engendrées par la conjoncture nationale et internationale (droits de l'homme, démocratie, déchets toxiques, etc.), et pour certaines d'inventer des lieux d'innovation sociale et politique.

Schématiquement, deux catégories associatives se font face, affrontant les mêmes problèmes et connaissant des situations semblables selon des façons différenciées aux impacts distincts, que ce soit dans leur organisation interne (problèmes de financement, structures, recrutement, etc.) qu'au niveau de leurs relations extérieures (rapport à l'État, aux libertés publiques, aux partis politiques, aux communautés, à la société nationale, etc.). Cependant, les frontières entre les différents types d'associations que nous allons établir ne se dessinent pas de façon manichéenne, ni même définitive. Le paysage considéré évolue dans des interactions et des va-et-vient permanents qui brouillent les catégories. Ainsi, une association définie comme « communautaire », peut néanmoins, dans un contexte déterminé, adopter une attitude « nationale ».

On peut classer la majorité des associations qui existaient avant la fin de la guerre et qui sont encore actives aujourd'hui sous le label d'associations « socio-caritatives ». Elles proviennent de différents milieux. Les plus puissantes d'entre elles sont les associations confessionnelles (attachées directement à la hiérarchie religieuse ou proclamant une identité confessionnelle, quelle qu'elle soit, avec un attachement indirect à l'ordre religieux). Sans généraliser le trait, ces associations confessionnelles ont puisé majoritairement dans les classes moyennes et défavorisées, tandis que les classes aisées développent une autre forme de militantisme plus liée à une allégeance communautaire de type partisan que de type religieux.

Ces associations sont alimentées directement ou indirectement par leurs propres communautés confessionnelles. À la sortie de la guerre, elles ont été moins touchées que d'autres par la réduction et l'orientation des aides en provenance des ONG internationales ou des différents pays étrangers (occidentaux, arabes, etc.) : elles avaient établi depuis longtemps des rapports avec des pairs ou avec certains pays, si bien que l'aide d'urgence portée pendant la guerre n'a constitué qu'un moment de leurs relations.

Aujourd'hui, elles font face à une situation d'ouverture des frontières internes entre les différentes régions (communautaires) dans laquelle elles sont appelées à une redéfinition de leurs stratégies et à une réorientation de leurs actions. Elles essaient de s'inscrire dans un contexte national d'après-guerre dans le discours et par l'action.

Couvrant dans le domaine socio-caritatif et la bienfaisance, ces associations ont tissé depuis le début des années soixante-dix des réseaux qui se sont développés dans les banlieues beyrouthines, entretenant des rapports ambivalents avec l'État et les régimes politiques successifs. Tour à tour, ils ont été sollicités pour stabiliser ou déstabiliser l'ordre politique ; stabiliser dans le sens où ces associations ont porté assistance à des populations défavorisées

susceptibles de provoquer des troubles (Johnson, 1986) ; (Denoeux, 1993) et déstabiliser comme dans le cas de l'implantation du Hezbollah ou le recrutement des phalangistes dans les banlieues chrétiennes de Beyrouth.

Quant aux associations familiales, le contexte d'après-guerre leur offre l'occasion de se re-mobiliser. En effet, d'une part, la première réaction après le conflit fut un réflexe de résurgence des solidarités primaires, du fait de l'échec et du discrédit accordés aux structures et aux mobilisations partisans et idéologiques. D'autre part, le régime favorise le développement de cette forme associative « primaire », par exemple en facilitant les procédures administratives : ceci s'explique en partie par le fait que de telles structures sont facilement contrôlables, et peu agitatrices politiquement. De plus, de telles organisations peuvent constituer des supports électoraux directs dans un contexte clientéliste.

Aux côtés des associations confessionnelles et communautaires et des associations familiales, d'autres associations se sont développées au cours du conflit et se repositionnent aujourd'hui. Des associations partisans ont été incorporées, voire institutionnalisées, dans l'organigramme des partis-milices au moment où ces derniers prenaient le pouvoir des régions, pour s'affaiblir ensuite, en même temps que la démobilisation de ces structures. Elles présentent aujourd'hui la volonté de se substituer à ces dernières, en convertissant et adaptant leurs actions, par exemple dans des œuvres sociales ciblées sur les groupes de leurs anciens militants.

D'autres associations revendiquant l'indépendance vis-à-vis de toute appartenance politique et affichant un objectif collectif peuvent être catégorisées comme « ONG de développement social et humain ». Comme les autres, ces dernières ont essayé d'investir l'espace laissé vacant par l'État en matière sociale, par exemple dans le domaine de la santé. Le retour de l'État, la nécessité de mettre en place un système de coordination cohérent de l'action sociale, qu'elle soit privée ou publique, les a contraintes à repenser leurs relations avec l'État et leur stratégie, au lendemain de la guerre : par exemple, en se spécialisant dans certains domaines de l'action sanitaire, en mettant en place des projets plus ciblés comme en orientant leurs dispensaires vers la prévention, les programmes sur les maladies chroniques ou la médecine scolaire, pour le YMCA (Young Men's Christian Association, existant depuis 1869), le Secours populaire libanais, le Mouvement social libanais ou l'association Amal, (Curmi, 1994 : 140).

Dans ce contexte, un rapport de force est apparu entre l'État et les associations de services, autour de la question de la gestion des services sociaux et publics, provoquant un débat général, et mettant les bailleurs de fond en situation délicate, puisqu'ils ont à choisir les destinataires de leur aide.

Parce qu'il est peu contestataire au niveau politique et dépendant au niveau financier, ce type d'association joue le rôle de partenaire silencieux et neutre. Au lieu de jouer un rôle avant-gardiste comme elles l'ont prétendu à la fin des années quatre-vingt, ces associations, préoccupées la plupart du temps par la réorganisation de leurs structures internes, ont laissé cette tâche à un « nouveau type » d'associations.

Parallèlement aux associations traditionnelles de bienfaisance, et aux grandes ONG de développement social, de nouveaux types d'associations

voient le jour. Il s'agit essentiellement de mobilisation autour de la défense des droits de l'homme – avec la multiplication d'associations aux côtés de l'Association libanaise des droits de l'homme qui existait depuis 1985, telles que la Fondation for Human and humanitarian Rights, fondée en 1989, ou l'Association pour la défense des droits et des libertés, créée en 1995 –, ou de l'écologie, comme Green Line, fondée en 1991, ou al-Minbar al-Akhdar, fondée en 1995, après fusion entre deux autres associations, ou encore d'associations de femmes qui ciblent leurs actions vers des questions sensibles et précises – comme SOS femmes battues du Comité Libanais pour s'opposer à la violence contre les femmes).

Une première prise de conscience avait eu lieu dans les années soixante, mais le déclenchement du conflit avait entravé le développement de telles organisations, alors qu'elles se multipliaient ailleurs. Dans les années quatre-vingt-dix, sous la conjonction du développement des idées universalistes au niveau international et la prise de conscience nationale de la situation écologique libanaise par exemple, ces associations se développent, attirant les nouvelles générations.

Dans le même sillon, se sont développées des associations socio-politiques, telles que : *al-Muwâtin* (le citoyen), dont l'action vise l'éducation civique ; l'APAC (Association pour une action civile), qui se déclare neutre vis-à-vis des partis politiques, choisissant de travailler sur l'éducation des enfants pour promouvoir l'éducation socio-politique ; sur le service civil, afin de défendre « la justice sociale à travers un réseau horizontal qui remplace le système hiérarchique vertical », selon leur déclaration d'intention ; l'Association des droits de l'homme fondée en 1988 par un groupe de personnes provenant de différents horizons et qui travaillaient ensemble depuis 1983 ; l'Association libanaise pour la démocratie et les élections (ALDE), fondée en 1996 par un groupe d'intellectuels, journalistes, universitaires, avant les élections législatives de 1996, a pour objectif de suivre les processus électoraux, juridiquement, et de proposer des alternatives au système électoral en vigueur²⁶.

Soulignons que beaucoup de ces jeunes militants ont bénéficié du vaste projet lancé par le PNUD à la fin des années quatre-vingt. Il s'agissait de réunir le plus grand nombre de jeunes Libanais de toutes confessions sous un programme de 5 ans, Programme de la culture de paix civile (Ahlf) et les droits de l'homme au Liban, qui consistait en une série de stages, de conférences autour des thèmes de la non-violence, de la solidarité, de la conscience civique, etc. Incontestablement, ces sessions ont fait boule de neige et ont permis la rencontre de personnes-associations. Il serait intéressant d'analyser plus en détail le rôle et l'influence de cette institution dans la mobilisation associative contemporaine, en particulier en y promouvant une dimension nationale. Pour une étude plus complète, il faudrait également prendre en considération l'apport d'institutions telles que les fondations allemandes F. Ebert,

26. L'association dans la logique des autorités politiques, en particulier le ministre et le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, est illégale parce qu'elle n'a pas reçu l'autorisation préalable des autorités compétentes ; point de vue qui selon les avocats membres de l'ALDE est anticonstitutionnel et forme une entrave aux libertés publiques (surtout la liberté d'association). Depuis, l'ALDE travaille sur le terrain en défiant la décision d'interdiction du ministère de l'Intérieur.

F. Naumann, la Ford Foundation, la Commission européenne, l'International Peace Research Association (IPRA), etc.

Selon une étude du Middle East Council of Church et du collectif des ONG au Liban en 1995, on peut estimer que plus d'un billion de dollars d'aide internationale au Liban a été transmis *via* les ONG durant les années de guerre. Depuis la fin de la guerre, cette source de financement s'est significativement amoindrie. L'aide internationale se concentre aujourd'hui vers les actions de développement, essentiellement rural, en faveur des femmes et en faveur de la démocratisation.

Pour les associations qui s'étaient concentrées sur la gestion de l'urgence et le domaine caritatif (essentiellement les associations de « développement social et humain » et les grandes associations communautaires) deux solutions se sont imposées : soit elles reconvertissaient leur champ d'action en fonction des mots d'ordre des bailleurs de fond internationaux ; soit, elles montaient des programmes d'actions autofinancés²⁷ - ou du moins intégrant une dimension économique à leur action sociale - tout en accommodant une partie de leurs objectifs avec ceux du partenaire étranger dans un système de filiation et/ou dans une dépendance financière.

Ces associations restent les plus importantes au niveau de la taille, du nombre d'employés et du budget. Elles essaient de s'investir dans un secteur précis, où elles auraient des avantages comparatifs (ce qui n'est pas encore le cas), et travaillent avec un groupe déterminé de population, qui s'agrandit et diminue au gré des besoins et des périodes. Elles envisagent le changement à travers les projets qu'elles présentent en alternative aux projets en cours, jouant ainsi le rôle de contre-pouvoir. C'est la raison pour laquelle on les voit s'orienter de plus en plus vers une spécialisation au niveau fonctionnel et vers l'institutionnalisation au niveau de l'organisation. La majorité de leurs programmes d'activités en cours portent sur les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'enseignement professionnel et technique.

Tout au contraire, les associations nées après la guerre connaissent moins de problème de financement dans le sens où elles n'emploient que peu de personnes, l'essentiel du travail étant réalisé par des bénévoles, sur des dossiers à défendre (parfois grâce à l'aide d'organisations internationales), plus que sur des projets sociaux, coûteux à mettre en œuvre.

Indice de l'émergence d'une conscience citoyenne, dans un espace public national ?

On peut s'interroger sur les pratiques citoyennes engendrées par le biais de la mobilisation associative et faire l'hypothèse que, dans le contexte de la reconstruction étatique et nationale « hypothétique » d'après-guerre au Liban, parallèlement à la persistance des associations qui existent déjà, on assiste à l'émergence d'une nouvelle forme de mobilisation sociale notamment par le biais de certaines associations. Elles sont alors le lieu privilégié d'expression

27. Voir V. Mangematin et B. Cornet (non publié).

de la citoyenneté, tandis que se repose la question de leur statut juridique et que certaines d'entre elles entrent indirectement dans l'arène politique.

En 1983, le ministère de l'Intérieur a modifié la loi sur les associations dans un sens très restrictif, par un décret toutefois annulé en 1985²⁸. La question du statut juridique des associations est revenue à l'ordre du jour lorsqu'en 1992, 138 associations socio-politiques se sont vu retirer leur récépissé par un décret. Ce dernier été fondé sur le décret-loi annulé de 1983, qui soumettait la création des associations à l'assentiment du ministère de l'Intérieur, comme condition préalable. Jusqu'à présent, la loi sur les associations reste mal connue, à commencer par les militants eux-mêmes. Néanmoins, la presse s'est fait le témoin du débat qui met en cause les conditions préalables (notamment l'interdiction d'activités politiques), et l'identité des autorités compétentes pour délivrer le récépissé. Des associations portent plainte auprès du *majlis shûrâ al-dawla* (Conseil consultatif de l'État), lorsqu'elles n'ont pas reçu l'agrément nécessaire à leur reconnaissance officielle, et travaillent néanmoins *de facto* dans la plupart des cas²⁹. Il faut souligner que d'autres associations à activité socio-politique explicite ont été reconnues par les autorités comme telles, dans le cas d'organisations parrainées par des personnalités de la scène politique et s'appuyant sur un réseau de clientèle³⁰.

À l'heure actuelle, la situation reste confuse : le gouvernement parle d'un nouveau projet de loi en préparation, tandis que le Conseil consultatif sollicité retarde son verdict. Quoi qu'il en soit, cette polémique juridique s'est transformée chez certains acteurs en véritable objet de militantisme, symbolisant la question des libertés publiques ; de jeunes avocats offrent dans ce sens leurs compétences à des associations.

Face au déclin des formes classiques d'engagement politique, partis ou syndicats, les associations citées plus haut apparaissent aujourd'hui comme un lieu, un espace de renouvellement pour l'activité politique. Si les membres de ces associations ont souvent un large passé d'engagement et sont issus de classes sociales favorisées, la nouveauté de leur militantisme réside, d'une part, dans le fait que la structure associative constitue pour eux une réponse à leur propre autocritique de militants dans les partis politiques (manque de démocratie interne, absence de transparence) et, d'autre part, dans un changement de génération.

Dans certains cas, le militantisme politique au Liban a pris la forme d'individus ou de groupements informels se développant hors de toute structure, afin de bénéficier d'une plus grande marge de liberté d'action et d'échapper au contrôle de l'appareil étatique.

D'autres acteurs associatifs peuvent représenter une volonté de s'articuler à un ordre communautaire (confessions, familles), ou à un ordre partisan

28. Voir Gh. Mukhaïber, « Les associations : entre liberté et restrictions », article cité. Le décret a été annulé sous la pression de groupe parlementaire, déclaré anticonstitutionnel parce qu'il dépassait les domaines de compétence du gouvernement.

29. C'est le cas d'associations de droit de l'homme ou socio-politiques telles qu'al-Muwâtin, APAC, l'Association des droits et défense des libertés, l'Association libanaise pour la démocratie des élections.

30. C'est le cas entre autre des associations René Mu'awwad, et Joseph Mughâizel, respectivement ancien président de la République libanaise et député.

(milice, parti politique, étranger). Comme ils peuvent aussi présenter une volonté de se substituer à un ordre communautaire et/ou milicien dans la mesure où ces ordres s'étaient substitués à l'État pendant la guerre.

Quant aux intellectuels ou aux élites politiques, on les retrouve dans des associations nouvelles, souvent faibles en nombre d'adhérents mais efficaces grâce à leurs relations avec les détenteurs du pouvoir, de leur participation à la prise de décisions importantes dans la société, et de l'étroitesse des relations qu'elles entretiennent avec les médias (centres de recherches, les associations qui participent au débat public, etc.).

La pluri-appartenance et le cumul des militantismes dans différents domaines de l'action sociale méritent également d'être soulignés. Structurellement indépendantes les unes des autres, les organisations politiques, sociales ou culturelles sont mises en relation par les militants eux-mêmes. Dans certains cas, cela s'inscrit dans une stratégie de promotion personnelle et d'ascension sociale ou politique.

Malgré la complexité et la polymorphie des intérêts en jeu et des stratégies, ces différents militants ont uni leurs actions, à travers le cadre associatif, en particulier lors des événements d'avril 1996, réactivant ainsi une conscience citoyenne. Lorsque l'armée israélienne entame l'opération « Raisins de la colère » au Sud-Liban, entre 400 000 et 500 000 réfugiés se retrouvent dispersés dans les écoles, les établissements publics, et les maisons de leurs parents. Des comités se forment sur tout le territoire pour leur venir en aide. Au-delà des actions menées par les instances publiques, la mobilisation de la société civile - à travers les actions des ONG, des associations, des syndicats et même de simples volontaires - a été particulièrement significative.

Si la mobilisation était spontanée chez les uns, plus réservée chez d'autres se méfiant d'une manipulation partisane, soulignons que les volontaires se sont engagés plus massivement derrière les associations et les ONG que derrière les institutions publiques traditionnelles tels les partis politiques. Le rapport à la politique à travers le travail associatif était d'autant plus en jeu que les événements d'avril ont précédé les élections législatives de l'été suivant. Plusieurs dirigeants associatifs se sont d'ailleurs présentés aux élections. En ce sens, la mobilisation associative peut être analysée, aujourd'hui, comme forme de promotion individuelle et comme moyen d'accéder à la politique.

Le second axe de réflexion qu'inspire ce moment concerne le rapport entretenu entre ces acteurs et l'État. Pendant les événements d'avril, l'action publique, en particulier celle d'associations, s'est inscrite dans le contexte de rivalité et d'ambiguïté mentionné plus haut. Ainsi, le secrétaire général du Haut Comité de secours (HCS) a déclaré avoir autorisé certaines associations sociales à acheter et à distribuer des nourritures aux frais du HCS. Ces associations sont l'Association libanaise pour les handicapés présidée par Randa Berry, l'épouse du chef du Parlement, et l'association Hariri dirigée par Bahiia al-Hariri, sœur du Premier ministre. Les médicaments qu'avait fournis le ministère de la Santé ont été accaparés par les associations et les institutions privées ou familiales appartenant aux dirigeants politiques qui les ont redistribués en leur nom. Certaines régions ont été interdites et bloquées par des forces politiques pour monopoliser l'action et les aides en les instrumentalisant à des fins politiques et personnelles.

Néanmoins, plusieurs associations ont profité du moment pour proposer au gouvernement et aux autres associations des projets pour structurer cette capacité de mobilisation spontanée et la rendre plus efficace. Un autre projet est en discussion : la mise en place d'un comité permanent pour gérer les désastres, formé des différents ministères et des ONG locales et internationales. Cet exemple illustre le rôle et la place des structures associatives, en tant qu'acteurs politiques potentiels, dans un contexte de fortes tensions communautaristes et de confusion entre les intérêts publics et privés. Cette logique peut être analysée dans une perspective néo-libérale où l'État, au niveau économique comme à d'autres niveaux, abandonne dans un système de clientélisme des secteurs rentables à des sociétés privées (Solidère, Sukleen, Conseil du développement et de la reconstruction³¹, etc.), en laissant les tâches lourdes à d'autres. Les associations sont dans ce cas-là soit obéissantes et complices, soit opposantes et résistantes.

On pourrait ajouter à cet exemple celui du Rassemblement pour les élections municipales (REM), où le secteur associatif, depuis août 1997, a plus directement encore participé à l'effort d'éveil d'une conscience civique, et à la recomposition du champ politique. C'est ainsi qu'un noyau d'intellectuels et de militants associatifs se sont organisés, à l'initiative de l'Association libanaise pour la démocratie des élections, autour du slogan « *baladi, baldati, baladiyati* » (mon pays, ma localité, ma municipalité). Le REM a mobilisé plus de 180 associations et partis politiques, pour la signature de la pétition suivante : « Nous, les citoyens soussignés, nous proclamons notre attachement à la construction d'un État de droit et d'institutions, à la démocratie et aux libertés, à notre droit à participer aux élections locales. L'heure est venue d'exercer ce droit après une interruption de 34 ans, voilà pourquoi nous proclamons : non à l'ajournement ou aux nominations, nous exigeons la tenue des élections municipales ».

L'idée était née après que le Parlement libanais eut décidé - sur proposition du gouvernement - d'ajourner la date des élections municipales prévues pour le début de l'été 1997. C'est ainsi qu'un noyau d'intellectuels et de militants associatifs se sont organisés dans un mouvement au caractère associatif, pour défendre des droits civiques élémentaires.

Usant des canaux médiatiques, et d'un savoir-faire militant antérieur (notamment dans des partis de gauche), ces militants ont su fédérer, dans un cadre associatif et autour d'un thème commun, un ensemble de mouvements disparates aux intérêts spécifiques, tels que des associations de droits de l'homme, des associations écologiques, féministes, des partis politiques (Kataëb, Hezbollah, Parti progressiste socialiste, etc.), ainsi que des associations communautaires, familiales ou de simples citoyens. La souplesse de la structure associative a sûrement permis plus facilement aux différents protagonistes de transcender leurs clivages partisans.

Outre la récolte de signatures et finalement le succès de l'entreprise puisque la loi électorale a été adoptée selon leurs revendications, le mouvement a su, le temps d'une campagne, amener des individus et des organisa-

31. Voir l'article consacré au CDR dans *L'Orient-Express*, « CDR l'État et son double », n° 23, 05-10-1997, Beyrouth, 1997.

tions à s'intéresser à la chose publique, autrement dit à adopter une attitude citoyenne. Dans ce sens, cette nouvelle forme de militantisme a posé les jalons d'une redéfinition de l'espace public libanais, au sein duquel ces individus et ces organisations se sont présentés comme potentiel contre-pouvoir ou pôle de mobilisation.

Dans le Liban de l'après-guerre, s'interroger sur l'évolution du mouvement associatif amène nécessairement à revenir sur les termes et les acteurs de la reconstruction étatique, sur la question nationale. Si les mêmes débats d'autrefois revoient le jour aujourd'hui, ils se posent avec d'autant plus d'acuité pour les associations que les partis politiques, en particulier, ne jouent plus le rôle d'avant-garde ni même celui de catalyseurs des revendications auquel ils prétendaient.

Ceci nous permet d'esquisser quelques remarques au sujet du rapport de l'État avec la « société civile » et du rôle des associations dans cette dialectique. Autrement dit, si l'on considère la société civile comme un espace intermédiaire de négociation de la citoyenneté et de confrontation des intérêts, comme c'est souvent le cas dans les analyses contemporaines, on peut également – à la façon de Vaclav Havel à propos de la société « parallèle » des intellectuels « chauffagistes », dans la Tchécoslovaquie communiste –, l'entendre comme un lieu d'avant-garde ou d'expérimentation intellectuelle, politique et sociale, voire comme un lieu de résistance (Havel, 1989). Dans ce sens, les associations au Liban, ou du moins certaines d'entre elles, jouent ce rôle et peuvent, à ce titre, être considérées comme des associations pré-politiques. D'autres évoluent vers une action et des objectifs plus directement politiques. Au cours du xx^e siècle, les associations libanaises ont effectivement été actives sur la scène politique nationale, souvent en tant que représentantes d'une communauté et œuvrant dans la majorité des cas dans des secteurs publics. Ceci explique peut-être la complexité et l'ambiguïté de leur rapport à l'État. De ce fait, l'action associative participe à la redéfinition des espaces publics et privés, combinants intérêts publics et intérêts privés.

Enfin, pour ce qui est de la constitution d'une pratique citoyenne au sein de certaines associations, deux axes d'analyse se détachent : d'une part, le thème de la « conscience civique » se manifeste, depuis le début du siècle, dans les objectifs mêmes de certaines associations. D'autre part, une mobilisation est apparue pour suppléer et pallier les défaillances du service public et de l'État ; elle pourrait être analysée en terme de mobilisation citoyenne, bien qu'elle ait été organisée parfois dans un cadre infra-étatique (confessionnel ou communautaire) ou supra-étatique (par exemple, nationaliste arabe, ou islamiste). Une dimension plus directement politique s'ajoute aujourd'hui aux fonctions des associations, qui n'en avaient pas forcément l'ambition au départ.

Références bibliographiques

- ABOUJAOUDE J., 1985. *Les Partis politiques au Liban*, Beyrouth, Kaslik (USEK).
Annuaire des associations civiles au Liban, 1958, Beyrouth, Publications de la Fédération des organisations non gouvernementales.

- Annuaire des organisations sociales au Liban, 1978-1979*, 1980. Préparé par le Comité technique du centre de formation sociale, Beyrouth, Publications du CFS, 2 tomes.
- AREND H., 1961. *La Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy.
- BEYUM N., 1989. « Les mouvements contre la guerre au Liban », *L'État du Monde*, Paris, La Découverte.
- BUWARI E., 1980. *Târikh al-harakât al-'ummâliyya wa-l-naqâbiyya fî Lubnân, 1908-1946*, tome 1-2, Beyrouth, Dâr al-Farabi.
- Cassandre-IDREL. Institut for the documentation and Research on Lebanon, Beyrouth.
- CORM G., 1992. *Liban : les guerres de l'Europe et de l'Orient 1840-1992*, Paris, Gallimard.
- COULAND J., 1970. *Le Mouvement syndical au Liban 1919-1946*, Paris, Éditions Sociales.
- CURMI B., 1994. « Les associations de type « ONG » au Liban : un service public pris en charge par le privé ? », in *Du privé au public*, Beyrouth, Les Cahiers du CERMOC.
- DENOEUX G., 1993. *Urban Unrest in the Middle East. A Comparative Study of Informal Networks in Egypte, Iran, and Lebanon*, State University of New York Press, Albany.
- HANNA A., 1973. *Al-Haraka harakât al-'ummâliyya fî Sûrya wa Lubnân 1900-1945*, Damas, Dâr Dimashq.
- HAVEL V., 1989. *Essai Politique*, Paris, Calmann-Lévy.
- HOURLANI A., 1991. *La Pensée arabe et l'Occident*, Paris, Groupe Naufal Europe.
- JOHNSON M., 1986. *Class and Client in Beirut. The Sunni Muslim Community and the Lebanese State 1840-1985*, London, Ithaca Press.
- KAWSARANI W., 1976. *Les Orientations sociales et politiques dans le Mont-Liban et l'Orient Arabe*, (en arabe), Beyrouth, cité dans *Étude des fonctions des services sociaux et les statuts de leurs employés au Liban, 1978-1979*, (en arabe) Beyrouth, étude de terrain préparée par le Comité technique du centre de formation sociale, Publications du CFS, 1980.
- KAWTHARANI W., 1995. « La genèse de l'éveil politique arabe contemporain », (en arabe), *Abaad*, Beyrouth, The Lebanese Center for Policy Studies, n° 3.
- KINGSTON P., *Struggling for Civic Space : NGOs in Postwar Lebanon*, non publié.
- LOCHAK D., 1991. « La citoyenneté : un concept juridique flou », in D. Colas (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspective en France et au Québec*, Paris, PUF.
- L'Orient-Express*, 1997. « CDR l'État et son double », Beyrouth, n° 23, 5 octobre.
- MANGEMATIN V. & CORNET B., « Les turbulences de la Paix. Quand l'après-guerre se traduit dans les ONG libanaises par la baisse des financements en provenance du Nord et la multiplication de projets à "caractères économiques" », Synthèses de la mission conjointe (INRA-CCFD) menée au Liban du 22 juin au 1^{er} juillet 1994, non publié.
- MENS Y., « La politique du CCFD au Liban : essai d'analyse », CCFD, février 1989, p. 46, non publié.
- MEZHER Y., *Histoire générale du Liban*, (2 vol. en arabe) Beyrouth, sd.
- PICARD E., 1994, « Les habits neufs du communautarisme libanais », *Cultures et conflits*, dossier « État et communautarisme », Paris, l'Harmattan, n° 15-16.
- RONDOT P., 1947. *Les Institutions politiques du Liban. Des communautés traditionnelles à l'État moderne*, tome I, Paris, IEOC.
- SLEIBY Gh., 1994. « Les actions collectives de résistance civile à la guerre », dans F. Kiwan (dir.), *Le Liban aujourd'hui*, Beyrouth, CERMOC, 1993 ; Paris, CNRS Éditions, 1994.

Le mouvement associatif en Syrie

*Soukaina Boukhaima**

Les associations ont un rôle marginal dans la vie publique en Syrie : elles sont peu nombreuses¹ et leur autonomie est restreinte. Depuis l'accession au pouvoir du Parti Ba'ath en 1963, l'ensemble des activités sociales et politiques est théoriquement pris en charge par l'État², qui n'accorde aux associations qu'un espace d'action limité et contrôlé. Le contrôle politique et la limitation drastique des libertés publiques empêchent le développement des initiatives civiles et placent les associations dans une situation de dépendance à l'égard de l'État. Cependant, l'évolution du contexte socio-économique qui se traduit par une diminution sensible des capacités redistributives de l'État, la proximité de certains cadres associatifs des milieux de décisions politiques constituent autant de facteurs qui permettent aux associations de composer avec le pouvoir, et par là même de s'aménager des espaces de liberté qui relativisent la tutelle étatique sur la société syrienne³. Ainsi, les difficultés que l'État éprouve aujourd'hui à assumer ses responsabilités sociales ouvrent de nouvelles perspectives au mouvement associatif. Ce réinvestissement des associations dans l'action sociale est ambivalent. Il peut être compris comme une preuve de la permanence de la société civile en Syrie mais semble d'abord être un moyen pour l'État de se décharger au moindre coût d'une partie de ses fonctions de régulation sociale (Hinnebusch, 1995 : 214-242).

Quelle que soit la réalité de leur regain d'activité, les associations en Syrie agissent en tous cas dans un contexte où les mobilisations sociales sont d'autant mieux contrôlées qu'elles sont fortement institutionnalisées. Ainsi,

* Doctorante en science politique, IEP d'Aix-en-Provence.

1. On compte en Syrie environ 500 associations, soit une association pour 26 000 habitants.

2. Sur la question de l'État en Syrie, on pourra consulter Jean Leca (1990) de même que Hinnebusch (1991).

3. Un bon exemple est ici fourni par l'évolution de l'association du Croissant-Rouge syrien. En effet, le nouveau président élu récemment tente de transformer l'association en l'ouvrant davantage sur l'extérieur et en diversifiant ses activités. Riche homme d'affaires, proche des cercles du pouvoir, il tente d'appliquer des méthodes « managériales » à la gestion de son association. Pour l'instant, il a l'aval des autorités syriennes.

les fondations de droit privé (*mu'ssassât*) syriennes émanent des pouvoirs publics et se consacrent à des activités sociales précisément définies par leurs statuts. De même, des organisations populaires (*munazamât sha'biyya*) dont le rôle et le statut sont définis par la Constitution, agissent sous la tutelle du Parti Ba'th et encadrent l'ensemble de la société selon un découpage corporatiste ou catégoriel – étudiants, paysans, jeunes, ouvriers, écrivains, femmes, etc. Les organisations populaires sont investies de manière instrumentale par ces mêmes catégories sociales qui, par ailleurs, n'ont d'autre choix que de les subir. En effet, elles constituent autant de lieux de ressources et de réseaux à même de servir des stratégies personnelles. En revanche, l'institutionnalisation poussée à outrance et l'absence de spontanéité qui caractérisent ces organisations font que les véritables mobilisations sociales s'expriment souvent ailleurs, sur des modes plus informels.

Les associations se distinguent de ces organisations officielles ou quasi officielles non seulement par leur statut juridique mais également par leur histoire. Elles émergent sous le nom arabe de *jam'iyya*⁴ à la fin du XIX^e siècle. Elles désignent alors couramment des groupes religieux de bienfaisance⁵ reconnus par les autorités publiques et régis par le droit ottoman. Le terme de *jam'iyya* s'étend durant la période mandataire aux associations du type « loi 1901 » qui s'investissent dans les domaines de l'aide sociale, de la culture, du sport ou de la promotion féminine. La diversification progressive des activités du mouvement associatif n'empêche pas que les 500 associations que la Syrie compte aujourd'hui restent pour la plupart des associations de bienfaisance (*jam'iyyât khayriyya*). Leur faible nombre en même temps que leur spécialisation doivent certainement beaucoup aux contraintes politiques qui pèsent sur leur développement. De fait, elles ne sont sans doute pas un lieu idéal de mobilisation civile, dans la mesure où leurs objectifs ne consistent pas à se mobiliser face à un problème donné, mais à aider les personnes les plus défavorisées. Dans un contexte de verrouillage des activités civiles par le pouvoir politique, l'action sociale, qui s'organise ailleurs que dans le cadre associatif, prend en Syrie la forme de solidarités informelles qui échappent à toute réglementation. Aussi les associations ne peuvent-elles être perçues que comme la partie émergée d'activités sociales par ailleurs largement immergées dans des stratégies de réseaux difficiles à cerner.

En retraçant l'histoire du mouvement associatif en Syrie puis en analysant les conditions actuelles dans lesquelles il agit, nous chercherons à caractériser les enjeux de son développement à un moment où la Syrie vit de profonds changements sociaux et économiques.

Un bref historique du mouvement associatif en Syrie

La formation et le développement des associations en Syrie sont intrinsèquement liés à l'histoire politique et sociale de ce pays. Le mouvement asso-

4. La racine arabe [jm'] renvoie de toutes les façons à l'idée de regroupement et de rassemblement.

5. « Religious Beneficent Societies », voir Khoury, 1987. Son ouvrage nous a été très utile pour la rédaction du paragraphe concernant le mouvement associatif sous le mandat français.

ciatif évolue par étapes mais son développement subit des contraintes politiques fortes.

Certaines confréries soufies telle que la Tariqa Naqashbandiyya, très influente à Damas, semblent avoir initié les premiers regroupements associatifs en Syrie à l'époque ottomane⁶. En effet, les confréries soufies ont pendant longtemps prodigué des services sociaux, en même temps qu'elles constituaient de véritables réseaux politiques et financiers. Cependant, le mouvement associatif apparaît véritablement sous le mandat français lorsqu'il s'investit dans l'action sociale et se fait l'écho à travers certaines revendications de la société syrienne, d'une première réaction nationaliste. La rupture est nette avec la période ottomane où les associations demeuraient clairement en dehors du champ politique. Fondée avant l'établissement du mandat français, l'association Saint-Vincent-de-Paul⁷ pratique par exemple la charité sans produire de discours social et sans s'immiscer dans le domaine politique. À partir des années vingt en revanche, de nouvelles associations se chargent de promouvoir auprès des autorités politiques, des demandes issues de la société syrienne. Ces nouvelles associations se créent dans un contexte spécifique de changement social, de réorganisation des forces politiques et de développement des thèmes du nationalisme arabe et de la *salafiyya*⁸. Elles doivent en particulier leur succès au sentiment de vulnérabilité de certaines couches sociales exposées à la pénétration de l'influence européenne en Syrie. C'est la raison pour laquelle elles recrutent notamment auprès des artisans et petits commerçants des villes supplantés par l'arrivée massive sur le marché syrien de produits manufacturés européens. Les associations apparaissent alors comme un espace adapté à l'expression de certaines revendications tandis que leurs cadres passent pour des porte-parole plus efficaces et plus accessibles que les notables politiques. Le mouvement associatif est par conséquent urbain à ses débuts et ses membres sont notamment issus de la petite bourgeoisie et des milieux populaires⁹.

Cette base sociale n'empêche pas que, ces associations - musulmanes en particulier - ont le plus souvent à leur tête une certaine élite sociale notamment composée de médecins, d'avocats, ou encore de cheikhs. Elles sont alors les plus actives sur la scène publique et manifestent dans les rues, distribuent des tracts et mettent sous pression les partis du « Bloc national » dans le but d'obtenir la satisfaction de leurs revendications. Elles dénoncent notamment la présence française sur le territoire syrien et réclament une réforme de l'enseignement afin de promouvoir un type de vie (individuelle et sociale) conforme aux canons de l'islam. L'association al-Gharâ' est la plus ancienne des associations de ce type. Créée en 1924 à Damas, elle est dirigée par 'Abd al-Hamîd Tabba', député au Parlement et tient un discours radical en phase avec les préoccupations de la population musulmane. D'autres associations apparaissent par la suite parmi lesquelles al-Tammadun al-Islâmî (1932), al-

6. Les confréries formaient en fait de véritables réseaux sociaux. Voir Popovic (1996).

7. La branche syrienne de cette association mondiale est créée en 1863 à Damas. Les considérations développées dans ce chapitre sur cette association le sont à partir de ses rapports d'activités et d'entretiens avec ses membres.

8. Khoury, 1987.

9. L'analyse par classe de la Syrie est malaisée et nous utilisons ces termes avec prudence, faute de mieux. Voir Longuenesse (1978 : 21-40).

Hadâya al-islâmiyya (1936), ou encore la célèbre Jam'iyya al-'ulamâ' (1938) dont les actions tendent vers le même but¹⁰. L'évaluation du nombre d'associations musulmanes créées à cette époque reste malaisée dans la mesure où une même association peut avoir un nom différent selon la ville dans laquelle elle se trouve. Jusqu'au début des années quarante, les associations apparaissent comme des intermédiaires efficaces entre la société et le « Bloc national »¹¹ et ne subissent pas encore la concurrence des partis progressistes en formation, tels que le Parti Ba'th arabe socialiste et le Parti communiste. Elles ne proposent pas pour autant d'alternative politique et participent au mouvement national tout en canalisant les tensions sociales. En 1944, le conflit qui éclate entre le gouvernement et les associations musulmanes conduit, pour une large part d'entre elles, à leur dissolution¹² et à leur regroupement la même année dans l'association des Frères musulmans¹³.

Un grand nombre d'associations chrétiennes se constituent à la même époque tandis qu'une concurrence confessionnelle incite chaque communauté à se doter des mêmes structures associatives que les autres. Distinctes des associations musulmanes, les associations chrétiennes se multiplient dès les années trente et ont des liens étroits avec les patriarcats ou les évêchés des communautés. Leurs activités se développent dans deux directions. Les œuvres de charité sont l'axe principal de leur développement, comme dans le cas de l'association orthodoxe Saint-Grégoire qui existe dès 1916¹⁴. L'enseignement et l'éducation des enfants sont un deuxième aspect important de leurs activités à une époque où près de la moitié des élèves des écoles privées étudient dans des établissements chrétiens¹⁵. Le dynamisme des associations chrétiennes ou d'inspiration chrétienne se limite cependant à l'action sociale et éducative sans les conduire à s'engager dans l'action revendicative ou politique.

Les années trente et quarante voient donc la création d'un mouvement associatif qui repose essentiellement sur des bases communautaires¹⁶ et qui

10. Voir par exemple un communiqué diffusé par l'association al-'Ulamâ' en 1940 pour protester contre la décision de fermer certains instituts d'enseignement religieux. *Bayân jam'iyyat al-'ulamâ'* (communiqué de l'association al-'Ulamâ'), Damas, Imprimerie at-Turkî, 1940. Il faut également noter que des associations telles que al-Hadâya dirigeaient leurs propres instituts d'enseignement. Ces associations existent encore à l'heure actuelle.

11. Par exemple en 1939, la Jam'iyyat al-'ulamâ' dirigée par l'influent cheikh Kamil al-Qasab convainquit le gouvernement Mardam de ne pas appliquer un décret du Haut Commissariat portant sur l'organisation des communautés religieuses. Les associations usèrent également de leur influence pour décider du soutien à la rébellion arabe en Palestine.

12. Parmi les associations qui ne fusionnent pas avec les « Frères musulmans », mentionnons Shabân Mohamed fondée à Alep et qui continua à avoir un rôle actif jusque dans les années quatre-vingt, et l'association al-Tamaddun al-islâmi.

13. Sur l'émergence des Frères musulmans en Syrie et leurs liens avec les associations voir Reissner (1980).

14. Ses activités consistent en l'accueil et le soutien matériel aux plus démunis. Rapports d'activité de l'association.

15. En 1926 on compte 47 000 élèves dans les écoles de rites locaux et 43 000 chez les missions étrangères. Ils sont respectivement 122 000 et 70 000 en 1942. Voir Fournié (1986).

16. Parler de bases communautaires n'implique pas pour autant que nous fassions une lecture « communautariste » de la réalité syrienne. Voir Picard (1991). Sur les origines communautaires du mouvement associatif, voir le chapitre sur la « liberté d'association » dans Rabbath (1928 : 222-228).

mobilise dans les milieux populaires qui bénéficient en premier lieu de son action. Dans ce contexte, les groupements laïques sont rares et beaucoup plus élitistes. Ainsi, le Club arabe fondé à Damas en février 1937 par l'imam Sa'ïd al-Fatah regroupe les éléments les plus éduqués de la ville qui y débattent de la nécessaire revivification de l'histoire des Arabes, de l'unification de l'enseignement dans les pays arabes et, de manière plus anecdotique, se prononcent contre le port du Fez¹⁷. Par ailleurs, des femmes se regroupent dans le même temps autour des thèmes de leur promotion et du nationalisme arabe, sans pour autant fonder des associations comme ce fut le cas au Liban¹⁸. Ces regroupements féminins consacrent l'évolution du statut des femmes en Syrie, en liaison avec leur accès récent à l'éducation et au travail. Dirigés par des épouses de Parlementaires et ministres, ils rassemblent toutefois des femmes institutrices ou infirmières¹⁹.

Les années qui suivent immédiatement l'indépendance (acquise en 1946) sont caractérisées par la diffusion des idées nationalistes arabes dans la société syrienne²⁰. Dans ce contexte, les réflexes et les crispations identitaires s'amenuisent et font place au projet national. En effet, l'édification nationale en Syrie supposait le dépassement des différents clivages communautaires, confessionnels ou tribaux. Des associations laïques se forment alors, mais qui recrutent surtout dans la moyenne et la grande bourgeoisie citadine²¹. La période se distingue également par l'apparition et la forte croissance d'associations d'un type nouveau : celles-ci sont apolitiques²², non confessionnelles et se donnent pour mission l'accomplissement d'un objectif unique et limité²³. Alors que les associations créées précédemment demeurent actives, ces nouvelles associations renouvellent le caractère général du mouvement associatif. Le pluralisme politique et la vie Parlementaire qui caractérisent l'immédiat après-guerre entraînent le retrait des associations du débat politique dans lequel de nouveaux partis politiques prennent leur relais. La moindre emprise des associations sur la vie politique a pour contrepartie leur plus grande autonomie vis-à-vis des institutions du pouvoir et, par ailleurs, leur éloignement des enjeux communautaires. Ces nouvelles capacités d'action civile ont permis à certains auteurs de caractériser les premières années d'indépendance nationale comme celles de la naissance d'une société

17. Le club compte à sa création 110 membres dont 28 femmes. On pense que le Club recevait des fonds de Berlin et qu'il constitua un canal de la pénétration nazie en Syrie, voir CHEAM (1939).

18. Voir Tresse (1938 : 115-125). L'apparition des associations féminines est plus tardive en Syrie.

19. Ainsi, en 1944, on assiste à un mouvement de lutte pour l'abolition du port du voile mené par la femme du ministre de l'Éducation, Mme al-Bukhârî.

20. Voir par exemple sur ce thème : Carré, Olivier, *Le nationalisme arabe*, Paris, Fayard, 1993.

21. Nous ne possédons pas de statistiques précises pour la période antérieure à 1958. Nous avons donc travaillé à partir d'entretiens et de dépouillement de rapports d'activités pour arriver aux conclusions exposées.

22. Nous entendons par là qu'elles ne proposent pas de programme politique ou qu'elles n'interviennent pas directement dans la vie politique du pays. En revanche, certaines d'entre elles pouvaient servir de base arrière à des partis politiques.

23. Apprentissage professionnel des femmes, aide à la scolarité, clubs sportifs ou culturels...

civile syrienne qui « possédait [alors] un espace pour se développer » (Hinnebusch, 1995 : 218).

Un examen rapide des buts et du fonctionnement de quelques associations créées dans les années quarante permet de mesurer les changements survenus dans le mouvement associatif de 1945 à 1963. En 1945 est par exemple créée l'Association féminine des projets de bienfaisance qui regroupe chrétiennes et musulmanes issues de milieux damascènes aisés. Leurs aides sont destinées aussi bien aux « musulmanes qu'à leurs sœurs chrétiennes ou juives ²⁴ ». Leur ambition est de « permettre aux femmes de devenir des membres à part entière de la nation arabe et du pays ²⁵ ». Leurs activités sont cependant plus modestes et consistent en cours de morale et sessions d'apprentissage d'activités manuelles telles que la couture. L'association distribue également des dons, finance la construction d'une clinique d'accouchement et la création d'un comité de soutien aux Palestiniens. Une autre association, l'Association des familles des soldats ²⁶ est créée en 1952 par une femme de la bourgeoisie damascène. Son président d'honneur est Adib Chichakli. Elle organise un système de soutien matériel et moral aux soldats. L'Association du dispensaire de bienfaisance ²⁷ et l'Association syrienne de lutte contre la tuberculose ²⁸ sont également fondées en 1946 et 1953. La première est animée par des médecins qui dispensent gratuitement des soins de santé aux plus démunis auxquels la seconde offre des structures de prévention et de soin de la tuberculose. L'assistance sociale dans sa diversité apparaît ainsi comme le domaine d'action privilégié du mouvement associatif. Créée en 1959 et particulièrement active, une association célèbre en son temps porte d'ailleurs le nom « d'association d'assistance sociale » ²⁹. Dans le même temps, quelques associations culturelles ou artistiques prennent leur place dans la vie publique à l'instar de la Jam'iyya dohat al-adab déclarée d'utilité publique en 1956.

À la suite de ce bref exposé, plusieurs remarques s'imposent. Les dirigeants des associations proviennent généralement de milieux urbains et aisés. L'aide sociale est le domaine d'action par excellence du mouvement associatif. Les faibles moyens que l'État investit dans le domaine social expliquent en partie cet état de fait. L'action associative peut cependant être également envisagée comme une manière de relayer l'action de l'État – dont la construction est encore inachevée ³⁰ – dans ses efforts de développement ³¹. Elle peut par ailleurs être envisagée comme une manière de créer du lien social dans un contexte de profond bouleversement des structures sociales traditionnelles. Leur apolitisme est une précaution nécessaire plus qu'une philosophie. En

24. Rapport d'activités, 1958 : 76.

25. *Ibid.*, p. 42.

26. Rapports d'activité de l'association.

27. Rapports d'activité de l'association.

28. Rapports d'activité de l'association.

29. Rapports d'activité de l'association Jam'iyyat al-ri'āya al-ijtimā'iyya].

30. Par exemple, dans le domaine sanitaire, un certain nombre d'infrastructures mises en place par des associations sont cédées à l'État. C'est le cas de l'Association de lutte contre la tuberculose, de l'association Muwassat et du Croissant-Rouge.

31. C'est ainsi qu'à cette époque, beaucoup d'associations existant déjà se voient qualifier « d'intérêt général » : l'association de bienfaisance et l'association de bienfaisance pour le bénévolat.

dépôt du (relatif) libéralisme qui prévaut dans l'immédiat après-guerre, le contrôle gouvernemental sur les associations - qui par ailleurs apparaissent comme des agents de structuration de l'initiative privée - se renforce peu à peu et met celles-ci en prise directe avec l'État³². La proclamation de la République Arabe Unie (RAU) en 1958 inaugure un processus de limitation sévère des libertés publiques dont le mouvement associatif subit toutes les conséquences³³.

Les transformations politiques et sociales que le Parti Ba'th initie lors de son arrivée au pouvoir en 1963 affectent profondément et durablement l'action des associations. En dépit des changements politiques survenus en Syrie de l'indépendance à 1963, les associations ont pu continuer d'exister et d'agir même si elles ont dû composer avec la volonté de contrôle des dirigeants politiques. En 1963, la donne change radicalement car le nouveau pouvoir ba'thiste entend réunir l'ensemble des forces sociales sous son autorité. Le régime ba'thiste renforce les restrictions apportées au droit d'association par le régime de la RAU. La suspicion du régime le conduit à marginaliser, voire à dissoudre, des associations³⁴. Surtout, le régime institue des organisations populaires³⁵ (*al-munzamât al-sha'biyya*) chargées de représenter autant que de contrôler toute la société syrienne. Liées au Parti Ba'th, ces organisations prennent notamment en charge la jeunesse (*shabibat al-thawra*), les femmes (*al-itihâd al-niss'i*), et les paysans (*itihâd al-fallâhiyyîn*), les ouvriers (*itihâd al-ummâl*) et les étudiants (*itihâd al-tullâb*). Des syndicats professionnels (Longuenesse et Picard, février 1988 : 97-130) présents dans tous les secteurs d'activité doivent par ailleurs assurer une représentation corporatiste des travailleurs et permettre le contrôle de l'ensemble des activités sociales. Le mouvement associatif s'intègre par ailleurs dans les nombreux groupements contrôlés par l'État et désignés comme associations. Ces divers regroupements créent notamment des coopératives d'achat (*al-jam'iyyât al-ta'awuniyya*) ou des agences d'aide au logement (*al-jam'iyyât al-sukâniyya*).

Cette mutation du mouvement associatif s'intègre dans la dynamique générale de transformation socio-politique du pays. En effet, la modification de la base de soutien du régime, qui devient plus rurale³⁶ et plus populaire, se solde par la marginalisation de la bourgeoisie très représentée dans le mouvement associatif. Par ailleurs, la classe moyenne (enseignants, employés des services, employés des administrations ministérielles) est peu impliquée dans les associations. Enfin, la croissance de ses capacités financières et redistributives permet à l'État de devenir le principal pourvoyeur d'aide sociale, à la place des associations. En dépit de la tolérance initiale du *mouvement de rectification* envers les associations, le mouvement associatif en Syrie est

32. C'est particulièrement visible dans le cas de l'Association des familles des soldats précédemment citée.

33. En 1958, le droit d'association est en effet l'objet d'une nouvelle loi très restrictive : il s'agit de la loi n° 93 (voir *infra*).

34. Par exemple, les branches du Rotary en Syrie.

35. *Al-munazamât al-sha'biyya* [Les organisations populaires], Damas, SANA, 1977.

36. L'enjeu que constituent les campagnes pour le régime est notamment décrit et analysé par Hinnebusch (1989).

aujourd'hui résiduel et constitue un héritage de la période libérale de l'immédiat après-guerre.

La plupart des associations créées avant les années quatre-vingt le sont dans le domaine de l'aide sociale au sens large. Ainsi en est-il de l'Association féminine pieuse créée en 1968 à Damas, ou de l'association « Piété et services sociaux » créée en 1973 à Lattaquié, ou encore l'Association des sourds et muets créée en 1977 à Damas. Ces associations sont connues par les pouvoirs publics et bénéficient de leur confiance. Dans un contexte où peu d'associations sont créées, celles-ci se développent en proposant au public de nouvelles structures. Ainsi, la première ouvre en 1980 un orphelinat à Damas, la seconde inaugure de nombreux centres sociaux au cours des années quatre-vingt, et la troisième propose en 1982 une garderie pour enfants sourds et muets. Durant ces années, le renouvellement de l'activité associative passe moins par la création d'associations que par l'extension et la diversification des activités des associations existantes. Dans ce cas, l'autorité de tutelle est d'autant plus souple qu'elle connaît déjà l'association et est renseignée sur ses membres.

Le contrôle politique des associations est maximal à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt alors que l'ampleur de la contestation sociale met le régime de Hafez al-Assad en péril. La répression du mouvement des Frères musulmans se solde par l'interdiction d'associations soupçonnées de leur être liées. En 1980 également, l'ordre des avocats, l'ordre des médecins et l'ordre des ingénieurs sont dissous pour « avoir dévié de leur mission ». En dépit de leur caractère officiel, ces syndicats professionnels conservaient une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir politique et entretenaient des liens avec les différents groupes contestataires.

Les troubles politiques qui culminent avec le siège et la destruction de la ville de Hama en 1982 annoncent un raidissement du régime politique et un contrôle policier renforcé de la vie sociale. L'activité associative enregistre une baisse sensible dans les années quatre-vingt alors que les liens primordiaux (familiaux, confessionnels ou tribaux) demeurent le ciment véritable des solidarités sociales.

Le mouvement associatif aujourd'hui

Les lois relatives aux associations demeurent pour l'essentiel celles promulguées en 1958 sous le régime de la République Arabe Unie. Si la loi n'a pratiquement pas été modifiée depuis lors³⁷, c'est qu'elle est suffisamment restrictive pour que s'exerce un contrôle politique entier sur les associations. Aussi, c'est dans l'application plus ou moins stricte de la loi qu'il faut chercher les éléments de changement du mouvement associatif. En effet, les marges – parfois très larges – que s'octroient certaines associations mettent en évidence l'existence de nouveaux espaces de liberté au sein même de ces dernières.

37. Sauf quelques modifications en 1969.

La Constitution syrienne dans son article 39 reconnaît le droit d'association³⁸. Comme dans d'autres pays arabes (Aldeeb, 1994) les associations en Syrie ont d'abord été régies par des lois tirées du Code civil français. Cependant, la loi égyptienne de 1956 relative aux associations et fondations privées³⁹ a été transférée telle quelle dans la province syrienne de la RAU en 1958⁴⁰. Sa promulgation a abrogé les dispositions en vigueur jusqu'alors, notamment les articles du Code civil⁴¹ et la loi de 1952 sur les associations et les partis politiques⁴². La loi de 1958 a apporté de nombreuses restrictions à la liberté d'association et a été renforcée à la fin des années soixante. Ces restrictions ont surtout porté sur la qualité des membres, les buts et les conditions de dissolution des associations.

Le décret d'application de la loi n° 93 de 1958⁴³ prévoit qu'une enquête préalable sur les fondateurs de l'association soit effectuée par les services de la Sûreté générale sur demande du ministère des Affaires sociales et du Travail, qui est le ministère de tutelle des associations⁴⁴. La loi prévoit également que le niveau d'instruction ou le savoir-faire des membres doit correspondre aux activités de l'association. Le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du ministère permet tous les refus arbitraires, bien qu'il soit tenu à l'obligation de motivation de ses décisions. Le ministère doit en outre se prononcer sur l'opportunité et le bien-fondé des buts de l'association. Ceux-ci doivent correspondre aux programmes d'action définis par le ministère ainsi qu'aux besoins sociaux qu'il a identifiés. Dans ce contexte, très peu d'associations culturelles sont créées tandis que les associations d'aide sociale constituent l'essentiel de celles autorisées par le ministère des Affaires sociales et du Travail. La définition « par le haut » des besoins sociaux pèse ici lourdement sur le développement du mouvement associatif.

De même, le fonctionnement interne des associations est étroitement contrôlé par le ministère des Affaires sociales et du Travail. Les associations doivent non seulement lui communiquer des rapports d'activité mais ses fonctionnaires peuvent assister à leurs réunions et conseils d'administration. Ces dispositions sont effectivement pratiquées⁴⁵. La loi prévoit également le contrôle des moyens de financement des associations, de la provenance des dons et de l'utilisation des fonds. De fait, les associations publient généralement la liste de leurs donateurs. Dans la pratique, elles recourent fréquemment à des astuces qui leur permettent d'échapper au contrôle trop tatillon du ministère et établissent par exemple un budget réel et un budget destiné à l'administration⁴⁶. Le contournement de la loi est souvent une condition de leur fonctionnement normal.

38. « Les citoyens ont le droit de se réunir et de manifester paisiblement en conformité avec les principes de la Constitution ».

39. Loi 384 de 1956 sur les associations et les institutions privées en Syrie.

40. Loi n° 93 de 1958.

41. Articles 56 à 70.

42. Décret loi n° 47 de 1952 portant sur les associations et les partis politiques.

43. Arrêté n° 1330 de 1958 publié au *Journal officiel* du 23 octobre 1958.

44. Le ministère des Waqfs intervient dans certains cas précis, voir *infra*.

45. Ces agents du ministère perçoivent d'ailleurs une rémunération supplémentaire spécifique lorsqu'ils assistent à des réunions d'associations.

46. Enquêtes menées à Damas en 1997-1998.

Depuis 1958, les seuls ajouts au régime juridique des associations consistent en décrets et arrêtés, à l'exception d'un décret-loi de 1969⁴⁷ qui précise les conditions auxquelles le ministère des Affaires sociales et du Travail peut dissoudre les associations. L'irrespect de la morale et de l'ordre public mais aussi toute activité créant des tensions communautaires ou portant atteinte à l'État sont autant de raisons susceptibles de dissoudre une association. Sur-tout, le ministère peut dissoudre une association pour tout autre motif laissé à son appréciation et sans qu'aucune voie de recours ne soit prévue.

La caractéristique essentielle de la législation existante est de décourager la création d'associations nouvelles et de garder celles existantes sous le contrôle étroit de l'administration. Elle témoigne de la défiance du pouvoir à l'égard d'une société que l'on a parfois présentée comme « la plus politique » du Moyen-Orient. Si les cadres associatifs ont certainement appris à composer avec le pouvoir et à éviter les inconvénients du contrôle bureaucratique, il n'empêche que la lourdeur et la longueur des procédures à suivre découragent probablement ceux qui souhaiteraient créer de nouvelles associations. La loi ne produit pas pour autant de véritable opposition entre État et associations et on verra plus bas que celles-ci sont d'ailleurs associées dans un certain nombre d'initiatives. En outre, les associations reconnues d'utilité publique travaillent dans le cadre d'un véritable partenariat avec le ministère.

Conséquence du profil social permanent des cadres associatifs – dont on a vu qu'ils se recrutaient notamment dans la bourgeoisie des grandes villes – les associations se concentrent dans les grandes villes.

Les associations d'aide sociale – qui ne se limitent pas aux seules associations dites de bienfaisance – représentent environ 60 % des associations en Syrie. Cette proportion est quasiment constante depuis 40 ans. La tradition d'entraide communautaire n'explique pas à elle seule cette permanence. En effet, le pouvoir politique tolère, voire soutient les associations de bienfaisance dans la mesure où leur action caritative permet de limiter le mécontentement social, en même temps qu'elle permet la préservation du lien social. Dans les périodes de crise économique, comme celle qui a suivi la crise des changes en 1986, ces associations ont pu apporter un soutien de proximité sans doute utile à la stabilité sociale. Par ailleurs, la dégradation et le coût croissant des services sociaux offerts par l'État l'incitent à passer le relais à des associations pour des tâches précises.

En revanche les associations culturelles ont été marginalisées et dépassées par les organisations liées au Parti Ba'th, telles que l'Union des écrivains arabes ou l'Union des journalistes. La méfiance du pouvoir politique envers les intellectuels a contraint ces derniers à se replier dans des cercles d'échange informels ou à émigrer au Liban. L'implication de nombreux intellectuels dans les mouvements d'opposition des années soixante-dix en a conduit bon nombre en prison tandis que la vie intellectuelle en Syrie aujourd'hui paraît très appauvrie⁴⁸. Quelques associations aux buts consensuels organisent toutefois réunions et colloques ; ainsi l'Association des amis de Damas

47. Décret loi n° 224 de 1969. Un arrêté de 1984 (n° 918) vient préciser les qualités requises pour être membre d'une association.

48. Voir l'article sur la situation des intellectuels en Syrie, *Al-Wassât*, n° 272, 14-04-1997, p. 52-53.

(Jam'iyya asdiqâ' dimashq) rassemble lettrés et bourgeois damascènes à l'occasion de conférences d'histoire ou de récitations de poésie au très officiel Centre culturel arabe de Damas. Dans un autre registre Bachar al-Assad, fils du président, a récemment fondé l'Association pour la connaissance de l'informatique qui organise séminaires et conférences dans les locaux de la bibliothèque nationale al-Assad. Cette association connue également sous le nom de l'Association du Globe, œuvre par ailleurs dans le domaine de la vulgarisation des sciences et de l'informatique, en particulier. Malgré son parrainage par le fils du président, la croissance et la diversité des activités qu'elle développe empêchent sa totale instrumentalisation.

Toutefois, le nombre plus important de manifestations culturelles proposées à Damas depuis quelques années témoigne d'un regain d'intérêt de l'État pour la culture mais il ne se traduit pas par un nombre significatif de créations de nouvelles associations. La vie culturelle semble s'organiser dans des cercles informels plutôt que dans des institutions, associatives ou officielles. Il en va ainsi dans les salons de la bourgeoisie damascène, les cercles de littérature, les activités proposées aux jeunes dans le cadre des mosquées ou des paroisses.

Les droits de l'homme sont un enjeu constant de la vie publique en Syrie, au moins depuis 1963. La restauration des libertés publiques, l'abolition de l'état d'urgence et des juridictions d'exception ont ainsi été au centre des revendications des mouvements de l'opposition démocratique au cours des années soixante-dix ⁴⁹. Des associations sans statut légal se sont créées pour informer l'opinion syrienne et étrangère de la situation des droits de l'homme en Syrie. Ainsi, les Comités de défense des droits de l'homme et des libertés démocratiques en Syrie ont été fondés en 1988 pour obtenir la levée de l'état d'urgence, la libération des prisonniers politiques et un plus grand respect des libertés individuelles. Leurs membres ont été jugés et condamnés par la Cour de sûreté de l'État en 1992. Plusieurs associations légales se sont également exprimées sur les droits de l'homme, au cours notamment du « printemps de Damas » en 1980. C'est le cas par exemple de l'Association de protection des prisonniers (*jam'iyya ri'âiyyat al-mussajfin*) qui publia dans la revue officielle de l'Ordre des avocats des communiqués réclamant l'abolition des juridictions d'exception. Si ses membres ont été arrêtés, elle n'a cependant pas été dissoute. Ses statuts ont par contre été modifiés en 1984 pour permettre l'entrée dans son conseil d'administration d'une majorité de fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ⁵⁰.

Les clivages communautaires qui parcourent la société syrienne se reproduisent largement dans le mouvement associatif (Seurat, 1980 : 87-142). Bien que placées sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et du Travail et en dépit de l'idéologie laïcisante du Parti Ba'th, les associations ont des liens étroits avec les communautés et leurs hiérarchies ⁵¹. Ceci peut être un signe

49. Notamment par Amnesty International et Human Rights Watch.

50. Arrêté n° 626 de 1983. Cette association continue pourtant ses activités. En 1995, la branche d'Alep en collaboration avec le MAST créait ainsi une garderie pour les enfants de prisonniers.

51. Le ministère des Affaires sociales et du Travail est régulièrement et officiellement informé des nominations qui ont lieu dans les différents patriarcats.

des faiblesses de la société civile et des ambiguïtés de la construction nationale en Syrie ⁵². Le caractère confessionnel du mouvement associatif peut cependant aussi révéler le dynamisme d'une société dont les structures communautaires peuvent composer face au contrôle du pouvoir politique. Le marquage confessionnel des associations leur procure une légitimité d'emprunt. Le critère confessionnel leur permet également de se situer sur un terrain distinct de celui occupé par le Parti Ba'ath, les organisations populaires et leurs annexes dans le mouvement associatif. Si les associations chrétiennes paraissent en retrait de la vie politique, certaines associations musulmanes ont cependant pris part au mouvement de contestation mené par les Frères musulmans tout au long des années soixante-dix (Mayer, 1983 : 589-609).

En dépit de la faiblesse numérique des communautés chrétiennes ⁵³, les associations qui en émanent sont nombreuses et actives. Elles représentent environ 20 % des associations de bienfaisance confessionnelles alors que la population syrienne est composée de 12 % de chrétiens. Cela peut témoigner d'une stratégie de minoritaires ou de la permanence d'une tradition charitable. La fragmentation des communautés chrétiennes provoque en tout cas la multiplication d'associations qui se distinguent plus par leur affiliation à des patriarcats différents que par leurs objectifs ou leurs méthodes. L'appartenance communautaire est d'ailleurs souvent mentionnée dans le nom des associations. Il en est ainsi de l'Association de bienfaisance de la communauté syriaque catholique d'Alep ⁵⁴, l'Association de la communauté catholique d'Alep ⁵⁵, l'association orthodoxe Saint-Grégoire ou encore l'association orthodoxe Saint-Bendlâyâmûn. Toutes ces associations ont le même type d'activités ⁵⁶ centrées sur l'aide sociale, notamment la gestion de maisons de retraite, d'accueil pour handicapés et d'orphelinats.

Comme les autres, les associations chrétiennes sont placées sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et du Travail. Pour la plupart, elles sont dirigées par des laïcs mais rendent compte aux autorités religieuses, qui prêtent parfois les locaux et contribuent aux œuvres de l'association ⁵⁷. L'association Saint-Grégoire émane par exemple directement de l'église grecque orthodoxe mais offre ses services aux personnes âgées et aux orphelins en coopération avec le ministère des Affaires sociales et du Travail. Celui-ci contribue pour 12 % au budget de l'association et s'arroge ainsi une présence permanente et un droit de regard sur ses affaires courantes ⁵⁸. Il en va de même pour toutes les associations au budget desquelles le ministère contribue à hauteur de 10 à 20 %.

52. Picard, (1981).

53. Les chrétiens représentent environ 12 % de la population syrienne. Voir Seurat (1980), Noujaim (1991) et « Des Églises dans la ville », *Damas, miroir brisé d'un Orient Arabe*, Paris, Éditions Autrement, H.S. n° 65, p. 194-183.

54. Rapport annuel, en arabe, Alep, Imprimerie maronite, 1940.

55. Rapport d'activité, 1993. Elle est créée en 1899.

56. Certaines associations telles que la « *jam'iyya al-ta'lim al-massibi* » (Association de l'enseignement chrétien) d'Alep n'ont aucune œuvres pieuses. Rapport d'activité, 1993.

57. Bien souvent, les locaux des associations sont propriété des églises. Ainsi, lors de la dissolution de l'association orthodoxe al-Yaqza (La contemplation) en 1987, ses biens sont revenus à l'Église orthodoxe.

58. Rapport d'activité.

Certaines associations chrétiennes ne sont pas identifiables à leur seul nom et entretiennent des rapports plus distants avec les églises. C'est par exemple le cas du Centre de paix pour l'enfance (Damas) qui accueille les enfants autistes, est dirigé par un médecin chrétien et dont les locaux sont prêtés par les Franciscains de Damas. C'est également le cas du Centre d'espoir qui prend en charge des enfants handicapés. Les services de ces deux associations sont destinés à tous les enfants sans distinction confessionnelle. Au Centre d'espoir seuls 15 % des enfants pris en charge sont chrétiens, venant pour la plupart des quartiers de Tabbalé et Douel'a où vivent des familles chrétiennes modestes⁵⁹.

Le dynamisme des associations chrétiennes s'inscrit certainement dans une stratégie d'autonomie des communautés à l'égard de la majorité sociale musulmane. Pour autant, le dynamisme et l'autonomie des associations chrétiennes révèlent que celles-ci sont d'abord un des éléments de la négociation des communautés avec le pouvoir politique. L'autonomie laissée aux communautés chrétiennes se double ainsi d'une allégeance sans ambiguïté des hiérarques religieux au pouvoir politique, en dépit de l'opposition proclamée d'une partie de la base. Les associations renouvellent en tous cas régulièrement leur serment d'allégeance au président Hafez al-Assad à l'instar du président de l'association Saint-Vincent-de-Paul qui réaffirmait à Ma'loula à l'occasion de l'ouverture d'une maison de retraite son attachement au Président et aux bienfaits apportés par le *mouvement de rectification*. L'activité associative des communautés chrétiennes se double cependant d'une vie sociale plus informelle qui échappe aux marchandages des autorités politiques et religieuses. Les clubs paroissiaux, les groupes de prière ou les scouts sont autant de lieu de socialisation au sein desquels une évaluation du degré de contrôle du pouvoir reste assez ardue. Il semble, en effet, qu'il existe un pacte tacite entre le pouvoir politique et ces associations, selon lequel les dirigeants associatifs garantiraient le respect de l'ordre public et politique en contrepartie d'une relative liberté dans les activités de l'association.

Les associations musulmanes (80 % des associations de bienfaisance confessionnelles) sont plus diverses en termes de taille et de buts poursuivis que celles des communautés chrétiennes, en raison à la fois du statut majoritaire de l'islam en Syrie et de l'absence de véritable hiérarchie religieuse musulmane. Les associations musulmanes se présentent généralement comme « associations islamiques » et sont en général attachées à des mosquées ; dans ce cas-là, elles ne sont plus sous tutelle unique du ministère des Affaires sociales, mais aussi du ministère des Waqfs. D'autres portent des noms plus neutres mais sont également dites musulmanes en raison de leurs buts ou de leurs liens avec des fondations religieuses. La plupart ont pour ambition d'œuvrer à la réalisation d'une société islamique dont l'éthique serait conforme aux enseignements du Coran. Cela a conduit un certain nombre d'entre elles à prendre parti dans le débat politique, notamment au cours du débat constitutionnel de 1973. La référence de ces associations à l'éthique islamique ainsi que leur fort ancrage dans la vie de quartier renforce leur capacité à mobiliser la société syrienne. Cela les expose d'autant plus au contrôle du pouvoir politique, déjà présent dans les mosquées que gère le ministère des Waqfs.

59. Entretien.

Les associations musulmanes se consacrent notamment à des œuvres sociales et de bienfaisance. Certaines d'entre elles ont été déclarées d'intérêt public, comme l'association *muwassat al-islâmiyya* et l'association de bienfaisance islamique *al-jam'iyya al-khayriyya al-islâmiyya*. Toutes deux offrent un soutien matériel aux plus démunis et mettent à leur disposition des structures sociales et sanitaires qui continuent d'exister aujourd'hui. La plupart des mosquées proposent les services d'une association dont l'aumône légale, la *zakât*, est la principale ressource. Contrôlées et gérées par le ministère des Waqfs, elles assurent des services de proximité dans les quartiers où elles sont généralement bien implantées. Dans les quartiers traditionnels et populaires, notamment dans le Midân de Damas, les associations de mosquées s'intègrent à des réseaux sociaux plus larges. C'est dans ce quartier que débütèrent de nombreux mouvements de rue et de contestation tout au long de l'histoire de la Syrie, notamment à la période mandataire ou encore en 1973, lors du débat constitutionnel qui opposa les islamistes au Parti Ba'th. Depuis quelques années, le ministère des Waqfs semble freiner la création de ces associations que leur capacité d'influence et leur rôle dans la récupération du mécontentement social rendent difficiles à contrôler. D'autres associations musulmanes ont plus d'autonomie à l'égard des mosquées et ne sont pas contrôlées par le ministère des Waqfs mais par le seul ministère des Affaires sociales. L'association al-Mahabba⁶⁰ a ainsi été créée à l'instigation d'une dame riche et pieuse, et se veut l'équivalent musulman du « Centre de paix pour l'enfance » logé chez les Franciscains.

Dans les grandes villes, la plupart des associations de bienfaisance confessionnelles (musulmanes ou chrétiennes) prennent place dans une vie de quartier. Elles participent ainsi pleinement à la conservation des réseaux sociaux de proximité, ainsi qu'à la cohésion du lien social communautaire. Dans une ville comme Damas, par exemple, les associations chrétiennes sont domiciliées, pour la plupart d'entre elles, à Bab Touma (vieux quartier chrétien) ou encore à Qassa', Douel'a ou Tabbalé (faubourgs habités par une population chrétienne aux revenus modestes). En ce qui concerne les associations musulmanes, le même constat est valable, la plupart d'entre elles se situent dans des quartiers musulmans traditionnels : le Midân, Muhâjirîn ou encore Rukn al-dîn. Elles sont ainsi souvent fréquentées par les habitants du quartier qui peuvent utiliser leurs services sans que cela intervienne dans une relation d'extériorité comme c'est le cas pour les services sociaux dispensés par l'État. Les associations musulmanes ne représentent pas pour autant une catégorie homogène. Il peut s'agir de petites structures de proximité entièrement gérées par le personnel attaché à une mosquée de quartier ; elles représentent la grande majorité des associations. En revanche, celles qui sont attachées à de grandes mosquées de la ville ont une palette d'activités beaucoup plus large, ainsi que des moyens financiers (provenant en grande partie de dons pieux) qui, dans certains cas, peuvent être considérables. C'est le cas notamment de la mosquée Abû al-nûr de Rukn al-dîn dirigée par le mufti Ahmad Kiftarû.

Leur ancienneté et leur taille permettent à certaines associations musulmanes de diversifier leurs activités. C'est par exemple le cas des associations

60. Enquêtes Damas.

Al-tamaddun al-islâmî et Shabân Mohamed (Lobmeyer, 1991 : 397) qui ont formé certains cadres de la contestation islamique des années soixante-dix au cours desquelles elles ont joué un rôle politique actif. La répression politique a cependant contraint les associations les plus militantes à une clandestinité dans laquelle elles ont rejoint les Frères musulmans, qui sont d'ailleurs issus de la fusion d'associations musulmanes (Batatu, 1999).

Les associations musulmanes ne sont qu'un lieu de réunion parmi d'autres d'une majorité sociale à laquelle la plupart des lieux de sociabilité peuvent être associés⁶¹. Les tensions qui affectent les relations du pouvoir politique alaouite avec la majorité sociale sunnite placent les associations musulmanes dans une situation délicate. En tout état de cause, la « réislamisation » de la vie sociale, perceptible dans le nombre croissant de femmes voilées, l'engouement pour les prêchers saoudiens dont les cassettes circulent en grand nombre à Damas ou les leçons coraniques à la mode dans la bourgeoisie sunnite des villes passent davantage par la diffusion informelle d'un modèle social⁶² que par l'encadrement religieux de la population.

Perspectives : l'exemple des associations sanitaires

Parmi les associations sanitaires, les cas de l'Association de lutte contre la tuberculose (créée en 1953) et de l'Association syrienne de planning familial (créée en 1973) sont particulièrement significatifs de l'évolution possible du mouvement associatif en Syrie.

La dégradation des services proposés par l'État et son incapacité à financer leur réforme et leur développement l'incitent désormais à se décharger d'une partie de ses obligations sur les associations. Celles-ci présentent au moins trois avantages pour l'État : elles disposent d'une capacité d'expertise acquise sur le terrain, elles possèdent des locaux, du matériel et du savoir-faire, enfin leurs membres sont connus des instances gouvernementales. En effet, les cadres dirigeants de ce type d'associations sont issus de réseaux d'experts qui représentent autant de ressources dans lesquelles les associations peuvent puiser. À la tête des deux associations se trouvent des « experts » médicaux parfaitement intégrés au réseau international des experts. Ce sont donc des personnes qui, outre leur expertise technique, possèdent des liens forts avec les instances gouvernementales mais aussi avec les organismes internationaux. Les autorités syriennes peuvent ainsi s'appuyer sur eux, dans la mesure où ils ont fait preuve de loyalisme à l'égard du pays, voire du régime. Par ailleurs, ils connaissent les règles du jeu des organisations internationales, les attitudes à adopter, ainsi que les discours à mettre en place afin d'attirer et de retenir les grands bailleurs de fond internationaux, sans que cela n'entraîne de rupture avec les orientations et les mentalités nationales.

La coïncidence des buts de l'Association de lutte contre la tuberculose avec la politique développementaliste menée par l'État dans les années cinquante a d'abord favorisé sa promotion, avant que le ministère de la Santé ne s'approprie une partie de ses locaux et matériels. La priorité officielle donnée

61. Le cas des associations chiites informelles mériterait à lui seul une étude détaillée.

62. Böttcher (à paraître).

dans les années soixante à la formation des médecins a entraîné la marginalisation de l'association. L'Association syrienne de planning familial a connu, pour sa part, des débuts difficiles car ses buts contredisaient la politique nataliste menée par l'État depuis l'indépendance (Courbage, 1994 : 725-750). Toutes deux disposent aujourd'hui d'une plus grande autonomie et sont davantage sollicitées par le ministère de la Santé. La première parce que ses services sont bienvenus alors que le système de santé est en crise. La seconde parce que le pouvoir politique a finalement pris conscience des contraintes de la croissance démographique. Ainsi, l'Association syrienne de planning familial joue le rôle de médiation entre les attitudes de la population, l'État et les organismes internationaux et parmi eux l'Unicef. En effet, elle intervient dans l'application des directives étatiques relatives à la baisse de la fécondité et procède à des actions éducatives auprès de la population afin d'agir sur les attitudes vis-à-vis de la planification familiale. Enfin, elle coordonne ces actions locales avec l'Unicef qui prend part à ce type de programmes par le biais du financement. Ainsi, cette association semble être plus apte à assumer ce rôle de médiation qu'un service spécialisé du ministère de la Santé, pour deux raisons principales. Tout d'abord, les cadres de l'association possèdent un savoir-faire et surtout une sensibilisation indispensables dans le domaine de la planification familiale. De ce point de vue, leurs qualifications et leur efficacité et surtout leur motivation trouveront difficilement un équivalent au sein d'une structure très bureaucratée et clientélisée. Par ailleurs, ces mêmes cadres sont attentifs aux évolutions socio-économiques – et en l'occurrence démographiques – du pays, et souhaitent peser sur les tendances des évolutions, ce qui n'est pas le cas de la plupart des fonctionnaires du Ministère.

Dans certains domaines, la concertation est désormais de mise entre le ministère de la Santé et les associations. La concertation est même parfois plus politique. Ainsi, l'Association de lutte contre la tuberculose a été associée en 1996 aux Jeunesses de la révolution pour une campagne d'information et de dépistage de la maladie dans les quartiers populaires de Damas⁶³. Devenue en 1998 l'Association syrienne de lutte contre la tuberculose et les maladies respiratoires, elle a par ailleurs initié la campagne contre le tabac menée par le ministère de la Santé en 1996. Les actions de l'Association de planning familial⁶⁴ sont aujourd'hui également soutenues par le ministère de la Santé. L'avis favorable de certains dignitaires religieux a même rendu possible la diffusion télévisée d'une première campagne pour la limitation des naissances en 1996.

Les limites du budget de l'État et ses difficultés financières croissantes peuvent donc permettre aux associations de reprendre leur place sur le terrain social pour autant que le contrôle de l'administration n'en soit pas diminué. C'est le sens de la coordination actuelle de certaines actions publiques et associatives dans le domaine sanitaire. Il est cependant douteux que l'action associative suffise à pallier les insuffisances d'un système public de santé miné par la bureaucratie et l'inadéquation des moyens matériels aux

63. Association syrienne de lutte contre la tuberculose et les maladies respiratoires, *Rapport d'activité*, 1996.

64. Association syrienne de planning familial, *Rapport d'activité*, 1995.

besoins sanitaires du pays. Surtout, les liens que les associations sanitaires développent actuellement avec les ONG ou les institutions internationales⁶⁵ peuvent favoriser leur émancipation de la tutelle politique. Dans cette affaire, les associations peuvent bien servir de courtiers, elles ont certainement aussi une stratégie plus fine de promotion de leurs propres intérêts⁶⁶.

En dépit des changements qui peuvent être perçus dans le cas précis des associations sanitaires, les associations en Syrie restent aujourd'hui peu nombreuses et très contrôlées. Cette faiblesse est structurelle et il y a peu de chances que le mouvement associatif se développe en Syrie tant que le contrôle politique qui pèse sur la vie publique en général n'aura pas été allégé. De ce point de vue, la détente intérieure depuis 1991 (allègement de la censure, tolérance des antennes paraboliques, plus grande fréquentation de lieux publics tels que les cafés ou les restaurants) commence seulement à être confirmée dans le domaine associatif. Quelques dérogations accordées de manière exceptionnelle permettent à certaines associations de rechercher des financements auprès de gouvernements ou d'ONG étrangères. Pour l'heure cependant, l'offre de financement semble excéder la demande. Il existe néanmoins actuellement de nombreux projets en pourparlers entre associations syriennes et interlocuteurs étrangers.

Pour le pouvoir politique cependant, une chose est en effet de laisser la population respirer alors que l'opposition intérieure a été éradiquée ; la laisser s'organiser et se prendre en charge en dehors des structures officielles est une tout autre chose. Le cas des associations sanitaires indique d'ailleurs qu'une plus grande autonomie peut être simplement la marque d'une plus grande instrumentalisation par le pouvoir politique.

Des espaces sociaux autonomes peuvent tout de même exister, mais ils demeurent informels et le plus souvent cantonnés à des milieux sociaux, confessionnels ou tribaux homogènes. En dépit de leurs liens avec la réalité sociale, les associations semblent donc encore trop officielles pour être les acteurs de ce que l'on appelle dans d'autres pays la société civile.

Références bibliographiques

- « Des Églises dans la ville » 1998. *Damas, miroir brisé d'un Orient arabe*, Paris, Éditions Autrement, H.S.
- ALDEEB Sami A., 1994. *Les Musulmans face aux droits de l'homme*, coll. « Religion, droit et politique », Bochum, Winkler.
- BATATU Hana, 1999. *Syria Peasantry, the Descendants of its Lesser Rural Notables, and their Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- BÖTTCHER Anabelle, « L'élite féminine kurde de la *Kaftâriyya* : une confrérie *naqas-bbadi* damascène », in VON BRUINSEN (dir.), *Actes du colloque de Sèvres sur les Kurdes et la Cité*, à paraître.
- CARRÉ Olivier, 1993. *Le Nationalisme arabe*, Paris, Fayard.

65. Association internationale de lutte contre la tuberculose et les maladies respiratoires, Association internationale de planning familial.

66. L'association de lutte contre la tuberculose ne bénéficie pas de subventions du ministère des Affaires sociales et du Travail.

- COURBAGE Youssef, 1994. « Évolution démographique et attitudes politiques en Syrie », *Population*, n° 3.
- FOURNIÉ, 1986, *L'administration française au Levant*, Paris, École Nationale des Chartes.
- HINNEBUSCH Raymond A., 1989. « Bureaucracy and Development in Syria : the Case of Agriculture », in JABBRA (éd.), *Bureaucracy and Development in the Arab World*, Leiden, E.J. Brill.
- 1991. *Authoritarian Power and State Formation in Ba'thist Syria*, Boulder, Westview Press.
- 1995. « State, Civil Society and Political Change in Syria » dans NORTON A.R., *Civil Society in the Middle East*, Leiden, E.J. Brill.
- KHOURY Philip, 1987. *Syria under the French Mandate*, I.B Tauris.
- LECA Jean, 1990. « Social Structure and Political Stability, Comparative Evidence from the Algerian, Syrian and Iraçian Cases », in Luciani GIACOMO, *The Arab State*, London, Routledge.
- LOBMEYER Hans Günter, 1991. « Islamic Ideology and Secular Discourse : the Islamists of Syria », *Orient*, vol. 32, n° 3.
- LONGUENESSE Elisabeth, 1978. « Bourgeoisie, petite bourgeoisie et couches moyennes en Syrie », *Peuples méditerranéens*, n° 4.
- 1988 « État et syndicalisme en Syrie : discours et pratiques », *Sou'al*, n° 8, numéro spécial sur le mouvement syndical dans le monde arabe.
- MAYER Thomas, 1983. « The Islamic Opposition in Syria : 1961-1983 », *Orient*, vol. 24, n° 24.
- NOUJAIM Marie Louise, 1991. « La communauté chrétienne de Damas », mémoire présenté pour le DEA d'études politiques, Paris, 1991.
- PICARD Elisabeth, 1988. « Une crise syrienne en 1965 », *Sou'al*, n° 8, numéro spécial sur le mouvement syndical dans le monde arabe.
- POPOVIC Alexandre (dir.), 1996. *Les Voies d'Allah : les ordres mystiques dans l'islam des origines à nos jours*, Paris, Fayard.
- RABBATH Edmond, 1928. *L'Évolution politique de la Syrie sous Mandat*, Paris, Rivière.
- REISSNER Johannes, 1980. *Idéologie und Politik : der Muslimbrüder Syriens*, Freiburg, Klaus Schwartz Verlag.
- SEURAT Michel, 1980. « Les populations, l'État et la société », dans Raymond André, *La Syrie d'aujourd'hui*.
- TRESSE R., 1938. « Manifestations féminines à Damas », *Entretiens sur l'évolution des pays de civilisation arabe*, vol. III.

Les enjeux de l'après-Oslo. Le mouvement associatif dans les Territoires palestiniens

Brigitte Curmi*

Les Territoires palestiniens occupés et autonomes recèlent une histoire associative riche et diversifiée qui a évolué au gré des différentes phases historiques traversées (mandat britannique, tutelle jordanienne en Cisjordanie et administration militaire égyptienne à Gaza, occupation israélienne à partir de 1967) jusqu'à un changement radical depuis les accords d'Oslo et l'instauration de l'Autorité palestinienne.

Les Palestiniens désignent généralement comme ONG l'ensemble des institutions n'appartenant pas au secteur public, que ce soient les syndicats, les associations de bienfaisance, mais aussi parfois des organisations du secteur privé à but lucratif. Tout un travail d'analyse des définitions, que nous n'aborderons pas ici, reste à élaborer (Husseini, 1995).

Les ONG ont joué un rôle primordial pendant l'occupation israélienne et un certain nombre d'études leur a été consacré¹. Outre la nécessité de produire un état des lieux de leur présence sur le terrain, leur relation avec l'Autorité palestinienne nous paraît être un élément important d'analyse du fonctionnement des institutions palestiniennes telles qu'elles se recomposent après Oslo. Les ONG se font souvent les échos des débats en cours. Elles sont aussi le lieu où se confrontent ou se conjuguent la « société de l'intérieur » – qui a toujours vécu dans les Territoires palestiniens – et les « *returnees* », Palestiniens de la diaspora autorisés par Israël à s'installer dans les Territoires palestiniens depuis les accords d'Oslo.

Les ONG palestiniennes représentent aujourd'hui une véritable « culture » en transition. Avec l'instauration de l'Autorité palestinienne, les ONG, qui avaient contribué à maintenir un tissu économique et social pendant l'occupation, ont vu s'installer des ministères chargés de dispenser les services qu'elles ont assurés pendant plusieurs années. Au-delà du fait que ces ministères drainent une partie des fonds internationaux qui leur étaient destinés

* MAE, Chef du bureau du développement social.

1. Voir Hiltermann (1991), Nakhleh (1991), Barghouti (1995), Sullivan (1995), Fleishman (1995), Abu-Amr (1995), Karamé (1997), Hawkins (1997), Giacaman (1998).

auparavant, se pose un sérieux problème de représentation et d'établissement de priorités sur l'agenda politique. Les ONG ont aujourd'hui du mal à se situer entre l'espace politique et la substitution au service public.

L'étude de cette transition doit tenir compte de la présence d'autres structures de représentation politique comme le Conseil législatif palestinien issu du scrutin de janvier 1996 (Andoni, 1996 ; Legrain, 1999) ou du rôle des municipalités, qui, bien que les élections prévues en été 1997 n'aient pas encore eu lieu à ce jour, sont un lieu de relations entre le pouvoir central et la population (Signoles, 1999). Quels rapports les ONG entretiennent-elles avec ces institutions censées représenter aussi cette « société civile » tant affirmée ?

Nous donnerons ici un aperçu historique des associations dans les Territoires palestiniens et développerons leur situation actuelle, particulièrement sur le plan législatif et dans leurs rapports avec l'Autorité palestinienne nouvellement installée (1994). Nous insisterons sur la façon dont elles ont, par une mobilisation intense et un financement international continu, joué un rôle de service public de premier plan (Hiltermann, 1991). Nous essaierons ensuite d'analyser où se placent les associations dans la « société civile » palestinienne : Peut-on parler d'une « NGOisation » de la politique en Palestine (Hammami, 1995 ; Nimer, 1997 ; Hanania, 1999) ? Comment les ONG participent-elles aux politiques publiques qui fondent la « nouvelle » société palestinienne ? En quoi la présence d'une multitude de pays donateurs influence-t-elle l'évolution de ce secteur, dans une entité où l'aide internationale est la plus élevée pour le nombre d'habitants (Karamé, 1997) ?

Aperçu historique

En Palestine, les premières formes associatives ont vu le jour dès le dernier quart du XIX^e siècle sous forme de sociétés de bienfaisance et de coopératives, souvent basées sur des structures familiales ou claniques. Ces sociétés se situent loin du domaine de la décision politique. Ainsi est fondée en 1882 l'Association orthodoxe palestinienne (al-Jam'iyya al-urthûdhuksiyya al-falistîniyya) qui publie alors un certain nombre d'ouvrages savants. De la même manière naissent des sociétés philanthropiques musulmanes (*jam'iyyât khayriyya*).

On compte ainsi trois associations à Acre² au début du XX^e siècle dont les activités se concentrent sur des publications culturelles et des projets charitables. C'est aussi en 1908 qu'est créée l'Association nationale de promotion culturelle (Jamahiriyya taraqqî al-adâb al-wataniyya) à Jaffa, pour l'éducation civique et culturelle de la jeunesse, une des premières associations à publier un rapport annuel.

C'est la Constitution ottomane de 1908 qui donne pour la première fois le droit d'exister aux associations. La première loi ottomane légiférant les associations voit le jour en 1909. La période précédant le mandat compte

2. Shu'bat al-Ma'ârif (sections ou branches de la connaissance), al-Jam'iyya al-adâbiyya al-khayriyya (Association littéraire charitable), Jam'iyya Mâr Mansûr (Association Saint-Vincent), voir *Al-Mawsû'a al-falastîniyya* (Encyclopédie palestinienne), tome 2, Beyrouth, 1990, p. 62.

15 associations palestiniennes, la plupart charitables et littéraires, en majorité chrétiennes (Nakhleh, 1991) et bénéficiant des privilèges accordés à leur rite qui leur ont permis en particulier de fonder un certain nombre d'écoles privées³. Les institutions religieuses de bienfaisance prédominaient alors du fait de l'attraction religieuse de la Terre sainte. La loi ottomane interdisant le caractère politique des associations a sans doute favorisé le développement d'associations religieuses.

Mais l'importance du contexte régional et des enjeux politiques fera prendre un tournant à ces associations. Les provinces éloignées de la Sublime Porte commencent à démontrer leur volonté d'indépendance vis-à-vis de l'Empire ottoman, en même temps que débute en Terre sainte la colonisation sioniste. La jeunesse éduquée fonde alors des clubs et des associations comme couverture à l'activité politique et des sociétés secrètes voient le jour pour combattre le sionisme et sensibiliser la société palestinienne sur les dangers futurs. Les législateurs ottomans avaient pourtant rendu la loi très stricte⁴, mettant les associations sous contrôle direct de l'État et permettant une surveillance étroite des activités.

Dès cette époque apparaît donc une des caractéristiques des associations palestiniennes : l'État n'ayant jamais été du côté du citoyen (occupant, pouvoir étranger ou militaire), les associations serviraient-elles plus l'intérêt public que l'Autorité en place ?

Alors que les Anglais commencent dès 1918 à être présents dans la région, le mandat britannique est voté le 24 juillet 1922 par la Société des Nations, doté d'une « constitution » (*dustûr*) palestinienne le 10 août 1922.

Des associations islamo-chrétiennes se développent, forme d'expression politique pionnière en réaction aux associations sionistes alors en expansion. Ces associations demandent des droits arabes en Palestine et cherchent à lutter contre la déclaration Balfour (1917) et l'immigration sioniste qui en résulte. Ainsi en est-il de l'association *al-Ahliyya* (association familiale) à Jaffa, première association islamo-chrétienne de 12 membres des deux confessions⁵. En 1918 est fondé al-Nâdî al-'arabî (club arabe) à Jérusalem, al-'Ikha wa-l-'afâf (fraternité et vertu) (Al-Hut Bayan Buwaihîd 1986 : 89 et 191), al-Jam'iyya al-islâmiyya al-wataniyya, Jam'iyyat al-shubbân al-muslimîn, puis un certain nombre de syndicats et de groupes ouvriers.

De riches Palestiniens répondent aux besoins éducatifs en ouvrant des écoles : ainsi sont fondées sur le mode associatif les écoles secondaires de Bir Zeit et al-Najâh à Naplouse, qui deviendront plus tard les universités que l'on sait.

Le 12 mars 1921 est fondée al-Jam'iyya al-islâmiyya al-char'iyya (association islamique législative). Elle se transforme ensuite en Haute Assemblée législative islamique, dépassant largement le cadre associatif et est soutenue par le Haut Commissaire britannique chargé des affaires religieuses. Sous couvert d'activités caritatives, les Britanniques essaient alors d'influer sur la nomination de membres pro-britanniques et d'affaiblir ainsi le mufti Hajj Amîn al-

3. *Al-Mawsû'a al-falîstîniyya*, op. cit., p. 182.

4. Loi ottomane de 1909 dont l'article 19 est le plus répressif, en interdisant des associations dont le but est le nationalisme ou la défense d'une identité.

5. *Al-Mawsû'a al-falîstîniyya*, op. cit., p. 64.

Husaynî de Jérusalem, très opposé à leur présence. En 1929, la société arabe orthodoxe est créée à Jérusalem.

Après les soulèvements de 1936 est mis en place le code des *'uqûbât* (sanctions). La sanction numéro 74, article 69 de 1936, précise : « est alors définie comme association non légale chaque association enregistrée ou non qui est mal intentionnée », flou artistique qui permet à la répression de s'organiser plus facilement. L'article 70 interdit l'appartenance à une association non légale (par exemple l'association de lutte contre la colonisation juive). L'article 72 punit de six mois de prison l'aide à ce genre d'association. L'article 73 défend le prosélytisme des associations. En 1945 est instaurée la loi martiale après l'augmentation de la résistance armée à la présence britannique.

La nature des associations pendant le mandat britannique est donc un mélange de religieux, familial et politique. L'approche des associations de cette époque, dirigées par les élites bourgeoises, était celle d'une bienfaisance entre l'évergétisme athénien et la charité chrétienne : ainsi, les dames de la bonne société distribuaient des secours à une population nécessiteuse ou organisaient des manifestations culturelles. Mais un certain engagement politique commence à apparaître et se développera tout au long du conflit israélo-palestinien, avec une mobilisation féminine importante aux côtés des hommes qui s'engageaient dans la lutte contre l'occupation britannique (Fleishmann, 1995). D'une appartenance presque « naturelle » à une association par les liens familiaux ou la pratique de la charité, on passera progressivement à l'adhésion volontaire et une certaine forme de militantisme.

Le conflit israélo-arabe et l'importance de la question des réfugiés qui en a résulté ont été un facteur primordial dans le développement des activités de bienfaisance et l'afflux de l'aide internationale, qu'elle émane des pays étrangers, des Nations unies ou de donateurs privés.

Une administration égyptienne se met en place à Gaza entre 1948 et 1967 sous l'autorité d'un gouverneur général égyptien. Ce gouverneur avait les mêmes prérogatives que le Haut Commissaire britannique avant lui et garde alors le corpus de lois du mandat (Sourani 1995 : 28) (ordre 6 du 1^{er} juin 1948 du gouverneur administratif de Gaza).

Entre 1948 et 1962, aucune association privée n'est fondée malgré le cadre juridique existant de la loi ottomane de 1909 à Gaza. Cependant, l'association des Frères musulmans ayant été très active pendant les combats de 1948, le mouvement a été autorisé à opérer à Gaza entre 1952 et 1954, date du conflit des autorités égyptiennes avec le mouvement des Frères musulmans (Idwan, 1991 ; Legrain, 1999). Après la crise de Suez (1956) et l'occupation de Gaza en 1956, les Égyptiens gèrent un peu plus durement la bande de Gaza.

Le 5 mars 1962, un régime constitutionnel est mis en place pour la bande de Gaza. Apparaissent alors des syndicats, associations et ligues d'influence égyptienne. La ligue générale des ouvriers palestiniens, le syndicat des avocats, l'union des femmes et les comités de secours voient le jour. Ces associations ont souvent un cachet religieux comme la Ligue des églises et sont placées sous le contrôle des autorités égyptiennes⁶.

6. Palestinian Center for Human Rights, « Lecture critique de la loi sur les associations caritatives, les comités sociaux et les associations privées de 1995 ».

Le 18 mai 1948, les troupes du roi Abdallah de Transjordanie font leur entrée en Cisjordanie et cette dernière est annexée à la Transjordanie en 1950. La Constitution jordanienne de 1952 est alors appliquée aussi à la partie annexée, permettant l'établissement de syndicats professionnels et la formation de nouvelles associations de bienfaisance enregistrées cette fois-ci comme jordanienues. Il est cependant difficile d'avoir la permission d'ouvrir une association et la loi martiale est promulguée en 1957 suite à la répression du gouvernement Naboulsi, coupant cet élan (Curmi, 1998).

Une loi jordanienne sur les associations est promulguée en 1956, amendée par la loi de 1966 pour les associations et comités sociaux. Elle reste encore valable aujourd'hui en Cisjordanie et en Jordanie.

Le conflit de 1948 change radicalement la donne des associations palestiniennes. La partie de leurs activités liée aux services augmente, du fait de la création de l'État d'Israël et du problème des réfugiés qui en résulte. Pour la Cisjordanie, un grand nombre d'associations fondées à cette époque ou plutôt les notables qui les dirigeaient, sont restés les canaux de l'influence politique jordanienne jusqu'en 1988, année de la rupture des liens administratifs et politiques entre la Cisjordanie et la Jordanie.

Bouleversées par l'occupation israélienne de la Cisjordanie et de Gaza à partir de 1967, les associations vont se consacrer petit à petit à lutter contre l'occupation en s'appuyant sur l'assistance extérieure qu'elle suscite des gouvernements arabes ou de l'aide internationale (Abed, 1988).

Le deuxième décret militaire israélien émis après l'occupation donnera le cadre législatif de cette période, les lois préexistantes à l'occupation restant valables, sauf si elles sont contredites par un décret militaire. Les associations de Cisjordanie resteront cependant affiliées à l'Union générale des sociétés caritatives à Amman en Jordanie et recevront des financements en provenance de Jordanie, transitant par l'union des sociétés de charité de Jérusalem. Ce financement sera plus tard majoré par la remise des Palestiniens immigrés dans le Golfe, alors grand pourvoyeur d'emplois. Les Palestiniens adoptent à partir de 1967 la stratégie du *sumûd* (résistance) pour maintenir le *statu quo* et s'organisent pour trouver des financements à travers l'UNRWA, les institutions liées aux églises (écoles, hôpitaux), les fonds gouvernementaux jordaniens (municipalités, union des sociétés caritatives) et les pays arabes après le sommet de Bagdad ⁷ (1978).

On peut considérer que les associations se sont surtout développées quand l'OLP, forte de sa reconnaissance en 1974 comme seule représentante du peuple palestinien, commence à créer dans les Territoires le cadre et les structures d'un État. L'OLP, installée en dehors des Territoires occupés, payait alors des salaires, assurait des services sociaux et subvenait aux besoins de la population. Plusieurs réseaux de syndicats, groupes étudiants, groupes de femmes et « comités » sont alors mis en place, constituant dans les Territoires des relais pour les différentes factions de l'OLP (Hiltermann, 1991). Il s'agira de contrer la transformation progressive des Territoires palestiniens en entrepôt

7. Les Palestiniens du Koweït gardent une solidarité très forte avec leur région d'origine et ont soutenu considérablement les écoles, hôpitaux et universités (forme d'activité politique tout en gardant un profil bas vis-à-vis des autorités koweïtiennes).

de main-d'œuvre bon marché et en territoire de vente pour les produits israéliens, tout en insistant sur la nécessaire défense des droits de l'homme.

Certaines de ces associations donneront naissance par la suite à de puissantes firmes comme la « Société pour le travail des martyrs palestiniens » (*sâmid*) basée à Beyrouth et dont le président n'était autre que l'actuel président du Conseil législatif palestinien Ahmed Qraei (Abu 'Alâ'). Le « Département des organisations de masse » de l'OLP coiffait une dizaine de syndicats et de nombreuses associations à caractère caritatif et social, puissamment représentées au sein du Conseil national palestinien : coopératives dans les camps de réfugiés du Liban, de Jordanie, de Cisjordanie et de Gaza, centres de formation professionnelle et d'alphabétisation, établissement d'associations de charité, d'organes de presse, de syndicats, d'institutions éducatives et culturelles, distribution d'allocations à des milliers de familles. Les organismes internationaux, tels que le Bureau international du travail des Nations unies, apportent leur soutien à ces initiatives, malgré l'opposition des autorités israéliennes.

Le Fonds national palestinien, organe majeur de l'OLP, finance toutes ces activités grâce à plusieurs sources : l'impôt obligatoire de 5 % prélevé sur les salaires de tous les travailleurs palestiniens et collecté par les gouvernements des pays arabes hôtes (60 %) et les contributions arabes (20 %). D'autres gouvernements amis et quelques investissements intelligents contribuent aussi au fonds.

Les associations sont à cette époque de deux types : 1) les officielles enregistrées soit auprès des Jordaniens, soit auprès des autorités israéliennes et concentrées principalement sur les activités sociales, se situant loin du politique ; 2) les groupements populaires qui répondent à des demandes sociales, mais ne se sont pas enregistrés auprès des forces d'occupation dans un souci de résistance. Ces derniers sont à cette époque victimes de répression et d'emprisonnement par les forces occupantes.

Les municipalités issues des élections de 1976⁸ sont peu à peu investies par les différentes factions de l'OLP avec une représentativité assez transversale des différents courants politiques, mais, néanmoins, dominée par ceux de la gauche. Devant le danger que représente l'émergence de ce pouvoir, les Israéliens décident, en 1982, de dissoudre ces municipalités, avec l'accord tacite du comité conjoint jordano-palestinien, dominé par le Fatah, qui mesurait le danger de l'émergence d'un leadership local trop peu contrôlé. Le mouvement Fatah se lance alors dans une course à la création d'associations de tous genres, en particulier pour contrer l'enracinement des partis politiques de gauche dans les syndicats et autres instances de représentation professionnelle. Un nombre impressionnant d'associations agricoles, de santé, de femmes et des syndicats ouvriers et étudiants sont créés comme autant de prolongements des différentes factions de l'OLP. Créée en 1979 dans le prolongement du Parti communiste, l'Union des comités médicaux de secours (UPMRC) est un bon exemple de ce tournant dans le mode associatif. L'idée était de créer un système de santé totalement autonome des autorités de l'occupation, qui régissait alors les hôpitaux de l'administration dite civile et, en même temps, de développer une autre vision de la santé, davantage basée

8. Dernières élections municipales en Cisjordanie.

sur la santé primaire et la prévention. Cette factionnalisation politique du développement durera jusqu'aux accords d'Oslo en 1993.

Il est important de signaler, dans ce contexte, l'émergence et la cristallisation au début des années soixante-dix des groupes islamistes autour de Cheikh Ahmed Yasin, fondateur du mouvement Hamas (Legrain, 1988). Ces associations consacreront l'essentiel de leurs efforts aux activités sociales et éducatives. Ainsi est fondé le Mujamma' al-islâmî (réseau de bienfaisance sanitaire et sociale à référent islamique) à Gaza en 1973 (Parker, 1999). Le groupe s'enregistre comme société charitable islamique en 1970 et collecte librement des fonds des pays du Golfe pour une multitude de projets sociaux et éducatifs - centres de santé, banques du sang, comités de *zakât*, cours d'alphabétisation - à Gaza. Les Israéliens voient en effet dans le mouvement Hamas une coalition d'intérêts pour briser l'hégémonie de l'OLP. Les Jordaniens, alors en conflit avec l'OLP, soutiennent à cette époque les Frères musulmans.

La fin des années soixante-dix verra aussi l'apparition des premières organisations de développement et des associations de défense des droits de l'homme comme al-Haqq (la vérité) fondée en 1979. Le contexte historique de la sortie des Palestiniens du Liban en 1982 renforce l'idée chez ceux-ci que les actions de résistance doivent donc se reporter dans les territoires occupés par Israël.

Les autorités militaires israéliennes réagissent alors pour essayer de contenir cette forme de contestation de l'occupation ; ainsi l'ordre militaire 686 émis en 1981 à Gaza amende l'article 2 de la loi ottomane qui permettrait de former l'association avant d'informer les autorités ; l'ordre militaire introduit la nécessité d'un permis précisant l'identité des fondateurs. Les associations existant avant 1981 sont alors obligées de se réenregistrer.

Le secteur des associations a été entravé par l'occupation militaire. Cependant, les ONG de développement ont réussi à fonctionner d'une manière semi-clandestine. Elles ont ainsi développé une expertise que ne connaissent pas leurs consœurs arabes. L'occupation fait que les ONG sont très politisées à cette période, car elles sont un moyen de résistance en même temps qu'elles distribuent des services (Taraki, 1989 ; Hiltermann, 1991). Cette politisation induisant des fractures idéologiques rend les efforts de coordination et de logique de développement difficiles.

Les accords de Camp David marquent un moment important dans l'histoire des associations palestiniennes. Ces dernières se rendent compte qu'elles ne peuvent plus compter sur une assistance extérieure et qu'il leur faut s'organiser toutes seules. L'OLP encourage les actions de développement à l'intérieur des Territoires occupés. Elle s'adresse aux travailleurs, aux mouvements étudiants et aux femmes. Le Parti communiste (qui ne fait pas partie de l'OLP) joue alors un grand rôle alors que le Fatah continue à dépendre largement des fonds qui passent par le régime jordanien. Ainsi, le comité mixte jordano-palestinien, créé en 1978, a consacré 38 % de ses dépenses totales (158 millions de dinars jordaniens entre 1979 et 1986) à des projets pour Jérusalem dont la moitié pour le logement.

L'Intifada voulait en finir avec le *statu quo*, c'est-à-dire lutter de l'intérieur contre l'occupation israélienne. Pour répondre en partie à une situation

qui lui échappe, la Jordanie rompt ses liens avec la Cisjordanie en 1988, ce qui provoque le licenciement de 21 000 fonctionnaires des institutions jordaniennes dans les Territoires occupés (à l'exception de 2 000 employés des institutions religieuses). Le Haut Comité jordanien pour les affaires des Territoires occupés est supprimé et devient alors le Département des affaires palestiniennes au sein du ministère des Affaires étrangères jordanien. Outre les 5 millions de dollars versés en salaires, l'administration jordanienne servait de canal pour la distribution d'environ 80 millions de dollars d'aides en provenance d'autres pays.

Sentant venir le danger de voir les ONG devenir trop indépendantes, le « front unifié », mis en place par l'OLP pour contrôler l'Intifada - et qui comprenait le Fatah, le Front populaire de libération de la Palestine, le Front démocratique de libération de la Palestine et le Parti communiste (Legrain, 1991) -, crée ses propres réseaux d'ONG suivant les différentes factions. On compte alors environ 2 000 ONG qui obtiennent de nombreux soutiens financiers grâce à l'impact médiatique de l'Intifada, y compris de la part des consulats européens pour la plupart. Beaucoup d'ONG commencent alors un travail basé sur la solidarité, le secours, le professionnalisme et le volontarisme mélangés...

Ces ONG se professionnaliseront petit à petit : un grand nombre de centres spécialisés sont créés, recrutant désormais des experts. Les besoins des communautés desservies sont étudiés, souvent à la demande des organismes internationaux, financeurs potentiels. Ce caractère professionnel a permis de pourvoir à l'assistance technique et sociale d'une société dont les services étaient largement déficients, ainsi qu'à la préservation d'une culture. C'est l'époque des « comités populaires » interdits par Israël en 1988, ce qui ne les a pas empêchés de continuer à fonctionner. C'est à cette période que se mettent en place des coordinations entre des ONG palestiniennes et européennes, américaines et canadiennes. Le relais médiatique de l'Intifada ayant sensibilisé l'Occident à la cause palestinienne, le poids des bailleurs de fonds dans le développement et les choix des programmes des associations commence à se faire sentir. Cette situation a induit un choix de priorités dans les projets, largement influencé par les donateurs. La philosophie et le type de rapport que les ONG étrangères entretenaient avec leurs États respectifs entraient en ligne de compte dans le type de soutien qu'elles apportaient aux ONG palestiniennes.

Malgré cette sorte de politique d'influence, certains Palestiniens (le FPLP entre autres) considèrent que la période de l'Intifada était la période idéale pour les relations entre les donateurs et les ONG palestiniennes : en effet, l'image des Palestiniens et des Israéliens se transforme alors complètement. L'aide internationale a largement contribué à la résistance des ONG vis-à-vis de la répression israélienne. Beaucoup d'observateurs ont vu, dans la période de l'Intifada et les comités populaires, les bases d'un futur État (Tamari, 1988), mais cela a été vite démenti quand les rivalités politiques des différentes factions de l'OLP ont décimé les comités.

Enfin, la deuxième guerre du Golfe (1990-1991) et la détérioration des relations entre Palestiniens et pays arabes du Golfe qui en est résulté, ont entraîné une diminution très nette du flux de l'aide en provenance de ces pays, et a parfois contribué à la quasi-faillite de certaines institutions comme

l'hôpital Makassed, principal pôle hospitalier de Jérusalem qui, jusqu'à aujourd'hui, cherche un équilibre financier mis en péril pendant la guerre du Golfe.

Les arrangements issus de la déclaration de principes du 13 septembre 1993⁹ et de l'installation de l'Autorité palestinienne ont complètement changé la donne pour les ONG palestiniennes. Beaucoup d'ONG se considéraient militer pour un mouvement national afin d'en finir avec l'occupation et de paver la route de la libération et de l'indépendance. Oslo a introduit une rupture dans la mesure où l'accord et les arrangements qui en découlaient ont transformé le rôle des ONG.

Avec l'apparition de l'Autorité palestinienne¹⁰, les financements aux ONG des pays donateurs ont singulièrement baissé car les donateurs se sont alors plutôt tournés vers l'Autorité palestinienne. Le *Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction* (PECDAR), mis en place par l'OLP sous la pression de la Banque mondiale, était censé, dès cette période constituer le canal de l'aide internationale. Beaucoup d'ONG surtout liées à l'agriculture ferment alors, à cause des séparations en zones et des fermetures des Territoires.

L'Autorité palestinienne, de son côté, tient à établir un cadre juridique sur tous les territoires, qu'ils soient autonomes ou encore occupés. C'est une des grandes nouveautés d'Oslo où, pour la première fois, le pouvoir central n'est pas étranger.

Dans la période de l'Intifada, les ONG ont joué un rôle très important pour créer de nouveaux modèles de développement, pendant que les structures mises en place par les Jordaniens et laissées à l'abandon par « l'administration civile israélienne¹¹ », ne progressaient absolument pas. Ces ONG ont vu dans l'instauration de l'Autorité palestinienne une création d'un « autoritarisme » plutôt qu'une autorité¹². L'affiliation politique des ONG tend alors à disparaître au profit du rôle de pourvoyeurs de services. Ceci est favorisé comme nous le verrons plus loin par la paralysie des partis politiques.

En 1993, les moins dépolitisées d'entre elles se sont alors constituées en réseau - le *Palestinian NGOs Network* (PNGO) - comme réponse à Oslo. Un des principaux travaux de ce collectif portera sur la loi régissant les ONG qui représente un des véritables enjeux de la situation de transition actuelle.

9. Déclaration de principes signée par l'OLP et l'État d'Israël suite à leur reconnaissance mutuelle.

10. Établie le 4 mai 1994 dans le cadre d'Oslo I (accord du Caire) et Oslo II le 28 septembre 1995 (accord intérimaire israélo-palestinien de 1995 sur la Cisjordanie et Gaza).

11. Par exemple, les hôpitaux construits par les Jordaniens avant 1967 sont gérés par cette administration, pudiquement appelée administration civile israélienne, et qui ne fera aucun travail de rénovation, d'entretien ou de formation pendant toute la durée de l'occupation. Des fonctionnaires qui continuent à être payés par les Jordaniens ne se rendent pas à leur travail et ce sont ces institutions dans un état lamentable dont le ministère de la Santé palestinien héritera en 1994 et qu'il devra avant tout reconstruire, équiper et fournir en personnel.

12. Le FPLP se plaint d'avoir été marginalisé à la fois par les Palestiniens et la communauté internationale à cause de son opposition à Oslo, en particulier pour le versement de fonds (entretien avec le Dr Majed Nassar, mai 1999).

Les associations palestiniennes aujourd'hui

On estime à 1 200 les ONG palestiniennes et à 200 les ONG internationales enregistrées en 1999. Une centaine seulement fonctionnerait réellement aux dires des Palestiniens eux-mêmes. Malgré l'équation d'une ONG pour 1 700 personnes, beaucoup de villages palestiniens sont encore démunis de tout service alors qu'ils devraient être les premiers bénéficiaires de ce mécanisme de solidarité, et cela malgré le programme d'urgence et de reconstruction du PECARD qui a mené de 1994 à 1998 un projet par village pour environ 600 millions de dollars.

Beaucoup de formes associatives coexistent aujourd'hui : sociétés charitables, plutôt traditionnelles, organisations populaires comme les syndicats ouvriers, les organisations de femmes ou les syndicats professionnels, organismes de développement (agriculture, médical), centres de recherche ou encore institutions défendant les droits de groupes spécifiques (comme les handicapés).

Il serait intéressant de mener une recherche spécifique sur les syndicats palestiniens autour desquels règne aujourd'hui une certaine confusion, tout du moins dans l'esprit des Palestiniens concernés qui ont aujourd'hui bien du mal à ne pas englober toutes ces organisations sous le vocable souvent péjoratif d'*al-Jam'iyya* (association). Les syndicats ayant pris une part active à la résistance contre Israël ont été durement réprimés pendant l'autorité israélienne (Sovich, 1999). La plupart d'entre eux sont maintenant complètement contrôlés par le Fatah et l'Autorité palestinienne et n'attirent les adhérents que pour les avantages en matière de protection sociale qu'ils pourraient offrir. Un mouvement indépendant a vu le jour en 1997 lors des grèves du corps professoral pour des revendications salariales. Ce mouvement émanait d'un conseil élu de professeurs qui n'appartenait ni aux syndicats, ni aux partis politiques. Leur revendication a été fortement réprimée aussi bien par l'Autorité que par les syndicats « traditionnels ».

Les ONG palestiniennes s'inscrivent aujourd'hui dans le contexte plus général du libéralisme et de la propension des associations à couvrir des services qui auraient dû en d'autres temps relever du secteur public.

La santé est le secteur d'activités le plus important et a grandement souffert de la diminution des financements après Oslo. Les ONG de santé travaillent dans 450 villages et camps de réfugiés et couvriraient les besoins d'un million et demi de citoyens en assurant 62 %¹³ de la couverture en matière de soins de santé primaire. 123 centres de santé sont installés dans les villages en Cisjordanie et à Gaza¹⁴. Les ONG de santé possèdent 42 % des hôpitaux, offrant 32 % du nombre de lits et assurant 49 % des services hospitaliers.

Le service aux handicapés constitue une activité majeure. 90 % des services sont offerts aux handicapés par les ONG, qui comptent une centaine d'organismes entre Gaza et la Cisjordanie, soit plus de 2 000 personnes et 25 000 handicapés bénéficiaires. Les services de santé mentale sont également largement offerts par les ONG.

13. Estimation de la Banque mondiale à la fin de 1994.

14. 35 % du nombre total des centres et 258 200 patients par mois.

La scolarité en maternelle est un secteur largement couvert où 1 200 jardins d'enfants accueillent 73 000 enfants de moins de six ans et emploient 4 000 institutrices et conseillères.

L'agriculture constitue aussi un champ particulièrement important car les 11 principales ONG ont joué un rôle politique de premier plan pour essayer de faire revenir les paysans sur leurs terres et, ce faisant, empêcher la confiscation de ces dernières. 433 groupes villageois sont concernés, soit 1 250 000 citoyens et 520 employés. 1 743 routes agricoles ont été ouvertes et 24 641 dunums réhabilités.

L'eau et l'environnement représentent quant à eux un domaine particulièrement politique dans les Territoires palestiniens. Dans une région où l'accès à l'eau est toujours aux mains des Israéliens, les ONG ont joué un rôle majeur dans le creusement de puits et l'installation de citernes, ainsi que dans la rénovation des réseaux d'irrigation. Elles utilisent les institutions publiques pour encourager les économies d'eau (écoles, mosquées, hôpitaux), ont installé des banques de données et assurent une formation et un soutien aux comités villageois.

Les femmes jouent un rôle prépondérant dans le secteur des ONG, que ce soit à cause des services qui leur sont distribués dans une région où existent un certain nombre de problèmes spécifiques - mariage précoce, taux de fertilité particulièrement élevé (6,7 %), baisse du niveau des services sanitaires, augmentation du taux de mortalité maternelle des femmes - ou parce qu'elles ont souvent été des pionnières dans la création de ces associations. Les conditions politiques et les affrontements ont en effet conduit les femmes à concentrer leurs efforts sur les activités de secours qui ont permis à des milliers de femmes et d'enfants de survivre à des conditions difficiles. L'association In'ash al-usra de Samiha Khalil ¹⁵ en constitue un excellent exemple dans sa forme traditionnelle. L'Union générale des femmes palestiniennes (UGFP) a joué un rôle majeur pour organiser la survie des familles sous l'occupation et dans la diaspora.

À la fin des années soixante-dix, une nouvelle génération voit le jour et forme les « comités » de femmes, regroupant des femmes diplômées du secondaire ou des universités, qui forment alors une branche féminine dans les cinq principaux partis politiques palestiniens (Legrain) et occupent une place de premier plan pendant l'Intifada (Sigaut 1996)

Quand les négociations entre Israéliens et Palestiniens commencent au début des années quatre-vingt-dix, deux courants de pensée s'affrontent alors : L'UGFP croit qu'il n'est pas encore temps de lutter pour les droits sociaux des femmes et que l'effort doit continuer à être porté sur la libération de la terre palestinienne. L'autre courant concentré autour des comités et d'autres organisations professionnelles de femmes pense qu'il est grand temps de commencer à se mobiliser pour les droits des femmes, surtout à une époque où le droit et les lois sont en cours d'élaboration. Ce faisant, ce

15. Fondée en 1965, cette association a joué un rôle majeur de solidarité après la guerre de 1967, voir <http://www.inash.org>. Voir « Pioneers of the non governmental work, samiha khalil : fifty years of sacrifice », *Newsletter perspectives on the PNGO Network*, mai 1999 p. 5. Samiha Khalil a été la seule candidate à se présenter contre Yasser Arafat aux élections présidentielles de janvier 1996. Lire aussi Parent (1999).

courant dit de lui-même que les femmes palestiniennes ne veulent pas être les « Algériennes » de la Palestine, par référence au rôle de premier plan qu'ont joué ces dernières pendant la guerre d'indépendance et le fait que le pouvoir ait tenté par la suite de les reléguer dans leurs foyers.

C'est ainsi qu'est établi le comité technique pour les affaires féminines, sur le modèle d'autres comités techniques formés par l'OLP pour préparer les négociations, et regroupant trois des courants politiques les plus importants et quelques femmes professionnelles indépendantes.

Suivant cette position, l'exemple du parlement « modèle » des femmes ¹⁶ représente la force de mobilisation d'un collectif d'ONG pour le droit des femmes : créé en septembre 1996 sur le modèle du Conseil législatif palestinien – seul organe élu palestinien – le parlement des femmes avait pour objectif de discuter le statut légal des femmes palestiniennes. Les lois jordaniennes et égyptiennes sont appliquées en attendant la mise en place d'un corpus palestinien. Ces dernières sont particulièrement discriminatoires à l'égard des femmes pour les questions d'héritage par exemple ou encore en cas de poursuites judiciaires suite à un « crime d'honneur ».

Composé de 88 femmes et hommes, chrétiens et musulmans, politiciens, défenseurs des droits de l'homme et membres de différentes ONG féminines, ce « parlement » a organisé forces manifestations et rencontres publiques sur les différents domaines de la vie courante où le droit des femmes est spolié tout au long des années 1997 et 1998, entraînant un débat public d'une très grande virulence, surtout de la part des islamistes comme le cheikh Bassam Jarar. Il est intéressant de noter à cet égard que la rhétorique sur l'Occident financeur de ce genre d'initiatives dangereuses pour la « morale » des femmes a été mise en avant par ces mêmes islamistes alors que l'idée de ce parlement était tout à fait endogène.

Cependant, certains observateurs soulignent le fait que les fonds internationaux pour les associations de femmes, qui sont particulièrement importants depuis Oslo et la conférence internationale des Nations unies sur les femmes de Pékin en 1995, ont tendance à favoriser celles des ONG de femmes qui seront les plus dépolitisées et usant du vocabulaire consacré par les donateurs. Ce parti pris éloignerait petit à petit ces associations de leur base, les dirigeants de ces ONG préférant adapter leurs programmes au discours des donateurs que de refléter les besoins de leurs affilié(e)s (Hamami, 1999 ; Sabi, 1999).

Centres de ressources multimédias, défense des droits de l'homme, recherche et formation continue, sont d'autres secteurs dans lesquels exercent les ONG palestiniennes. Les ONG de droits de l'homme, autour desquelles s'est cristallisée la crise d'août 1999 que nous aborderons plus avant, sont actives dans la défense des droits de l'homme dans les Territoires palestiniens et vis-à-vis d'Israël. Elles jouent un rôle majeur de garde-fous dans une période transitoire où le droit palestinien n'est pas encore élaboré et appliqué.

16. Entretien avec Maha Abu dayyah Shammas, directrice du Women Center for Legal Aid and Counseling, qui a conduit principalement ce projet.

Les ONG emploieraient au total 25 000 personnes¹⁷. Outil précieux de changement social, elles ont cependant du mal à assumer leurs frais de fonctionnement et à ouvrir un marché de qualité. Leur niveau de professionnalisation varie énormément en particulier dans le maniement de leur gestion, ce qui les rend difficilement compétitives.

Certaines relations contractuelles entre ces ONG et l'Autorité palestinienne ont bien fonctionné comme par exemple dans le domaine de la santé : ainsi, une réunion de coordination entre le ministère de la Santé et différentes ONG de santé s'est tenue dès le 13 mai 1996 à l'initiative de l'Institut pour le développement de politiques de santé (HDIP), et a débouché très rapidement sur une politique contractuelle du ministère. Celui-ci a acheté les services de plusieurs ONG¹⁸, faisant ainsi de sérieuses économies en fermant des centres de santé qui faisaient double emploi dans certaines régions rurales¹⁹.

Elles peuvent parfois être de simples leurres destinés à masquer l'échec du politique, en particulier dans le domaine du processus de paix. Ainsi, bon nombre d'ONG créées pour mener des programmes « people to people », bénéficiant d'un large soutien de la communauté internationale, mènent le plus souvent des activités de rencontres sans lendemain et sans motivations plus développées que la certitude d'obtenir des fonds internationaux avec ce type de programme. De la même manière sont apparus récemment une série de programmes de dialogue « islamo-chrétien » ou encore de « gestion de conflits », qui ont plus à voir avec les thèmes chers aux donateurs internationaux qu'avec une analyse de besoins sur lesquels se fonderait la réponse des ONG.

La « loi fondamentale » (*Qânûn asasi*), servant de référence constitutionnelle, adoptée par le Conseil législatif palestinien en troisième lecture le 2 octobre 1997 (et n'ayant toujours pas été signée par le président de l'Autorité palestinienne), fait état dans son article 26b du « droit de participer à la vie politique, en tant qu'individu ou en tant que groupe, que ce soit au sein d'un parti politique, d'un syndicat, d'associations, de ligues ou de clubs ».

En attendant la promulgation d'une loi proprement palestinienne, il n'existe cependant pas de vide juridique pour les associations présentes dans les Territoires palestiniens. La loi jordanienne 33 de 1966 est toujours en vigueur en Cisjordanie, la loi ottomane des associations de 1909 à Gaza et les ONG palestiniennes présentes à Jérusalem essaient pour l'instant d'échapper à l'enregistrement auprès du ministère de l'Intérieur israélien, au terme de la loi des « Amoutot », loi israélienne qui régit les sociétés à but non lucratif ou autrement dit les ONG israéliennes.

17. Étude du PNGO de juin 1999 (pendant la polémique).

18. L'union des comités de secours médicaux (Medical Relief Committees), créée dans les années soixante-dix comme « ONG » du Parti communiste palestinien, l'union des comités des travailleurs de santé (Health Workers Committees), « ONG » du Front populaire de libération de la Palestine, la société des amis du patient (Patient Friends Society), « ONG » du Fatah. Tous ces regroupements d'ONG se déclarent aujourd'hui « indépendants » de leur parti politique d'origine.

19. The HDIP Health NGOs Workshop on the Question of Coordination Priorities between the Non-Governmental Health Sector and the Ministry of Health, Policy Dialogue Series, HDIP, Ramallah, juin 1996.

Aucune fondation proprement palestinienne, au sens occidental du terme, n'existe encore pour l'instant. La seule fondation connue et active est la « Welfare association », de statut suisse. Aucune loi particulière n'existe donc pour ce type d'institution. On peut cependant considérer que les *waqf* (biens de mainmorte) sont des fondations, dans la mesure où ces biens (immobiliers ou terres agricoles), peuvent fructifier si le profit qui en est tiré sert un but de bienfaisance. Les *waqf* sont en général des biens de familles musulmanes, mais ils peuvent aussi être chrétiens et sont régis par les lois jordaniennes, en Cisjordanie, ottomanes à Gaza. Un projet de loi palestinienne des *waqf* a été déposé en juillet 1997 par le ministère des *Waqfs* et des Affaires religieuses pour discussion en Conseil des ministres.

Une tension très vive s'est fait jour entre l'Autorité et les ONG lors de la publication d'un premier projet de loi par le ministère de l'Intérieur en 1995. C'était l'époque où un questionnaire des plus inquiétants circulait, émanant des « autorités »²⁰, dont les questions portaient aussi bien sur l'état civil des membres des associations, que sur leurs affiliations politiques, ou le temps qu'ils avaient passé en prison. Les destinataires devaient répondre à des questions du type « Avez-vous déjà été accusé d'espionnage ? Donnez le nom de trois amis, etc ».

Un contre-projet de loi, élaboré par le Palestinian NGOs Network (PNGO), des « associations charitables et organisations communautaires » et ayant fait l'objet de multiples controverses et débats a finalement été adopté par le Conseil législatif palestinien en troisième lecture le 21 décembre 1998. Le PNGO, collectif d'environ 70 ONG à l'origine de ce projet, est d'ailleurs marqué par son appartenance plutôt laïque et de gauche. Là où l'Autorité palestinienne avait proposé en 1995 un projet de loi basé sur l'article 32 de la loi égyptienne sur les associations²¹, le projet de loi proposé en réponse par le PNGO envisage - d'après les ONG interrogées - des procédures plus démocratiques que dans l'ensemble du monde arabe. Il a d'ailleurs été rédigé après une analyse comparative des lois sur les associations dans le monde arabe et occidental :

- les articles 3 à 8 du chapitre 2 expliquent comment les ONG doivent s'enregistrer (*tasjil*) et non plus être soumises à autorisation préalable (*tarkhîs*) auprès du ministère de la Justice ;
- les fondateurs d'une association doivent présenter à ce ministère une requête écrite, signée par au moins trois des membres fondateurs et joindre leurs statuts ;
- le ministère doit faire connaître sa décision dans une période n'excédant pas deux mois, au terme desquels une absence de réponse signifierait que l'ONG est considérée comme enregistrée ;
- si l'enregistrement est refusé, les causes doivent être exposées et l'ONG a droit de faire appel dans un délai d'un mois (afin d'empêcher les décisions discrétionnaires, article 4-4) ;

20. L'origine de ce questionnaire reste floue ; il a largement circulé en novembre 1995.

21. En particulier sur le point du contrôle par le ministère de l'Intérieur. Projet de loi proposé en 1995 par le PNA ; observations : il y a eu trois brouillons ; 1) le ministre des Affaires sociales ; 2) le département des *fatwa* légales (*fatwa wa tasbri'*/ministère de la Justice) 10 septembre 1995. Voir PCHR, bibliographie, « Critique of the Second Palestinian Draft Law on Charitable Societies ».

- les ONG antérieures à l'installation de l'Autorité palestinienne n'ont pas besoin de se réenregistrer (article 42).

En insistant sur le droit d'association (article 1), ce projet présente un progrès par rapport aux lois actuellement en vigueur : les ONG deviennent des partenaires de leur ministère technique de référence et peuvent éventuellement participer à l'élaboration des politiques publiques (article 10) ; la diversité des ONG est reconnue et légitimée « activités sociales, économiques, culturelles, communautaires ou de développement, volontaires et ayant pour but l'amélioration du statut social, sanitaire, professionnel, spirituel, artistique, sportif, culturel ou d'éducation des citoyens » (article 2) ; la « personnalité juridique » de l'association est passée de trois à au moins 7 membres et au plus 13 membres, ce qui garantirait un certain pluralisme (article 2) ; afin d'éviter que les liens familiaux prédominent et changent la nature de l'organisation, l'article 16-2 stipule que le comité de direction ne doit pas comporter plus de 2 membres unis par des liens familiaux au premier ou second degré ; enfin, le remplacement des membres du comité de direction se fait de manière interne et non plus (comme dans la loi jordanienne) avec accord du ministère de l'Intérieur (article 22).

Il faut souligner ici que les congrégations religieuses et les ONG internationales seront elles aussi régies par cette loi si elle est signée. Les étrangers ne pourront pas participer aux structures de droit local. Par contre, les associations étrangères pourront ouvrir des branches dans les Territoires palestiniens. En attendant la signature du projet de loi, des ONG internationales ont été requises de remettre au ministère de l'Intérieur palestinien des documents relatifs à leur financement, le nom de leur partenaire palestinien, etc. Aucun agrément préalable n'est pour l'instant requis.

Selon les termes du projet de loi fondamentale et du règlement intérieur du Conseil qui servent de référence en matière de procédure législative, le président ne possède qu'un délai d'un mois pour promulguer un projet de loi voté en troisième lecture. En cas de dépassement des délais, le projet revêt automatiquement force de loi. En l'espèce, après avoir transmis le texte voté au président Arafat en décembre 1998, le Conseil législatif palestinien a été contraint d'examiner un amendement d'origine présidentielle fin mars²². L'exécutif contestait l'article imposant l'enregistrement des ONG auprès du ministère de la Justice, préférant qu'elles le soient auprès du ministère de l'Intérieur. Les députés ont voté le 26 mai 1999 contre l'amendement à 38 voix contre 12. L'Autorité, considérant que le quorum de députés appelés à examiner un amendement présidentiel n'était pas atteint, a décrété que le vote était nul. Le conseil législatif a jugé de son côté que l'exécutif avait dépassé les délais pour amender le texte et que de fait, la loi s'appliquait d'office.

Il est à noter que le débat sur la loi a permis de vraies interactions entre les ONG et le Conseil législatif palestinien et c'est à ce titre que le phénomène ONG est intéressant à observer.

22. Il est à noter que c'est la première fois que le Parlement votera sur un amendement d'Arafat. Les amendements sont en général avalisés comme tels.

La nouvelle loi sur les ONG votée par le parlement égyptien le 27 mai 1999 a enflammé le débat dans les Territoires palestiniens. Au sein du Conseil législatif puis dans la presse locale ²³, le débat s'est concentré en premier lieu sur la question de la procédure législative puis sur celle de l'enregistrement des ONG. Les arguments de l'Autorité, semblables à ceux utilisés par le gouvernement égyptien lors du vote du 27 mai, reposent sur l'idée selon laquelle les organisations charitables dissimulent des activités à caractère religieux et politique et souvent lucratives. Les ONG de défense des droits de l'homme ont fait l'objet d'une campagne particulièrement hostile. Le fait que les services de sécurité palestiniens soient directement rattachés au ministère de l'Intérieur et aient effectué un certain nombre de « contrôles musclés » au sein des ONG de droits de l'homme ces dernières années n'est sans doute pas étranger à l'aspect qu'à revêtu cette campagne.

Les élections israéliennes ont ensuite repris le devant de la scène médiatique et rendu le différend Autorité-ONG moins porteur pour les médias. Le président Arafat a formé un comité ministériel spécial le 14 juin 1999 ²⁴, puis a nommé un « ministre des ONG » ²⁵. Censé représenter un « phénomène de civilisation exemplaire » ²⁶, ce ministère sera chargé du travail de complémentarité et de coopération sur la base de la responsabilité, de la transparence et de l'application de la loi et va proposer des projets dont la société a besoin à travers un plan national qui sera présenté aux donateurs à travers des projets conjoints Autorité-ONG ; le ministère essaiera de protéger les associations les plus pauvres (sic) qui ont moins de chance car elles doivent communiquer en anglais, le ministère n'accepte pas d'associations illégales et va apporter des modifications à la loi car celle-ci a été élaborée avant que le ministère n'existe, il faut créer une coordination entre ONG autre que celle du PNGO.

Devant ces propos qui constituent un véritable affront pour tout le travail entrepris depuis plusieurs années sur la loi, les ONG considèrent que la création de ce ministère n'est qu'une manière de contourner le débat et de faire jouer le temps contre elles. L'interpellation du Dr Eyad Sarraj, le 5 août 1999, après son article dénonçant les pratiques de l'Autorité sur les organes de la société civile ²⁷ ne laisse rien présager de bon.

Le problème de Jérusalem doit être considéré à part dans une approche des ONG palestiniennes. En effet, aux termes des accords d'Oslo, Jérusalem ne

23. *Al-Nasbra*, n° 5, début mai 1999 (édité par un membre du bureau d'Arafat). Ces ONG ont pu bâtir tout un réseau d'organisations de couleurs politiques bien définies dans lequel domine la gauche opportuniste, de culture francophone ou anglo-saxonne. Elles ont pu ainsi créer une pieuvre dont les bras s'étendent partout, aidées en cela par un grand nombre de professionnels du détournement de la loi et d'experts en la matière, voir aussi *al-Hayât al-jadida*, 14-06-1999 (déclaration d'Abu Meidiein, ministre de la Justice, sur le caractère politique des ONG ; *al-Ayyam* du 27-05-1999 sur le projet de loi sur les ONG, *al-Istiqâl* du 11-06-1999) (entretien avec Zakaria Abdel Rahim, adjoint au directeur général du ministère de l'Intérieur).

24. Dirigé par Suleiman Najjab pour s'allier les communistes (membre du CE de l'OLP), Nabil Amr, ministre des Affaires parlementaires, Freih Abu Medien, ministre de la Justice, Nabil Shaath, ministre du Plan et Ahmad Said al-Tamimi, secrétaire général du ministère de l'Intérieur.

25. Hassan Asfour, ancien négociateur des accords Oslo II et Hébron. C'est le premier « ministre » des ONG dans les pays arabes.

26. Voir l'entretien avec Hassan Asfour dans le journal *Huquq al-nas* publié par l'association de droits de l'homme LAW de août 1999, p. 18-19.

27. « The Battle Goes On », 31-07-1999, <http://msanews.mynet.net>.

fait pas partie du domaine de compétence de l'Autorité palestinienne jusqu'aux négociations - toujours annoncées, mais dont la réalité semble de plus en plus incertaine - censées statuer de son avenir. 88 sociétés de charité²⁸ y assurent l'éducation, la rééducation, les services sociaux, la culture, la recherche, les activités de défense des droits de l'homme. Jérusalem repose ainsi exclusivement sur les ONG pour assurer les services à la partie palestinienne de la ville.

Les ONG de Jérusalem sont à traiter à part, en tout cas en ce qui concerne le droit qui leur est applicable, puisque l'Autorité palestinienne n'a théoriquement pas de pouvoirs sur Jérusalem tant que les négociations sur le statut final de la ville ne sont pas engagées. Jérusalem étant considérée par les autorités israéliennes comme partie intégrante d'Israël, les ONG locales palestiniennes ont essayé, dans la mesure du possible, de survivre soit dans l'illégalité, soit en instrumentalisant la loi israélienne. Il n'existe pas, dans la législation actuellement en vigueur en Israël, de statut spécifique applicable aux ONG étrangères présentes sur le territoire. Cependant, les ONG étrangères ont la possibilité de créer, à partir de leur structure et de leur personnel, une ONG locale, soumise aux mêmes droits et devoirs que n'importe quelle ONG israélienne (loi des « Amoutot » ou associations à but non lucratif en hébreu).

La presse relaie régulièrement les attaques verbales contre la Maison d'Orient - sorte de représentation officieuse de l'OLP à Jérusalem - et il est constamment question de fermer des « institutions palestiniennes de Jérusalem-Est ». Quoi qu'il en soit, la présence d'ONG palestiniennes engage le maintien d'une présence arabe à Jérusalem-Est et donc l'avenir d'une des questions les plus épineuses du processus de paix. On peut se demander en passant quel a été le but de la création, en août 1998, d'un « ministère pour Jérusalem » - avec comme ministre le notable Ziad Abu Ziad qui était censé aider les institutions de Jérusalem.

Les ONG de Jérusalem, comme nous l'avons vu plus haut « bricolent » pour l'instant, soit en se plaçant sous l'égide d'une institution déjà enregistrée comme les *Waqfs* ou le Croissant-Rouge (comme certaines associations de femmes), soit en s'enregistrant à Amman comme société de charité ou comme « Amoutot » israéliennes. Rappelons ici qu'au lendemain de l'occupation de Jérusalem-Est en 1967, la municipalité arabe est dissoute et toute institution palestinienne à Jérusalem relève alors d'une auto-organisation.

Souvent, la forme juridique n'est d'ailleurs pas un indice irrécusable de la vraie fonction d'une institution. Il existe par exemple 88 sociétés de charité dont 49 sont en fait des institutions éducatives. Les ONG de Jérusalem témoignent d'un monde atomisé à la tradition d'indépendance bien établie, se rattachant souvent à une grande famille de Jérusalem ainsi qu'à un parti. Leur travail est théoriquement coordonné à la Maison d'Orient, sans que l'illusion ne prenne.

Les ONG à Jérusalem gèrent principalement des écoles, dépendantes des *Waqfs* et constituées en sociétés de charité, qui restent les seules ressources pour les habitants arabes de Jérusalem, dont très peu vont dans les écoles publiques israéliennes. Les hôpitaux palestiniens de Jérusalem-Est, eux aussi

28. *Newsletters* du PNGO Network et entretiens avec Rana Bishara, directrice de ce réseau.

ONG, accueillent la quasi-totalité des patients arabes dans six hôpitaux qui représentent 50 % des lits d'hôpitaux palestiniens et la plupart des équipements de santé secondaire pour tous les Territoires palestiniens. L'ensemble des ONG à Jérusalem - outre les 88 sociétés de charité citées plus haut - serait estimé à 200 dans des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, les droits de l'homme, etc.

Un certain nombre de questions très politiques se posent aux ONG de Jérusalem, qui ont resurgi au moment de la création du « Trust Fund » de la Banque mondiale²⁹. Cette dernière tenait en effet, au moment de la négociation préliminaire, à isoler les ONG palestiniennes de Jérusalem de l'accès aux financements, argumentant que le problème de Jérusalem n'était pas encore inscrit à l'ordre du jour des négociateurs et voulant éviter de s'aliéner les Israéliens pour lesquels le sujet reste extrêmement sensible. Le PNGO a joué un rôle majeur de conscientisation dans ce débat où il a d'ailleurs fini par s'imposer. Les ONG ont cependant très mal « digéré » le choix d'Oslo, qui repousse la question de Jérusalem à la solution finale, éprouvant un sentiment d'abandon financier et estimant - souvent à juste titre - que la priorité était donnée aux Territoires.

L'hôpital Makassed de Jérusalem pourrait à lui seul faire l'objet d'un véritable travail de recherche sur les dynamiques de la société palestinienne à Jérusalem : Achevé au lendemain de la guerre de 1967, cet hôpital est vite devenu le symbole de la résistance palestinienne à l'occupation israélienne car il a été équipé par les Palestiniens pour éviter toute mainmise israélienne dès le lendemain de l'occupation. Seul hôpital du secteur tertiaire, il a attiré les meilleurs professionnels palestiniens ainsi que l'effort des plus grandes ONG internationales. Ce faisant, il est devenu le creuset des représentations politiques palestiniennes au fur et à mesure que se politisaient les organisations charitables. Largement mis à mal par l'arrêt des subventions venant du Golfe après 1990, il a traversé une crise politique majeure en 1997 qui dure encore aujourd'hui : employant plus de 500 personnes, il constitue le principal pôle hospitalier des Territoires palestiniens de catégorie tertiaire. Au prétexte d'une gestion déficiente et d'une soi-disant corruption de son bureau directeur, l'Autorité palestinienne a utilisé la manière forte dans un conflit concernant une ONG, qui de plus se trouve à Jérusalem. La Maison d'Orient, censée représenter les intérêts palestiniens à Jérusalem, a d'abord gardé un profil bas dans cette affaire, après avoir vainement tenté une conciliation. Le résultat de l'intervention directe de l'Autorité dans les affaires de l'association, quelles que soient les raisons l'ayant poussée à le faire, a abouti aujourd'hui à un recul considérable de la qualité de l'hôpital, sans que soit réglée pour autant la question de la bonne gestion de l'établissement. Au-delà du cas particulier, l'hôpital Makassed offre l'exemple d'une ONG extrêmement politisée, qui n'a pas réussi à retrouver une identité après l'instauration de l'Autorité palestinienne et qui oscille aujourd'hui entre le politique et le professionnel, donnant ainsi l'occasion aux Israéliens d'intervenir directement dans les affaires palestiniennes à Jérusalem.

29. Négocié pendant toute l'année 1997, il a finalement vu le jour en janvier 1998.

La question du financement des ONG palestiniennes est intimement politique et doit se lire à cette aune pour comprendre les nuances du débat : ainsi, les mêmes ONG qui aujourd'hui reçoivent des financements lourds de l'USAID refusent en 1985, lors d'une conférence sur le sujet à l'Arab Thought Forum, de recevoir une quelconque aide américaine³⁰. De la même manière affluera pendant l'Intifada une aide impressionnante des pays arabes et de l'extérieur, sans faire l'objet de supervision, d'évaluation ou de suivi, compte tenu de l'urgence de l'engagement politique. L'arrêt du financement venant du Golfe pendant la deuxième guerre du Golfe est un autre pendant de la prédominance du politique pour les décisions de financement.

Le financement des ONG palestiniennes s'est effectué entre 1979 et 1986 par le biais du comité mixte palestino-jordanien : une taxe indirecte était alors perçue sur toutes les ventes de marchandises en Jordanie et alimentait la caisse de la Fédération générale des sociétés charitables jordaniennes, organe de représentation et de contrôle des ONG en Jordanie. Ce mode de financement a bien sûr pris fin en 1988 suite à la décision du roi Hussein de rompre les liens de la Jordanie avec les territoires de Cisjordanie.

La conférence des donateurs à Washington juste après les accords d'Oslo (octobre 1993) mobilise un soutien international pour le développement économique et social des Territoires, qui profitera principalement à la nouvelle Autorité palestinienne³¹. La baisse du financement des ONG est estimée alors à 66 % (de 220 millions de dollars en 1990 à 60 millions de dollars en 1996). 60 % des cliniques auraient fermé selon la Banque mondiale. Le Palestinian Economic Council For Development and Reconstruction (PECDAR)³² voulait alors imposer de faire passer tout financement d'ONG par son contrôle, idée qui est régulièrement reprise depuis par l'Autorité palestinienne.

Un certain nombre de financements « traditionnels » existent, comme l'argent collecté par les comités de la *zakât*³³ qui peut être aussi utilisé à des fins plus ou moins politiques selon l'ambiance du moment. L'exemple du comité de la *zakât* de Tulkarem est intéressant pour illustrer l'ampleur du réseau de bienfaisance mis en place sur une seule ville : fondé en 1981, le comité de Tulkarem collecte et dispose d'un budget sans autre intervention du ministère des Waqfs palestinien qu'un contrôle de fin d'année sur l'état des dépenses. À la différence de la Jordanie et sur la base du projet de loi de 1997 cité plus haut, ces comités ont le droit de recevoir des subventions de l'extérieur et de l'aide internationale. Les familles de Tulkarem donnent très volon-

30. Les mêmes qui aujourd'hui collaborent avec l'USAID.

31. D'après le ministère palestinien du Plan et de la Coopération internationale, 4,1 milliards de dollars sont promis en 1993 pour développer et reconstruire les Territoires palestiniens (1994-1998). 2,5 milliards ont été effectivement déboursés fin 1998. La communauté internationale s'est de nouveau engagée en 1999 sur 3,3 milliards de dollars pour la période de 1999-2004.

32. Sorte de pré-ministère des Finances mis en place au moment des accords d'Oslo, et qui aurait dû disparaître au moment de la création du ministère des Finances.

33. Entretien avec le Dr Bashar Al Karmi, notable de la ville et membre de ce comité le 30-10-1997. Le Dr Karmi était alors employé par le ministère de la Santé palestinien et souhaitait par cette visite montrer comment les comités de *zakât* pouvaient, grâce aux convictions qui les animaient et qui puisaient leur inspiration du mouvement Hamas, gérer plus « proprement » l'argent de la bienfaisance et couvrir l'essentiel des besoins de la population.

tiers au comité du fait de sa réputation de probité, de la présence au sein du comité de toutes les grandes familles de Tulkarem et des personnes occupant une position sociale importante comme le président de la Chambre de commerce ou le directeur du camp de réfugiés. Le PNUD s'est souvent servi par le passé du concours des comités de la *zakât* pour distribuer de l'aide alimentaire, étant sûr que les dons arriveraient à destination. Le comité de la *zakât* de Tulkarem gère un budget de 1,3 million de dollars en 1997 et le dépense sur les secteurs qui recouvrent tous les domaines de la vie sociale (aide à la scolarisation, distribution de provisions, sacrifices de mouton pendant les grandes fêtes, fabrication de miel, centre d'apprentissage du Coran et distribution de tenues islamiques, prise en charge des orphelins et cabinet médical ainsi que construction d'un hôpital de 54 lits). En outre, les travailleurs sociaux du comité tiennent à jour un fichier très précis des conditions de vie des différentes familles de Tulkarem.

Mesurant l'importance politique de leur financement, les ONG palestiniennes proclament comprendre le devoir de transparence, mais ne veulent pas que ce soit là un moyen de les museler. Dans le projet de loi voté au Parlement, le chapitre 7 détaille les droits et devoirs des ONG dans le domaine fiscal : chaque association doit avoir un budget annuel et fournir un rapport d'audit à son comité de direction chaque année ; les associations doivent déposer leurs fonds dans une banque accréditée sous leur nom réel et en informer le ministère technique compétent ; elles ne doivent pas détenir de liquidités supérieures à leurs dépenses pour un mois ; elles peuvent posséder des biens fonciers et organiser des activités d'autofinancement du moment que les revenus couvrent leurs activités d'intérêt public ; elles peuvent recevoir une assistance financière dans la mesure où elles ne contreviennent pas à la loi³⁴. Enfin, les ONG locales sont exemptées de taxes et de droits de douanes, mais leurs employés payent un impôt sur le revenu et il n'y a pas de fiscalité sur les dons.

La question des financements cristallise toujours le débat politique dans la mesure où l'accès aux ressources est celui d'une certaine forme de partage du pouvoir. Ainsi, la gauche palestinienne, au lieu d'investir les fonds qu'elle avait obtenus principalement des Européens pour ses ONG et de créer par exemple des coopératives productives et génératrices de fonds, avait plutôt misé sur la distribution de services qui lui rapportait politiquement et s'est retrouvée ainsi après Oslo sans aucune base économique.

On pourra citer dans ce cadre le premier « accrochage » sérieux entre Autorité palestinienne (ANP) et ONG qui s'est déclenché lors de la décision de la Banque mondiale de mettre en place dans les Territoires palestiniens une nouvelle forme de contractualisation avec la société civile³⁵ (« Trust Fund » de 15 millions de dollars sur six ans). L'objectif annoncé était d'aider la société civile à maintenir sa cohésion et de faciliter l'accès des ONG au financement accordé à l'Autorité par les pays donateurs, des projets « publics » étant contractualisés avec des ONG. Le travail du PNGO et de la Banque mondiale sur

34. Ceci est particulièrement important pour une entité où de nombreux donateurs assistent les ONG aujourd'hui (60 millions de dollars par an, soit 15 % de l'aide internationale).

35. C'est la première fois que la Banque établit un contrat en dehors des structures étatiques.

les objectifs de ce fonds a été de longue haleine. Commencé en octobre 1995, un projet agréé par les deux parties a finalement vu le jour en octobre 1996. La discussion de ce projet achoppait sur des questions éminemment politiques, en particulier sur le fait que la Banque mondiale ne voulait pas dans un premier temps que ce fonds bénéficie aux ONG de Jérusalem, dans le souci de maintenir le *statu quo* sur la ville – *statu quo* plus que fictif – avant le début des négociations finales.

La mise en place de ce fonds a été, semble-t-il, le révélateur des enjeux de la relation ONG-ANP. Il s'agissait de savoir qui maîtrisait les ressources des bailleurs de fonds, mais aussi de marquer une certaine indépendance devant les conditions posées pour l'obtention de l'aide. Trois ans après la mise en place de ce fonds, qui constituait la première tentative de la Banque mondiale de travail direct avec les ONG, il serait intéressant de voir si celui-ci a été conçu dans l'esprit de la nouvelle philosophie de la Banque mondiale des « filets de sécurité » (*safety net*), sorte de garde-fous sociaux censés protéger les laissés pour compte de la mondialisation sans pour autant remettre en question le désengagement de l'État.

Enfin, c'est la publication d'un rapport international de l'UNSCO³⁶ dénonçant le peu de progrès de l'État de droit³⁷ en juin 1999 qui a enflammé le débat sur les ONG à travers les questions de financement : ce rapport faisait état d'un financement global pour les questions d'État de droit de 100 millions de dollars sur les cinq dernières années. L'Autorité palestinienne publie alors³⁸ un document déclarant que seuls deux de ces cent millions ont été affectés à ses institutions et que le reste a été donné aux ONG, « dont la plupart sont situées à Jérusalem », c'est-à-dire ne relevant pas du contrôle de l'Autorité. L'UNSCO publie alors un correctif, précisant que ce montant était prévu et non encore totalement engagé et qu'il devait concerner le financement de multiples institutions, dont le système judiciaire n'était qu'une petite partie.

Cet affrontement autour des questions de financement a été le catalyseur de la crise profonde qui prévalait entre l'Autorité et celle des ONG qui voulaient garder une indépendance d'intervention, sinon de financement, les ONG de défense de droits de l'homme étant les plus concernées.

De leur côté, les pays donateurs ne font pas montre d'une réelle coordination de l'aide, malgré les effets d'annonce et les structures mises en place après les accords d'Oslo³⁹. Dans une entité où l'aide internationale est considérée comme la plus élevée au monde par rapport au nombre d'habitants, on trouve donc aujourd'hui un grand nombre d'organisations internationales de tout genre qui, outre l'aide financière, proposent une assistance technique et des experts qui « consomment » la majeure partie des financements théoriquement dédiés au programme de développement lui-même. Cette présence massive liée à une sorte de « compétition » de l'aide influe largement sur les

36. United Nations Special Coordinator for UN activities in the Palestinian Territories.

37. Incluant l'analyse du travail effectué dans ce domaine par le ministère de la Justice, les tribunaux, le garde des sceaux, la police, la médecine légale, le conseil législatif, la commission palestinienne indépendante pour les droits du citoyen et d'autres ONG.

38. Le 11 juin 1999.

39. L'UNSCO (United Nations Special Coordinator for the Occupied Territories).

choix de programmes et sur le développement des ONG palestiniennes dans une voie qui les éloigne de plus en plus de leurs affiliés. Cette compétition pour les financements aboutit aussi au résultat paradoxal d'organisations censées représenter la base et les forces vives de la société civile et qui ne cherchent à s'auto-suffire que si c'est une condition au financement international. Une littérature très sarcastique sur le sujet commence à voir le jour à un moment où les Palestiniens souhaitent mieux maîtriser la gestion des donations internationales ⁴⁰.

Certains vont jusqu'à dire que la philosophie du développement en Palestine est maintenant orchestrée par la Banque mondiale, dans une vision où le secteur privé (dans son sens large) est vu comme principal outil de développement et où de forts encouragements visent à réduire l'intervention publique dans l'économie à un minima, tout en contractualisant les ONG pour des projets publics.

Quoi qu'il en soit, ce sujet des financements est la véritable pierre d'achoppement du débat et de la polémique entre l'Autorité palestinienne et les ONG comme on a pu le voir lors d'un séminaire sur le financement des ONG palestiniennes par les donateurs internationaux qui s'est tenu à Jérusalem le 3 juin 1999 ⁴¹ et où le ministère du Plan et de la Coopération internationale (MOPIC) ⁴² a déclaré vouloir être le seul intermédiaire entre les financeurs et les ONG et partant le seul contrôleur de l'aide internationale ⁴³.

Quel avenir pour les ONG palestiniennes ?

Ayant rempli un rôle de préservation du tissu social avant Oslo, les ONG palestiniennes doivent aujourd'hui se repositionner. À travers elles, c'est toute la question de la société civile palestinienne qui est en jeu. Elles représentent un secteur essentiel pour la société palestinienne, important quantitativement et qui fournit de nombreux services à la population et apporte un dynamisme certain aux relations sociales à travers des professionnels de grande qualité. Mais c'est aussi un secteur complexe, où l'émiettement des responsabilités et la redondance des projets entraînent une concurrence aboutissant à un réel gaspillage des financements. L'engagement politique fort des années de l'Intifada est beaucoup plus difficile à discerner aujourd'hui quand les héritiers de l'ex-Parti communiste se trouvent être aujourd'hui les meilleurs interlocuteurs de la Banque mondiale, perdant quelquefois une partie de leurs affiliés au profit de financements d'importance...

L'Autorité palestinienne nouvellement installée a d'abord montré une franche opposition à toute manifestation visible du pouvoir et de la représentativité des ONG, particulièrement pour celles opposées à la ligne politique d'Oslo ou, plus généralement, pour toute ONG qui n'était pas une émanation

40. Voir à ce sujet l'excellent travail de Khalil Nakhleh (1998 : 25-31).

41. Organisé par la fondation palestinienne de droit suisse Welfare (consultant Sari Hanafi).

42. Propos de Anis al-Qaq, adjoint au secrétaire général du MOPIC lors de la réunion de la fondation Welfare le 3 juin 1999.

43. Chaque pays donateur est tenu de mettre à jour tous les six mois la matrice de la répartition de son aide entre Autorité palestinienne et ONG au MOPIC.

directe du Fatah. Les choses étaient encore compliquées par le fait que les nouveaux ministres et hauts fonctionnaires palestiniens étaient perçus, dans leur grande majorité, comme « extérieurs » à la société palestinienne par des ONG qui se trouvaient soudainement marginalisées, après avoir été incontournables.

La concurrence entre les différents ministères et institutions gouvernementales n'a pas facilité cette tentative de régulation du travail associatif. En effet, chaque ministère technique (santé, agriculture, éducation) avait créé une direction générale chargée des relations avec les ONG de son secteur. De la même manière, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice, le ministère du Plan et de la Coopération internationale, le ministère des Affaires sociales, mais aussi le PECJAR et le « bureau des institutions nationales » (représentation du bureau présidentiel) avaient aussi nommé leur « directeur général chargé des relations avec les ONG », pour que soit créé au bout du compte, en été 1999, un « ministère des ONG » dont peu attendent de grandes décisions et évolutions.

Les ONG sont très représentatives du politique tant qu'une réelle vie politique ne sera possible dans les Territoires palestiniens (Legrain 1998). Le Parti, en créant des organisations de masse ancrées dans la société, aurait dû nourrir un lien avec l'ONG correspondante (Samara, 1995). Or, comme nous l'avons vu plus haut, le mouvement marxiste dans les Territoires a échoué à créer des organisations de masse. Les ONG seraient-elles leur « dernière cartouche » ? De leur côté, les ONG « islamistes » (Parker, 1999) ont eu un mode d'organisation dépendant plus de leurs sympathisants que de leurs patrons. Elles sont donc beaucoup plus ancrées localement et obtiennent une meilleure participation, une meilleure comptabilité et partant, ont plus de chance de survivre. Elles restent néanmoins très liées aux aléas politiques du moment. Il est intéressant à cet égard de voir combien le regard sur les activités des ONG dites « islamistes » varie avec les moments politiques. Ainsi de la fermeture de nombreuses associations en septembre 1997⁴⁴.

Quel peut être le poids de leur participation à l'élaboration d'une société civile palestinienne ? Que représente cette fameuse « société civile » ? S'agit-il réellement d'un débat Autorité *versus* ONG ou ne doit-on pas aussi faire état du fossé entre gens de l'Intérieur et « *retournees* » ? Ces questions doivent évidemment être posées dans un contexte particulièrement complexe de société en transition du traditionnel à la modernité, du tiers-mondisme à la croissance et de l'occupation vers une certaine recherche d'indépendance. La logique des relations entre l'Autorité palestinienne et les ONG est à lire à cette même aune. Certains iront jusqu'à dire que plus la situation entre l'Autorité et Israël s'améliore, plus la situation intérieure se détériore⁴⁵. Malgré tout, elles jouent un rôle très important de contrepoint par rapport à l'Autorité, que ce soit l'occupation ou un pouvoir élu.

Les ONG se trouvent à la croisée de plusieurs transitions dans la société palestinienne : transition d'une organisation révolutionnaire – l'OLP – à l'Autorité palestinienne et d'une société tribale à une société politique où les partis

44. Palestinian Center for Human Rights, *Bayân Sabafi*, 27 septembre 1997.

45. Entretien avec Mustapha Barghouti.

politiques sont cependant très différents de leurs homologues occidentaux (Legrain, 1999). En déplaçant les lieux du pouvoir de la diaspora vers les Territoires où s'édifie l'espace national, l'Autorité doit définir une relation nouvelle avec la société qu'elle entend contrôler en même temps qu'elle entend déterminer les liens qu'elle continue d'entretenir avec la diaspora. La transition s'opère aussi au niveau du déclin des organisations de masse après Oslo - surtout en ce qui concerne les mouvements de femmes et les syndicats - qui sont passés en fait de « fronts » des organisations politiques clandestines dont le principal rôle était de lutter contre l'occupation à une activité à « ciel ouvert » qu'il fallait redéfinir.

Qu'en est-il de la logique de leurs financements ? Dans un contexte de crises et de conflits, les ONG ont pris l'habitude de distribuer des services gratuits et de dépendre lourdement des donateurs internationaux. Il est cependant extrêmement difficile d'accéder à des données exhaustives sur ce sujet, tellement politique. La situation la plus difficile est celle des ONG locales de Gaza, plus proches du « centre » et plus souvent soumises à des pressions du ministère de l'Intérieur palestinien, qui sont souvent victimes de la vindicte des journaux officiels. Ainsi des propos tenus dans le journal *al-Milâd* en février 1997 :

« Il y a un certain nombre d'associations, d'organismes et de boîtes aux lettres qui ont été créés sous l'occupation sous des noms multiples, qui étaient en contact avec des pays étrangers et des organismes. Ils ont obtenu des aides financières et des liquidités énormes. Le travail s'y fait sans surveillance d'une quelconque administration interne. Les autorités et les citoyens ne connaissent pas la nature des activités de certaines de ces associations : sont-elles politiques, sociales, charitables ou servent-elles d'autres intérêts ? La responsabilité du ministère de l'Intérieur est d'organiser le travail de ces sociétés et de les surveiller dans l'intérêt public afin de préserver la sécurité internationale. On a observé en les surveillant que certaines d'entre elles opéraient un tort énorme à la société et qu'elles vont à l'encontre de l'intérêt public ».

De la même manière, fin 1998, un comité de surveillance (*monitoring committee*), dépendant du ministère de l'Intérieur, a fait des recherches dans les fichiers administratifs et financiers, les publications et les documents d'enregistrement de cinq grandes ONG.

L'ironie d'un « Haut Conseil pour les organisations non gouvernementales » - présidé par l'autorité palestinienne - ou d'un « ministère des ONG » n'empêche pas les ONG de penser qu'elles doivent rester la « soupape de sécurité » de l'Autorité palestinienne. Elles considèrent que l'instauration d'un pouvoir central avant qu'un système de contrôle et d'équilibre ait été établi a placé aujourd'hui l'exécutif au-dessus de tout, terrain sur lequel se place principalement leur refus du contrôle « gouvernemental ». Elles souhaiteraient ne pas seulement être des agences d'exécution pour l'Autorité, mais bien des porteurs de projets de développement, ce qui est difficile tant que l'Autorité n'a pas défini de politiques publiques⁴⁶.

46. Propos de I. Abd el Hadi lors de la réunion du Welfare le 3 juin 1999.

La professionnalisation des ONG se fait aux dépens de leur engagement et de leur capacité à mobiliser leur base, d'autant plus que leur dépendance est extrême vis-à-vis des donateurs. Certains ont été jusqu'à décrire ce phénomène comme le remplacement des adhérents par des « clients », pour offrir des services bien distincts des partis politiques (Hammami, 1997).

En Palestine, il existe en tout état de cause un véritable problème d'absence de vision du développement à laquelle la concurrence des donateurs n'arrange rien. Les ressources humaines sont pourtant largement disponibles et, en 1993, la rédaction, par 90 économistes palestiniens, d'un plan de développement sous l'autorité de l'économiste renommé Youssef Sayegh l'a prouvé. Cinq ans après Oslo, on ne peut pas en dire autant du « plan de développement triennal palestinien (1999-2002) » - préparé par le MOPIC, les ministères techniques et le PECDAR - dont la philosophie est loin d'être claire. Outre le fait que ce plan a été élaboré sans utiliser les statistiques du Bureau central de statistiques palestiniennes et que les ONG ont été soigneusement écartées de sa conception, il a été très critiqué par le Conseil législatif car il avait été présenté aux donateurs sans leur avoir été soumis préalablement.

Les ONG sont, dans un nouveau contexte politique, en pleine crise d'identité. Le tarissement des sources de financement et la moindre prise en considération par les partenaires étrangers entraînent une nécessaire redéfinition de leur mission dans un contexte où il s'agit de tendre à la fois vers la primauté de l'État et l'indépendance de la société civile.

Si l'importance du travail des ONG avant l'installation de l'autorité palestinienne dans les Territoires palestiniens est unanimement reconnue, leurs fonctions sont aujourd'hui remises en cause. L'Autorité palestinienne prouve à travers ses interventions au Conseil législatif et dans la presse qu'elle s'inquiète en effet de la tendance des ONG à investir la sphère politique, à la manière de partis, ce qui leur est précisément interdit aux termes de la loi ottomane de 1909 toujours en vigueur.

Toutes les organisations ne sont pourtant pas visées en bloc. En discréditant les ONG, l'Autorité a opéré une distinction entre les organisations à caractère social, qui ont sans doute une fonction à remplir, là où l'administration n'intervient pas, et celles de défense des droits de l'homme, accusées de n'être qu'un « gouvernement de l'ombre » et les « instruments politiques de l'étranger ».

Non sans révéler son indéniable tropisme égyptien, l'Autorité palestinienne témoigne à travers sa volonté de domination des ONG de ses craintes à l'égard de toute forme de contre-pouvoir. Elle ne semble pas pouvoir concevoir l'existence d'une concurrence constructive entre le gouvernement et la société civile dont les ONG sont un des acteurs majeurs. L'Autorité sent sa légitimité menacée par ces organisations souvent anciennes, bien établies et respectées. Elle use à leur rencontre d'arguments démagogiques aux effets prévisibles sur l'opinion : instruments de l'étranger, à l'action anti-patriotique, captant la manne des donateurs, permettant à leurs dirigeants de vivre sur un grand pied.

Mais le débat au conseil législatif a permis un véritable apprentissage de la vie démocratique : les ONG ont découvert leur capacité de mobilisation, les législateurs se sont répartis en fonction de regroupements inédits avec des lignes de fracture passant au milieu du Fatah lui-même.

Le débat n'est pas clos. Il a valeur de test sur l'avenir des institutions palestiniennes et leur rapport à la société civile. Sans être l'image idéale de « réservoir de citoyenneté » que nous voudrions voir émerger comme expression de la participation de la société civile d'un pays à son destin, les ONG palestiniennes participent d'une forme nouvelle et partout présente du passage au politique des sociétés du Moyen-Orient.

Références bibliographiques

- ABED Georges, 1988. *The Economic Viability and Development Options of a Palestinian State*, Genève, The Welfare Association.
- ABOU-AMR Ziad., 1989. *Le Mouvement islamiste en Cisjordanie et Gaza* (en arabe), Acre, Dar el anouar.
- 1995, *Société civile et changement démocratique dans la société palestinienne* (en arabe), Ramallah, Muwatin.
- ANDONI Lamis, 1996. « The Palestinian Elections : Moving towards Democracy or One-party Rule ? », *Journal of Palestine Studies*, vol. XXV, n° 3, p. 5-16.
- Anonyme, *World Bank Fund for NGOs*, Jerusalem Times 22/08/1997.
- ANTONIUS Rachad, 1993. *The Development NGO Sector in the Middle East ; an Overview with Suggestions for Future Research*, rapport présenté pour le Centre de recherches pour le développement international du Canada.
- BARGHOUTI Iyad, 1992. *Le Mouvement islamiste palestinien et le nouvel ordre mondial* (en arabe), n° 54, Jérusalem, Passia.
- BARGHOUTI Mustapha & GIACAMAN Rita, 1990. « The Emergence of an Infrastructure of Resistance : the Case of Health », dans HEACOCK R., *Intifada, Palestinians at the Crossroads*.
- BARGHOUTI Mustapha, 1995. *Palestinian NGOs and their Role in Building a Civil Society*, Union of Palestinian Medical Relief Committees, miméo.
- BOULLATA Terry, 1998. « Goals and Objectives of the Women's NGO in the Palestinian Civil Society : Lobbying and Actions », *Policy Analysis - Civil Society Empowerment*, Jérusalem, Passia.
- BUDEIRI M. & al., 1995. *Critical Perspectives on Palestinian Democracy* (en arabe), Ramallah, Muwatin.
- CARRÉ Olivier, 1977. *Le Mouvement national palestinien*, Paris, Gallimard.
- Civil Society Empowerment, 1998. *Policy Analysis*, Jérusalem, Passia.
- CONDAMINES Charles, 1988. « Les ONG françaises entre le public et le privé », *Esprit*, p. 51-65.
- CURMI Brigitte, 1998. « Les partis politiques jordaniens, au cœur des soubresauts du Moyen-Orient », *REMMM*, n° 81-82.
- EL HASSAN Hani, 1996. *The Relationship between PLO and the PNA Institutions* (en arabe), 21 p.
- FLEISCHMANN Ellen, 1995. *Jerusalem Women's Organizations during the British mandate, 1920s-1930s*, Jérusalem, Passia.
- GHAZALI Said, 1999. « NGOs under the barrage of criticism », *The Jerusalem Times*, 18/06/1999, p. 16.
- GIACAMAN Georges & LONNING Dag Jorund (éds), 1998. *After Oslo : New Realities, Old Problems*, London, Pluto Press.
- GIACAMAN Rita, 1988. *Life and Health in three Palestinian Villages*, Ithaca Press.
- 1989. « Palestinian Women During the Uprising : From Followers to Leaders ? », *Journal of Refugee Studies*, vol. 2 (1).

- GIACAMAN Rita, JAD Islah & JOHNSON Penny, 1995. « For the Public Good ?, PLO and Social Policy », *Gender and Society*, numéro spécial « Gender and Public Policy, Working Paper », Women's Studies Program, Birzeit University.
- HAMMAMI Rima, 1995. « NGO's : The Professionalization of Politics », *Race and Class*, vol. 37, n° 2, p. 67-79.
- HAMMAMI Rima & KUTTAB Eileen 1999. « Palestinian Feminist Movement », *News From Within*.
- HANANIA Ray, 1999. « NGO's and Hypocrisy », *Arab Media Syndicate*, 24 juin, tract distribué pendant la campagne contre les ONG.
- HAWKINS Julia, 1997. « Will Palestinian NGO's be Co-opted ? », *Challenges*, Jérusalem, n° 41, p. 14-15.
- HEIBERG & OVENSON, 1993. *Palestinian Society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem, a Survey of Living Conditions*, FAFO, Oslo.
- HDIP Perspectives*, Policy Watch Bulletin.
- HEACOCK Roger, 1999. « Locals and Returnees in the Palestinian National Authority (PNA) : A Historical Perspective », *Our Voice*, Birzeit University.
- HILTERMANN J., 1999. *Behind the Intifada : Labor and Women's Movements in the Occupied Territories*, New Jersey, Princeton University Press.
- HOURS Bernard, 1992. « Les ONG : mercenaires du village planétaire ou gardiennes des ghettos », *L'Homme et la Société*, n° 105-106.
- HOURS Bernard, 1998. « L'âge humanitaire : de la solidarité à la globalisation », *Politique africaine*, n° 71, p. 50-57.
- HUSSEINI Hiba, 1995. *A Comparative analysis of legislation regulating NGO Work in Various Country Contexts*, Jerusalem, PNGO Network.
- AL-HUT Bayan Buwaihîd, 1986. *al-Qiyâdât wa-l-mu'assasât al-siâsiyya fî falistîn, 1917-1948*, Beyrouth, Dâr al-Huda.
- IBRAHIM Barbara Lethem, 1992. « Indigenous Philantropy in the Arab World : Constrasting Cases from Egypt and Palestine », dans Mac Carthy Kathleen & al. (éds), *The Non Profit Sector in the Global Community : Voices from Many Nations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- JAD Islah, août 1988. « From Salon Ladies to Popular Committees : Women in the Uprising », *Sociology 234 : Reading in contemporary Palestinian Society*, vol. 2.
- KARAMÉ Carmen, 1997. « ONG, Autorité palestinienne et bailleurs de fonds : quelques pistes de recherche », *Palestine, Palestiniens. Territoire national, espaces communautaires*, Les Cahiers du Cermoc, Beyrouth, n° 17, p. 73-85.
- LATENDRESSE Anne, 1995. *Jerusalem : Palestinian Dynamics of Resistance and Urban Change, 1967-1994*, Jérusalem, Passia.
- LEGRAIN Jean-François, 1988. « Les islamistes palestiniens à l'épreuve du soulèvement », *Maghreb-Machrek*, n° 121, p. 5-42
- 1991. *Les Voix du soulèvement palestinien, 1987-1988*, Le Caire, CEDEJ.
- 1999. *Les Palestines du quotidien*, Beyrouth, Les Cahiers du CERMOC, n° 22, 426 p.
- MELHEM Feras, 1998. « Le mouvement associatif en Palestine ; les ONG face à l'Autorité palestinienne », *Monde arabe - Maghreb Machrek*, p. 10-11.
- NAKHLEH Khalil, 1991. *Indigenous Organizations in Palestine, Towards a Purposeful Societal Development*, Jerusalem, Arab Thought Forum.
- NAKHLEH Khalil, 1998. « A critical look at foreign funding to Palestine : Where is it heading ? », *Funding Palestinian Development, Planning for Development Series*, n° 2, Birzeit University, p. 25-31.
- NASSAR J. & HEACOCK R. (éds), 1990. *Intifada, Palestine at the Crossroads*, New York, Praeger Publishers.

- NIMER Ahmed, 1997. « From Mobilizers to Service Providers (NGO's and the Left in Palestine) », *News from Within*, vol. XIII, n° 11, p. 44-47.
- Palestinian Center for Human Rights (PCHR), « Critique of the Second Palestinian Draft Law Concerning Charitable Societies, Social Bodies and Private Institutions of 1995 ».
- PARENT Michèle, 1999. *Palestine, ma déchirure, l'incroyable saga de Sameeha Khalil*, Montréal, Stanké.
- PARKER Christophe & ZEMNI Sami, 1999. « From Securitization toward Consociation ? The Civic Dynamic of Palestinian Authority/Islamist Rivalry », *Arab Studies Journal*, Fall 1998/Spring 1999, p. 35-56.
- REMMM, 1998. « Les partis politiques dans les pays arabes », n° 81-82.
- ROY Sarah, 1995. « Beyond Hamas : Islamic Activism in the Gaza Strip », *Harvard Middle Eastern and Islamic Review*, vol. 2, p. 1-39
- SABI' Imad, 1999. « For the Genuine Re-Politicization of the Palestinian Women's Movement », *News from within*, vol. XV, p 13-18.
- SAID Nader & HAMAMI Rima, 1997. *Analytical Studies of Social and Political Attitudes in Palestine* (en arabe), 220 p.
- SAMARA Adel, 1995. « The Palestinian Left : From Leninist to NGO-style Organizations », *News from within*, vol. XI, n° 5, p. 13-16.
- SAYEGH Yazid, 1997. *Armed Struggle and the Search for State : The Palestinian National Movement, 1949-1993*, Oxford University Press.
- SEITZ Chairmaine, 1998. « Bidding Begins on World Bank Pilot Project », *Palestine Report*, 27 mars, p. 10-11.
- SIGAUT Marion, 1996. *Libres femmes de Palestine, l'invention d'un système de santé*, Paris, Les éditions de l'Atelier.
- SIGNOLES Aude, 1999. « Patterns of Local Democracy and Decentralization in Palestine : The Composing and Complementary Linkages between the Central Authority and Municipalities », Communication aux journées d'études sur les Territoires municipaux, CERMOB-Beyrouth, 23 novembre.
- SIMMONS P. J., 1998. « Learning to live with NGOs », *Foreign Policy*, n° 112, p. 82-96.
- SOURANI Raji, 1995. *Ay nizâm qanûnî li falistîn ?*, publié par le Centre de Droit de Birzeit, p. 28.
- SOVICH Nina, 1999. « The Sad State of Palestinian Trade Unions », *News from Within*, vol. XV, n° 6, p. 22-25.
- SULLIVAN Denis J., 1995. *Non-Governmental Organizations and Freedom of Association : Palestine and Egypt - A comparative Analysis*, Jérusalem, Passia.
- SULLIVAN J. Denis, 1996. « NGOs in Palestine : Agents of Development and Foundation of civil Society », *Journal of Palestine Studies*, vol. XXV ; n° 3, p. 93-100.
- TARAKI Lisa, 1989. « Mass Organizations in the West Bank », in Naseer Aruri (éd.), *Occupation, Israel over Palestine*, Belmont, Massachusetts AAUG Press.
- ZAGHA Adel & JUMAM Mana, 1997. *Foreign Aid and Development in Palestine*, Jerusalem Media and Communication Centre (JMCC).

Conférences

Palestine, solidarité et développement, actes du colloque international des 20 et 21 octobre 1995 à Paris, Centre de conférences internationales, publié par la *Plate-forme des ONG pour la Palestine*.

« Evaluation of the Role of NGO's in the Occupied Territories and the Possibilities for Networking in the Framework of the PNA », 13-15 décembre 1997, Université de

Birzeit, organisé par l'Economic and Social Committee for Western Asia (ESCWA) et l'Université de Birzeit.

- « NGO Action and the Question of Palestine - Challenges and Prospects : Ending 30 Years of Occupation - the Role of NGOs », 25-27 août 1997, Palais des Nations, Genève, organisé par la division des Nations unies pour le droit des Palestiniens, International NGO Meeting et European NGO Symposium on the Question of Palestine.
 - « Role of NGOs in the Development of Civil Society : Europe and the Arab Countries », 6-7 décembre 1997, Amman, organisé par l'Arab Thought Forum et le Bruno Kreisky Forum, Autriche.
 - « Palestinian NGO's and Funding by International Organizations : Development Priorities and Coordination », YMCA, East Jerusalem, Welfare Association and UNSCO, 3 juin 1999.
 - « Palestine at the Crossroads : Perspectives of Citizenship and Identity », Arab Thought Forum (al Multaqa), Université de Birzeit, 21-23 juin 1999.
- Forum démocratique à Gaza, 28/07/1999, renouveler le pacte des associations non gouvernementales avec le ministre des ONG, Hassan al-Asfour.

Références internet

Le site <http://www.baraka.org> du PNGO.

Le guide de Palestine sur web de Jean-François Legrain, *Maghreb-Machrek*, n° 165, juillet-septembre 1999, p. 77-109.

ONG palestiniennes et bailleurs de fonds : la formation d'un agenda

Sari Hanafi*

Pendant l'intifada, dans un contexte de paralysie des municipalités et du secteur privé - partiellement pour ce dernier -, les ONG palestiniennes (ONGP)¹ ont vu leur activité renforcée et diversifiée en prenant en charge la gestion sociale et une partie de la gestion économique de la société palestinienne. De manière paradoxale, leur nombre n'a pas cessé de croître, même après l'instauration de l'Autorité nationale palestinienne (ANP). Leur élan a été favorisé par une situation politique et économique doublement contraignante (force israélienne toujours en place et un appareil palestinien peu performant en matière de gestion des affaires publiques)². Cependant, ce contexte local n'offre qu'une explication partielle de cette révolution associative, pour reprendre un terme de Salamon (1993 : 1). Ce phénomène répond à un nouveau paradigme international dont quelques éléments constitutifs trouvent leurs racines dans l'idéologie néo-libérale.

Stimulés par le rapport sur la pauvreté de 1990 (qui a tenté de corriger les effets pervers des programmes d'ajustement structurel) et par la chute du mur de Berlin, les pays industrialisés ont identifié une constellation d'idées supposées constituer un modèle du bon management économique et politique. Les économistes l'ont appelé « Washington Consensus », tandis que les politologues parlent de la bonne gouvernance (*good governance*). Ce terme désigne en fait trois éléments : une économie de marché compétitive, un État bien administré et une société civile démocratique. Dans cette perspective, les ONG sont appelées à jouer un rôle dans le processus de développement. L'ampleur de la mission qu'on veut leur attribuer varie selon le contexte, entre un rôle complémentaire et un rôle d'alternative à l'État³.

* CEDEJ - Le Caire.

1. Sous cette appellation générique, le terme ONG dans cette contribution se réfère à toutes les formes d'organisations et associations et non pas seulement aux ONG intermédiaires. Il englobe ainsi les organisations ayant des adhérents ou non, grassroots, religieuses ou non, etc. Je suis conscient que cet univers organisationnel est hétérogène, voire hétéroclite, mais pour la problématique de cette contribution, cela ne constitue pas un problème.

2. Voir pour la genèse et le développement des ONG palestiniennes, la contribution de Brigitte Curmi à cet ouvrage. Voir aussi Craissati (1996) et Taraki (1989).

3. Voir l'analyse de Sarah Ben Néfissa (1999) concernant les différentes dimensions de la gouvernance (normative, prospective et analytique). Voir aussi Wood (1997).

Influencée par le modèle de la bonne gouvernance, la politique de développement et d'aide depuis la fin de la guerre froide a été dominée par ce que Mark Robinson a appelé le « New Policy Agenda » (Robinson, 1993). Cet agenda (secteurs de priorité et stratégies adoptées) n'est pas monolithique et ses détails varient d'une agence de développement à l'autre, mais ils sont dans la plupart des cas guidés par des idées inspirées de l'économie néo-libérale et de la théorie libérale de la démocratie (Moore, 1993) : le marché et l'initiative privée sont vus comme les mécanismes les plus efficaces pour aboutir à la croissance économique, et les ONG sont considérées comme le véhicule de la démocratisation en tant qu'élément le plus important de la société civile. Ce nouvel agenda politique, désigné par Imco Brouwer (1998) le « New Washington Consensus », est vu comme une sorte de consensus, chez les bailleurs de fonds, sur la manière de promouvoir les réformes économique et politique dans les pays en transition.

C'est donc dans ce contexte que cet article entend explorer la politique menée par les bailleurs de fonds dans les Territoires palestiniens à l'égard des ONGP. Vers quels secteurs l'aide extérieure est-elle orientée et dans quelles régions se distribue-t-elle ? Ces secteurs sont-ils en accord avec les priorités désignées par les acteurs des ONG locales ? Pour aborder ces questions, je présenterai tout d'abord le résultat d'une enquête que j'ai menée sur le financement des ONGP⁴. Ensuite, une comparaison des secteurs de l'allocation des ressources et des priorités permettra de comprendre pourquoi le problème de l'agenda « exogène » ne se pose pas forcément en termes de choix de secteur, mais plutôt en termes de projets et procédure. Quelques jalons seront ainsi posés pour mieux appréhender le(s) agenda(s) des bailleurs de fonds. Les motivations de ces derniers et le conflit entre les objectifs économiques et politiques vont ensuite être examinés, grâce à une pré-enquête que j'ai conduite au cours de l'année 1999 auprès d'une vingtaine d'acteurs parmi les bailleurs de fonds, ONG internationales et ONGP. Enfin j'utiliserai le programme « population à population » comme cas de figure pour illustrer le problème de la mise en place d'un agenda par les bailleurs de fonds, dans les pays confrontés à des conflits ethniques ou nationaux, comme dans le cas palestinien.

La contribution des bailleurs de fonds internationaux à l'effort de développement des ONG palestiniennes a été vitale. Il existe environ 130 bailleurs de fonds (agences gouvernementales, organisations internationales, organisations inter-gouvernementales, organisations non gouvernementales internationales, organisations non gouvernementales étrangères, fondations), majoritairement occidentaux, en activité dans les Territoires palestiniens (voir annexe). La majorité a un siège dans les territoires mêmes ou à Tel-Aviv. Cette donation internationale massive est certainement à l'origine de la croissance rapide des ONG de type nouveau, qui se distinguent des associations

4. Cette enquête a été conduite au profit de la Welfare Association, une association philanthropique de la diaspora palestinienne. Créée en 1983, cette association, basée à Amman, regroupe des hommes d'affaires et des intellectuels de renom. De 1983 à 1996, 43 millions de dollars de fonds propres ont ainsi été mis au service de projets culturels, sociaux, économiques et éducatifs. De plus, 47 millions de dollars, provenant de ressources extérieures arabes et internationales et donnés directement à l'association ont été utilisés dans le même but. Cela équivaut à 6,42 millions de dollars environ par an (dont 3,071 millions de dollars de ses ressources propres) (Hanafi, 1998).

bienfaitantes et fonctionnent sur un modèle de spécialisation : conseil d'administration, comptabilité, secrétariat, relations publiques, etc. Ce financement important ne concernerait qu'environ 20 % des ONG palestiniennes, d'après Hassan Asfour, ministre des Associations civiles⁵, ONG qui ont cependant une activité prépondérante en matière de services et de conscientisation. Le reste des ONG fonctionnent en auto-financement provenant des bénéficiaires ou bien des donations de la diaspora, de l'ANP et de l'OLP. Dans le cas des associations de bienfaisance, elles s'appuient sur une riche histoire de la bienfaisance, mais aussi du *waqf* (biens de mainmorte) des différentes communautés. Ce mode d'entraide n'a pas été vraiment développé : il est très rare d'assister dans les Territoires palestiniens à une campagne de récolte de fonds⁶. De plus, les ONGP de type nouveau sont tributaires de financements extérieurs et se trouvent dans une situation de dépendance endémique face aux bailleurs de fonds. Cette dépendance financière n'est pas un phénomène uniquement palestinien, elle touche aussi bien les pays en voie de développement que les pays industrialisés⁷.

L'importance de l'aide internationale et l'absence d'études sur son ampleur et ses orientations ont incité la Welfare Association à mener une enquête auprès des bailleurs de fonds durant l'été 1998. Les questions examinées avaient trait à leur politique de développement et d'aide, leurs projets et l'origine de leurs fonds⁸. L'enquête a touché 99 organisations qui traitent avec le secteur des ONG et 15 seulement ont fourni des réponses incomplètes. Ensemble, elles contribuent en moyenne par an à hauteur d'environ 62 millions de dollars, et totalisent 250 millions de dollars⁹ de 1995 à 1998. L'absence de siège dans les Territoires palestiniens ou en Israël de certains bailleurs de fonds et certaines réponses incomplètes aux questions posées font que le montant total obtenu à l'issue de l'enquête ne représenterait que 80 % du montant réel. Les fonds totaux octroyés aux ONGP peuvent donc être évalués à environ 300 millions de dollars entre 1995 et 1998¹⁰.

5. Entretien en août 1999.

6. Les campagnes de récolte de fonds (*fundraising*) ne sont pas forcément une tradition dans les pays riches, en Jordanie par exemple, la General Union of Voluntary Societies représente 630 ONG qui collectent 30 millions de dollars par an par le biais de la loterie nationale (Tandon, 1989 : 17).

7. Selon une enquête menée en 1995 par le Comité d'aide au développement (OCDE), les ONG des pays nordiques reçoivent le plus d'aide publique : 0,96 % du produit national brut (PNB) pour le Danemark, 0,87 % pour la Norvège, 0,81 % pour les Pays-Bas et 0,77 % pour la Suède. Alors que les ONG françaises se situent dans le peloton de tête avec 0,55 % du PNB, les ONG américaines reçoivent moins de 0,1 % du PNB (OCDE, 1997, cité par Perroulaz, 1998 : 343-348). Selon une autre enquête qui date de 1992, 33 % des dépenses des ONG françaises proviennent d'une contribution publique (*idem*, p. 347).

8. L'information obtenue est organisée dans une base de données Microsoft Access conçue pour faciliter l'utilisation, la mise à jour et l'analyse de la distribution des projets par secteur, sous-secteur, location géographique, ONG bénéficiaire, groupe ciblé, et source de financement.

9. Tous les chiffres donnés dans cette étude sont en dollars américains.

10. Cela en accord avec les données provenant du MOPIC (ministère de la Planification et la Coopération internationale) et qui ne concerne que l'information fournie par les agences gouvernementales des pays donateurs mais pour une période plus large (1994-1998). Selon le rapport du MOPIC, 213 millions de dollars ont été déboursés, constituant 79 % de l'engagement total (268 millions de dollars) (MOPIC, 1998).

Tableau 1
Répartition des financements des bailleurs de fonds par secteur (1000 \$)

Secteur	Financement en 1995	Pourcentage 1995	Financement en 1996	Pourcentage 1996	Financement en 1997	Pourcentage 1997	Financement en 1998	Pourcentage 1998	Total	Total (pourcentage)
Agriculture	3 936,2	6,5 %	5 717,8	10,5 %	4 603,8	5,9 %	3 843,7	6,7 %	18 101,5	7,4 %
Culture	2 899,4	4,8 %	3 074,4	5,7 %	7 054,3	9,0 %	7 579,9	13,2 %	20 608	8,2 %
Démocratie	331	0,5 %	146	0,3 %	1 741	2,2 %	1 800	3,1 %	4 018	1,5 %
Éducation	12 206,2	20,2 %	14 321	26,4 %	16 771,4	21,5 %	14 340,8	25,0 %	57 639,5	23,3 %
Environnement	653,9	1,1 %	2 035,6	3,8 %	2 367,6	3,0 %	2 138,4	3,7 %	7 195,5	2,9 %
Santé	9710,6	16,1 %	10 621,6	19,6 %	18 230,2	23,4 %	11 202,1	19,5 %	49 764,5	19,6 %
Droits de l'Homme	301,9	0,5 %	537,4	1,0 %	2 891,9	3,7 %	3 682,8	6,4 %	7 414	2,9 %
Infrastructure (à l'exception de l'eau)	2 000	3,3 %	2 106	3,9 %	2 937	3,8 %	193,3	0,3 %	7 236,3	2,8 %
Institution Building	6 527,5	10,8 %	3 343,5	6,2 %	1 796,5	2,3 %	1 838	3,2 %	13 505,5	5,6 %
Micro financement	3 389,2	5,6 %	1 960,5	3,6 %	2 402,5	3,1 %	1 817	3,2 %	9 569,2	3,9 %
Multisectoral	12 446,9	20,6 %	533,9	1,0 %	567,7	0,7 %	1 156	2,0 %	14 704,5	6,1 %
Relief	352,3	0,6 %	352,3	0,6 %	1 066	1,4 %	699	1,2 %	2 469,7	1,0 %
Recherche	661,5	1,1 %	923,8	1,7 %	1 338,6	1,7 %	1 685,1	2,9 %	4 609	1,9 %
Social Services	2 324,8	3,8 %	4 826,4	8,9 %	8 390,9	10,7 %	3 700,4	6,4 %	19 242,5	7,5 %
Tourisme	33	0,1 %	60	0,1 %	67	0,1 %	880	1,5 %	1 040	0,4 %
Commence et Industrie	1 813	3,0 %	1 820	3,4 %	4 197	5,4 %	235,4	0,4 %	80 65,4	3,0 %
Formation technique	868,8	1,4 %	1 898,8	3,5 %	1 634,5	2,1 %	656,8	1,1 %	5 059	2,0 %

Cette contribution représente entre 10 et 20 % de l'aide totale des bailleurs de fonds au peuple palestinien (transférée soit par l'ANP, les ONG internationales ou les ONGP). Cependant, cela ne signifie pas que les fonds alloués aux ONG aient beaucoup baissé après l'arrivée de l'ANP, comme ont pu l'interpréter certains observateurs. Auparavant, les ONGP recevaient un peu plus d'aide directe provenant des bailleurs de fonds et de l'OLP¹¹.

Pour analyser les données obtenues, je mettrai en relief la distribution des montants alloués par secteurs d'intervention, leur lieu et la population ciblée, tout en apportant quelques éléments d'information sur l'utilisation effective de ces fonds par les ONGP. Sans examiner les variations annuelles, il est plus significatif d'analyser les montants totaux de la période allant de 1995 à fin 1998 (voir tableau 1).

La répartition des fonds entre secteurs et population cible

Les secteurs qui ont obtenu la part du lion sont l'éducation et la santé, avec respectivement 23,3 % et 19,6 % représentant 57 et 50 millions de dollars. Dans le premier secteur, alors que les écoles sont prises en charge par l'ANP et les ONG, les jardins d'enfants et les crèches sont eux entièrement financés par les ONGP, les ONG internationales (ONGI) et dans une moindre mesure par le secteur privé. Pour les services de santé, les ONGP ont couvert environ 60 % des services de soins primaires, 49 % des soins secondaires et tertiaires et 100 % des soins des handicapés, selon une enquête de Clark et Balaj qui date de 1994 (Clark et Balaj, 1994). Le reste est pris en charge par l'ANP et le secteur privé. L'ANP manquant de moyens, cette situation n'a pas significativement changé depuis sa mise en place.

Les autres secteurs se partagent le reste du financement des bailleurs de fonds, à savoir 57 % du total. La culture¹² et les services sociaux¹³, ont obtenu chacun à peu près 8 % du financement total, ce qui représente 20 millions de dollars. Ce chiffre qui paraît important pour un pays ruiné par le dé-développement (selon l'expression de Sara Roy) pourrait s'expliquer par une demande de confirmation identitaire d'un peuple sous occupation.

Quant à la sphère économique¹⁴, elle n'a pas encore attiré l'attention des ONG et des bailleurs de fonds. Elle ne concerne que 14,7 % du financement, bien que l'on constate un recul très significatif dans les activités de secours du type aide familiale (qui ont reçu 1 % seulement du financement total, soit 2 millions de dollars) par rapport aux projets favorisant le développement.

L'agriculture, qui constitue le secteur économique le plus important dans un pays que l'on peut qualifier de rural, est à la fois négligée par les

11. Selon Brynen *et al.* (1999 : 89), elles ont reçu entre 170 et 240 millions de dollars pour la période 1990-1993.

12. Comme les activités artistiques (musique, théâtre, cinéma, etc.).

13. Les services sociaux englobent toutes les activités sociales qui ne relèvent pas de l'éducation et de la santé comme le transport pour les handicapés, le soutien aux activités sportives, etc.

14. La sphère économique concerne toute activité qui génère des revenus.

baillleurs de fonds et par les ONGP, et il est très étonnant que le financement alloué ait seulement été de l'ordre de 7,4 % du total sur la période 1995-1998, soit 18 millions de dollars. Cela peut s'expliquer par le caractère moins prestigieux des projets agricoles à la fois pour les bailleurs de fonds et pour les ONGP, qui sont souvent basées dans les grandes villes palestiniennes. Les projets de micro-financement ont obtenu 3,9 % du financement total (9,5 millions de dollars), alors que le soutien à l'activité commerciale et industrielle ne dépasse pas les 3 % (8 millions de dollars). Quant au tourisme, secteur très important pour un pays riche de sites historiques vestiges des trois religions monothéistes, il est très marginal avec seulement 0,4 % représentant 1 million \$.

L'idéologie environnementaliste encouragée par les organisations internationales n'a pas vraiment touché un pays encore en construction. On compte 2,6 % de financement (7 millions de dollars) pour des projets environnementaux mais qui concernent directement la vie quotidienne palestinienne comme la fourniture de canaux pour l'eau potable et les eaux usées. Ces projets ont cependant stimulé les ONG à travailler étroitement avec les municipalités, offrant ainsi non seulement leur expertise, mais aussi une partie des fonds nécessaires. C'est que l'action des bailleurs de fonds a une implication politique très importante. L'impact de ce partenariat est bénéfique pour les deux parties : un échange a été établi entre, d'une part, un savoir scientifique et des compétences professionnelles et, d'autre part, la fourniture d'un pouvoir (*empowerment*) aux ONG au niveau local grâce à leurs contacts avec les pouvoirs locaux. Dans le même esprit, l'enquête a relevé une collaboration des ONGP avec les municipalités dans la construction des infrastructures : elle se monte à 7 millions de dollars (2,6 %).

Deux secteurs très polémiques dans les pays arabes en général, et dans les Territoires palestiniens en particulier, vont maintenant être abordés : les droits de l'homme et la démocratie. Des membres de l'ANP ont violemment attaqué le financement étranger des organisations des droits de l'homme. En effet, le problème du financement cache une question plus importante qui revêt des caractères purement politiques : ces organisations, souvent proches des partis d'opposition, adressent des critiques très véhémentes contre la violation des droits de l'homme aussi bien par l'ANP que par Israël, critiques auxquelles la communauté internationale est hautement sensible au moins en ce qui concerne une autorité qui se réclame libératrice d'un peuple. Alors que l'enquête montre 12 millions de dollars correspondant à un pourcentage de 4,4 %, Anis Al Qaq, ministre adjoint du MOPIC (ministère de la Planification et la Coopération internationale), spéculé sur 100 millions de dollars pour ce secteur¹⁵. Les programmes relevant du « secteur de la démocratie », eux, focalisent souvent sur la conscientisation de la population au mode électoral et à ses processus, et à d'autres pratiques participatives. Or, certains intellectuels palestiniens ont aussi dénoncé l'abus de cette conscientisation, dans la mesure où la culture politique démocratique s'érige plus par la pratique et la

15. Propos tenus lors de la conférence organisée par la Welfare Association le 2 mai 1999 à Jérusalem sur les « Donors Assistance to the Palestinian NGOs ». Les 100 millions de dollars englobent, au-delà des secteurs de la démocratie et des droits de l'homme, les projets qui touchent les droits des femmes (*gender*).

structure (médias libres, partis politiques, etc.) que par la « formation » à la démocratie.

Un autre secteur qui intéresse les ONGP est la recherche, avec 1,9 % (3,6 millions de dollars), cependant, ce chiffre est loin de la réalité dans la mesure où quelques fondations académiques n'ont pas leur siège dans les Territoires palestiniens.

La distribution des fonds par secteur n'est cependant pas suffisante pour appréhender les groupes bénéficiaires de l'aide internationale. L'enquête offre aussi la possibilité de voir la distribution de fonds par sous-secteur et par population cible. Deux catégories appellent des commentaires : les femmes et les handicapés. Les programmes « femmes et développement » reçoivent environ 7,2 % du financement total, représentant 18 millions de dollars pour les quatre années étudiées (1995-1998). Ce financement massif est encouragé par la prolifération des ONGP de femmes, comme dans d'autres secteurs. Toutefois, dès l'Intifada, si l'on ne peut qu'être fasciné par l'extraordinaire travail des associations de femmes en matière d'aide aux familles démunies et de revendication de leurs droits, les nouvelles ONG de femmes sont l'objet de polémiques, car on reproche parfois la non-adaptation de leur projet au contexte palestinien, comme lors de la campagne contre la violence domestique à l'aide de panneaux routiers en anglais, ou bien le million de dollars dépensé pour l'étude de l'ampleur de la sensibilité des manuels scolaires sur la question de genre. De même, il apparaît que la capacité d'absorption de ces organisations, malgré leur nombre, est inférieure au montant des fonds qu'elles reçoivent.

Les handicapés, quant à eux, ont pris une importance considérable dans un pays où leur proportion est deux fois plus élevée que la moyenne des pays en voie de développement (les handicapés physiques surtout, victimes de l'Intifada). De plus, ce sont les ONG qui ont entièrement pris en charge les services sociaux, de santé et d'éducation pour ce groupe, qui a reçu 11,4 % du financement total, soit 27,6 millions de dollars pour la période 1995-1998.

En somme, les secteurs d'allocation de fonds se situent plus dans le domaine social où l'éducation et la santé ont pris une importance considérable. En dépit de certaines tentatives pour porter une attention particulière aux activités économiques menées par le secteur des ONG ou le secteur privé, la faiblesse de la capacité financière de l'ANP a privilégié chez les bailleurs de fonds les activités des services sociaux.

Distribution des financements des projets par gouvernorat : un déséquilibre flagrant

Alors que certains projets touchent toute la population palestinienne (financements des universités, centres de recherches, etc.), les autres ne concernent qu'une petite localité ou ville. Cependant, dans la mesure où les bailleurs de fonds n'ont pas toujours répondu avec précision sur l'emplacement de leurs projets, 44,1 % des fonds ont été considérés comme alloués au niveau national (à l'échelle des Territoires palestiniens), 19,2 % à l'échelle de la Cisjordanie, et enfin 5,7 % à l'échelle de la bande de Gaza. Seulement 31 % des fonds ont été localisés au niveau des villages et du gouvernorat (voir tableau 2).

Tableau 2
Répartition des financements des bailleurs de fonds par gouvernorat (1 000 \$)

Gouvernorat	Financement en 1998	Pourcentage 1998	Financement en 1995	Pourcentage 1995	Financement en 1996	Pourcentage 1996	Financement en 1997	Pourcentage 1997	Total financement	% moyenne
Jenin	776	1,4 %	217	0,4 %	1 310	2,5 %	2 157	2,8 %	4 460	1,8 %
Tobas	100	0,2 %	100	0,2 %	100	0,2 %	300	0,4 %	600	0,2 %
Tulkarem	497,2	0,9 %	304,4	0,5 %	438	0,8 %	446,5	0,6 %	1 686,1	0,7 %
Naplouse	989	1,8 %	783,7	1,3 %	1 746,7	3,3 %	1 894,7	2,5 %	5 414,1	2,2 %
Qalqilya	49,3	0,1 %			70	0,1 %	66	0,1 %	185,3	0,1 %
Salfit	100	0,2 %	100	0,2 %	114	0,2 %	131	0,2 %	445	0,2 %
Ramallah	2 357,8	4,2 %	1 246,2	2,1 %	725,3	1,4 %	3 636,8	4,7 %	7 966,1	3,1 %
Jéricho	147,4	0,3 %	75	0,1 %	80	0,2 %	500,5	0,6 %	802,9	0,3 %
Jérusalem	6 046,6	10,8 %	5 508,3	9,2 %	5 849	11,0 %	10 088,5	13,1 %	27 492,4	11,0 %
Bethlehem	2 571,6	4,6 %	796,8	1,3 %	1 079,3	2,0 %	2 251,3	2,9 %	6 699	2,7 %
Hébron	458,6	0,8 %	1 418	2,4 %	1 436,2	2,7 %	1 621	2,1 %	4 933,8	2,0 %
Gaza de Nord	756,1	1,4 %	450	0,8 %	450	0,8 %	464	0,6 %	2 120,1	0,9 %
Gaza	4 212,8	7,6 %	1 345,9	2,3 %	1 110,1	2,1 %	3 098,8	4,0 %	9 767,5	4,0 %
Deir Balah	7	0,0 %					17	0,0 %	24	0,0 %
Khan Yonis	129	0,2 %	100	0,2 %	205	0,4 %	262,5	0,3 %	696,5	0,3 %
Rafah	148	0,3 %					137	0,2 %	285	0,1 %
Bande de Gaza	3 108,6	5,6 %	3 538,2	5,9 %	2 556,5	4,8 %	4 930,6	6,4 %	14 133,9	5,7 %
Cisjordanie	10 785,4	19,3 %	7 163,9	12,0 %	12 342,9	23,3 %	16 654,3	21,6 %	46 946,5	19,1 %
Palestine	21 119,1	37,9 %	35 986,7	60,3 %	22 777,9	43,0 %	27 094,6	35,1 %	106 978,3	44,1 %
Israël	416,5	0,7 %	127,5	0,2 %	163,5	0,3 %	733,8	1,0 %	1 441,2	0,6 %
Liban	1 019,1	1,8 %	393,6	0,7 %	393,6	0,7 %	693	0,9 %	2 499,3	1,0 %

Tout d'abord, la distribution du financement a été biaisée en faveur de la Cisjordanie qui a obtenu 106 millions de dollars (43,5 %), alors que la bande de Gaza n'a bénéficié que de 26,4 millions de dollars (10,9 %). Cette répartition est disproportionnée par rapport à la population : selon le recensement du Bureau central des statistiques (PCBS) de 1998, la bande de Gaza compte 1,022 million d'habitants (35 % de la population palestinienne) (PCBS, 1999). De plus, l'état de pauvreté est plus important dans la bande de Gaza qu'en Cisjordanie. Cette distribution déséquilibrée peut s'expliquer de différentes manières. Certains bailleurs de fonds interviewés ont eu le sentiment que l'ANP, pour l'investissement public, a favorisé davantage Gaza que la Cisjordanie, et il fallait donc rééquilibrer cette tendance en aidant les ONG situées en Cisjordanie. Cette hypothèse est difficile à vérifier pour l'instant, mais il me semble que la faiblesse du secteur des ONGP dans la bande de Gaza est à relier avec son retard historique : il ne faut pas oublier que les ONGP à Gaza ont été, comme les syndicats (à l'exception de celui des avocats), interdites par les administrations militaires égyptiennes avant 1967 (Sullivan, 1993 :144), alors que la Cisjordanie a bénéficié de la relative indulgence de la loi civile jordanienne.

Si l'on regarde de près la localisation des projets à l'intérieur de ces deux territoires, l'enquête révèle une concentration des projets dans les grandes villes et dans les zones urbaines au détriment des petites villes et des zones rurales. Ainsi, les gouvernorats du centre de la Cisjordanie (Jérusalem, Ramallah, Bethléhem, Naplouse) sont avantageusement financés par les bailleurs de fonds, alors que d'autres gouvernorats au nord (Salfit, Tulkarm and Qalqilya) ou au sud (Hébron) sont marginalisés. La même analyse peut être faite en ce qui concerne la bande de Gaza où le gouvernorat bénéficie relativement de plus de fonds que les gouvernorats périphériques comme Deir Al Balah, Khan Younis ou Rafah. Ce déséquilibre n'est pas seulement un déséquilibre centre/périphérie et urbain/rural mais il est aussi lié au nombre d'habitants à l'échelle du gouvernorat car les gouvernorats marginalisés sont relativement les plus peuplés comme le montre le tableau 3 qui compare le pourcentage de la population à celui du financement. On comprend donc que le phénomène des ONG est principalement urbain aussi bien en Palestine que dans le monde arabe (Ben Néfissa & Kandil, 1995).

La proximité géographique entre les sièges des ONGP et ceux des bailleurs de fonds dans ces zones plus au centre a certainement favorisé ce déséquilibre (bailleurs de fonds pressés qui cherchent la facilité), sans compter le phénomène classique du clientélisme.

Toutefois, il est vrai que, dans certains cas, l'aide est motivée par un raisonnement purement politique comme dans le cas de Jérusalem. Alors que certains bailleurs de fonds (USAID, par exemple) suivent les directives de l'autorité israélienne qui leur interdit de financer des projets à Jérusalem, considérée comme ville israélienne unifiée, d'autres soutiennent délibérément cette ville et la population palestinienne y résidant, affichant ainsi une volonté politique et un intérêt religieux (surtout envers les lieux saints chrétiens et musulmans). La France, l'Allemagne et l'Autriche ont entre autres affiché cette politique.

Tableau 3
 Comparaison entre financement et population par gouvernorat

Gouvernorat	Population	Pourcentage de population	Financement pour 1995-1998 (1 000 \$)	Pourcentage de Financement
Jenin	203 026	7,0 %	4 460	1,8 %
Tobas	36 609	1,0 %	600	0,2 %
Tulkarem	134 110	5,0 %	1 686,1	0,7 %
Qalqilya	72 007	2,0 %	185,3	0,1 %
Salfit	48 538	2,0 %	445	0,2 %
Naplouse	261 340	9,0 %	5 414,1	2,2 %
Ramallah	213 582	7,0 %	7 966,1	3,1 %
Jérusalem	328 601	11,0 %	27 492,4	11,0 %
Jéricho	32 713	1,0 %	802,9	0,3 %
Bethlehem	137 286	5,0 %	6 699	2,7 %
Hébron	405 664	14,0 %	4 933,8	2,0 %
Gaza de Nord	183 373	6,0 %	2 120,1	0,9 %
Gaza	367 388	13,0 %	9 767,5	4,0 %
Deir Balah	147 877	5,0 %	24	0,0 %
Khan Yonis	200 704	7,0 %	696,5	0,3 %
Rafah	122 865	4,0 %	285	0,1 %

Rapport offre/priorités : symétrie sectorielle relative mais...

Dans quel sens alors la comparaison est-elle possible ? Ce besoin d'identifier les priorités a poussé le Welfare Association Consortium¹⁶ à commander une enquête auprès d'un certain nombre d'acteurs des ONGP¹⁷. L'enquête a porté sur trois zones : la bande de Gaza, Jérusalem et le reste de la Cisjordanie (Ayed, 1998). Une comparaison rapide entre l'aide internationale allouée et les priorités désignées dans l'enquête peut être faite en prenant en compte non seulement les secteurs mais le genre de projets financés.

1) La priorité commune à toutes ces zones est l'« éducation organisée par la communauté »¹⁸. Mon enquête confirme l'importance de la part accordée à l'éducation en général, mais peu nombreux sont les projets en relevant réellement. Cependant, une partie des projets de garderies d'enfants peut être

16. Une coalition de trois organisations chargées de gérer le programme d'aide de la Banque mondiale pour les ONGP.

17. L'enquête a organisé trois *workshops* ayant lieu à Jérusalem, Ramallah et Gaza afin de désigner et classer les priorités dans les trois zones : Jérusalem-Est, Cisjordanie et la bande de Gaza ; y ont été invitées 60 personnes, ressources provenant de tout le pays et de divers secteurs d'intervention. Puis 30 personnes expertes dans leur domaine ont été interviewées. Enfin 464 personnes ont participé à différentes rencontres et ont répondu au questionnaire concernant le classement des priorités.

18. Comme les programmes de conscientisation de la famille et la jeunesse, jardin d'enfants, centre communautaire pour les pauvres ou pour les femmes, conscientisation sur l'environnement.

considérée comme communautaire puisqu'elle dépend des associations créées localement. En 1998, 6,5 millions de dollars (2,4 %) ont convergé vers la construction et le soutien de garderies d'enfants. À Gaza, l'enquête a identifié l'éducation communautaire en matière de santé comme prioritaire.

2) Les services de santé sont considérés comme une priorité pour les trois zones. Cette priorité correspond bien à l'orientation générale de l'aide internationale (19,6 % du financement total).

3) Les micro-financements accordés aux femmes, aux orphelins, aux handicapés et aux ex-prisonniers politiques constituent la troisième priorité commune aux trois zones. Là aussi, selon mon enquête, la ressource allouée répond à cette priorité, mais ce sont les femmes qui ont bénéficié le plus de ce type de projets, avec 3,9 % du fonds alloué aux ONGP. Ce type de projets est assez récent en Palestine et s'accorde mieux à l'orientation internationale qui consiste à remplacer le don par le crédit. L'expérience de la banque Grameen au Bangladesh a montré la possibilité de rendre les pauvres « banquables », selon le terme de Hulme et Edwards (1997 : 9). Ce secteur est en pleine expansion, avec un projet de 3 millions de dollars qui devrait être exécuté à la fin de 1999, par l'organisation Save the Children Confederation dans les Territoires palestiniens.

4) La réhabilitation des handicapés est également une priorité pour la bande de Gaza et la Cisjordanie mais pas pour Jérusalem. L'enquête de financement a bien montré le pourcentage très important alloué à ce groupe.

5) Le logement constitue une autre priorité pour les trois zones. Ce secteur revêt non seulement des enjeux politiques considérables dans des territoires encore en cours de colonisation par les autorités israéliennes, mais il concerne aussi un nombre considérable de migrants de retour dans les Territoires palestiniens. Les ONGP ont montré jusqu'à présent un très faible intérêt pour ce domaine avec seulement 2,5 millions de dollars (0,8 %), l'abandonnant au secteur privé.

La comparaison entre la disponibilité de l'offre et l'évaluation de la demande et des priorités pose la question fondamentale de l'instance prétendant identifier ces dernières.

En général, la littérature sur les ONG reconnaît que les services sociaux qu'elles offrent répondent à une hétérogénéité de la demande sollicitée par les communautés mais qu'ils ne touchent que rarement la population à l'échelle nationale de façon systématique. Ainsi certains lieux ont-ils été délibérément ou non laissés de côté. Ces services s'adressent à des populations cibles choisies par les ONG de manière supposée rationnelle (par exemple : groupe le plus démuné, sous réserve de fournir la preuve du chômage, etc.). Mais la sélection se fonde souvent sur des considérations plus pragmatiques comme par exemple la proximité géographique et relationnelle du groupe par rapport au siège des ONG et de leurs coordinateurs. Il faut ainsi admettre que la sélection des bénéficiaires opérée par les services des ONG a remplacé la systématisation des services à l'échelle nationale offerte par l'État, même si cela n'est parfois qu'un mythe. La planification faite par l'État a donc été remplacée par des études de cas réalisées par le secteur des ONG.

Dans le cas palestinien, il est problématique de parler de priorités pour le secteur des ONGP parce que ces dernières sont fragmentées, elles sont

l'expression de pluralités politiques et sociales et selon les cas elles coopèrent, se font concurrence, voire même rivalisent. Ces divers acteurs choisissent un secteur considéré plus prioritaire ou répondant au besoin formulé par une population à l'échelle d'un village ou d'une ville. Mais qui détermine alors les priorités pour les ONG : l'État, une coalition d'ONG, une structure de coordination sectorielle, ou bien une autre instance ? Si l'État s'en chargeait, cela signifierait alors que la raison d'être des ONG est supprimée : être autonomes par rapport à l'État leur permet d'avoir une conception des services qui soit une alternative à la politique de l'État en la matière. Même si les ONG conçoivent leur mission comme étant complémentaire à celle de l'État, leur choix des priorités ne doit pas être imposé par lui. De plus, alors qu'il paraîtrait légitime que l'ANP ait des stratégies sécuritaires (puisque ces territoires restent majoritairement encore sous occupation), les ONG ont certainement des priorités relevant de logiques plus sociales que politiques. Dans ce sens, parler de priorités pour les ONG ne signifie pas qu'il existe un consensus dans la société ou au sein du secteur des ONG, ou entre ce secteur, l'État, le secteur privé et les autres institutions de la société civile (syndicats et partis politiques). Ce consensus n'est possible que lorsqu'il existe des mécanismes de coopération étroite entre les différents acteurs, ce qui n'est pas le cas dans les Territoires palestiniens.

L'enquête du Welfare Association Consortium est certainement l'étude la plus pertinente réalisée dans les Territoires palestiniens, mais on peut critiquer le peu d'attention portée au volume de la dépense réelle déjà offerte par les bailleurs de fonds : alors que l'éducation communautaire en matière de santé a été préconisée à Gaza, l'enquête que j'ai menée en 1998 sur les programmes de recherches et de conscientisation dans le domaine de la planification familiale et de la santé reproductive a montré la prolifération de ce genre de programmes (Hanafi, 1999b). Le volet majeur de ces programmes est la conscientisation de la famille. De même, la réhabilitation des handicapés représente une priorité révélée par l'enquête du Consortium, qui n'a pas pris suffisamment en compte le volume de l'offre. En effet, les différents acteurs des ONGP et des ONGI que j'ai interviewés dans les Territoires palestiniens ont insisté sur le développement des efforts portés dans certaines régions et le manque de centres de réhabilitation dans d'autres. En effet, les acteurs en place varient énormément et se répartissent en quatre groupes : l'Agence des Nations unies pour le secours et le travail des réfugiés (UNRWA) qui s'occupe surtout des camps de réfugiés, le Croissant-Rouge palestinien (qui demeure un organisme de l'OLP et non pas de l'ANP), une kyrielle de petites associations chrétiennes et islamiques de santé, et enfin des organisations pro-Parti du Peuple (un parti d'opposition) comme l'Union of Medical Relief Committee. Cette diversité d'acteurs, animés par les jeux des rapports de pouvoir et de rivalité politique, rend leur coordination très difficile. Bien que des tentatives de coordination existent, elles n'ont pas véritablement débouché sur une organisation du secteur de la santé¹⁹.

Pour conclure, les secteurs prioritaires désignés par les acteurs des ONG ne sont en général pas très différents de l'offre des bailleurs de fonds pour les

19. L'enquête menée par le Palestinian Planning Center à Gaza a abouti à la même conclusion (*al-Quds*, 12/09/1998).

ONGP, alors que le type de projets financés au sein de chaque secteur l'est. C'est aussi le problème de l'harmonisation entre l'agenda des donateurs et celui des récepteurs qui ne se pose pas forcément en termes de secteur (agenda sectoriel), mais plutôt de projet. La négociation entre les deux parties est supposée permettre une reformulation des projets en fonction de l'intérêt de la population cible des ONG locales. Mais y a-t-il vraiment un large espace de négociation entre eux ? Plus généralement, l'agenda n'est pas seulement un choix sectoriel mais un choix de projets et de procédures qui façonnent les rapports entre donateurs et récepteurs, et ces rapports affectent à leur tour les relations entre ces derniers et leur base (réelle ou supposée). Dans le paragraphe suivant, ce sujet va être abordé, mais comme l'enquête menée ne permet pas une étude pointue de la constitution de l'agenda des ONGP, je resterai très prudent et me contenterai de présenter quelques éléments permettant de comprendre les mécanismes de la constitution des agendas et de soulever quelques questions sur les motivations variées des bailleurs de fonds.

Relations ONGP/bailleurs de fonds : quelques éléments

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il faut rappeler que lorsqu'il est question d'agenda en matière de politique de l'aide et du don, cela ne signifie pas qu'il est partagé par tous les bailleurs de fonds occidentaux, ou même par les différentes organisations à l'intérieur d'un pays. En même temps, il est dans certains cas difficile de distinguer entre agenda « exogène » et agenda « indigène » : certains leaders des ONGP perçoivent et intériorisent l'agenda des bailleurs de fonds comme un agenda global, très « naturel » et allant de soi dans le contexte de la globalisation et la bonne gouvernance. Dans ce cas, les ONG réceptrices adoptent cet agenda avec bonne volonté, voire même le défendent ²⁰.

L'agenda d'un bailleur de fonds reflète certainement son intérêt politique et économique, mais la question qui se pose est de savoir jusqu'à quel point les intérêts déclarés et non déclarés répondent aux besoins de la société aidée et favorisent son processus de développement. Dans le cas des fonds versés par les bailleurs de fonds à l'ANP, la problématique est plus visible que celle adressée aux ONGP : Anis Al Qaq, le ministre adjoint du MOPIC a déclaré ²¹ que les quelque 600 millions de dollars alloués le sont à titre d'assistance technique et retournent directement au donateur par l'intermédiaire des experts internationaux (350 millions de dollars ont été dépensés pour des études économiques dans les Territoires palestiniens, surtout par la Banque mondiale) dont les rapports sont souvent en anglais et parfois non accessibles au public. Ce cas est classique sur le continent africain, mais dans le cas palestinien, le pourcentage est relativement élevé.

L'USAID, par exemple, joue la transparence sur son site web : *USAID is an independent federal government agency that conducts foreign assistance and humanitarian aid to advance the political and economic interests of*

20. Entretien avec quelques responsables des ONGP.

21. Propos tenus lors de la conférence organisée par la Welfare Association le 2 mai 1999 à Jérusalem sur les « Donors Assistance to the Palestinian NGOs ».

the United States (www.usaid.gov, 1999) Le responsable de la coopération avec les Territoires palestiniens de l'USAID à Tel-Aviv a ajouté à cette définition la promotion du développement dans les Territoires palestiniens ²². Or, c'est sur ce point précisément que le conflit surgit souvent entre les différents objectifs annoncés par l'USAID. L'objectif politique est certainement de convaincre les leaders palestiniens (aussi bien au sein de l'ANP, de l'OLP que des ONGP) de poursuivre le processus de paix. Avec la lenteur du dividende politique, l'absence des retombées économiques de ce processus devient cruciale. L'objectif économique, quant à lui, est, on l'a vu, la promotion du développement dans les Territoires palestiniens. Cependant, le choix des projets et la façon dont ils sont acheminés vers les ONGP montrent clairement le conflit existant entre les objectifs. Ce conflit concerne plus les agences gouvernementales que les organisations internationales qui travaillent souvent en Palestine par solidarité, mais elles servent aussi d'intermédiaires entre les agences gouvernementales ou inter-gouvernementales et les ONGP. Or, quelquefois c'est une affaire purement financière, à l'occasion de laquelle ces ONG internationales prélèvent un montant égal à 20 % du fonds alloué à titre de frais de fonctionnement : le cas le plus flagrant a été celui de programmes d'aide pour l'achat d'équipement hospitalier sous l'égide du Croissant-Rouge palestinien et pour lesquels le Département de l'aide humanitaire (Echo Aid) de la Commission européenne a transféré les fonds *via* des ONG italiennes. Cette intermédiation a un sens lorsque ces dernières offrent une certaine expertise et un savoir-faire, ou quand les bailleurs de fonds ne connaissent pas le secteur des ONG locales, alors que dans le cas cité l'intervention ne peut être justifiée puisque le contact se faisait directement entre la Commission et la direction du Croissant-Rouge, et puisque les projets en question étaient simplement des achats selon la procédure de l'appel d'offre.

Dans le même registre, Zimmerman (1998), ex-officier de l'USAID, montre le conflit entre les différents intérêts déclarés de cette agence dans les pays en voie de développement et en Égypte, tout particulièrement. Pour lui, l'USAID a réalisé son objectif politique et diplomatique mais a échoué dans l'application des critères effectifs pour favoriser le développement (*development-oriented criteria*).

Dans le cas palestinien, quels sont alors les mécanismes de l'allocation des fonds ? Les bailleurs de fonds ont souvent une ligne budgétaire décidée par l'agence de développement au siège central du ministère des Affaires étrangères (ou d'autres ministères) pour différents secteurs (santé, pauvreté, éducation, culture, femmes, etc.). Les agents qui interprètent ces directives ne sont souvent pas des diplomates mais des agents spécialisés dans la coopération. Ils sont donc des technocrates ou technobureaucrates qui maîtrisent leurs secteurs d'intervention et sont en mesure de négocier et de modifier ces directives en fonction de leurs visions des besoins des pays récepteurs, et qui sont capables de négocier avec les partenaires locaux. Dans ce sens, ils ne sont pas de simples exécutants mais plutôt des décideurs. On assiste ainsi à un processus de gouvernabilité, pour reprendre Michel Foucault, où les technocrates (ou les technobureaucrates) préparent le dossier pour les politiciens et les diplomates et leur donnent le feed-back de terrain sur les directives ini-

22. Entretien en juillet 1998.

tiales. À titre d'exemple, le ministère des Affaires étrangères britannique a considéré la période 1998-1999 comme celle des années du combat contre la pauvreté. Au début, les agents de coopération à Jérusalem ont été intrigués et perplexes devant l'inadaptation de cette directive au contexte palestinien : dans un pays comme la Palestine, il est difficile de localiser la pauvreté dans un quartier, dans un village ou dans une ville. Ils ont considéré cette directive comme un retour aux petites aides ponctuelles au détriment d'une véritable politique de développement. Ensuite, une négociation a été menée entre ces agents et leurs homologues à Londres pour tenter d'interpréter le concept « combattre la pauvreté ». C'est ainsi que les projets ayant été approuvés par le consulat britannique à Jérusalem se sont focalisés sur les secteurs de la santé, de l'éducation et sur le transfert des sciences, avec une attention particulière portée sur certains groupes marginalisés.

Contrairement à l'image des bailleurs de fonds qui arrivent dans les pays en voie de développement avec un agenda pré-construit, il est frappant dans certains cas de constater plutôt une « absence » d'agenda sectoriel. Autrement dit, la prise de décision des agents de coopération en poste dans les ambassades se fait dans une série de tâtonnements révélateurs de leur vision floue de la société palestinienne. Dans certains cas, et pour chercher la facilité, ils choisissent pour partenaires palestiniens ceux à qui ils font confiance. Les projets proposés par ces derniers seront ainsi acceptés indépendamment de la nature du secteur dans lequel ils s'inscrivent. Dès lors, le choix des projets ne relève pas toujours d'une décision rationnelle et réfléchie. Comme Brynen & al. (1999) l'ont noté, ces décisions ont souvent été prises en fonction de considérations institutionnelles et éclectiques.

Dans la procédure de prise de décision, les relations asymétriques de pouvoir entre donateurs et ONG réceptrices affaiblissent l'espace de la négociation. Cela a été constaté dans le discours de bailleurs de fonds qui considèrent que certains de leurs partenaires des ONG sont assez passifs et que par peur de voir leurs projets refusés, ils acceptent les « propositions » sans les discuter : « Les ONG veulent quelquefois connaître exactement ce qu'elles appellent nos attentes et nous demandent quels projets nous sommes susceptibles de financer », déclare le responsable d'une agence gouvernementale. Les leaders d'ONG, eux, rejettent la responsabilité sur le manque de communication avec les bailleurs de fonds. Ils considèrent qu'ils sont obligés de mettre dans chaque projet, indépendamment de sa nature, des éléments du type *conflict resolution*, *advocacy*, *capacity building*, *gender sensitivity*, sous peine que le projet soit rejeté. De plus, certains vont jusqu'à dire « qu'un projet refusé la première fois est difficilement accepté dans sa deuxième version ».

Cette position de faiblesse dans les négociations n'affecte pas seulement le choix initial des projets mais aussi le processus de leur mise en œuvre. La réalisation de projets novateurs pose toujours le problème de leur adaptation au contexte local. L'enquête a constaté le peu d'échanges entre les agents de coopération et leurs partenaires durant la période de mise en place des projets, et les difficultés rencontrées dans les contacts relatifs aux possibilités de modifications de l'expérience en cours : « L'agent de coopération vient de Tel Aviv une fois par mois pour passer une heure avec moi et pour mettre des croix dans ses tableaux. Il veut savoir très rapidement si le projet progresse comme prévu dans le cahier des charges. Souvent, il ne s'intéresse pas aux

problèmes survenus en cours d'exécution et surtout, il ne faut pas lui demander de modifier la ligne budgétaire ou certaines procédures », déclare avec désarroi un membre d'une ONG du secteur environnemental.

Il est donc clair que l'espace de la négociation n'est pas suffisamment investi. Cependant, cela n'est pas toujours dû à la volonté des bailleurs de fonds, mais cela est parfois lié à des contraintes institutionnelles pesant sur les agents de coopération et émanant de supérieurs qui leur demandent, au nom de l'efficacité, d'accélérer le processus d'allocation de fonds sur le terrain.

Dans le même registre, les bailleurs de fonds ont poussé les ONG locales à fonctionner dans la logique des projets et non des programmes, car ils veulent un plan bien délimité par une durée, destiné à une population cible, afin de faciliter l'évaluation et le contrôle des dépenses. Bien que certaines études d'évaluation de l'aide aient prôné l'adoption d'une attitude ouverte (*open-end*), et plaidé pour un système de financement beaucoup plus souple (Koenraad, 1989), l'aide a continué à fonctionner par projets. Les ONGP, au lieu de concevoir un programme cohérent, recourent à des projets qui n'ont pas d'axe fédérateur. Cette approche de fragmentation et de segmentation par projet prend le contre-pied de l'aide par les grands projets que les gouvernements seulement sont en mesure d'appliquer. Les ONG dès lors sont plus aptes à exécuter de petits projets locaux à l'échelle des villes ou des villages. Dans le cas palestinien, on peut dire que cette approche a renforcé l'existence de certaines limites intrinsèques aux opérations de développement des ONG en affaiblissant la capacité des ONGP à planifier leurs activités à l'intérieur de chaque ONG ou de coordonner leurs efforts avec les institutions semblables pour chaque secteur. Pour un certain nombre de bailleurs de fonds interviewés, cela relève d'une faiblesse dans la *capacity building* des ONGP. Dès lors, on essaie de remédier à ce problème de façon très partielle par la formation en tout genre (administrative, technique, etc.) des employés des ONG. Or, la formation n'est pas une panacée.

Dans certains domaines comme la conscientisation sur des questions de démocratisation et d'émancipation des femmes, l'agenda des bailleurs de fonds est animé par une conception culturaliste de la société palestinienne. Le cas de figure le plus révélateur est la conscientisation en terme de planification familiale, préconisée et fortement financée par des agences de développement, principalement canadiennes, américaines et finlandaises. Les projets financés reflètent une sur-représentation du rôle de la conscientisation au détriment de l'effort qui devrait se déployer autour de l'éducation des femmes et de leur entrée sur le marché de l'emploi (Hanafi, 1999a). Planifier la conscientisation fut par la suite réclamé par les ONGP, constituant ainsi un élément très important de leur agenda. Cela montre la complexité du processus de l'influence mutuelle entre donateurs et récepteurs.

Enfin, si l'agenda des bailleurs de fonds est quelquefois éclectique et aléatoire, il ne reste pas moins qu'un de ses objectifs fondamentaux est de soutenir le processus de paix. Or, lorsque ce processus se heurte à des obstacles politiques majeurs, le fait de seulement favoriser l'aide au dialogue entre deux communautés belligérantes sans déterminer les causes de ses obstacles politiques ne suffit plus. Ce cas très récurrent est conçu comme une panacée pour les conflits à base ethnique qui ont surgi à la suite de la fin de la guerre froide, comme les conflits bosniaque et kosovare. Le cas le plus flagrant est le programme « population à population ».

« Population à population » ou la logique politique poussée à l'extrême

Le programme « population à population » (*people to people*) est désigné par les bailleurs de fonds pour favoriser les échanges entre les acteurs des sociétés civiles palestinienne et israélienne. L'idée pourrait être bonne au moment où des décisions très graves se prennent entre les gouvernements de deux pays belligérants concernant l'avenir des deux peuples. Son application a cependant été ajournée dans beaucoup de cas, de façon très artificielle. Dans le cadre de ce programme, quelques millions de dollars ont été dépensés pour financer des camps de vacances pour les jeunes Palestiniens et Israéliens, des activités culturelles, musicales communes, échanges universitaires, etc. L'allocation de fonds est destinée aux projets présentés par deux associations palestinienne et israélienne de sorte que des contacts s'établissent entre les partenaires. Si certains programmes ont eu du succès (surtout les camps de vacances pour les jeunes), la plupart de ces projets ont échoué dans la réalisation de leur objectif. La philosophie derrière ce programme se base sur deux éléments contradictoires : mélanger les gens pour initier le dialogue et séparer la sphère politique des sphères académique, économique ou sociale.

Le dialogue entre les « partenaires » est devenu une simple juxtaposition des individus autour d'une table où chacun raconte une histoire dans un monde post-moderniste : il n'y a ni victime ni bourreau ou bien sont-ils tous des victimes, et en aucun cas il n'existe une vérité, puisque tout est relatif. Ce fut le cas de rencontres entre enseignants palestiniens et israéliens à la fin 1996, sans préparation aucune et sans terrain d'entente minimum : les Palestiniens ont parlé des camps de réfugiés lors de l'exode de 1948 alors que les Israéliens ont parlé de leur souffrance lors des premières années de la création de l'État israélien. Dans certains cas, le résultat fut même très médiocre, comme dans le cas des deux concerts organisés par des Palestiniens et des Israéliens afin de favoriser la rencontre entre les jeunes des deux camps. Les deux concerts ont bien eu lieu, l'un à Jérusalem-Ouest et l'autre à Jérusalem-Est, mais chaque communauté y a assisté séparément, sans se mélanger à l'autre. Le projet n'a favorisé que la rencontre des formateurs de ces deux groupes.

Dans le même esprit et dans le domaine de la science, un projet a réuni le laboratoire de chimie de l'université d'al-Quds avec celui de l'université hébraïque. Le projet a été approuvé par l'UNESCO, l'agence exécutrice du programme « population à population », et le fonds a été divisé entre les deux institutions. Le responsable palestinien du projet a ensuite demandé à son collègue israélien une réunion. Ce dernier a refusé en invoquant le « manque de temps ». Cet exemple montre bien comment l'argent « facile » a développé le sens de l'opportunisme aussi bien chez les Palestiniens que chez les Israéliens²³.

23. Dans ce domaine, et pour illustrer l'ampleur de cette tendance, un exemple peut être retenu : une association israélienne a cherché un partenaire palestinien pour présenter conjointement un projet de concert. Cette association n'ayant pas trouvé de partenaire, elle s'est adressée à un Palestinien et lui a proposé 20 % du montant alloué. Le Palestinien a accepté et le projet a été approuvé par l'agence qui exécute le programme « population à population ». Une fois le fonds obtenu, l'association a refusé de donner les 20 % convenus, ne proposant que 15 % du montant alloué. Le Palestinien s'est donc décidé à dire toute la vérité à l'agence en charge de l'exécution du programme.

L'autre logique présente derrière le programme « population à population » est la séparation entre la sphère politique et les sphères sociale et académique au nom de leur autonomie. L'exemple le plus révélateur de cette logique et aussi du dysfonctionnement de ce programme est le projet de coopération entre le Jerusalem Spinoza Institute et l'Université palestinienne d'al-Quds pour l'organisation d'une conférence internationale en août 1999 sur « *Moral Philosophy in Éducation : The Challenge of Human Difference* ». Rien n'est plus banal qu'un projet entre deux institutions de la société civile sur un sujet qui touche vraiment la population : l'éducation. Or, entre mai 1999, date de la conception du projet, et août 1999, un incident assez grave pour l'université d'al-Quds s'est produit : le ministère de l'Intérieur du gouvernement Barak a retiré la carte d'identité de Musa Budeiri, directeur du Centre des relations internationales de l'université ²⁴. Un autre changement a compliqué la situation : l'entrée du ministère israélien de l'Éducation nationale comme partenaire financier de ce colloque. L'université d'al-Quds a été tiraillée entre ceux qui appelaient à l'interruption de la coopération par solidarité avec le professeur Musa Budeiri, en protestant aussi contre un partenariat avec le ministère israélien, et ceux qui préféraient poursuivre la coopération. Ces derniers ont avancé deux arguments : le premier étant que la coopération pourrait convaincre le ministère de l'Éducation de reconnaître l'université d'al-Quds (à savoir que la raison de cette non-reconnaissance est purement politique) et le deuxième étant d'empêcher l'expulsion du siège social de l'université en dehors de Jérusalem déjà annoncée par un responsable israélien. En effet, concrètement, ils espéraient que les organisateurs du colloque allaient réagir en faveur de la cause de l'université d'al-Quds. Finalement, l'université a décidé de continuer la coopération. Lors de la séance d'ouverture, Sari Nusseibeh, président de l'université, a tenu des propos très émouvants en évoquant exclusivement le cas du professeur Musa Budeiri et de sa famille qui vivent à Jérusalem depuis plusieurs siècles. Il a parlé d'un manuscrit écrit par le père de Musa qui n'a jamais été édité sur l'histoire de cette ville. Enfin, il a terminé son discours en rappelant que ce professeur, considéré comme l'un des plus fervents partisans du dialogue avec les Israéliens, et ce depuis bien longtemps, s'est trouvé pour la première fois déchiré moralement par les événements, ajoutant que les Israéliens ne peuvent plus dialoguer avec les Palestiniens puisque ceux-ci se transforment progressivement en touristes ! Si la plupart des participants ont été véritablement émus, ce n'était pas le cas des organisateurs. Le président du Jerusalem Spinoza Institute a commenté ainsi les propos de Sari Nusseibeh : « Il est vrai qu'il y a quelques problèmes militaires (*sic* !) entre les Israéliens et les Palestiniens », et le recteur de l'université hébraïque a demandé à Nusseibeh où se trouvait le manuscrit du père de Musa Budeiri. Enfin, les organisateurs de colloque ont refusé d'envoyer au ministère de l'Intérieur une pétition en faveur de Budeiri signée par la plupart des participants.

24. Cette politique israélienne touche toute la population arabe de Jérusalem. Musa Budeiri est né à Jérusalem de parents originaires de cette ville. Au prétexte que ce professeur s'est absenté longtemps de Jérusalem, le ministère a confisqué sa carte d'identité et il est devenu un simple touriste dans sa ville natale.

Cet exemple est très révélateur de l'ironie et du caractère artificiel de certains projets du programme « population à population », car son développement est voulu complètement séparé de la progression du volet politique du conflit arabo-israélien²⁵. Il est vrai que le champ académique a son autonomie aussi bien en Israël que dans les Territoires palestiniens, mais cette « autonomie » et cette « neutralité » ne doivent pas signifier absence d'action, ni absence de prise de conscience en faveur d'un interlocuteur à qui l'on nie la reconnaissance de citoyen et d'intellectuel. Dans ce cas, le programme « population à population » risque de se transformer en programme « dominateurs à dominés », ou « occupants à touristes »²⁶. Cet exemple montre l'absurdité de la logique de pure séparation entre les différentes sphères adoptée par certains bailleurs de fonds occidentaux. Ceux-ci ne s'intéressent pas à la cause du conflit, mais bien à pousser la « coopération », indépendamment de l'avancement du processus de paix. C'est dans la recherche de la stabilité et le *statu quo* qu'un succès à court terme est souvent sans impact à long terme. Cet exemple nous rappelle le film de Michel Khalife, *Noces en Galilée*, dans lequel les soldats israéliens ont été invités à la noce (symbole de la coopération), non sans oublier que c'était la condition préalable imposée par la police israélienne pour accepter la tenue de cette cérémonie pendant le couvre-feu.

Enfin, il faut noter que certains contacts entre les intellectuels palestiniens et leurs collègues israéliens ont été un véritable succès, sans demande de financements extérieurs, comme dans le cas des rencontres entre quelques intellectuels palestiniens et leurs collègues israéliens appartenant au courant « des nouveaux historiens ». Le succès de ces rencontres vient du fait qu'il y avait préalablement une reconnaissance mutuelle de la situation résultant de l'occupation israélienne. Depuis que ces rencontres ont eu lieu, l'université de Ben Gourion à Beersheba, et surtout les trois départements d'histoire, de sociologie et de géographie, abritent un microcosme d'Israéliens qui poursuivent le dialogue avec les Palestiniens, sur le même principe. Ceux qui ont participé (des deux côtés) m'ont déclaré que le dialogue a certes modifié bien des conceptions²⁷.

Dans le domaine de l'agenda des ONG, l'exemple du programme « population à population » n'est pas vraiment « typique ». C'est le cas de figure extrême d'un programme poussé par la logique de certains bailleurs de fonds sans demande préalable de la société civile palestinienne. C'est pourquoi le lecteur doit se garder de généraliser cette situation à d'autres secteurs d'activité des ONGP.

Tout au long de cette contribution, j'ai essayé d'éviter la dichotomie entre agenda exogène et agenda local sans pour autant faire mien le terme agenda global (*global agenda*) qui s'est vu imposé uniformément à tous les pays, qu'ils soient développés ou en voie de développement. Les conférences

25. Voir aussi mes critiques des projets de coopération régionale entre Israël et ses voisins arabes qui ont été conçus en dehors de toute progression dans le processus de paix (Hanafi, 1997, conclusion).

26. Toujours dans la même logique, pour les projets dans le cadre du programme « population à population » approuvés par les bailleurs de fonds, le contrat est signé seulement par le donateur et l'ONG israélienne, sans que l'ONG palestinienne puisse signer.

27. Grâce à ces rencontres, un livre sur l'histoire de la Palestine et Israël va être écrit par les historiens des deux peuples, édité par Jamil Hilal et Illan Pappé.

internationales organisées par les Organisations des mouvements sociaux transnationaux (*Transnational Social Movement Organizations-TSMO*), comme celles de Pékin en 1995, Copenhague en 1996, Buenos Aires en 1997, ne résultent pas d'un agenda global imposé par les gouvernements des grandes puissances mondiales. Elles sont le fruit des efforts conjoints des sociétés civiles de ces pays en coopération, fût-elle encore embryonnaire, avec d'autres organisations du tiers-monde. Les TSMO ne se sont pas créées pour défendre les paradigmes adoptés par les gouvernements. McCarthy et Zald (1997 : 1217) ont bien montré que ces organisations sont le résultat de la mise en réseaux des acteurs, qu'elles sont relativement exclues du processus de prise de décision et qu'elles s'engagent collectivement à changer quelques éléments de la structure sociale. Certes, l'expansion de la mission des ONG a été favorisée par les bailleurs de fonds occidentaux, mais une partie des ONG du tiers-monde demeure plus une expression de la diversité et de la résistance au pouvoir que de l'uniformisation de la société civile. C'est aux études empiriques de déterminer l'ampleur de la diversité ou de l'homogénéité de la société civile et de ses organisations, indépendamment de toute conception idéologique pré-construite.

Les éléments présentés dans cette contribution montrent que l'agenda des ONG en matière de politique de développement et de démocratisation est le résultat du processus complexe de l'influence mutuelle entre agences de coopération gouvernementales, ONG internationales et ONG locales. Leurs rapports ne peuvent pas être réduits à la dépendance financière, puisqu'il existe certaines interactions. Mais mon étude a relevé l'insuffisance de leurs échanges. Le nombre pléthorique d'ONG locales, mais aussi de financiers, a créé un climat de compétition où certains demandeurs proposent des projets répondant moins à leurs propres attentes qu'à celles de leurs financiers. Cela ne veut surtout pas dire que l'agenda des ONG est simplement celui des agences internationales.

Les conséquences du financement massif par l'extérieur sur l'avenir des ONGP et sur la configuration du champ politique palestinien sont certainement énormes et méritent d'attirer dorénavant l'attention des chercheurs. L'impact du financement sur la formation de nouvelles élites dans les Territoires palestiniens est très important. Le mécanisme d'allocation de fonds a certainement favorisé une élite urbaine anglophone issue de l'enseignement privé, au détriment de ceux qui sont souvent diplômés des écoles publiques. De plus, on assiste, depuis la fin de l'Intifada, à un recyclage massif des forces politiques révolutionnaires traditionnelles dans le secteur des ONG. Elles sont poussées par certains bailleurs de fonds internationaux qui voient dans l'institutionnalisation de ces forces, surtout de gauche, une possibilité de passage des revendications purement nationalistes à d'autres revendications d'ordre social et un passage de la clandestinité révolutionnaire très nuisible au processus de paix à une action politique, fût-elle d'opposition, mais transparente²⁸. Mais cette institutionnalisation répond aussi à un changement radical dans la société palestinienne dû à l'accroissement de la force islamique et à l'entrée

28. Rima Hammami a bien noté le changement de discours chez les ex-militants leaders des ONG, bien qu'elle réduise ses explications à l'impact des financements des agences occidentales (1989).

pour la première fois d'une force étatique accélérant ainsi la construction sociétale. C'est pourquoi il ne faut pas voir dans ce phénomène un complot venant de l'extérieur.

Références bibliographiques

- AYED Naela, 1998. *Needs Assessment for Services to the Poor and Marginalized in Jerusalem, the West Bank and Gaza*, Jerusalem (Draft report).
- BEN NÉFISSA Sarah & KANDIL A., 1995. *Les Associations en Égypte*, en arabe, Le Caire, Centre d'études politiques et stratégiques d'al-Ahrâm.
- BEN NÉFISSA Sarah, 1999. *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe*, document de travail, Paris, UNESCO (Most).
- BROUWER Imco, 1998. *US and European Democracy Assistance to Promote Democracy in Palestine and Egypt*, (Draft Paper for Discussion), juin.
- BRYNEN Rex, AWARTANI Hisham & WOODCRAFT Clare, 1999. *Donor Assistance in Palestine*, prepared for the CIC (NYU)/SSRC « Pledges of Aid ».
- CLARK John & BALAJ Barbara, 1996. *NGOs in the West Bank and Gaza*, Washington, D.C., World Bank, février (Draft report).
- CRAISSATI Dina, 1996. « Social Movement and Democracy in Palestine : Politicization of Society or Civilization of Politics ? », *Orient-Deutsche Zeitschrift für Politik und Wirtschaft des Orients*, Hamburg, Deutsches Orient-Institut.
- HAMMAMI Rima, 1996. « Palestinian NGOs : professionalization of Politics in the absence of the Opposition », en arabe, *Al-siyassa al falistiniyya*, Nablus, Center for Palestine Research and Studies, n° 10.
- HANAÏ Sari, 1997. *Entre deux mondes. Les hommes d'affaires palestiniens de la diaspora et la construction de l'entité palestinienne*, Le Caire, CEDEJ, en arabe : Le Caire, Dâr al-Mustaqbal al-'arabî, septembre 1996 et Ramallah-Territoires palestiniens, Muwatin (Palestinian Institute for the Study of Democracy), janvier 1997.
- 1999a. « Research Profile on population issues in Palestine », communication présentée lors de l'atelier « *International Population Agendas and Regional Responses* », organisé par MEAWards program, Le Caire, The Population Council.
- 1999b. « Between Arab and French Agendas : Defining the Palestinian Diaspora and the Image of the Other », dans Seteney Shami (éd.), *Social Science in Egypt : Emerging Voices*, American University of Cairo Press.
- HULME David & EDWARDS Michael (éds), 1997. *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort ?*, New York, MacMillan Press.
- MACCARTHY John D. & ZALED Mayer N., 1997. « Resource Mobilization in Social Movement : A Partial Theory », *American Journal of Sociology*, n° 82.
- MOORE M., 1993. « Good government ? Introduction », *IDS Bulletin*, vol. 24(1), p. 1-6.
- MOPIC, 1998. *First Quarterly Monitoring Report of Donors' Assistance*, Ramallah, MOPIC.
- MULLER Jean-Daniel, 1989. *Les ONG ambiguës. Aides aux États, aides aux populations ?*, Paris, L'Harmattan.
- NAKHEH Khalil, 1998. « A critical look at foreign funding to Palestine : Where is it heading ? », dans Said Nader Izzat (éd.), *Funding Palestinian Development*, Planning for Development Series, Birzeit University.
- ROBINSON M., 1994. « Governance, Democracy and Conditionality : NGOs and the New Policy Agenda », dans Clayton A. (éd.), *Governance, Democracy and Conditionality : What Role for NGOs ?*, Oxford, Intrac Publications.

- SALAMON L. M., 1993. *The Global Associational Revolution : the Rise of the Third Sector on the World Scene*, Occasional Papers, n° 15, Baltimore, Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University.
- SULLIVAN Denis, 1995. *Non-Governmental organizations and Freedom of Association. Palestine and Egypt - A comparative Analysis -*, Jerusalem, Passia.
- TANDON Rahesh, 1989. *NGO Government Relations : A Source of Life or a Kiss of Death*, New Delhi, Society for Participatory Research in Asia.
- USAID-Directory for policy, 1991, *Democracy and Governance : USAID Policy*, Washington, DC, USAID.
- WOOD Geof, 1997. « States Without Citizens : The Problem of the Franchise States », dans Hulme & Edwards, *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort ?*, New York, MacMillan Press.
- ZIMMERMAN Robert F., 1998. *Dollars, Diplomacy & Development. Dilemmas of US Economic Aid*, Institute for the Study of Diplomacy Book.

Citoyenneté morale en Égypte. Une association entre État et Frères musulmans

Sarah Ben Néfissa*

La Jam'iyya al-shar'iyya pour l'entraide des serviteurs du Coran et de la sunna muhammadiyya (Jam'iyya al-shar'iyya ta'un al-amilin bi-l kittab wa al-sunna muhammadiyya), fondée en 1913, est en Égypte la plus importante association islamique de bienfaisance en termes de poids social et politique, et de rayonnement géographique. Elle y a remporté la majeure partie du « marché » des services sociaux islamiques¹. Pourtant, elle est inconnue en dehors de l'Égypte et les chercheurs qui ont souhaité en faire l'étude ont rencontré d'énormes difficultés². La Jam'iyya al-shar'iyya est en effet réputée pour son rigorisme religieux et son piétisme et pour les Égyptiens, ses membres, connus pour leur tenue vestimentaire particulière, appartiennent à la catégorie générique de *sunnî*³. Un *sunnî* en Égypte est une personne qui se distingue par sa volonté de respecter à la lettre et au quotidien les prescriptions divines, notamment celles qui concernent les *'ibadât*⁴. Un *sunnî* est quelqu'un qui fait ses prières, jeûne évidemment, ne regarde pas les femmes dans les yeux et ne les touche pas pour les saluer. De même, il ne regarde pas la télévision, n'écoute pas de musique « profane » et ne fume pas.

* IRD Paris.

1. Le terme « marché » exprime le fait que depuis plus de deux décennies en Égypte, des acteurs multiples s'investissent dans la bienfaisance au nom de l'islam et s'en disputent d'une certaine manière les parts. Les acteurs sont aussi bien institutionnels qu'individuels et les enjeux de la bienfaisance islamique sont religieux, politiques, économiques et sociaux. D'un point de vue politique, les deux macro-acteurs sont les pouvoirs publics égyptiens et le courant des Frères musulmans.

2. Les difficultés sont encore plus grandes si le chercheur ou le journaliste est une femme. La doctrine de son fondateur prône une stricte séparation entre les sexes et jusqu'à aujourd'hui les femmes n'ont pas le droit d'entrer dans le siège de l'association mère installée rue al-Jalâ' en plein centre du Caire. De même, les adhérentes de la Jam'iyya al-shar'iyya n'ont pas le droit de se présenter aux conseils d'administration des différentes filiales.

3. Il convient de ne pas confondre le terme strictement égyptien « *sunnî* » et la grande division historique qui distingue les musulmans entre sunnites, chiïtes et kharidjites. De ce point de vue, tous les Égyptiens sont des sunnites.

4. Les *'ibadât* sont les prescriptions qui concernent les relations entre le croyant et Dieu par opposition au *mu'âmalât* qui concernent les relations sociales en général.

Si la Jam'iyya al-shar'iyya n'est pas connue en dehors de l'Égypte, c'est aussi parce que son fondateur est un illustre inconnu, le cheikh Mahmūd Muhammad Khattāb al-Subkī, qui n'a pas la notoriété d'un Muhammad 'Abduh⁵ ou d'un Hasan al-Banna⁶. Enfin, le « mystère » qui l'entoure s'explique également par les problèmes qu'elle rencontre, depuis 1990, sur le plan politique, avec les pouvoirs publics égyptiens, car elle a la réputation de constituer « la base sociale » de l'islamisme modéré en Égypte incarnée par les Frères musulmans⁷ du Parti du Travail. La Jam'iyya al-shar'iyya, connue pour son « légitimisme politique », n'est plus une association privilégiée par le ministère des Affaires religieuses qui l'a longtemps considérée comme une partie de son administration chargée de récupérer, financer et gérer les mosquées privées. Dorénavant, selon la déclaration du nouveau ministre des Waqfs⁸, les mosquées de la Jam'iyya al-shar'iyya pourront être concernées par les « nationalisations de mosquées » si l'ordre n'y règne pas. De même, le nouveau président de la Jam'iyya al-shar'iyya a récemment signalé, lors d'une interview⁹, que sur les 1 000 demandes d'autorisation de prédication présentées par les prédicateurs de la Jam'iyya al-shar'iyya, seules 28 ont été acceptées à ce jour par le ministère des Affaires religieuses.

Le présent article poursuit deux objectifs : d'abord, tenter de comprendre les causes du changement d'attitude des pouvoirs publics envers la Jam'iyya al-shar'iyya, notamment par rapport à l'insertion en son sein des Frères musulmans ; ensuite, tenter d'analyser les causes du succès des Frères musulmans au sein de cette association, succès qui s'est exprimé en 1990 par leur victoire à l'assemblée générale de renouvellement du conseil d'administration de la maison mère, et qui leur permettait de choisir le président de cette énorme organisation qui compte aujourd'hui plus de 457 filiales et bureaux, 6 000 mosquées et qui regrouperait entre 2,5 et 5 millions d'adhérents.

Les causes du succès des Frères musulmans sont multiples. Elles tiennent tout autant à leur activisme au sein de l'association – en vue de se constituer une base de mobilisation sociale et politique – qu'à la politique des pouvoirs publics égyptiens. En effet, l'investissement des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya est quasiment de notoriété publique et l'on peut dire que les pouvoirs publics égyptiens l'ont d'une certaine manière encouragé dans les années soixante-dix et quatre-vingt – dans le cadre du « compromis historique » initié par Sadate avec les Frères musulmans puis, sous la présidence de Moubarak, dans le cadre de leur lutte contre les islamistes extrémistes et de leur nouvelle politique sociale qui vise à encourager les initiatives privées de prise en charge des problèmes sociaux, notamment celles accomplies « au nom de l'islam ». Un autre facteur du succès des Frères musulmans est lié au nouveau langage et aux nouvelles pratiques qu'ils ont introduits au sein de cette organisation. Ces derniers éléments se retrouvent

5. Père fondateur du réformisme musulman.

6. Fondateur de l'Association des Frères musulmans.

7. Les Frères musulmans égyptiens n'ont jamais obtenu l'autorisation de fonder un parti politique. Pour pouvoir participer aux différentes élections, ils contractent des alliances avec les partis politiques reconnus. L'alliance avec le Parti du Travail socialiste a été l'alliance la plus durable. Aujourd'hui, elle semble contestée et remise en cause.

8. *Rapport de l'état de la religion* (1998 : 51).

9. *Al-Liwā' al-islāmī*, 03/07/1997.

également dans nombre de mouvements islamistes actuels. Ils ont pour caractéristique principale d'insister et même de reposer sur une sorte de « credo moral » qui valorise la morale et la vertu individuelles du musulman. Nous posons l'hypothèse qu'il est important d'analyser un tel credo moral en relation avec la question de la citoyenneté en Égypte, non seulement parce qu'il valorise et responsabilise l'individu et répond ainsi à un désir de citoyenneté, mais aussi parce qu'il est peut-être à la base d'une sorte de citoyenneté « alternative » à celle que proposent les pouvoirs égyptiens. Or l'efficacité de cette « citoyenneté islamiste » dans la Jam'iyya al-shar'iyya est intimement liée aux fonctionnalités de ce type d'organisation au sein de l'ordre politique égyptien, et notamment de l'ordre politique local. En effet, les multiples espaces sociaux qui composent la Jam'iyya al-shar'iyya sur le plan local sont moins des lieux d'investissement de type religieux que de type politique d'accès à l'espace public, de construction notabiliaire et de participation sociale et politique. La Jam'iyya al-shar'iyya, comme bien d'autres organisations parapubliques en Égypte, a longtemps joué un rôle de relais de l'administration égyptienne au sein de la société, mais également de base de soutien pour le régime politique et notamment pour le parti au pouvoir, le Parti national démocratique. Les conseils d'administration des mosquées et filiales de la Jam'iyya al-shar'iyya sont des lieux de rencontres entre les fonctionnaires locaux de l'État égyptien et un ensemble de personnalités, de leaders et de notabilités locales. Ce qu'on appelle la base de la Jam'iyya al-shar'iyya est composée de ce type de personnalités qui délèguent des représentants à l'assemblée générale de la maison mère et qui, en 1990, ont voté pour les Frères musulmans. Nous essaierons de comprendre le nouveau langage citoyen introduit par les Frères musulmans dans leur direction, langage qui a contribué à extraire la Jam'iyya al-shar'iyya des « bras de l'administration égyptienne » et à retirer au PND un de ses réseaux de légitimation et de soutien au sein de la société.

Dans la première partie de l'article, nous tenterons de répondre aux questions suivantes : quelles sont l'histoire de la Jam'iyya al-shar'iyya et la doctrine de son fondateur, le cheikh Khattâb al-Subkî ? peut-on considérer que l'investissement des Frères musulmans en son sein est uniquement un choix opportuniste de militants politiques privés d'organisation ? quelles ont été les causes et les formes de l'instrumentalisation de la Jam'iyya al-shar'iyya par les pouvoirs publics égyptiens ?

Dans la deuxième partie, nous chercherons à comprendre les fonctionnalités de la Jam'iyya al-shar'iyya au sein de l'ordre politique égyptien en interrogeant certains des responsables locaux de cette organisation. Qui sont-ils ? Quelle est la nature de leur investissement au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya ? Quels sont les types d'acteurs sociaux que les Frères musulmans ont rencontrés dans la Jam'iyya al-shar'iyya ? Quels sont les enjeux politiques véritables du changement d'attitude des pouvoirs publics envers l'insertion des Frères musulmans dans la Jam'iyya al-shar'iyya ? Enfin, quelles sont les représentations politiques sous-jacentes aux différents discours reproduits et quels sont leurs liens avec la question de la citoyenneté ?

La troisième partie, enfin, tentera de répondre aux questions suivantes : quel est le nouveau langage utilisé par les Frères musulmans pour s'adresser à ces acteurs ? comment s'exprime « la citoyenneté alternative » qu'ils proposent

et quelles sont ses principales caractéristiques ? comment peut-on la situer par rapport à la citoyenneté telle qu'elle a pris forme en Europe ? est-elle une innovation islamiste ou bien s'agit-il d'une exploitation d'une représentation politique de soi déjà existante ?

La Jam'iyya al-shar'iyya entre Frères musulmans et pouvoirs publics

« [...] et si l'on considère que la prédication du cheikh al-Imâm al-Subkî est pionnière et qu'elle a précédé toutes les autres prédications qui lui ont succédé dans l'Égypte contemporaine... force est de conclure que les mouvements islamiques qui sont nés ultérieurement à la prédication du cheikh al-Imâm sont en fait un des fruits que ce dernier a plantés dans la société égyptienne [...]. C'est ainsi que les prédications islamistes postérieures sont arrivées à se développer dans un terrain qui a déjà été préparé [...] et c'est ainsi également que de grands groupements comme celui des Frères musulmans ont trouvé un répondant chez les jeunes et des prédicateurs dans le milieu des ulémas... Ce groupement n'aurait pas connu autant de rayonnement s'il lui avait fallu affronter ce que le cheikh al-Imâm a affronté [...] »¹⁰

'Abd al-Adhîm Hâmid al-Khattâb

Le changement d'attitude des pouvoirs publics égyptiens envers la Jam'iyya al-shar'iyya a en fait débuté en 1990 et s'est manifesté par la dissolution du conseil d'administration de la maison mère nouvellement élu et la nomination d'autorité d'un nouveau conseil d'administration purgé des Frères musulmans. Cette dissolution inaugura une période d'instabilité administrative au sommet de l'organisation liée à la plainte déposée par les Frères musulmans devant les tribunaux administratifs, et au fait que le conflit avec les pouvoirs publics s'est traduit, sur le plan interne, par une lutte entre les anciens et les nouveaux ou plutôt « les rénovateurs », comme se nomment les Frères musulmans. Les anciens sont les descendants naturels du fondateur de l'association et une partie de l'ancienne génération des adhérents de la Jam'iyya al-shar'iyya. Repliés dans le local historique de l'association à Darb al-Ahmar, ils considèrent qu'elle leur a échappé et qu'ils sont les seuls habilités à désigner son président qui doit nécessairement être le plus âgé des ulémas de l'association. Outre cette question autour de la base de légitimation du président, le conflit a également porté sur la question de la politisation de l'association, et les rénovateurs ont été accusés par les anciens de remettre en cause sa vocation principale qui est d'ordre religieux strict.

Il est pourtant faux de croire que la politisation de la Jam'iyya al-shar'iyya est un simple effet de son investissement par les Frères musulmans. Tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt, la Jam'iyya al-shar'iyya a été l'objet d'une instrumentalisation aussi bien de la part des pouvoirs publics égyptiens que de la part des Frères musulmans. Pour comprendre les causes profondes de cette double instrumentalisation, il importe de présenter l'histoire de la Jam'iyya al-shar'iyya, les missions que lui a assignées son fondateur, la doctrine de ce dernier et de les replacer dans le cadre des mutations idéologiques, politiques et religieuses du début du siècle, principalement dans le cadre de ce qu'on appelle le réformisme musulman.

10. Al-Khattâb 'Abd al-Adhîm Hâmid (1985 : 11).

Longtemps, le cheikh Khattâb al-Subkî et son association ont symbolisé le conservatisme religieux, le fondamentalisme et le légitimisme politique. C'est en effet l'image que la Jam'iyya al-shar'iyya a donné d'elle-même pendant toute la période de l'entre-deux-guerres. Pourtant, certains éléments de la biographie de son fondateur ne laissent pas présager cela : ils montrent l'aspect frondeur de sa personnalité.

Le cheikh al-Subkî est né en 1874 à Subkî al-Ahad dans le gouvernorat de Ménoufia, d'une famille de notables et d'un père *'umda* (maire du village). Il n'était pas destiné à devenir un uléma. Son père avait opéré un partage des rôles pour sa descendance masculine. Trois d'entre eux devaient se consacrer aux sciences religieuses et étudier à al-Azhar et les autres devaient se consacrer aux travaux agricoles pour pouvoir le remplacer dans la gestion de leurs propriétés. Le cheikh Subkî faisait partie de la deuxième catégorie et, selon son hagiographe, il serait resté illettré jusqu'à l'âge de vingt ans et aurait appris à lire et à écrire grâce au répétiteur de son propre neveu. Le pèlerinage à La Mecque qu'il effectua à l'âge de dix-sept ans avec sa famille eut sur lui un effet indéniable et l'amena à s'intéresser à la religion. Il adhère à la confrérie des Khalwâtiyya et accomplit les sept étapes de l'initiation soufie. Il obtient rapidement la *ijâza* qui lui permet de former à son tour de nouveaux adeptes. Pourtant, face aux questions que lui posent ces derniers, il prend conscience de son ignorance en matière de religion et part rejoindre son frère au Caire pour étudier à al-Azhar malgré l'opposition de son père, son âge avancé, le fait qu'il était déjà marié et avait un enfant. Il obtient la *'âlamîyya* et rédige un certain nombre d'ouvrages qui explicitent sa doctrine.

En fait, pour comprendre la doctrine du cheikh al-Subkî et notamment les points de divergences avec Muhammad 'Abduh, il importe de rappeler que le fondateur de la Jam'iyya al-shar'iyya intègre al-Azhar au moment où l'institution religieuse est en proie aux réformes modernisatrices inspirées justement par ce dernier, qui fut nommé en 1899 mufî al-Dyâr. De nouvelles matières sont introduites dans le cursus universitaire azhari : l'histoire, la géographie, l'algèbre et l'ingénierie aux côtés des sciences religieuses ; les modalités éducatives qui avaient cours à l'époque en son sein ainsi que le système de transmission du savoir sont transformés. Alors qu'auparavant, la *ijâza* était octroyée directement de maître à élève dans le ou les cercle(s) d'apprentissage que fréquentait l'étudiant, la réforme imposa un nouveau diplôme, la *'âlamîyya* dont l'obtention était liée à un examen sélectif devant une commission de cheikhs et était visée par le khédive (Zéghal, 1996). Ces réformes ayant pour but de moderniser l'enseignement religieux et de le « rationaliser » portent en elles également une dimension politique d'étatisation de l'enseignement religieux, car le diplôme azhari devient ainsi un diplôme délivré par l'État. Or le cheikh al-Subkî, au moment de la mise en place des réformes, avait déjà commencé à enseigner à al-Azhar et avait publié de nombreux ouvrages qui explicitaient sa doctrine. Il fut donc obligé d'arrêter l'enseignement et de se présenter devant la commission d'octroi de la *'âlamîyya* qu'il finit par obtenir. Les réformes de Muhammad 'Abduh ont rencontré l'opposition de la majorité des ulémas de l'époque, et l'un des chefs de file de ces ulémas est le cheikh Illich qui n'est autre que le professeur et le père spirituel du cheikh al-Subkî (Zéghal, 1996). Par conséquent, le cheikh al-Subkî a fait partie de ces ulémas qui se sont opposés à Muhammad 'Abduh et qui ont été taxés

d'archaïsme, de conservatisme et de passéisme. Sa biographie montre par ailleurs les multiples démêlés qu'il a connus avec la hiérarchie azhari de son époque : il fut tour à tour taxé de wahhabisme ¹¹, accusé de se prendre pour le mahdi attendu et de vouloir semer la *fitnâ* ¹² au sein de la communauté musulmane, à cause de la tenue vestimentaire qu'il prônait pour ses adeptes. Il fut mis à la retraite prématurément et son propre fils, le cheikh Amîn Mahmûd Muhammad Khattâb al-Subkî qui lui a succédé à la tête de la Jam'iyya al-shar'iyya de 1933 à 1967, a lui aussi été exposé à des tracasseries pendant sa formation à al-Azhar.

La biographie du cheikh Subkî al-Khattâb nous permet également de mieux comprendre les critiques que ce dernier a portées contre la hiérarchie azhari de l'époque. Sa doctrine est une critique de l'éloignement de la religion que les réformes modernisatrices d'al-Azhar renforcent. Pour lui, les ulémas azharis ont failli à leur mission pour trois raisons : ils n'appliquent pas eux-mêmes les préceptes divins, ils font preuve de laxisme par rapport aux mauvaises habitudes et pratiques religieuses des musulmans, et surtout ils ne remplissent pas leur devoir de propagation de la religion au sein de la population : c'est en effet la principale vocation de l'association qu'il a fondée en 1913 : la Jam'iyya al-shar'iyya pour l'entraide des serviteurs de la sunna muhammadiyya.

Fonder des mosquées, former des prédicateurs selon les principes religieux définis par le cheikh Subkî al-Khattâb et surtout communiquer et enseigner la religion « vraie » à toute la société sont les raisons d'être de la Jam'iyya al-shar'iyya. Il s'agissait donc, d'une certaine manière, de dispenser l'enseignement religieux « strict » qu'al-Azhar n'assumait plus, car remis en cause dans ses missions éducatives par les créations des écoles modernes. La vocation de la Jam'iyya al-shar'iyya peut ainsi être interprétée comme une sorte de réaction défensive de la part d'azharis remis en cause dans leur prestige et dans l'une de leurs missions traditionnelles : l'éducation et la formation religieuse de la société. Mais cette interprétation, juste, est insuffisante pour comprendre la mission que le cheikh al-Subkî a fixée à la Jam'iyya al-shar'iyya. En effet, plus que l'enseignement de la religion « vraie » à la société, il s'agissait également d'une sorte d'entreprise de « démocratisation » ou plutôt de « vulgarisation », « popularisation » de la religion dans le sens où il fallait faire en sorte de rendre accessible la religion à tout un chacun, notamment aux couches défavorisées et aux paysans, afin qu'elle ne soit plus une prérogative réservée aux hommes de religion.

Et c'est peut-être dans cette sorte de « popularisation » de la religion que se trouve l'un des secrets de la rencontre avec les Frères musulmans dans les années soixante-dix. Ces derniers s'étaient attelés à ce que l'on a appelé « l'islamisation par le bas » et à tout le travail de prédication et de conscientisation religieuse de la société.

Cette prédication ou cette *da'wa* « avant l'heure » qui a caractérisé la Jam'iyya al-shar'iyya pendant l'entre-deux-guerres, était une *da'wa* sans politique contrairement à l'association des Frères musulmans qui, fondée en

11. Certains aspects de la doctrine du cheikh al-Subkî sont en effet proches de la doctrine wahhabite : la critique du soufisme, du culte des saints et également son refus de la *bid'a* (innovation blâmable car ne reposant pas sur un texte sacré certain), etc.

12. *Fitnâ* signifie discorde, division, etc.

1928, revendiquait clairement sa participation au politique et également la fondation d'un État islamique.

Comment interpréter un tel positionnement de la Jam'iyya al-shar'iyya par rapport au politique alors que son fondateur, le cheikh al-Subkî, fut un militant nationaliste contre l'occupation anglaise. Il fut arrêté par la police en 1914 et mis en résidence surveillée pendant trois ans pour « contacts » avec une « puissance étrangère » : la Turquie, et il participa à la préparation de la révolution de 1919. De même, son maître et père spirituel, le cheikh Illich, fut l'un des trois ulémas, aux côtés de Muhammad 'Abduh, qui émirent la *fatwa* qu'obtint Urabi pour légitimer la déposition du khédivé Tawfiq.

En fait, l'éloignement du cheikh al-Subkî de la « chose politique » pourrait être interprété dans le cadre des mutations du nationalisme égyptien qui, à partir de 1922, avait perdu son caractère panislamiste et pro-ottoman et s'était laïcisé et modernisé avec la montée en puissance du Parti Wafd - qui occupera le devant de la scène politique jusqu'à la révolution de 1952. L'attitude du cheikh al-Subkî rejoint en fait celle de tous les azharis de son époque qui ne se retrouvaient plus dans le nouveau nationalisme perpétuant le travail de modernisation entamé par Muhammad 'Abduh et qui les a marginalisés par rapport à leurs missions éducatives et juridictionnelles, favorisant ainsi leur rapprochement avec le roi (Zéghal, 1996).

C'est cet éloignement de la politique ou plutôt la prudence ou le légitimisme politique qui ont différencié la Jam'iyya al-shar'iyya de l'association des Frères musulmans pendant toute cette période. Sayyid 'Uways nous rapporte que Hasan al-Banna était en contact avec les cheikhs de la Jam'iyya al-shar'iyya, mais leurs positions étaient clairement divergentes :

« [...] Lui (Hasan al-Banna) et ses partisans donnaient la priorité à des choses qui nous semblaient devoir venir après l'éradication des innovations et la restauration des croyances droites [...]. Nous appelions à la réforme sociale et à la formation du citoyen vertueux fondées sur une expérience construite de la réalité vivante et sur les enseignements de la religion musulmane véridique ; ils cherchaient eux à se saisir du pouvoir comme préalable à la réalisation de leurs objectifs [...] » (Sayyid 'Uways, 1989 : 199-200).

Cette réflexion montre que, d'une certaine manière, les deux groupes partageaient sur le fond un même objectif, mais qu'ils divergeaient quant aux méthodes pour y arriver.

À partir de là, ne peut-on pas poser l'hypothèse selon laquelle l'investissement des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya répondrait, au cours des années soixante-dix, au croisement de deux idéologies qui, malgré un rapport radicalement différent au politique, partageaient un objectif « globalement » similaire : l'islamisation de la société ou la réforme de la société par l'application de la Loi islamique¹³ ? L'islamisation de la société

13. Il ne s'agit là évidemment qu'une des causes de l'investissement des Frères musulmans. Il existe d'autres causes et motivations, de l'ordre de l'opportunité et de l'intérêt notamment : la bonne réputation de la Jam'iyya al-shar'iyya dans la société égyptienne, son type d'organisation et le fait qu'elle soit une association privilégiée par les pouvoirs publics, etc. Ces derniers arguments apparaîtront dans la suite de l'article. De même, il est fort possible qu'il y ait un accord explicite à ce propos entre la direction des Frères musulmans et les dirigeants égyptiens. Mais il ne s'agit là que d'une simple hypothèse.

prônée par les Frères musulmans, à partir de 1928, devait intervenir à la suite de l'instauration d'un État islamique qui appliquerait la sharia. Les membres de la Jam'iyya al-shar'iyya, eux, refusaient catégoriquement tout investissement dans la vie politique, mais ils mettaient déjà en œuvre une islamisation de la société grâce au travail de prédication et de transmission de la religion dans leurs mosquées et leurs prêches. Le changement de stratégie des Frères musulmans au cours des années soixante-dix, qui ont opté pour « l'islamisation par le bas » avant « l'islamisation par le haut », les a peut-être fait rencontrer les militants de la Jam'iyya al-shar'iyya sur un objectif devenu quasiment identique. Et c'est ce qui pourrait en partie expliquer qu'il n'y a pas eu d'investissement massif des Frères musulmans dans la Jam'iyyat Ansâr al-sunna al-muhammadiyya qui pourtant prônait une doctrine assez proche de celle de la Jam'iyya al-shar'iyya. Outre son allégeance politique saoudienne qui, dans les années soixante-dix, était une des principales causes de sa mauvaise réputation au sein des militants islamistes, la Jam'iyyat Ansâr, née en 1927 et réputée pour son wahhabisme, ne s'est véritablement investie dans la prédication religieuse dans la société que sous l'effet des récentes mutations idéologiques de sa clientèle azhari (Zéghal, 1996) et elle demeure préoccupée jusqu'à aujourd'hui par l'institution azhari qu'elle souhaite placer dans le giron de l'Arabie Saoudite.

Si la prédication « avant l'heure » de la Jam'iyya al-shar'iyya a été l'une des causes profondes de l'investissement des Frères musulmans en son sein, l'on peut également dire que c'est sa « prédication sans politique » qui a fait de cette organisation l'objet de toutes les sollicitations des pouvoirs publics et de l'octroi de privilèges à partir des années soixante-dix, afin que cette organisation proche des pouvoirs publics récupère la « demande d'islam » et le « réveil de l'islam » liés notamment à la défaite de 1967 qui signala l'échec flagrant du nationalisme nassérien.

Mais avant d'explicitier les causes et les formes de l'instrumentalisation de la Jam'iyya al-shar'iyya et des Frères musulmans à partir de Sadate, il faut noter que dès la révolution de 1952, la Jam'iyya al-shar'iyya a opéré un passage au politique, avec notamment le télégramme que les dirigeants de l'association envoient aux Officiers libres et qui demande tout bonnement l'application de la Loi islamique en Égypte :

« La nécessité de puiser dans les lois du Coran et de la *sunna* [tradition du prophète] ; la réforme du premier cycle d'enseignement secondaire de façon à ce que l'élève apprenne le Coran dans son entier plutôt que d'apprendre une langue étrangère ; l'obligation pour tous les fonctionnaires de respecter les prescriptions divines notamment la prière et le jeûne du mois de ramadan ; l'organisation par l'État de la collecte de la *zakât* [aumône islamique] ; le retrait des innovations blâmables et des balivernes qui se répandent dans les mosquées et les mouleds ; la diffusion parmi les musulmans de l'esprit de travail à travers le Coran et la *sunna* ; l'arrêt de la prostitution ; l'interdiction de l'alcool aussi bien pour les consommateurs que pour les vendeurs musulmans ou chrétiens ; l'interdiction du tabac et ce qui s'y apparente ; l'emprisonnement de toutes les femmes impudiques musulmanes ou chrétiennes, car toutes les religions célestes recommandent à la femme la pudeur et la décence ; l'interdiction du prêt à intérêt aussi bien dans les structures gouvernementales que non gouvernementales ; la fermeture des théâ-

tres, des dancings et des lieux de distraction ; l'interdiction des mouleds ; l'interdiction pour les femmes d'entrer dans les cimetières et de suivre les processions des enterrements, etc. ».

Cette revendication de la Loi islamique, certainement encouragée par les alliances politiques que les Officiers libres avaient passées avec les Frères musulmans avant la révolution de 1952, et par l'imprécision de l'idéologie des Officiers libres à leurs débuts, montre également la polarisation des dirigeants de la Jam'iyya al-shar'iyya de l'époque sur les questions strictement religieuses et sur les questions de mœurs et de comportement individuel des Égyptiens.

La défaite de 1967 a marqué une étape importante dans la vie de l'association, caractérisée par la nomination à sa tête en 1967 d'un officier de l'armée, 'Abd al-Rahmân Muhammad Amîn et par la dissolution de l'association des Ansâr et le fusionnement des biens et des mosquées de cette dernière, avec ceux de la Jam'iyya al-shar'iyya¹⁴. De manière apparemment paradoxale, la nomination de cet officier – qui l'a présidée jusqu'en 1979 – la renforça de manière considérable, notamment par la fondation d'un institut de formation des prédicateurs dont elle avait besoin dans ses mosquées et qui lui était rattaché. Cette mainmise de l'administration sur la Jam'iyya al-shar'iyya en fit graduellement une organisation parapublique, ce qui répondait au souci des pouvoirs publics de contrôle des divers espaces de manifestation du religieux, réactivé par la défaite de 1967.

Mais c'est surtout avec l'arrivée de Sadate au pouvoir que l'instrumentalisation de la Jam'iyya al-shar'iyya par les pouvoirs publics s'est le plus manifestée. Elle poursuivait plusieurs objectifs : d'une part, faire de la Jam'iyya al-shar'iyya un rempart contre l'islamisme extrémiste en y favorisant l'entrée des représentants de l'islamisme modéré, les Frères musulmans, et, d'autre part, en faire une des principales organisations religieuses qui mette en œuvre la nouvelle politique sociale liée aux réductions drastiques des dépenses de l'État et qui encourage la bienfaisance « au nom » de l'islam et de l'évergétisme religieux.

Sur le plan de la prédication, outre la multiplication des centres de formation des prédicateurs – on en compte neuf aujourd'hui – et son encouragement à fonder des instituts azharis, la Jam'iyya al-shar'iyya a été considérée par les pouvoirs publics comme une sorte d'organisation dépendante du ministère des Affaires religieuses chargée de récupérer et de gérer les mosquées privées construites par les citoyens égyptiens et dont le nombre a augmenté de façon vertigineuse dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Cette augmentation est liée aussi bien au « retour à l'islam » qui a suivi la défaite de 1967 qu'aux privilèges fiscaux dont bénéficiaient les constructeurs d'immeubles qui en réservaient une partie pour faire un lieu de culte. Or l'une des principales inquiétudes des pouvoirs publics est que nombre de constructeurs de mosquées privées les abandonnent, car ils n'ont pas les moyens de les entretenir et de payer le personnel. Leur transformation en « biens vacants » les rend attractives pour les militants islamistes extrémistes. Or le ministère des

14. Outre la nomination d'un officier à sa tête, Nasser a dissous l'association des Ansâr en la « fusionnant » avec la Jam'iyya al-shar'iyya. Cette interdiction des Ansâr est liée à la crise des relations entre Nasser et l'Arabie Saoudite lors de l'expédition militaire égyptienne au Yémen.

Affaires religieuses n'a pas les moyens de les prendre en charge et ne dispose pas de suffisamment de fonctionnaires prédicateurs et préposés à l'entretien pour les déléguer dans les mosquées privées. La Jam'iyya al-shar'iyya a donc été encouragée à récupérer ces mosquées pour y prendre en charge la prédication et en faire des centres dispensant des services éducatifs, sanitaires et sociaux. Pour l'encourager dans cette entreprise, en 1971, la décision a été prise de ne pas inclure les mosquées de la Jam'iyya al-shar'iyya dans les « nationalisations de mosquées » entreprises par le ministère des Waqfs. Cette décision a été prise au moment où le ministère des Affaires religieuses avait à sa tête le fameux cheikh 'Abd al-Halîm Mahmûd qui présida al-Azhar de 1973 à 1978 et qui se distingua notamment par sa revendication de l'application de la Loi islamique en Égypte ¹⁵.

Outre les mesures qui concernent les Affaires religieuses, le ministère des Affaires sociales a également considéré la Jam'iyya al-shar'iyya comme l'une des principales associations religieuses accomplissant des activités de type social. La Jam'iyya al-shar'iyya a ainsi été considérée comme une « association d'utilité publique » signifiant par là son statut d'organisation parapublique ou para-administrative. Outre le fait qu'elle a bénéficié, à l'instar des autres associations religieuses, de tout l'arsenal de dispositions fiscales d'encouragement et d'exonérations diverses mis en place par le ministère, son statut « d'utilité publique » protège ses biens d'éventuelles confiscations. De même, les filiales de la Jam'iyya al-shar'iyya ont été les associations qui ont le plus bénéficié de dons de terrains de la part des gouverneurs, de la délégation de fonctionnaires et de diverses autorisations administratives nécessaires à ses activités : autorisation de construire, ouverture de dispensaires, d'écoles, reconnaissance officielle de ses bureaux et de ses filiales, etc. Le rapprochement politique avec les pays du Golfe a également facilité cette nouvelle politique sociale et ces derniers ont été invités à faire des dons pour développer les complexes islamiques bâtis autour des mosquées. La Jam'iyya al-shar'iyya a été l'une des principales bénéficiaires de ces dons du fait, notamment, de son statut quasi administratif qui rassure les riches donateurs des pays du Golfe.

Cette double instrumentalisation dont la Jam'iyya al-shar'iyya a été l'objet a eu pour résultat de la renforcer considérablement. De 1981 à nos jours, la Jam'iyya al-shar'iyya a quasiment doublé de volume. Elle est passée de 180 filiales et 2 200 mosquées à 347 filiales dont dépendent 492 bureaux et 6 000 mosquées, et une bonne partie de ses unités disposent d'annexes sociales, éducatives et sanitaires.

Sur le plan politique, tout au long des années quatre-vingt, la présence des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya n'a pas semblé poser de problèmes au pouvoir politique égyptien, et les analystes de la scène politique égyptienne ont pu observer que les Frères musulmans ont, de cette manière, plus servi le régime politique égyptien qu'ils ne l'ont vraiment remis en cause. Leur investissement dans la prise en charge des problèmes sociaux de la société égyptienne des années soixante-dix et quatre-vingt a d'une

15. La biographie rapportée par Malika Zéghal du cheikh ? Abd al-Halîm Mahmûd montre que la doctrine de ce dernier est très similaire à celle du cheikh al-Subkî. Il est fort probable qu'il ait été un proche de la Jam'iyya al-shar'iyya.

certaine manière constitué un recours précieux pour les pouvoirs publics qui s'étaient engagés dans la libéralisation de l'économie égyptienne et dans la réduction des dépenses sociales. De même, au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya, les Frères musulmans jouaient les rôles qui leur étaient « assignés » par les pouvoirs publics : maintien de l'ordre dans les mosquées et lutte contre l'extrémisme.

C'est ainsi que le seul différend entre les pouvoirs publics et la Jam'iyya al-shar'iyya a été provoqué, en 1981, par l'arrivée, à la tête du conseil d'administration de la filiale d'Assiout, de la tendance extrémiste du mouvement islamique, ce qui justifia sa dissolution et la mise sous tutelle de la mosquée qui en dépendait par le ministère des Affaires religieuses. Pour se démarquer de la tendance extrémiste, le président de la Jam'iyya al-shar'iyya de l'époque, 'Abd al-Latif Muchtahrî, publia un ouvrage pour confirmer les positions modérées de l'association face aux pouvoirs publics. Cet ouvrage s'intitule *Ceci est notre prédication* et l'un de ses paragraphes a pour titre : « L'islam a-t-il été fondé par l'épée ? ».

« On voit dans les mosquées certains prédicateurs faire leur prône, depuis le minbar, l'épée à la main – épée généralement en bois. Quand on leur demande pourquoi, ils répondent que c'est une façon de signifier que l'islam a été fondé par l'épée et qu'il est une religion de la force [...] Chers frères, l'islam n'a pas gagné *par* l'épée, mais *contre* l'épée et le Coran réitère maintes fois l'appel à la paix [...]. L'islam est la religion de la sagesse et de la période présente. Quant aux guerres qui datent de la fondation de l'islam, elles se justifiaient par trois causes : la défense de soi, la réponse à l'agression et l'infidélité au serment [...] »

Cette mise au point du président de la Jam'iyya al-shar'iyya de l'époque est également liée à l'interdiction en 1981 de la revue de l'association, *al-Itisâm*, dans laquelle les Frères musulmans écrivaient des articles de plus en plus contestataires contre les pouvoirs publics (Keppel, 1984). Il est vrai que ces deux événements, la dissolution du conseil d'administration de la filiale d'Assiout et la suppression d'*al-Itisâm* ont eu lieu à la fin du régime de Sadate qui a vu naître, suite notamment à son voyage à Jérusalem et à la signature des accords de Camp David, une tension très vive entre le pouvoir égyptien, le mouvement islamique et de manière plus générale, l'ensemble de la classe intellectuelle et politique égyptienne.

Par contre, sous la présidence de Moubarak tout au long des années quatre-vingt, peu de problèmes sont apparus entre les pouvoirs publics et la Jam'iyya al-shar'iyya, rendant surprenante et problématique, en 1990, la dissolution du conseil d'administration de la maison mère conquis par les Frères musulmans. Cette décision est intervenue au moment où les signes du conflit futur entre les Frères musulmans et le régime ne s'étaient pas manifestés. Les Frères contrôlaient une partie importante des organisations de la société égyptienne, notamment le syndicat des médecins, des avocats, des ingénieurs et des pharmaciens, sans compter le fait que, sur le plan politique, ils participaient aux différentes élections nationales et locales et leur non-participation aux élections législatives de 1990 était de leur propre fait, et non quasi imposée par les pouvoirs publics comme en 1995.

La brutale dissolution du conseil d'administration ne semble pas non plus liée au comportement des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-

shar'iyya. Sur le plan national, ces derniers ne semblent pas s'être distingués par une attitude particulièrement extrémiste. Ainsi, dans le conflit qui les a opposés aux descendants historiques du fondateur de la Jam'iyya al-shar'iyya, les Frères musulmans ne remettaient pas en cause la nécessité pour le président de l'association d'être un savant en matière de religion. Leur propre candidat, le cheikh Muhammad Fâïd était un cheikh azhari ayant longtemps enseigné en Arabie Saoudite, s'étant distingué par son engagement politique sous Nasser et Sadate et par ses articles antigouvernementaux qui lui ont valu son renvoi de l'unité des études et recherches d'al-Azhar. Mais les Frères musulmans estimaient également que cette légitimation religieuse devait être accompagnée d'une légitimité « démocratique » sur la base du vote des adhérents de l'association.

De même, sur le plan des activités de la Jam'iyya al-shar'iyya et de ses méthodes de travail, les Frères musulmans se sont distingués par un certain nombre d'attitudes qui ne justifient pas pour autant une telle décision. Ainsi, ils ont été à l'initiative d'un important projet social devenu aujourd'hui une des marques principales de la Jam'iyya al-shar'iyya : le projet de Kafâlat al-Yatîm (projet de prise en charge de l'orphelin). Sur le plan organisationnel, ils se sont également signalés par de nouvelles pratiques de gestion et d'organisation caractérisées par une volonté centralisatrice, planificatrice et pour tout dire « rationalisante ». La volonté « rationalisante » s'exprime par le biais de nouvelles expressions qui émaillent les documents de la Jam'iyya al-shar'iyya à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt : le « sérieux », la « compétence », la « discipline », la « réflexion », « les études », etc. Elle s'exprime surtout par le fait que tout type d'activité doit être pensé, réfléchi et doit respecter des principes clairs et des objectifs définis. Il s'agit d'un constat général sur les méthodes d'action des islamistes un peu partout dans le monde et qui alimentent les propos sur leur aspect « modernisateur ».

Ainsi, à propos de la collecte d'argent, il est rappelé dans les différents documents que la Jam'iyya al-shar'iyya ne collecte pas d'argent de manière anarchique : « ...elle commence par étudier les besoins sociaux des musulmans, propose des solutions pour les résoudre, met en place les projets puis les soumet aux musulmans, et ce sont eux qui choisissent les types de projets qu'ils souhaitent financer en fonction de leur conscience et de leurs convictions ». De même, un document interne de la Jam'iyya al-shar'iyya s'intitule : « La démarche de la Jam'iyya al-shar'iyya : pensée et application ».

Sur le plan organisationnel et fonctionnel, la Jam'iyya al-shar'iyya est une énorme association extrêmement décentralisée. Les filiales de l'association sont indépendantes juridiquement et financièrement, de même les relations entre les filiales et entre les filiales et la maison mère sont très distendues. Chaque filiale était plus en relation avec la direction des Affaires religieuses et sociales de son gouvernorat qu'elle ne l'était avec le siège de la maison mère de la rue al-Jalâ' en plein centre du Caire. Jusqu'à aujourd'hui par ailleurs, les réalités et les activités des différentes filiales de la Jam'iyya al-shar'iyya sont très diversifiées. Tout dépend des personnes présentes dans les conseils d'administration, de leur vision des choses, de leurs statuts sociaux et des types de relations qu'elles tissent dans la société et avec l'appareil d'État sur les plans national et local. Les Frères musulmans se sont distingués par une volonté « centralisatrice » qui s'est exprimée par le fait qu'ils ont initié, au

niveau de la maison mère, un certain nombre de projets sociaux, à charge pour les différentes filiales de les mettre en pratique sous le contrôle et avec l'aide de la maison mère.

Tels sont les quelques apports que les Frères musulmans ont effectués au sein de cette organisation et ils ne semblent pas justifier la nouvelle attitude des pouvoirs publics à leur égard. Comment expliquer alors la brutale dissolution du conseil d'administration de la maison mère en 1990, prémonitoire de l'ensemble des décisions politiques visant à remettre en cause la présence des Frères musulmans non seulement dans la Jam'iyya al-shar'iyya, mais aussi dans l'ensemble des institutions et organisations de la société égyptienne où ils se sont affirmés dans les années quatre-vingt, et principalement dans les syndicats ?

Pour comprendre les enjeux politiques véritables de l'assemblée générale de 1990, il importe de s'interroger sur les fonctionnalités de la Jam'iyya al-shar'iyya au sein de l'ordre politique égyptien, notamment de l'ordre politique local. Quels sont les types d'acteurs qui composent ce qu'on appelle la base de la Jam'iyya al-shar'iyya ? Quel sens donnent-ils à leur investissement au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya ? Quelle image des Frères musulmans véhiculent-ils ? Afin de répondre à ces questions, il nous a semblé important de donner la parole à certains acteurs qui font partie de ce millier de délégués¹⁶ qui ont composé la fameuse assemblée générale de 1990 et dont la majorité a voté pour les candidats des Frères musulmans. Tel sera l'objet de la deuxième partie de cet article.

La Jam'iyya al-shar'iyya par le bas : bienfaisance, prédication ou citoyenneté ?

Cette partie repose sur sept entretiens menés auprès d'acteurs de la Jam'iyya al-shar'iyya, responsables à différents titres de sept filiales situées dans les gouvernorats du Caire et de Ménoufia. Les entretiens (reproduits de manière quasi exhaustive en annexe, à la fin de l'article) ont eu lieu en mars et avril 1998, c'est-à-dire en pleine période de « reflux », sur la scène politique et sociale égyptienne des Frères musulmans en proie aux importantes mesures répressives prises à leur encontre, et dont le prétexte fut l'attentat raté contre le président Moubarak à Addis Abbéba, en 1995. Certains des entretiens ont été menés en collaboration avec un chercheur égyptien¹⁷ ; ils ont été effectués en fonction des contacts qu'il a été possible de nouer et qui ont été facilités par un certain nombre de médiateurs, notamment des journalistes et des chercheurs égyptiens¹⁸. Ils n'ont évidemment pas la prétention d'être représentatifs. Il ne s'agit pas ici de tracer le portrait type de ce que serait aujourd'hui un responsable local de la Jam'iyya al-shar'iyya. Il s'agit d'entretiens semi-directifs qui initialement posaient deux questions simples : pour-

16. L'assemblée générale de renouvellement des instances dirigeantes de la Jam'iyya al-shar'iyya au niveau national est formée de 3 représentants pour chacune des 347 filiales.

17. 'Alâ' 'Arafât, jeune historien égyptien et membre du CEDEJ. Qu'il soit vivement remercié de sa très précieuse collaboration.

18. Nous remercions tous ces médiateurs, notamment Magdi KorKor, journaliste et Ayman 'Abd al-Wahâb, chercheur au Centre politique et stratégique d'al-Ahrâm.

quoi êtes-vous à la Jam'iyya al-shar'iyya et que fait la filiale de la Jam'iyya al-shar'iyya dont vous êtes un des responsables ? En effet, il s'agissait pour le chercheur de faire la connaissance de certains des acteurs afin de comprendre les motivations de l'investissement individuel au sein de cette organisation, et la nature de cet investissement. Les réponses ont fort heureusement largement dépassé un tel questionnement.

Les entretiens ont une valeur informative aussi bien sur ce qu'est la Jam'iyya al-shar'iyya sur le plan local que sur ses acteurs actuels et, plus largement, sur l'ordre politique local égyptien et les pratiques politiques égyptiennes. Mais leur plus grande valeur réside dans le fait qu'ils présentent au lecteur les manières de dire, penser et se représenter le politique, aujourd'hui, en Égypte.

Nous avons sélectionné et tenté d'analyser certains des éléments qui nous semblent les plus importants par rapport à un double objectif. Le premier concerne le changement d'attitude des pouvoirs publics égyptiens envers la présence des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya ; le second concerne les représentations et les significations politiques sous-jacentes aux discours des acteurs de la Jam'iyya al-shar'iyya afin de tenter de comprendre les raisons profondes de l'efficacité du message islamiste sur la citoyenneté.

L'objectif initial de la reproduction des discours de sept acteurs de la Jam'iyya al-shar'iyya était donc de montrer la diversité des modes d'insertion et d'appartenance des individus au sein de cette organisation, de leurs discours et de leurs pratiques. Il s'agissait de découvrir la part strictement locale, individuelle des enjeux et des conflits au sein des multiples espaces sociaux qui constituent la Jam'iyya al-shar'iyya. Les personnages qui se donnent à voir à travers leurs discours - le vieux cheikh K. pour qui la Jam'iyya al-shar'iyya est la seule raison d'être et le cheikh S. qui s'est « échappé du gouvernement » et qui attend « l'attaque généralisée contre l'État » - sont en effet très différents. Les raisons pour lesquelles ils appartiennent à la Jam'iyya al-shar'iyya sont loin d'être similaires, entre l'azhari qui ne s'intéresse qu'à l'orphelin et qui se moque de la politique et ceux pour qui « la politique c'est la vie » ou qui estiment que « tout est politique ». Il n'empêche qu'à partir de ces discours, certaines « lignes de force » transversales peuvent être mises en exergue.

Si l'on raisonne en termes de « fonctionnalités » de la Jam'iyya al-shar'iyya dans l'ordre politique et social égyptien, on peut alors dire qu'elle constitue un mode d'accès à l'espace public et politique et une zone d'intermédiation entre l'ordre social et l'ordre administratif ou étatique. D'après les discours des acteurs de la Jam'iyya al-shar'iyya, on perçoit, en filigrane, une certaine représentation politique de soi et une sorte de citoyenneté « informelle ».

La première remarque a trait à la politisation des propos de l'ensemble des sept acteurs qui se réfèrent à la politisation des enjeux de la Jam'iyya al-shar'iyya. Peut-on considérer que ce soit simplement l'effet de « l'entrisme » des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya ? C'est loin d'être certain. En fait, la politisation des propos est liée principalement, comme l'ont parfaitement montré les entretiens, au fait que les multiples espaces sociaux que sont les conseils d'administration des mosquées et des filiales de la

Jam'iyya al-shar'iyya constituent un des modes d'accès à l'espace public et politique en Égypte. Les différents acteurs qui se sont exprimés ont montré comment la participation aux instances dirigeantes de la Jam'iyya al-shar'iyya constitue un mode, parmi bien d'autres, de mobilité sociale, de construction notabiliaire, d'accès à l'espace public et politique à des couches sociales très diversifiées. Le cheikh K. est un ancien repasseur, son activisme au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya lui vaut le titre valorisant de « cheikh » ; F., militant du Parti national démocrate (PND), est un ancien ouvrier, fils de syndicaliste, son insertion au sein de la Gamia lui a permis de se faire élire au conseil populaire local de son quartier ; le Frère musulman, Muhammadī 'Abd al-Maqsūd, qui est parvenu à se faire élire président du conseil populaire local de son quartier, est également à l'origine un simple employé d'usine. Enfin, le cheikh R., objet de toutes les jalousies, est un ancien ouvrier qui a failli devenir député PND à l'Assemblée du Peuple. Il ne s'agit pas là évidemment d'une constatation particulière à la Jam'iyya al-shar'iyya. L'investissement dans le « travail public » au sein des multiples organisations et associations en Égypte, ou ailleurs, facilite de manière générale la mobilité et la construction d'une notabilité sociale et politique sur les plans local ou national. Un tel phénomène prend toutefois un relief particulier en Égypte, et plus généralement dans les pays où l'expression ou la participation politique « normale » sont l'objet de contraintes et de restrictions de la part des pouvoirs publics.

Les entretiens montrent ainsi comment, aujourd'hui en Égypte, se construisent les notabilités sociales dans les quartiers et les villages et comment elles peuvent se transformer en notabilité politique, voire en mandat politique d'élu. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui en Égypte le « candidat pourvoyeur de services » par rapport au candidat à un mandat politique qui se présente sur la base d'un programme ou d'une idéologie politiques (Ben Néfissa S., 1997a). Ce phénomène, qui a toujours existé en Égypte, a pris toutefois un relief particulier ces dernières années, notamment avec le recul du processus de démocratisation qui s'est manifesté lors des dernières élections législatives de 1995 et locales de 1996. L'éviction des islamistes de la scène politique a contribué à créer une sorte d'absence générale de débat politique ou idéologique. Mais le phénomène du « candidat pourvoyeur de services » est principalement à relier aux types de fonctions qu'ont les élus politiques en Égypte. Médiateurs entre la population et l'appareil administratif et politique, leur légitimité locale se bâtit sur leur réputation qui elle-même repose sur la démonstration concrète de leur utilité. On peut également les considérer comme un « patron » supplémentaire, dans un système de relations sociales dominées par le clientélisme et les rapports de dépendance et d'inégalité entre dominants et dominés, « grands » et petits.

Or la Jam'iyya al-shar'iyya est l'un des espaces, parmi bien d'autres, qui permettent la construction d'une position notabiliaire, notamment parce que ce genre d'organisation est un espace d'intermédiation entre l'ordre administratif et l'ordre sociétal. Le fait d'avoir longtemps été considérée comme une association privilégiée par les pouvoirs publics signifie qu'elle est l'association qui bénéficie le plus des délégations de fonctionnaires en son sein, soit pour y travailler, soit pour siéger au sein de ses conseils d'administration. C'est au sein de ce type d'organisation que se nouent les relations et que se construisent les réseaux de soutien entre les fonctionnaires de l'État et les

notables et les personnalités locales. Or la puissance d'un « patron » se mesure à ses relations, mais également à sa richesse qui désigne sa capacité distributive. L'analyse de Pierre Bourdieu de ce qu'il nomme la « domination douce » en Kabylie est de ce point de vue parfaitement reconductible (Bourdieu, 1980 : 209 et 244). La position de « grand » ou de patron impose des obligations importantes. Il faut que le « grand » paye de sa personne, dit Bourdieu. La domination douce est très coûteuse pour celui qui l'exerce : le grand doit distribuer en proportion de sa richesse. D'autre part, les tâches de représentation et de médiation exigent du temps et de la peine. Enfin, faute d'être assurée par une délégation officiellement reconnue et institutionnellement garantie, l'autorité d'un grand ne peut se perpétuer durablement qu'au moyen d'actions qui la réaffirment pratiquement par leur conformité aux valeurs du groupe, ici, de la population de la circonscription : générosité, bienfaisance, équité, justice, services rendus, etc. Et c'est le cas pour les notables locaux en Égypte. Leur légitimité publique et politique se bâtit sur leur capacité à améliorer les conditions de vie dans le quartier ou dans le village et cette capacité se mesure avec des critères très concrets : construction d'une école, ramener l'eau et l'électricité dans les quartiers informels, bâtir un « complexe islamique », un dispensaire, faciliter diverses autorisations, rendre des services, jouer les médiateurs, embaucher des personnes au chômage, régler des conflits, etc. Or cette capacité est fortement reliée aux alliances que les candidats sont capables de tisser aussi bien dans l'appareil d'État (hauts fonctionnaires des gouvernorats et des ministères), dans la société égyptienne (hommes d'affaires et commerçants), qu'à l'étranger, particulièrement avec des personnalités des pays du Golfe.

Hormis quelques exceptions, ce modèle concerne tous les candidats, qu'ils s'agissent des militants du PND, des candidats indépendants ou des Frères musulmans. Les propos de Muhammadî 'Abd al-Maqsûd montrent en effet qu'il a utilisé ses relations au sein de l'appareil d'État (en la personne du ministre des Waqfs) et au sein des ulémas d'al-Azhar pour régler les problèmes qui se posaient dans son quartier. De même, les propos du cheikh S. montrent comment le gouverneur a encouragé la construction de l'hôpital de la filiale et comment il a été financé par de grands commerçants et investisseurs. Il s'agit là d'une donnée incontournable du fonctionnement des institutions politiques égyptiennes, et le « poids » social et politique d'un individu se mesure au nombre et à la qualité de ses relations.

Si la politisation des enjeux de la Jam'iyya al-shar'iyya n'est pas le simple effet de l'entrisme des Frères musulmans au sein de cette dernière mais qu'elle est liée au fonctionnement des institutions politiques égyptiennes et aux fonctionnalités de cette association dans l'ordre politique égyptien, il n'empêche que les entretiens montrent d'abord l'importance des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya. Ces derniers se sont déroulés, rappelons-le, au gré des opportunités de contacts avec les adhérents de la Jam'iyya al-shar'iyya. Pourtant, tous les entretiens font référence d'une manière ou d'une autre à la présence des Frères musulmans, même de manière négative, comme dans le cas du cheikh K. qui a renvoyé le Frère musulman qui voulait mettre la main sur « sa » filiale. De même, ou bien l'interviewé s'affiche comme Frère musulman, ou bien il se déclare proche des Frères musulmans, ou encore, méfiant, il ne l'affirme pas mais son discours le démontre.

L'importance des Frères musulmans au sein de l'organisation vient également du fait que toutes les personnes interrogées ont fait référence au projet de prise en charge de l'orphelin initié par les islamistes au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya. Elles ont quasiment toutes signalé que leurs filiales mettaient en œuvre le projet. Son succès sur le plan pratique explique qu'aujourd'hui, malgré l'éviction des Frères musulmans de la direction de la Jam'iyya al-shar'iyya, le programme d'aide à l'orphelin est devenu un de ses signes distinctifs. Plus encore que ce succès, il faut remarquer la fierté qui ressort des discours et la façon dont certains acteurs s'attribuent la paternité de ce projet.

De même, les discours rapportés montrent les différentes manières d'être un Frère musulman ou, de manière plus générale, un islamiste aujourd'hui en Égypte. Il existe en fait une palette de positionnements individuels qui varient entre deux extrêmes : « l'attaque généralisée contre l'État » et celui qui considère que son enseignement au sein d'al-Azhar est déjà en soi une prédication. Entre ces deux extrêmes, il y a la position du comptable qui attend que l'enfant éduqué de manière « véritablement musulmane » grandisse et devienne un gouvernant, et le positionnement du leader islamiste qui a géré pendant six ans le conseil populaire local de son quartier après avoir dirigé la filiale de la Jam'iyya al-shar'iyya.

La seule autre tendance politique signalée dans les entretiens a été celle du Parti national démocrate (PND). Peut-on dire pour autant que le PND et les Frères musulmans sont les deux forces politiques qui se disputent le « contrôle » de la Jam'iyya al-shar'iyya ? Ce n'est pas évident pour une série de raisons, parmi lesquelles le fait que l'appartenance au PND n'a pas de signification idéologique et politique claire, hormis de s'inscrire dans le parti au pouvoir. L'adhésion au PND est principalement, sur le plan local, une adhésion de type opportuniste, car elle facilite les contacts et les affaires. Par contre, à la lumière des propos rapportés, il semble certain que, pour les Frères musulmans, la Jam'iyya al-shar'iyya a constitué une voie d'accès au politique et une voie d'ancrage local. Si par la voie syndicale, les Frères musulmans sont parvenus à pénétrer les couches moyennes diplômées, c'est par le mode associatif et notamment la Jam'iyya al-shar'iyya qu'ils ont étendu leur base sociale à des catégories plus diversifiées. Dans la mesure où l'association a davantage une emprise spatiale qu'une emprise « socioprofessionnelle », les Frères musulmans ont réussi à toucher et à pénétrer également les catégories les plus diverses par l'intermédiaire des services aux couches moyennes paupérisées et aux classes défavorisées dans les quartiers urbains et les villages. Or l'investissement sur le plan social local a en Égypte une valeur politique double. D'une part, il construit une légitimité politique et, d'autre part, il permet la constitution de réseaux. En effet, diriger et animer une association islamique de bienfaisance dans un quartier signifie être en relation avec un nombre important de personnes et être capable de les mobiliser. S'occuper de la mosquée, faire la prédication du vendredi, soigner, éduquer, aider les pauvres et les orphelins, nettoyer la chaussée, ramasser les ordures, embaucher des personnes au chômage, rendre des services, signifient étendre ses relations aussi bien avec les représentants locaux de l'État qu'avec la population du quartier. Cette mise en relation et ce « contrôle » d'un regroupement de personnes a une valeur politique qui se joue ou se négocie au moment des différentes élections locales ou nationales (Abdel Nasser G., 1996). Cette donnée renvoie à la

nature du vote en Égypte, comme l'ont fait ressortir les discours reproduits. En effet, le vote se fait de manière plus collective qu'individuelle, et les cartes électorales ou les voix sont l'objet de tractations entre les différents candidats et les différents espaces de regroupements de la circonscription. De manière systématique, les candidats font le tour de tous les espaces collectifs et négocient le soutien de leurs leaders en échange des services qu'ils promettent de rendre. Ces espaces collectifs peuvent être aussi bien des lieux de travail (usine, atelier, administration), des espaces religieux comme les mosquées, des sections syndicales, des clubs, des associations, que des regroupements communautaires et de grandes familles. De même, diriger ou animer une association islamique de bienfaisance, c'est également remplacer, d'une certaine manière, les pouvoirs publics comme l'a parfaitement exprimé la troisième personne interrogée.

À partir de là, ne peut-on dire que les Frères musulmans, notamment par l'intermédiaire de la Jam'iyya al-shar'iyya, sont devenus, tout au long des années quatre-vingt, une force politique locale avec laquelle il fallait composer lors des différentes élections, et que nombre d'élus locaux et nationaux – notamment du PND – « devaient » leur mandat aux alliances passées avec les Frères musulmans ? C'est ce que suggèrent les propos qui ont été rapportés. Un candidat du PND peut « rouler » pour les islamistes, comme cela semble être le cas du cheikh R., et comme l'affirme l'azhari islamiste : « Nous poussons certaines personnes « normales » qui ne sont pas de la Jam'iyya al-shar'iyya à se présenter aux élections des *maballiyât* (localités) et nous leur garantissons le succès. Et après, nous avons des gens au sein des *maballiyât* pour nous aider... Ces personnes peuvent être du PND ». Enfin, pour le leader politique islamiste qui est arrivé à conquérir le conseil populaire local de son quartier, il semble assez évident que sa victoire a été le fruit d'une « alliance » avec les militants locaux du PND.

Ces quelques données nous permettent de poser l'hypothèse que le changement d'attitude des pouvoirs publics égyptiens envers l'insertion des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya, qui s'est exprimé brutalement en 1990, est peut-être lié au fait qu'à la fin des années quatre-vingt, ils étaient devenus une force politique locale attractive pour la base même du régime, à savoir tout le réseau des personnalités locales du PND. Le succès des Frères musulmans lors des élections de la Jam'iyya al-shar'iyya pouvait signifier qu'ils ne se contentaient plus d'être une force politique locale, mais qu'ils devenaient une force politique nationale. Si cette hypothèse est juste, force est de constater qu'un tel résultat est autant l'aboutissement de l'activisme des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya, aidé en cela par la puissante logistique des syndicats qu'ils contrôlaient à la même période – notamment le syndicat des médecins –, que l'aboutissement de la stratégie des pouvoirs publics à laquelle il a été fait référence dans la première partie de cet article, présente également dans les discours des acteurs. Les dons de terrains par les gouverneurs, les autorisations de construire, les reconnaissances officielles des conseils d'administration des filiales, etc., ont eu de lourdes conséquences : les conseils d'administration de la Jam'iyya al-shar'iyya sont devenus des espaces de rencontres entre, d'une part, les Frères musulmans et, d'autre part, un certain nombre d'acteurs et de personnalités souhaitant s'investir dans la vie politique et publique locale.

Ces acteurs sont très différents les uns des autres. Il s'agit d'abord des azharis qui constituent traditionnellement une partie de la clientèle de la Jam'iyya al-shar'iyya en charge de la prédication dans ses multiples mosquées. Cette rencontre s'est notamment faite dans le cadre des instituts de formation des prédicateurs dont dispose la Jam'iyya al-shar'iyya. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, ces derniers ont joué un rôle fondamental dans la formation des militants islamistes qui avaient besoin d'un minimum d'éducation religieuse pour pouvoir prêcher dans les mosquées. Le parcours du Frère musulman de la filiale de H. en est une excellente illustration. De même, par l'intermédiaire de la Jam'iyya al-shar'iyya, les Frères musulmans ont rencontré les fonctionnaires de l'État égyptien et notamment les fonctionnaires locaux. En effet, une des particularités de la politique du ministère des Affaires sociales envers les associations est de s'imposer comme partenaire en favorisant la présence des fonctionnaires dans les conseils d'administration et en favorisant la délégation de fonctionnaires y travaillant. Mais les Frères musulmans, par l'intermédiaire de la Jam'iyya al-shar'iyya, ont surtout côtoyé la clientèle classique du régime politique égyptien, les élus et les adhérents au PND et, de manière plus générale, tout le réseau des notables locaux.

Si cette hypothèse est confirmée, il convient de s'interroger sur la manière dont les Frères musulmans se sont adressés à ces personnalités qui forment la base de la Jam'iyya al-shar'iyya, et pour ce faire, il importe d'abord de tenter d'analyser les différentes manières de dire, penser et se représenter le politique chez ces acteurs locaux de la Jam'iyya al-shar'iyya.

Il est à noter tout d'abord que les différents acteurs interrogés connaissent parfaitement les enjeux politiques qui traversent la Jam'iyya al-shar'iyya, ceux de leur espace de vie et ceux de l'Égypte en général. Ils ont aussi leur propre positionnement par rapport à ces enjeux.

On note également, d'après les propos rapportés, que la question de la politisation de la Jam'iyya al-shar'iyya se vit sur le plan local et peut-être national comme une sorte d'enjeu qui concerne son image. Cette dernière, tout au long de son histoire, s'est distinguée par sa non-intervention politique et son légitimisme politique. C'est notamment cette attitude qui en a fait un instrument des pouvoirs publics destiné à gérer les conflits, à les remplacer dans un certain nombre de cas et à jouer le rôle de lien entre l'administration et la société. Les propos des descendants du cheikh al-Subkî sont de ce point de vue fondamentaux : « Les prédicateurs de la Charia ont concilié les conflits entre les grandes familles et les directions de la Sûreté et de l'Intérieur ; les officiers de police et les magistrats ont eu recours à eux pour régler les conflits dans les gouvernorats... »¹⁹. Cette image de la Charia qui ne fait pas de politique, alors que dans les faits elle s'est longtemps distinguée par son légitimisme, cette image d'impartialité dans les conflits semble avoir un effet certain sur les Égyptiens croyants, comme l'attestent le cas de cette femme qui ne voulait plus donner d'argent à la Jam'iyya al-shar'iyya à cause de la candidature de cheikh R. au poste de député ou le comportement de la grande famille des A. au moment du conflit qui les a opposés au cheikh R. Les militants locaux, même proches, des Frères musulmans sont conscients

19. Al-Khattâb 'Abd al-Adhîm Hâmid (1985, p. 143-144).

de ce que perdrait la Jam'iyya al-shar'iyya par un trop grand investissement politique.

Mais plus profondément encore que l'image de la Jam'iyya al-shar'iyya, le passage au politique ne semble pas être vécu de la même manière par les différents acteurs. Une division claire émerge entre les militants Frères musulmans et les autres, même s'ils sont idéologiquement proches de ces derniers. Les deux Frères musulmans qui s'affichent en tant que tels, Muhammadî 'Abd al-Maqsûd et le cheikh S., se particularisent par un discours de valorisation de l'intervention dans la scène politique officielle. Si la « politique c'est la vie » ou si « tout est politique » pour ces derniers, cela ne semble pas être le cas des autres. Leurs propos démontrent une distinction entre le travail social pour le bien de la collectivité par l'intermédiaire de la Jam'iyya al-shar'iyya qui, lui, est valorisé, et une certaine méfiance voire un mépris pour l'activité politique officielle – se présenter pour un mandat, par exemple – qui, elle, tient de la compromission, de la corruption, voire de la souillure, et le passage au politique « officiel » doit se justifier. « Si j'arrive à me faire élire au sein du conseil populaire local, je pourrai accorder des terres à la Jam'iyya al-shar'iyya pour construire des mosquées et des hôpitaux », dit le Hagg H. Par ailleurs, le cheikh R. semble justifier sa candidature à un poste de député comme quelque chose de positif pour la Jam'iyya al-shar'iyya. Enfin, l'ancien membre PND du conseil populaire local est particulièrement fier que son mandat d'élu lui ait permis de ramener 40 000 livres égyptiennes (LE) à la Jam'iyya al-shar'iyya pour son projet de garderie d'enfants.

Par contre, le travail social pour la collectivité semble extrêmement valorisé et l'investissement dans la Jam'iyya al-shar'iyya semble moins vécu comme un acte religieux au sens strict du terme que comme un acte social et politique que l'on pourrait qualifier d'acte de citoyenneté, si l'on adopte une définition large de la citoyenneté en tant qu'intervention dans les affaires de la cité. De ce point de vue, l'azhari qui ne s'intéresse pas à la politique et dont le seul souhait est de protéger l'orphelin accomplit un acte de citoyen. Il le dit d'ailleurs lui-même : « Je souhaite protéger la société de l'orphelin qui peut devenir n'importe quoi. » Il a donc une vision de l'intérêt social ou de l'« intérêt général » de la société, et il intervient en ce sens. Le cheikh K. est jaloux du cheikh R., non pas tant parce qu'il s'est présenté aux élections mais parce qu'il n'est pas arrivé, lui, à transformer sa filiale en « complexe islamique ». « Dieu l'a aidé, dit-il, il a fait des choses que moi je ne suis pas arrivé à faire... » Le comptable du deuxième entretien, après avoir dressé l'inventaire des œuvres sociales de sa filiale, affirme que la Jam'iyya al-shar'iyya a un rôle positif dans la société. Le professeur de sports qui souhaite voir « l'orphelin sous sa surveillance » critique le cheikh R. à cause de son financement saoudien et de sa candidature au PND, mais cela ne l'a pas empêché d'aller voir le cheikh saoudien et de l'amener à l'association pour qu'il « sorte son argent ». De même, il préfère voir l'orphelin à la Jam'iyya al-shar'iyya plutôt que de le voir fumer du *bango* (cannabis). Le cheikh S. traite les Ansâr et les gens du Tabligh de *awantagiyya* parce qu'ils ne font rien sur le plan social et qu'ainsi ils ne travaillent pas pour la collectivité. Les propos sur le religieux interviennent finalement très peu, voire pas du tout, dans les discours. C'est finalement les Frères musulmans militants qui ont les discours les plus « construits » sur cette question. Si pour le cheikh S., il n'y a pas de différence entre la *da'wa* (appel)

pour l'islam, les œuvres de bienfaisance et la politique, pour Muhammadî 'Abd al-Maqsûd, « c'est la *da'wa* ou la prédication religieuse qui pousse les individus à œuvrer dans le travail social. C'est la religion qui développe *al-quwwa al-dhâtiyya* (la force intérieure), c'est la force du moi ou du surmoi qui incite les gens aux bénévolats et l'État veut étouffer cela chez les gens ».

Les discours montrent enfin que les acteurs interrogés se comportent comme des « ayants droit » à la citoyenneté et comme des acteurs politiques. Le cheikh R. n'a pas été soutenu par ses collègues de la Jam'iyya al-shar'iyya, notamment parce qu'il ne les a pas consultés avant de se présenter. Cette expression est revenue plusieurs fois dans les discours. De même, le projet des orphelins est analysé et critiqué par l'azhari, parce qu'il estime qu'il fait de ces derniers des consommateurs et non des producteurs. Enfin, la question du financement de l'association par des ressortissants des pays du Golfe est une question réfléchie et négociée.

L'ensemble de ces remarques et de manière plus générale le contenu des discours reproduits donnent ainsi au chercheur une forte impression de citoyenneté ou plutôt mettent en exergue une « représentation politique de soi » qui remet en cause, à notre avis, l'impression générale extérieure que donne la vie politique égyptienne. La faiblesse de la participation électorale ne doit pas conduire à parler d'apathie politique en Égypte ou de non-participation politique des Égyptiens. On peut même dire que, de manière paradoxale, les blocages bureaucratiques, autoritaires, voire répressifs qui pèsent sur la participation politique « normale », à savoir la vie partisane et l'acte électoral, conduisent à une sorte d'élargissement des espaces et des expressions du politique et de la participation politique. La Jam'iyya al-shar'iyya en est un bel exemple, et elle est loin d'être le seul. Elle conduit également à une sorte d'élargissement de la temporalité de l'acte politique. Alors que, dans les démocraties occidentales, la participation politique est rythmée par les grandes consultations électorales qui se font à un rythme espacé même s'il est régulier, en Égypte et parfois également dans d'autres pays en voie de développement, l'acte politique est peut-être une sorte d'acte quotidien dans la mesure où, pour le plus grand nombre, il s'agirait d'une nécessité vitale, car en dépend l'obtention de ressources nécessaires à la vie quotidienne et plus généralement à la reproduction sociale et au maintien de l'ordre. La définition qui est donnée ici de l'acte politique ou de la participation politique est donc une définition large qui rejoint les travaux de l'américaine Diane Singerman (1995) qui va même jusqu'à parler de la famille comme lieu d'exercice du politique en Égypte. C'est toute la question des espaces d'expression du politique dans les pays en voie de développement qui est ainsi posée et plus précisément celle de la distinction entre espace public et espace privé. Les arguments qui justifient l'élargissement de la définition de la participation politique et le constat de l'extension des espaces et de la temporalité de l'acte politique ne sont pas seulement liés à la question de l'autoritarisme et à celle de la démocratisation du régime politique égyptien. Ils sont également en étroite relation avec la question de la structuration socio-économique qui, à cause du chômage, de la pauvreté, des limites des capacités distributives de l'État (ou de leur sélectivité) et de l'absence ou de l'insuffisance de formes collectives, impersonnelles et institutionnelles de protection sociale, fait que les solidarités et la protection de l'individu sont encore largement redevables aux

réseaux primaires que sont les groupes familiaux, communautaires, « ethniques » et de voisinage. Alain Marie, pour le cas de l'Afrique noire, parle de « citoyenneté communautaire » pour exprimer le fait que dans les sociétés africaines actuelles, la citoyenneté politique moderne construite autour de l'État n'est pas accessible à tous, contrairement à la première qui, elle, est accessible au plus grand nombre. « Il est donc vital, dit-il, d'y tenir sa place puisque c'est de cette place et d'elle seule que, pour le plus grand nombre, l'on peut prétendre à la sécurité sociale : assurance-santé, assurance-chômage... » (Marie, 1997).

Ces réseaux primaires n'ont rien de statique et sont eux-mêmes des « constructions » individuelles en fonction des intérêts et des stratégies à plus ou moins long terme. Dans la mesure où la construction et le maintien de ces réseaux, alliances et relations présentent des enjeux fondamentaux pour les individus (obtention d'un travail, d'une autorisation, d'un prêt, etc.), il est possible de dire que les espaces primaires (famille, groupe régional, voisinage, etc.) sont par la force des choses des espaces de lutte et de conflit qu'il est possible de qualifier de « politiques ». Ces observations autorisent peut-être à parler de participation politique pour traiter de phénomènes que la sociologie classique a longtemps regroupés sous le terme générique de « contrôle social immédiat », et qui renvoient à un certain nombre d'attitudes et de comportements qui s'expriment de manière fugace et informelle pour l'observateur extérieur et qui montrent comment, dans les multiples espaces de vie que sont les quartiers des grandes villes en Égypte ou les villages, les individus interviennent et jouent des rôles régulateurs multiples comme s'ils se percevaient comme responsables de l'ordre qui y règne. L'observation de la vie des quartiers populaires du Caire est de ce point de vue probante.

Ces espaces ou réseaux de relations sont caractérisés par des relations d'inégalité, de dépendance et de clientélisme entre patrons et clients. De même, ils s'articulent et s'interpénètrent avec l'espace étatique de deux manières. D'une part, les positions de pouvoir au sein de l'appareil étatique font partie des éléments qui construisent l'assise d'un « patron » ou d'un notable par rapport à ses clients. L'appartenance au conseil d'administration de la Jam'iyya al-shar'iyya fait partie de ces positions comme il a été dit plus haut. Les travaux de Patrick Haenni sur les notables locaux dans le quartier populaire d'Imbaba (Grand-Caire) sont de ce point de vue très intéressants. Ils montrent comment ces personnalités tiennent localement leur autorité et leur prestige de leur positionnement dans l'interface entre la société et l'appareil étatique et des relations qu'elles tissent avec les diverses autorités administratives comme l'inspecteur de police, le directeur des Affaires sociales, le gouverneur, le président du conseil local de quartier, etc. (Ben Néfissa, Eid, Haenni, 1998). D'autre part, les pouvoirs publics égyptiens tissent sur le plan local des relations de type clientéliste avec ce que la recherche égyptienne nomme « les leaders naturels de la population » dans le sens du maintien de l'ordre dans les quartiers et notamment du maintien de l'ordre étatique. Nous formulons l'hypothèse que les Frères musulmans qui se sont impliqués dans le travail social et politique sur le plan local, notamment au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya, ont adopté une stratégie différente par rapport à cette citoyenneté « informelle ».

Cette stratégie se manifeste dans l'adoption d'un nouveau langage qui vise à mettre en valeur et à développer, voire à « réhabiliter », cette citoyenneté informelle à partir d'une éthique et d'une morale individuelles. Elle se manifeste également par la mise en place, au sein de la *Jam'iyya al-shar'iyya*, d'un programme de travail inspiré par ce nouveau langage : le projet de l'orphelin qui, tout en articulant l'association à son environnement social, a contribué à l'autonomiser des pouvoirs publics.

Morale islamiste et citoyenneté au sein de la *Jam'iyya al-shar'iyya*

La « citoyenneté alternative » proposée par les Frères musulmans ne s'exprime pas en tant que telle mais il est possible pour le chercheur de la repérer à travers le langage qu'ils ont adopté et qui s'adresse aussi bien aux différents responsables des filiales qu'au public de la *Jam'iyya al-shar'iyya*. La tentative d'analyse de cette citoyenneté alternative se basera sur les documents destinés à l'extérieur, comme les brochures, et sur des documents internes, notamment les documents de suivi et de contrôle de la mise en place des projets sociaux. Elle se basera également sur les documents de travail du conseil populaire local (CPL) géré par les Frères musulmans et ayant à sa tête l'ex-président de la *Jam'iyya al-shar'iyya*.

La citoyenneté alternative comporte des caractéristiques complexes et contradictoires. Elle présente des aspects modernes en apparence mais elle se distingue profondément de la citoyenneté telle qu'elle s'est exprimée en Europe, en France notamment. En fait, elle affirme le rôle central et fondamental de l'individu dans l'ordre social et politique. Or, la citoyenneté moderne s'est développée, voire construite, sur l'affirmation de l'individu. L'histoire du citoyen, dit Pierre Rosanvallon, est indissociable de celle de l'individu moderne comme sujet autonome et responsable, l'universalisation du premier étant indexée sur l'avènement du second (Rosanvallon, 1992 : 42). La citoyenneté alternative islamiste affirme également l'autonomie et la responsabilité de l'individu mais la distinction s'opère dans le fait que l'individu à la base de la « citoyenneté alternative » est défini principalement par sa vertu, sa morale, son intériorité. Il ne s'agit donc pas de la vision abstraite et comptable du citoyen-individu à la base de la démocratie représentative. Cette dernière, pour mettre en œuvre le principe de la souveraineté populaire et celui de l'égalité politique pour tous, implique de considérer les hommes de façon relativement abstraite et identique. Toutes les divergences et les distinctions doivent s'effacer. Un homme, une voix, tel est le principe du suffrage universel (Rosanvallon, 1998 : 14).

Ainsi, ce que nous entendons par « volet social » des activités de la *Jam'iyya al-shar'iyya* n'est pas exprimé de la sorte dans les documents de l'association. Ces derniers intègrent les multiples projets sociaux dans le cadre de ce qu'ils appellent « l'acte vertueux ». La démarche de la *Jam'iyya al-shar'iyya*, annonce un document de présentation, poursuit deux objectifs d'égale importance : la *da'wa*, ou prédication, et *al-'amal al-salih*, l'acte vertueux. La foi et l'acte vertueux sont les deux finalités de tout musulman. De même, les documents internes du conseil populaire local parlent de « citoyen vertueux ».

L'acte vertueux, tel qu'il est explicité dans les différents discours et documents, présente trois caractéristiques : il est de la responsabilité des musulmans pris individuellement ; il existe virtuellement dans tout musulman ; il a une valeur sociale et peut même être créateur de lien social.

La responsabilité individuelle de l'action vertueuse apparaît d'abord dans le fait que les documents ne s'adressent jamais à un collectif ou à la société en général. Les discours se font au singulier et interpellent directement le lecteur sous les formes suivantes : « Cher frère », « Frère respectable » ou bien « Toi, frère musulman », etc. Cet extrait d'une des brochures de présentation du projet de Kafâlat al-Yatîm est de ce point de vue probant :

« Mon cher frère, est-ce que ta religion accepte que tu dormes le ventre plein alors que dans la ville il y a un enfant musulman orphelin qui a faim et qui se sent humilié ? Prends donc l'initiative de participer à la prise en charge financière de cet enfant avec la somme mensuelle de 10 livres égyptiennes (LE), en échange de quoi la Gamia te délivrera un reçu ainsi qu'un certificat de prise en charge de cet orphelin qui te donnera toutes les informations sur lui, ainsi que son adresse pour que tu puisses le visiter. Tu pourras ainsi vérifier par toi-même la destination de tes 10 LE et tu pourras lui donner de la tendresse, lui caresser la tête afin d'alléger son sentiment d'humiliation et l'amertume de la privation [...] Le projet de prise en charge de l'orphelin en est actuellement à plus d'un quart de million d'enfants [...] Et nous te demandons de prendre en charge les autres orphelins afin qu'ensemble, et à égalité, nous nous chargions de tous les orphelins sur la terre de cette patrie [...] Et n'oublie pas, cher Frère, que si tu tends la main à un enfant orphelin sur cette terre, lui prendra la tienne dans l'au-delà pour te faire entrer au paradis, si Dieu le veut [...] ».

Un deuxième texte intitulé « Appel au consommateur »²⁰ vise tout simplement à moraliser la vie économique en Égypte afin de « faire retrouver à la *umma* (Communauté des croyants) sa volonté et sa liberté ». Bien qu'intitulé « Appel au consommateur », il s'adresse en fait à un ensemble de catégories socioprofessionnelles : le consommateur ? le commerçant, l'industriel, l'artisan, l'ouvrier, l'investisseur, l'homme d'affaires, etc.

Dans l'introduction, on part du fait que la *umma* ne pourra redresser sa situation économique que si ses membres, petits et grands, le veulent, puis on s'adresse directement au lecteur : « Cet appel s'adresse à toi et sache que nous te confions sa responsabilité au moment même où tu le recevras. Commence par respecter toi-même les conseils qui y sont faits puis communique-le aux membres de ta famille, à tes voisins et à tes amis... Dieu saura le jour de la résurrection si tu as été une des causes de la perte de la *umma* ou une des causes de sa victoire ». Puis on s'adresse aux différentes catégories socioprofessionnelles de la manière suivante : mon frère consommateur, mon frère commerçant, mon frère ouvrier, etc.

Dans l'injonction qui concerne le consommateur, il lui est demandé de ne consommer que ce qui est nécessaire et de ne pas consommer plus que ses

20. L'inspiration de ce texte n'a pas forcément pour origine un Frère musulman de la Jam'iyya al-shar'iyya. En fait, lors de la fondation de la Jam'iyya al-shar'iyya, le fondateur de l'association avait des préoccupations de ce type, notamment avec la création dans les années trente d'une usine de tissage et d'une instance sur la nécessité de produire et d'acheter national, comme forme de combat contre la colonisation.

possibilités, de ne pas trop utiliser le crédit sauf en cas de besoin et une fois certain de pouvoir rembourser. Il lui est également demandé d'acheter « national », même si le produit national est un peu moins bon et un peu plus cher que le produit « étranger »...

La deuxième injonction s'adresse au commerçant : on lui demande d'acheter ses produits chez un national, de bien présenter dans l'étalage le produit « national », tout en s'assurant de sa qualité, de ne pas trop augmenter ses prix, de se satisfaire de ce qu'il gagne et on lui rappelle que l'une des plus grandes traîtrises pour le commerçant est de faire de la spéculation.

La troisième injonction s'adresse à l'ouvrier et à l'artisan, et il leur est demandé de soigner les choses qu'ils produisent afin d'améliorer la qualité de la production nationale, d'utiliser chaque minute pour augmenter la production de leur atelier ou de leur usine, car cela diminuera les coûts, se répercutera sur les prix et leur permettra d'être concurrentiel. Il leur est également demandé d'améliorer leur savoir professionnel et de toujours chercher à acheter « national » pour les pièces de rechanges ou pour les produits d'entretien.

La quatrième s'adresse à l'homme d'affaires et à l'investisseur. On leur demande d'investir dans des domaines fondamentaux pour la vie des gens et qui contribuent au renforcement de l'économie nationale, de choisir surtout les produits qui manquent dans le pays afin d'éviter l'importation et de produire des choses de qualité. Mais s'ils doivent recourir à l'importation, il leur est alors demandé de traiter avec des pays amis, de ne pas utiliser le prêt à intérêt et de faire l'effort d'embaucher de jeunes nationaux.

Ces exhortations à la prise en charge individuelle de l'action vertueuse ont pour particularité de ne pas s'adresser uniquement au public que la Jam'iyya al-shar'iyya veut atteindre, mais également à ses adhérents qui ne sont pas tous islamistes, comme nous avons pu le constater dans les interviews...

Ainsi, la circulaire interne intitulée « La démarche de la Jam'iyya al-shar'iyya : la pensée et l'application », émise par les responsables nationaux et s'adressant aux responsables locaux chargés de mettre en place les différents programmes, est particulièrement intéressante, car elle a pour objectif de rappeler les différents principes qui doivent guider les activités de l'association. Après un rappel des principes qui doivent guider les collectes d'argent au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya, on peut y lire :

« [...] Si tu n'es pas arrivé à collecter la somme suffisante pour mener à bien ton action, tu ne peux t'en prendre qu'à toi-même, notamment parce que tu n'as pas assez réfléchi aux causes de la situation dans laquelle tu te trouves et tu dois continuer à frapper aux portes jusqu'à ce que Dieu te donne la victoire. De même, il est recommandé aux différents responsables d'arrêter d'organiser des repas dans les locaux de la Jam'iyya al-shar'iyya. Ce genre de pratique ne peut qu'attirer les soupçons sur l'utilisation que nous faisons de l'argent que les gens nous remettent sans compter le fait que la prédication musulmane a trop souffert de l'image que certaines personnes et organisations donnent des musulmans qui passent leur temps à manger et à boire. Il importe par conséquent que le membre de la Jam'iyya al-shar'iyya s'impose le *ta'afuf*, et le *tanazuh*. » Le premier terme pourrait être traduit par l'incorruptibilité, l'abstinence et la vertu. Le second terme signifie "désintéressement", "droiture" et "honnêteté". Enfin, pour ce qui est des relations entre les membres de la Jam'iyya al-shar'iyya et les gens dans le besoin qui s'adressent à eux, il faut, dit la circulaire, "leur parler de

manière correcte, chaleureuse et respectueuse, même si parfois ils s'adressent à vous de manière irrespectueuse" [...]. »

Ces propos, qui responsabilisent les membres de la Jam'iyya al-shar'iyya, se rapprochent de ceux de l'ex-président de la branche de Hérouan déterminant quel doit être le comportement d'un élu (islamiste) du conseil populaire local : « Il faut qu'il soit le dernier à profiter des décisions, qu'il veille à la sauvegarde du bien public et qu'il refoule ses instincts égoïstes, qu'il soit honnête dans son travail et qu'il le mène à la perfection. Il faut qu'il soit toujours du côté des citoyens pour défendre leurs droits de manière juste, il faut être sincère et honnête avec l'homme de la rue et enfin, il faut qu'il fasse siens les problèmes des citoyens et qu'il œuvre à les résoudre... »

Tous ces textes sont en relation directe avec la « citoyenneté alternative » proposée par les Frères musulmans, car ils affirment clairement que l'individu est un acteur social et politique, capable de transformer l'ordre social qui l'entoure. Par ailleurs, le document du CPL parle clairement de citoyenneté vertueuse. Il y est demandé tout simplement d'être le modèle même du citoyen vertueux. Non seulement l'individu est responsabilisé, mais c'est sa réforme personnelle qui conditionne la réforme de l'ensemble. D'une certaine manière, il est responsable et porteur de l'ordre social, économique et politique. L'appel au consommateur vise toute simplement la réforme de la vie économique en Égypte et les documents relatifs à l'expérience municipale islamiste visent également la réforme de l'institution politique locale synonyme en Égypte de corruption, de gaspillage des deniers publics et de mépris des citoyens.

Outre sa responsabilisation, les documents étudiés révèlent un individu libre de ses actes et de ses choix. C'est lui qui choisit de bien ou mal se comporter et de devenir un bon militant de la Jam'iyya al-shar'iyya, un bon élu politique, un bon consommateur, un bon homme d'affaires, un bon commerçant, etc. Mais les documents suggèrent, de manière très claire, que l'individu choisira généralement d'être un citoyen vertueux.

Les textes suggèrent une positivité morale de l'individu latente, « préexistante » dans tout un chacun et qui a simplement besoin de quelques encouragements pour s'exprimer, se réaliser et s'épanouir. On a l'impression qu'au fond, avec quelques conseils, un bon modèle à suivre, quelques efforts, tous les individus peuvent changer, se transformer, s'améliorer pour devenir des éléments positifs dans la société. Le rôle du responsable de la Jam'iyya al-shar'iyya et du militant islamiste est de savoir détecter et encourager cette positivité « informelle » qui se cache derrière les statuts sociaux de chacun.

« [...] la participation des gens à nos activités n'est pas forcément financière. Ils peuvent participer en donnant de leur temps pour nous aider, nous conseiller et il faut savoir les écouter, les consulter et les responsabiliser : faites-le, vous serez surpris de leur don de soi, de leurs réflexions et de leurs pensées. C'est ainsi que nous gagnerons le capital humain dont nous avons tellement besoin [...] ».

Des propos strictement similaires sont tenus à l'encontre des élus islamistes. Les relations que ces derniers doivent tisser avec la population montrent l'importance donnée à l'immersion dans le corps social afin de pouvoir y découvrir les positivités existantes et savoir les exploiter :

« [...] de s'imprégner de la société de Hérouan, de tisser des liens étroits avec la population, de mettre en valeur les « leaders naturels » qui présentent les caractéristiques

téristiques du citoyen vertueux, de se trouver dans les lieux où ces leaders existent, notamment les associations, les clubs, les mosquées, de les faire participer et leur donner la parole dans les réunions du conseil, d'inciter de manière générale les citoyens à participer aux conseils de parents d'élèves, aux associations et aux autres regroupements et de développer l'esprit positif au sein de la société et d'encourager *al-majhûd al-dhâti* [...]. »

Cette volonté d'encourager et d'exploiter sur le plan social la valeur individuelle de chacun s'adresse aussi bien aux citoyens de manière générale, qu'aux fonctionnaires égyptiens en particulier, comme s'il s'agissait de découvrir la positivité se nichant même chez les représentants de l'État afin de les attirer vers la société... « Il faut expliquer aux fonctionnaires tout ce que nous faisons, leur montrer nos dossiers et nos documents et les faire participer à nos côtés... » peut-on lire dans un document de la Jam'iyya al-shar'iyya. Les mêmes principes guident les relations que les élus islamistes ont essayé de tisser avec les fonctionnaires locaux de l'État :

« [il faut] gagner leur confiance par le biais de positions sérieuses, leur faire des visites en leur rappelant Dieu et leurs responsabilités professionnelles, honorer ceux qui travaillent correctement et les remercier, conforter la relation sociale avec les décideurs en allant voir les responsables dans leurs bureaux, conseiller de manière secrète le fonctionnaire qui fait des fautes en prenant directement contact avec lui, distribuer auprès des fonctionnaires des volumes du Coran et des petits livres qui poussent à l'action vertueuse, aider les fonctionnaires dans leur travail en levant les obstacles qui se posent à eux, adresser une partie de la *zakât al-fitr* aux petits fonctionnaires dans le besoin... »

Ce corpus de textes montre ainsi une vision positive de l'individu et de la société, leur valorisation et selon la logique de leurs discours, cette positivité est intimement liée à la religion. C'est la religion qui la « dépose » dans l'individu et il importe simplement à ce dernier de la faire fructifier pour en développer les dimensions sociales et politiques ; d'où le rôle de la prédication et plus largement l'importance de l'éducation religieuse. Les brochures présentant les activités de la Jam'iyya al-shar'iyya disent bien que son rôle consiste en la prédication et l'action vertueuse. Une liaison intime relie ces deux fonctions. C'est ainsi que le Frère musulman dont les propos ont été rapportés plus haut explicite cette relation. Pour lui, c'est la religion qui développe ce qu'il appelle « *al-quwwa al-dhâtiyya* » que l'on pourrait traduire par la force du moi, ou le surmoi, et qui réside au plus profond de l'individu.

Or la citoyenneté alternative islamiste demeure centrée sur l'individu musulman, dans les tréfonds de sa conscience, sans pour autant conduire à un repli sur soi. En effet, ce dernier est non seulement affirmé comme porteur de l'ordre social et politique mais plus profondément encore comme porteur de la loi sociétale, voire comme créateur de lien social. Et telle est la « philosophie » principale du projet de prise en charge de l'orphelin.

Outre le nouveau langage citoyen initié par les Frères musulmans dont on postule une efficacité certaine auprès des acteurs de la Jam'iyya al-shar'iyya, le projet de prise en charge de l'orphelin a également introduit une nouvelle pratique citoyenne dont les effets ont été multiples.

D'une part, le projet a « séduit » les différents acteurs de la Jam'iyya al-shar'iyya car il a montré qu'il était possible de réaliser des actions sociales positives avec peu de moyens et sans recourir aux financements extérieurs

publics ou provenant des pays du golfe. D'autre part, il a permis l'articulation des différentes filiales de la Jam'iyya al-shar'iyya à leur environnement social immédiat, contribuant ainsi à remettre en cause l'aspect bureaucratique, voire étatique, de cette institution. Enfin, il a été un puissant facteur d'autonomisation de la Jam'iyya al-shar'iyya par rapport aux pouvoirs publics égyptiens aussi bien sur le plan local que national.

Le projet de Kafālat al-Yatīm repose sur cinq principes clairement définis dans les brochures et les documents de l'association et chaque responsable local du projet doit nécessairement les respecter. Ils sont au nombre de cinq : le projet a pour point de départ la mosquée, il a un ancrage local, il s'autofinance, il invente la notion de « parrain inconnu » et il repose sur la participation sociale.

Le cœur de la mise en œuvre du projet doit obligatoirement être une des mosquées de la Jam'iyya al-shar'iyya. Il est expressément recommandé à chaque responsable local de n'inclure dans son projet que les orphelins vivant et habitant autour de la mosquée de la Jam'iyya al-shar'iyya dans laquelle il travaille et pas au-delà. Le responsable doit commencer par répertorier les orphelins²¹ du quartier, éventuellement avec l'aide des enseignants des écoles, et faire ensuite une étude de leurs conditions sociales. En effet, le projet ne s'adresse pas à tous les orphelins mais à ceux dans le besoin. À la suite de quoi, il doit se mettre à la recherche de personnes qui veulent parrainer un ou plusieurs enfants. Ce parrainage se fait sous la forme d'un contrat entre la Jam'iyya al-shar'iyya locale et le parrain ; il stipule que ce dernier s'engage à verser à la Jam'iyya al-shar'iyya la somme mensuelle de 10 LE qui est reversée à la mère de l'orphelin. À l'issue du contrat, la Gamia remet au parrain un « certificat de prise en charge d'un enfant orphelin » qui donne tous les renseignements sur l'enfant et notamment son adresse. La relation entre l'enfant et le parrain est ainsi définie : ce dernier ne doit pas se limiter à payer les 10 LE mensuelles mais doit visiter cet enfant chez lui, suivre ses études et son évolution physique, morale et spirituelle. Par contre, l'enfant doit ignorer ce parrainage. Il y a donc là une tentative de remise en cause des méthodes classiques de la bienfaisance au nom de l'islam, qui reposent traditionnellement sur des liens de dépendance personnelle entre les riches et les pauvres et alimentent le clientélisme et les rapports d'inégalité que par ailleurs elles ne cherchent pas à reconsidérer. Tel est le sens que nous prêtons à la notion de « parrain inconnu ». L'invention du parrain inconnu est ainsi explicitée par les documents. Il s'agit que l'enfant ne se sente pas dépendant de lui ni gêné. Il s'agit de « rectifier la relation entre l'orphelin et l'entourage. Plutôt que d'avoir des relations avec des individus qui l'assistent, il faut qu'il ait des relations avec la société musulmane qui devient son responsable direct... » Le parrain inconnu est donc une sorte de « symbole » ou de représentant de la société musulmane.

Dans la mesure où les 10 LE mensuelles sont bien évidemment insuffisantes pour prendre en charge l'enfant, il est demandé aux responsables locaux du projet de se mettre en contact avec tous les corps de métiers représentés dans le quartier : artisans, commerçants, médecins de toutes les spécialités, pharmacien, boulanger, marchand de fruits et de légumes, marchand de

21. Les orphelins concernés par le projet sont les orphelins de père. Les orphelins de mère ne sont pas inclus car considérés comme ayant un père qui les prend en charge.

tissu et d'habits, coiffeur, boucher, etc. Il faut leur expliquer le projet et leur proposer de s'engager à soigner, donner des fournitures scolaires, des habits, etc., à l'orphelin, en fonction de leurs possibilités. En cas d'accord, le responsable prend leurs coordonnées et les donne à la mère de l'enfant en lui disant qu'elle pourra s'adresser à eux en cas de besoin. Ce projet est une telle réussite que dans certaines filiales, d'après les documents, même les marchands de glaces, de jouets et de kebab ont accepté d'y participer.

La participation de tous est en effet clairement recommandée dans les divers documents. Lors d'un contrôle, il a été constaté qu'une des filiales est parvenue à se mettre en contact avec une personne fortunée des pays du Golfe qui a accepté de prendre en charge tous les autres parrains et dispensateurs de services aux orphelins. « Cette manière d'agir, dit le document, est en contradiction complète avec les principes sur lesquels se base le projet. Le projet est en soi une prédication, un lien entre les membres de la société, riches et pauvres, et une vivification de la solidarité et de l'entraide telles qu'explicitées par l'islam [...] Le but du projet n'est pas uniquement de prendre en charge l'orphelin mais de faire participer les gens à cette prise en charge [...] »

La participation du plus grand nombre est assumée de manière individuelle et non pas collective. Le fondement même du projet, son moteur principal, demeure la volonté et la morale individuelles du musulman. La Jam'iyya al-shar'iyya propose, encourage, incite, met en relation les individus mais ce sont ces derniers qui choisissent de s'intégrer ou non au projet selon « leur conscience et leur conviction ». Elle joue ainsi le rôle de lien entre la famille de l'orphelin et les différents corps de métiers mais ne s'affirme pas elle-même comme une instance de distribution ou une institution de solidarité. De même, la société musulmane dont parle le projet n'est pas définie et n'est pas « incarnée » dans un collectif, un groupement ou une institution. Enfin, la Jam'iyya al-shar'iyya intervient très peu dans le financement du projet.

L'action vertueuse individuelle peut être créatrice de lien social. Le projet de Kafâlat al-Yatîm est de ce point de vue significatif. La logique du projet est moins une logique de prise en charge de l'individu orphelin qu'une logique de construction ou de reconstruction du lien social. Le choix même de la catégorie de l'orphelin est symptomatique. Il renvoie au phénomène de la « désaffiliation » tel que mis en exergue par Robert Castel. Outre le projet de l'orphelin, l'aide au mariage est également un projet de construction du lien social. L'autofinancement du projet sur le plan local est l'un des principaux facteurs d'autonomisation, car il rend le responsable de filiale plus tourné vers la société que vers l'État.

Ce nouveau langage citoyen et cette nouvelle pratique citoyenne bâtis sur un credo moral ne sont évidemment pas les seuls facteurs du succès des Frères musulmans au sein de la Jam'iyya al-shar'iyya. Cependant, le projet de Kafâlat al-Yatîm a été mentionné dans tous les entretiens. Pour les différents responsables, notamment ceux qui n'ont manifestement pas les moyens et les contacts nécessaires pour faire de leur filiale le « complexe islamique » de leurs rêves, ce projet présente l'avantage d'être une activité sociale minimum qui les valorise. Il en va de même pour le boucher ou le coiffeur qui, par ce biais, se sentent utiles à la société.

Nous avons donc pu constater une indéniable efficacité, ce qui nous permet d'expliquer en partie le vote en faveur des Frères musulmans, en 1990, puisque ce sont des responsables de ce type qui forment la base de la Jam'iyya al-shar'iyya. En outre, la mise en exergue, par les Frères musulmans, du credo moral et éthique n'a-t-elle pas joué un rôle majeur dans le vote islamiste lors des élections politiques et syndicales égyptiennes des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ? En effet, une des grandes interrogations sur ce vote islamiste vient du fait que les programmes présentés par les islamistes égyptiens n'ont rien de particulièrement original. Généralement d'ailleurs, leurs prospectus électoraux se résument à un simple slogan : « L'islam est la solution ». Ne pourrait-on dire alors que le vote islamiste est moins un vote pour un programme ou une idéologie politique qu'un vote pour un code moral ? Au fond, les électeurs ont voté pour des personnes en qui ils avaient confiance parce qu'elles ont un code moral et que, contrairement aux autres, elles le respectent. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs parfaitement compris cette donnée. Les accusations formulées contre les leaders islamistes syndicaux ont porté principalement sur des questions de malversations financières pour justement remettre en cause leur principal crédit politique qui est un crédit moral.

Le propos de cet article a été de poser des hypothèses sur l'autonomisation, par rapport aux pouvoirs publics, de la plus grande association islamique de bienfaisance en Égypte, sous l'effet de l'investissement en son sein des Frères musulmans. Notre argumentation a reposé sur une tentative d'analyse des fonctionnalités de cette organisation, dans l'ordre politique et social égyptien, et des formes prises par la mobilisation sociale et politique des Frères musulmans, en rapport avec leur credo moral et politique que nous avons nommé « citoyenneté alternative ». L'analyse que nous avons faite de cette citoyenneté alternative est évidemment incomplète et insuffisante. Mais le choix de cette « focalisation » sur la morale islamiste entendait surtout sensibiliser la recherche sur le phénomène islamique actuel, à un thème qui demeure jusqu'à aujourd'hui l'objet du mépris, voire de l'hilarité, des politologues, car il révélerait l'indigence, les limites et la naïveté des idéologies et des programmes politiques islamistes. Pourtant, ce credo moral constitue le principal dénominateur commun de toutes les tendances de l'islam politique, quelles que soient par ailleurs leurs différences et divisions.

Cette question peut être liée à celle de la distinction entre espace « public » et espace « privé » qui semble au cœur même de l'histoire et de la modernité politique occidentales. La morale individuelle islamiste, en effet, ne semble pas distinguer ces deux espaces, comme si l'espace public était une sorte de continuité de l'espace privé. De même, il convient de se demander si la primauté accordée à l'individu par la « citoyenneté islamiste alternative », que nous avons cru déceler dans les documents et les discours, est une innovation des Frères musulmans ou bien s'ils ont exploité une représentation de soi déjà existante. Mais la tâche est délicate car on touche là à une question d'ordre anthropologique et politique à la fois, celle de la vision de l'individu et celle de son rapport au politique. Il est difficile de déterminer la place de l'individu dans les sociétés non occidentales car la recherche a souvent tendance à confondre la notion d'individu qui, elle, est une donnée incontournable pour toutes les sociétés (Marie, 1997 : 54-55) et l'individualisme qui réfère à l'expérience européenne ou occidentale de valorisation

extrême de l'individu, voire de sa sacralisation. Se basant sur cette expérience, les chercheurs estiment que la perception éminente de l'individu caractérise la modernité occidentale depuis au moins la Révolution française et qu'il s'agit d'une mutation politique, sociale et économique à la fois liée à la fondation de l'État moderne « protecteur » et au détachement de l'individu de ses réseaux sociaux primordiaux de protection par le développement du capitalisme et du salariat (Castel, 1995 : 519-620). Or ces deux phénomènes sont agissants dans les sociétés musulmanes d'aujourd'hui, comme le rappelle Alain Marie à propos des sociétés africaines. Toutefois, poursuit-il, la volonté d'individualisation des individus a du mal à se réaliser du fait des caractéristiques autoritaires des États africains, de la situation du marché de l'emploi et parce que les protections communautaires et familiales sont encore les plus accessibles pour le plus grand nombre et n'ont pas été remplacées par des mécanismes de solidarité indépendants et neutres. Ce rapide résumé de l'analyse d'Alain Marie sur la question de l'individu dans les sociétés africaines actuelles pourrait parfaitement convenir aux sociétés arabo-musulmanes d'aujourd'hui. Par conséquent, le message islamiste sur l'importance de la morale individuelle a une efficacité aussi bien politique qu'anthropologique. Sur le plan politique, affirmer que l'individu est responsable de l'ordre social c'est affirmer qu'il est un acteur politique, un citoyen. Ce message répond également à un désir plus anthropologique d'individualisme difficilement réalisable du fait des contraintes sociologiques et économiques. Mais ce qui est paradoxal dans le message islamiste, c'est que la responsabilisation individuelle qu'il affirme, si elle a une efficacité « aujourd'hui » d'après ce qui vient d'être énoncé, ne semble pas nouvelle par rapport à la doctrine classique de l'islam telle que l'ont analysée les grands orientalistes comme Louis Gardet, Muhammad Arkoun et bien d'autres qui ont tous noté l'aspect « moderne » de la vision de la personne, non seulement sur le plan religieux strict, mais aussi sur le plan social. Sur le plan religieux, le refus doctrinal et dogmatique de la médiation entre l'homme et Dieu, malgré l'existence sociologique de médiateurs multiples, confère au musulman un statut d'autonomie et le responsabilise (Arkoun, 1982 : p. 25). Sur le plan social ou politique, Louis Gardet a montré comment l'injonction coranique de « *al-amr bi-l-ma'rûf wa-l-nahyi 'an al-mukar* » qu'il traduit par la « commanderie de bien » concerne autant les autorités politiques que le musulman pris individuellement. Il parle très justement d'une prise en charge personnelle dans l'exercice collectif de la responsabilité et il estime que les juristes et les théologiens ont eu le souci de canaliser l'exercice de la « commanderie de bien » par les individus (Gardet, 1977 : 78) et nous dirions aujourd'hui, de la limiter. La valorisation du rôle de l'individu dans l'ordre social et politique et sa représentation comme un être politique n'est donc pas une innovation islamiste, mais il s'agirait de l'efficacité nouvelle d'un message ancien que les islamistes ont réactivé. Ainsi, le succès de la revendication de la charia pourrait être intimement lié à cette représentation politique de l'individu, porteur et responsable de la loi sociale dite islamique.

Aujourd'hui, les Frères musulmans égyptiens ont perdu la bataille politique : ils ont succombé aux coups portés par les pouvoirs publics, aux effets de leurs propres compromissions successives et peut-être et surtout à celui de la popularisation de leur message. Ils ont apparemment été victimes

de leur trop grand succès. Pour autant, peut-on dire que leur message des trente dernières années n'aura servi à rien sauf peut-être à faire accepter à la société égyptienne la mutation économique vers le libéralisme ? À partir de l'exemple de la *Jam'iyya al-shar'iyya*, ne constate-t-on pas qu'il existe un « effet islamiste » qui a contribué à arracher cette vieille organisation parapublique et légitimiste des mains des pouvoirs publics pour l'autonomiser et la placer davantage du côté de la société que de celui de l'État. Ne peut-on pas parler également d'« effet islamiste », direct ou indirect, sur l'institution d'al-Azhar, comme l'a parfaitement démontré Malika Zéghal ? Or il s'agit là de modifications fondamentales de l'ordre politique en Égypte incarnées par cette sorte d'ébranlement de l'État moderne égyptien centralisateur et autoritaire, construit depuis deux siècles et bâti sur le modèle politique de l'État « instituteur du social ». Les Frères musulmans ont non seulement attiré vers eux une partie de l'assise sociale du régime politique égyptien, à savoir la base du Parti national démocratique, mais également et peut-être surtout le fonctionnaire égyptien. Un des aspects du grand débat sur la réforme de la loi sur les associations qui a animé la scène égyptienne ces dernières années a été l'attitude des fonctionnaires égyptiens, notamment ceux du ministère des Affaires sociales. Ces derniers ont été accusés de « collusion » avec les Frères musulmans en leur facilitant l'obtention de différentes autorisations et permis et en faisant des rapports élogieux à leur égard. Or l'attitude du fonctionnaire égyptien ne doit pas être interprétée seulement en termes d'infiltration des Frères musulmans au sein de l'appareil d'État. Ces fonctionnaires ont surtout été séduits par le comportement des Frères musulmans dont on a vu que l'une des principales stratégies a été de les convaincre et peut-être aussi de les « arracher » de l'administration pour les placer du côté de la société. Il est également important, pour analyser ces mutations de l'ordre étatique et administratif égyptien sous « l'effet islamiste », de renouer avec certaines problématiques posées par des chercheurs comme Abdallah Laroui sur la question de l'État dans le monde musulman. Il montre que, dans la pensée des juristes musulmans classiques, l'État est plus de l'ordre du « mal nécessaire » que de l'ordre du « bien » et de la « morale ». Est-ce que les Frères musulmans égyptiens, malgré eux peut-être, n'ont pas conforté cette vision en insistant sur le « bien » et la « morale » qui existent virtuellement dans l'individu et dans l'ordre social ? Ce qui est certain, c'est que la vision de l'individu et de la société qui est à la base de leur citoyenneté alternative est radicalement différente, voire inverse, des idées développées par certains penseurs politiques européens dont les travaux ont constitué un des chaînons idéologiques importants pour la formation de la vision moderne de la citoyenneté. Thomas Hobbes, dans *Le Léviathan*, explique que l'homme naturel n'a rien de sociable. Il le définit comme un sujet de désir et comme l'ennemi de ses semblables, et pour se sortir de cet état de guerre de tous contre tous, il faut que les hommes s'accordent pour renoncer au droit de se gouverner et se soumettent au souverain. Cette vision a été remise en cause par la Révolution de 1789 qui, elle, a posé le principe de base de la citoyenneté moderne à savoir la souveraineté du peuple, mais elle garde de la perception « hobbesienne » de la société le fait que le « bien politique » ou la morale politique moderne ne peuvent se réaliser qu'au sein d'une communauté organisée et plus spécifiquement d'un État. Or la citoyenneté alternative islamiste demeure centrée *sur* l'individu musulman et *sur* la société. Le citoyen alternatif est non seulement

affirmé comme porteur de l'ordre social et politique mais plus profondément encore comme porteur de la loi sociétale. Le succès de la revendication de la Loi islamique dont ils ont été les initiateurs est peut-être lié à cette question de citoyenneté. Or, aujourd'hui, la vision des États comme « bien politique » est remise en cause partout dans le monde, et ne peut-on dire par conséquent que si modernité il y a dans le message islamiste, c'est parce qu'il a réactivé le traditionnel message des juristes musulmans conseillant la méfiance par rapport à l'État et la confiance par rapport à une société responsable d'elle-même, car porteuse de sa propre loi dite Loi islamique ?

Références bibliographiques

- BEN NÉFISSA S., 1991. « Zakât officielle et zakât non officielle aujourd'hui en Égypte », *Égypte/Monde arabe*, n° 7, p. 105-120.
- 1997(a). « Les partis politiques égyptiens entre les contraintes du système politique et le renouvellement des élites », *Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée*, p. 31-67.
- 1997(b). « Les difficultés d'une anthropologie juridique des sociétés musulmanes et la question du dogmatisme », *Droits et Sociétés dans le Monde Arabe. Perspectives socio-anthropologiques*, p. 107-122.
- BEN NÉFISSA S., en collaboration avec EID S., HAENNI P., 2000. « Pluralisme juridique et ordre politique urbain au Caire : les faux semblants des Majaliss Orfia », in LE ROY E. et LE ROY J. (éds) *Un passeur entre les mondes, le livre des Anthropologues du Droit, disciples et amis du Recteur Michel Alliot*, Paris. Publications de la Sorbonne, p. 207-226.
- BOURDIEU P., 1980. « Les modes de domination », *Le sens pratique*, coll. « Le sens commun », Paris, Minuit, p. 209-244.
- CASTEL R., 1995. *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, Folio. Essais, 813 pages.
- GARDET Louis, 1977. *Les Hommes de l'islam*, Paris, Hachette.
- HOBBS T., 1971. *Le Léviathan*, éditions Sirey.
- KHATTÂB 'Abd al-Adhîm Hâmid (al-), 1985. *Aspects de l'histoire de l'imam cheikh Mahmûd Mubammad Kbattâb al-Subkî* (Le rénovateur du xvi^e siècle de l'Hégire, l'imam des sunni et le fondateur de la Jam'iyya al-shar'iyya en Égypte), Le Caire, Dâr al-'Itisâm, p. 11.
- MARIE A. (éd.), 1997. « Du sujet communautaire au sujet individuel », *L'Afrique des individus*, Paris, Karthala.
- ROSANVALLON P., 1992. *Le Sacre du citoyen*, Paris, Gallimard.
- 1998. *Le Peuple introuvable*, Paris, Gallimard.
- SINGERMAN D., 1995. Avenues of participation : Family, Politics and Networks, *Urban Quarters of Cairo*, Princeton University Press.
- ZÉGHAL M., 1996. *Gardiens de l'islam. Les Oulémas d'al-Azhar dans l'Égypte contemporaine*, Paris, Presses de Sciences Po.
- L'Individu au Maghreb*, Colloque international de Carthage 1991. Préface de Mohamed Arkoun, Éditions T. S, Collection « Orient/Occident », 1993, 257 p.
- Rapport de l'état de la religion*, 1998, Le Caire, Centre d'études politiques et stratégiques d'al-Ahrâm.

Le présent ouvrage se veut une introduction à un thème aujourd'hui fondamental : la place, la nature, les rôles et fonctions des associations et des ONG dans les pays arabes. Contribuent-elles à la démocratisation et au développement de ceux-ci ou sont-elles victimes des contraintes que les pouvoirs font peser sur la société ?

Sarah BEN NEFISSA est chargée de recherches à l'Institut de Recherches sur le Développement (IRD ex ORSTOM), affectée au Cedej (URA 1165 du CNRS) au Caire. Juriste et politiste, elle a mené de nombreux travaux sur les associations et les ONG en Égypte, notamment celles à référent islamique. Elle travaille actuellement sur les partis politiques et sur le système représentatif national et local en Égypte.



ISSN: 0242-7540

ISBN: 2-271-05919-4

20 €