

## *Chapitre IV*

### **Mouvement associatif en Algérie : vers un nouveau départ ?**

*Izerrouken ARAB\**

Avant de devenir une liberté publique au sens moderne et contemporain du terme, la liberté d'association a connu, à travers l'histoire, vicissitudes, aléas et avatars. L'intérêt que présente le recours à l'histoire dans l'étude de l'associationnisme, outre les éléments de réponse susceptibles d'y être apportés quant à sa genèse et à son évolution, réside dans la reprise, à partir des réalités d'aujourd'hui, d'interrogations essentielles qui l'ont toujours marqué, notamment pour ce qui concerne la question nodale du rapport Etat/associations.

Ce survol historique sera centré sur la problématique de la liberté d'association dans l'espace/temps (France coloniale du début du 20<sup>ème</sup> siècle) en mesure d'apporter des éclairages utiles sur la genèse et l'évolution du mouvement associatif moderne en Algérie.

Tout porte à croire que le phénomène associatif, en tant que fait social, est aussi vieux que l'humanité elle-même, surtout quand il s'agit des groupements dits naturels à l'image de la famille, du clan, de la tribu, constitués sur la base de l'association biologique des sexes. Mais même dans l'acception communément admise des juristes à propos de l'association, entendue comme un groupement dit artificiel, à la base duquel il y a une volonté et/ou, du moins, un consentement, l'origine du fait associatif remonte très loin, jusqu'à s'y perdre, dans la mémoire de l'humanité. Les hommes du paléolithique ne chassaient-ils pas en bande, même si l'on ignore la nature de leur association, naturelle ou provoquée, permanente ou momentanée ?

---

\* Sociologue, chercheur associé au Crasc.

Dans toutes les civilisations, il a existé de telles associations qui cependant ont revêtu des formes très variées liées notamment à la durée (éphémère ou durable) et aux buts assignés (religieux ou économiques en particulier).

### **La Loi française de 1901 et son évolution : La liberté d'association consacrée<sup>1</sup>**

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, résultat d'un long affrontement entre républicains (avec quelques nuances en leur sein) favorables à la liberté d'associations et conservateurs hostiles, fut adoptée après de houleux débats parlementaires par 312 voix contre 216 par la chambre des députés et par 169 voix contre 95 au sénat. Cette loi, présentée par Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur, s'inscrit dans le prolongement de la loi de mars 1884 dont il était aussi le promoteur, laquelle autorisait la création de syndicats professionnels dans tous les secteurs d'activité à l'exception de la fonction publique.

Cette loi, encore en vigueur de nos jours, consacra la liberté d'association comme liberté publique.

Dans son article 1<sup>er</sup>, la Loi de 1901 définit l'association comme étant « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, de façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que le partage de bénéfices. » Elle énonce donc un certain nombre de principes fondamentaux nécessaires à l'acquisition de la qualité et du statut d'Association, association étant comprise comme un contrat résultant du concours de plusieurs volontés et produisant des effets à l'égard de chacune des parties. Ainsi en est-il, par exemple, de l'obligation de mise en commun des connaissances et/ou d'activités, de l'exigence de permanence qui permet de distinguer l'association de la simple réunion ou de la manifestation qui, par essence, sont éphémères et du principe de non-lucrativité qui, en fait, concerne non pas tant l'association proprement dite que ses membres qui ne peuvent en aucun cas se partager les bénéfices réalisés par elle.

---

<sup>1</sup> Voir pour cette partie l'ouvrage de Alain Serge Meschiarikoff, Marc Frangi et Moncef Khdir in « Droit des associations », ouvrage collectif - Ed PUF - Mars 1996

La formule, suffisamment générale, utilisée pour définir l'association, reconnaissait par conséquent la liberté d'association à l'ensemble des individus, y compris les femmes dont à l'époque les droits civiques étaient limités et les droits politiques non reconnus. Mieux, dans son article 2, la loi autorisait la libre création d'associations sans autorisation ou déclaration préalable. Cette dernière formalité (la déclaration) était néanmoins indispensable pour l'acquisition par l'association de la personnalité morale. Ainsi, les individus peuvent fonder des associations non seulement sans la fameuse autorisation préalable mais aussi et surtout sans être soumis à l'obligation de déclaration.

Le champ d'application de la loi de 1901, étendu aux colonies (départements et territoires d'outre-mer), se heurtait néanmoins à l'exception de la région de l'Alsace et de la Moselle, annexée par l'Allemagne quand la loi de 1901 a été votée. La législation appliquée dans cette région du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle relevait du droit local très restrictif (régime d'autorisation et contrôle administratif préalables).

La loi de 1901, si elle libérait effectivement les associations dites « ordinaires », n'en restait pas moins très sévère à l'égard des congrégations religieuses (en raison notamment de leur soumission au Pape) et des associations étrangères qui furent, toutes les deux, reconnues, certes, mais soumises à des régimes particuliers.

Ce sont d'ailleurs ces associations dites « particulières » qui connaîtront plus tard une évolution de la législation les régissant. Les associations dites ordinaires continueront pour l'essentiel à être régies par les principes généraux de la Loi de 1901 qui, en 125 ans d'histoire et nonobstant la période dite du régime de Vichy, n'a subi, tout compte fait, que des modifications mineures ou approfondissements pour faire face aux nouveaux problèmes posés par l'évolution de la vie politique et sociale française.

On notera la promulgation, en complément du texte de 1901, de la loi du 09 décembre 1905 portant sur les associations religieuses appelées aussi cultuelles.

Cette loi, marquée par le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, visait à combler le vide juridique né de la disparition du service public des cultes, notamment pour ce qui concerne la gestion

du patrimoine religieux qui fut confié désormais à ces nouvelles associations. Le refus du clergé catholique d'appliquer la nouvelle législation en application d'une décision du Pape a contraint le législateur à promulguer 3 nouvelles lois (janvier et mars 1907 et avril 1908) qui expropriaient le patrimoine de l'Eglise au profit des communes chargées désormais de sa gestion et de son entretien et la mise à disposition des fidèles des bâtiments culturels.

En janvier 1936, face à la montée des ligues extrémistes qui menaçaient l'ordre public et la stabilité des institutions républicaines (ces ligues disposaient de milices et de groupes de combat), une loi fut votée. Elle prévoyait la dissolution, par décret du président de la République en conseil des ministres, des associations ou groupements de fait provoquant des manifestations armées dans la rue, ayant le caractère de milice privée ou de groupes de combat. Cette disposition a été étendue par différents textes :

- aux associations de droit ou de fait rassemblant d'anciens collaborateurs condamnés par la justice ou faisant l'apologie de la collaboration (loi de janvier 1951)
- aux groupements de fait incitant à la discrimination ou à la violence raciale, ethniques ou religieuses ou justifiant de tels comportements (loi de juillet 1972)
- associations ou groupements de fait établis sur le territoire français et préparant ou se livrant à des actes de terrorisme en France ou à l'étranger (loi de septembre 1986)

Comme évolution notable et significative de la législation française sur les associations depuis 1901, il y a lieu de souligner la promulgation de la loi du 09 octobre 1981 qui supprime le régime de l'autorisation préalable appliqué aux associations étrangères.

### **La période précoloniale : Des formes endogènes d'associations**

Durant la période précoloniale, les associations (ou plus précisément ce que l'on pourrait appeler ainsi aujourd'hui s'agissant d'un associationnisme « de fait », assez singulier) dans ce qui va devenir par la suite l'Algérie, en fait dans tout le Maghreb, « sont de type communautaire religieux et sous emprise de la parenté et du

patrimonialisme »<sup>2</sup>. Les formes endogènes que prendront ces mouvements sont de trois types :

- la «Zaouïa » (confrérie religieuse)
- la «Djemaa » en Kabylie ou des formes d'organisation similaires (assemblée des Oumanas, au M'zab, par exemple)
- la corporation (métiers)...

### **La période coloniale et l'avènement de loi 1901 : L'associationnisme moderne : « mix » ethnique et fait national**

Avec la colonisation et, plus tard la loi 1901, le mouvement associatif verra cohabiter deux formes d'associations : les associations traditionnelles, forme endogène au Maghreb et à l'Algérie et les associations « de fait » créées, au départ, dans le prolongement d'organisations fondées en France et qui avec la loi de 1901 acquièrent, une fois déclarées, le statut de personne morale (les associations de type moderne).

Il y a lieu de noter qu'à la faveur de la loi de 1901 et étant donné le fait colonial, trois types d'associations, au plan de la composante ethnique, coexistent dans des rapports extrêmement complexes. Il s'agit :

- des associations mixtes où cohabitent Européens et Algériens : ce sont essentiellement des associations nées dans le sillage du mouvement ouvrier (bourses du travail de la CGT, mutuelles...) ou de celles portées et animées par les courants libéraux, humanistes : les amicales d'anciens élèves, par exemple, relativement nombreuses dans les années 30 et 40, avec le début de la fréquentation, par les Algériens, de l'école publique ou encore d'organisations d'anciens combattants mais où les rapports sont caractérisés par la distance et sont empreints de paternalisme. Trois lieux, donc, qui favorisent, à des niveaux divers, cette rencontre et cette mixité entre les deux communautés : l'Ecole, le syndicat et à un degré moindre, l'armée coloniale.

---

<sup>2</sup> René Gallisot, in *Insanyat* – N° 08,

- Des associations composées exclusivement de coloniaux européens (différentes associations de colons, coopératives, amicales, clubs sportifs...).
- Des associations fondées et composées par les Algériens, c'est à dire les colonisés/nationaux. Il s'agit d'associations sportives avec la mention « musulmanes », d'associations religieuses, de bienfaisance (à partir du début des années 30) et d'associations diverses (socioculturelles, éducatives, etc.) qui seront, à coté des organisations politiques, partie intégrante du mouvement national.

### **De l'indépendance aux années 80 : Les organisations de masse contre les associations**

La loi de 1901, en vigueur durant la période coloniale, a été formellement reconduite, à l'indépendance, par la loi du 31 décembre 1962.

Cette loi bien que formellement reconduite est réinterprétée dès les premières années de l'indépendance dans un sens de plus en plus restrictif, ouvrant ainsi la voie à sa dénaturation. Une législation contraire à son esprit commence à prendre forme.

Ainsi, une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 02 mars 1964 donne instruction aux Préfets de procéder, s'agissant de n'importe quelle association, « ... à une enquête minutieuse en vue de découvrir les buts réels et l'activité qui est la sienne » pour «... empêcher la constitution d'associations qui, sous couvert d'une activité sociale, culturelle ou artistique... porteraient atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat ».

La pratique a fini par transformer, par exemple, la remise du récépissé attestant du dépôt de la déclaration de constitution en remise d'une quasi autorisation. Le simple récépissé s'est mû en véritable autorisation. Ainsi, la période 1962 - 1971 va être caractérisée par une cascade de dissolutions d'associations (voir J.O de l'époque).

Le 23 décembre 1971 une ordonnance<sup>3</sup> régissant l'activité associative, aux antipodes de l'esprit de la loi de 1901, est

---

<sup>3</sup> L'assemblée nationale étant dissoute après le coup d'état du 19 juin 1965, « le pouvoir révolutionnaire » légiférait par ordonnances

promulguée. Elle institue le principe du double agrément. Ainsi, l'agrément délivré par le wali ou le ministre de l'Intérieur, selon le cas, (association locale ou nationale), devait être précédé de l'avis favorable du ministère concerné par l'objet principal de l'association.

L'agrément devient ainsi le préalable incontournable à toute activité associative.

Deux raisons principales seraient à la base de l'élaboration de cette législation particulièrement autoritaire : d'abord la promulgation de l'ordonnance portant « révolution agraire » et les nationalisations des terres privées appartenant à la « grosse propriété foncière » qu'elle impliquait « ont fait craindre aux pouvoirs publics la réaction hostile de nombreuses zaouïas – confréries maraboutiques religieuses – fortement implantées en milieu rural »<sup>4</sup>, et les « événements »<sup>5</sup> qui ont marqué les universités d'Alger et d'Oran en 1970 et 1971 et qui ont débouché sur l'interdiction pure et simple de l'Union Nationale des Etudiants Algériens (UNEA), seule organisation autonome qui échappait jusqu'alors à la tutelle au parti unique du Front de Libération Nationale (FLN).

Instrumentalisé, le « péril extérieur » couplé au danger que représenterait la « réaction interne », va « justifier » la mise en place d'un véritable dispositif de verrouillage, voire de négation du mouvement associatif et de tous les espaces qui pourraient échapper au regard vigilant du système « Parti/Etat » en place.

Cette ordonnance donne ainsi à l'Administration des prérogatives discrétionnaires énormes pour le contrôle, l'organisation et le fonctionnement de l'association ainsi que les moyens coercitifs pouvant aller jusqu'à la dissolution. Bien plus, l'administration, peut décider, de manière unilatérale et sans voies de recours pour l'association, de refuser carrément l'agrément ; puisque l'Ordonnance dans son article 07 stipule que sont frappées de nullité « les associations qui portent atteinte aux options politiques, économiques, sociales et culturelles du pays... ». Le caractère étendu du motif de nullité laisse à l'administration bien plus que le pouvoir

---

<sup>4</sup> Rapport du réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) de 2009

<sup>5</sup> Grève des cours, violation des franchises universitaires par les services de sécurité et répression qui a frappé les étudiants contestataires.

d'un contrôle de légalité ; il lui confère de surcroît celui de l'appréciation de l'opportunité (création ou non d'une association).

Les associations créées à la faveur de cette ordonnance sont à caractère soit sportif (fédérations de cyclisme, golf, basket...), professionnel (syndicats du tourisme, comité d'action sociale de l'OAIC), social (handicapés), de parents d'élèves ou des associations d'amitié, prolongements de l'activité diplomatique officielle, à l'exemple de l'association d'amitié « Algérie – URSS », ou encore des associations religieuses, créées pour la construction de mosquées dont les chantiers très souvent trainaient en longueur permettant ainsi de se soustraire à la tutelle du ministère des affaires religieuses et de développer des activités visant à la « réislamisation » de la société.

Tout au long de cette période, c'est à dire plus de 03 décennies, le mouvement associatif (ainsi que d'ailleurs les ordres professionnels) a été phagocyté ou digéré par les organisations de masse et les unions professionnelles, globalement courroies de transmission du complexe Etat/Parti et structures d'encadrement et de contrôle de la société.

### **La loi 87/15 : « l'ouverture contrôlée »**

Au milieu des années 80, la révision de la Charte nationale (1986) et le discours sur la crise et sur les réformes (autonomie de l'entreprise) notamment sous-tendent une discrète volonté de réorientation dans les options fondamentales, en vue d'une ouverture économique et politique. C'est dans ce contexte qu'un projet de loi sur les associations avait été soumis à l'APN. Débat houleux et méfiance des députés dont nombre, flairant « le mauvais coup », poussent au maintien du statut-quo, ou, à défaut, à l'association du Parti, sous une forme ou une autre, à la décision de reconnaissance des associations.

La loi 87-15 est quand même votée le 21 juillet 1987 : Progrès très timides par rapport à 1971. Quelques contraintes sont levées (l'agrément préalable n'est plus exigé systématiquement) mais les dispositions répressives demeurent et certaines sont plutôt revues à la hausse.



C'est dans le contexte de la préparation de la loi de 1987 et de sa promulgation que vont naître certaines associations fortement révélatrices des nouvelles tendances qui se dessinent au niveau des pouvoirs publics sous la poussée d'exigences à la fois internes et externes. C'est le cas notamment de deux d'entre-elles. Il s'agit de :

- La ligue Algérienne des droits des l'Homme (LADH), fondée en 1987 par des personnalités connues pour leur distance par rapport aux filières traditionnelles d'émergence et de promotion des élites officielles. La création (et la reconnaissance) de la LADH, encouragée par les pouvoirs publics, est révélatrice d'une certaine volonté d'ouverture politique (réponse aux pressions/sollicitations au niveau surtout international quant à l'exigence de démocratisation et de respect des droits de l'Homme), mais une ouverture toujours sous contrôle.

- L'Association Algérienne de Planification Familiale (AAPF), créée la même année et présidée par feu Tedjini Haddam, alors recteur de la mosquée de Paris et que l'on retrouvera plus tard, en janvier 1992, membre du HCE. Cette association qui a adhéré à l'une des plus importantes ONG du monde, IPPF, basée à Londres, avait pour mission de promouvoir le planning familial en Algérie. Elle disposait de moyens humains, matériels et financiers colossaux. Elle brassait des centaines de millions de DA (des millions de dollars), qui provenaient pour l'essentiel de IPPF et à un degré moindre de l'Etat. Sa création répond à un double besoin, pour les pouvoirs publics s'entend. D'abord celui de promouvoir en sous-traitance, en quelque sorte, une politique plus « agressive » de planification familiale en mettant en avant une association ; car il s'agit d'un sujet qui, s'il n'est pas tabou, n'en reste pas moins délicat et sensible. Ensuite, celui de capter les financements disponibles au niveau international pour les ONG. Les bailleurs de fonds privilégient, pour certains créneaux d'activités, le financement d'organisations dites de la société civile au détriment d'institutions et structures relevant de l'Etat, jugées lourdes, bureaucratiques et souvent inefficaces.

Sous le régime de la loi de 1987, seulement 11000 associations étaient reconnues à travers tout le pays dont 167 à caractère national.

Les associations de parents d'élèves et les associations religieuses/caritatives, avec près de 32% pour chacune des catégories, occupent la première position, suivies par les associations sportives (14%) et les associations culturelles et artistiques (10%). Les associations de quartier, de jeunes, d'handicapés, de femmes ... se partageaient le reste.

A l'exception de la ligue des droits de l'Homme (LADH), créée avec la bienveillance des autorités de l'époque, les domaines d'intérêt politiquement sensibles étaient soustraits à l'activité associative légale.

La loi de 1987 ne sera en vigueur que durant une très courte période (une année tout au plus). Elle sera très vite dépassée. Les événements d'octobre 88 (*émeutes des jeunes qui ont éclaté dans les principales villes du pays et qui ont fait officiellement, 169 morts<sup>6</sup>, 500 selon d'autres sources*), vont bousculer de fond en comble l'ordre établi.

Des associations naissent partout dans le pays (dans les villes essentiellement mais aussi dans les villages) et investissent pratiquement tous les domaines d'intérêt, y compris ceux considérés tabous jusque là (droits de l'Homme, des femmes, droits culturels...).

Face à cette formidable éclosion des associations, et en dépit des contraintes de la loi toujours en vigueur, l'administration, il faut le dire, accompagnera ce mouvement en facilitant les procédures de déclaration et d'enregistrement ; ce qui prépare le terrain à la promulgation de la Loi 90/31 de décembre 90 qui consacre la liberté d'association.

### **La loi 90/31 : la liberté d'association consacrée en théorie**

Deux années donc après les « événements » d'octobre 1988 et une année après l'adoption de la constitution du 23 février 1989 qui consacre l'ouverture du champ politique et le multipartisme, la loi 90-31 sur les associations fut promulguée. Foncièrement libérale, cette loi a consacré la liberté d'association.

---

<sup>6</sup> Déclaration faite, à la mi-novembre, par le ministre de l'Intérieur de l'époque El-Hadi Khediri

En théorie, elle respecte la liberté de s'associer librement puisqu'elle prévoit un système déclaratif et n'impose plus d'autorisation préalable des autorités.

L'article 7 de la loi stipule que l'association est régulièrement constituée après le dépôt de la déclaration de constitution auprès de la wilaya du siège de l'association, pour les associations locales, ou auprès du Ministère de l'Intérieur, pour les associations nationales.

L'association se constitue librement par la volonté de ses membres fondateurs, à l'issue d'une assemblée générale constitutive, réunissant au moins quinze (15) membres fondateurs, qui en adopte les statuts et désigne les responsables de ses organes de direction.

L'association est régulièrement constituée après :

- dépôt de la déclaration de constitution auprès de l'autorité publique concernée visée à l'article 10 de la présente loi.
- délivrance d'un récépissé d'enregistrement de la déclaration de constitution par l'autorité publique compétente au plus tard soixante (60) jours après le dépôt du dossier, après examen de conformité aux dispositions de la présente loi,
- accomplissement aux frais de l'association des formalités de publicité dans au moins un quotidien d'information à diffusion nationale.

Si l'autorité compétente estime que la constitution de l'association est contraire aux dispositions de la présente loi, elle saisit, huit (8) jours au plus, avant l'expiration du délai prévu à l'article précédent pour la délivrance du récépissé d'enregistrement, la chambre administrative de la cour territorialement compétente, laquelle doit statuer dans les trente (30) jours de la saisine.

A défaut de saisine de la juridiction, l'association est considérée régulièrement constituée à l'expiration du délai prévu pour la délivrance du récépissé d'enregistrement.

Mais dans la pratique et nonobstant certaines dispositions de la loi elle-même qui restreignent l'exercice effectif de la liberté d'association dans toute sa plénitude (autorisation préalable du Ministère de l'intérieur pour l'adhésion à des organisations internationales ou, pour bénéficier de subventions et de financements étrangers, plancher de 15 personnes au moins exigé

pour créer une association, objet de l'association ne doit pas être contraire au système institutionnel établi...), la liberté d'association, très vite contrariée par la dégradation sans précédent de la situation politique et sécuritaire dans le pays, a subit l'arbitraire de l'administration.

### « Une législation de fait »

L'Algérie du début des années 1990 a connu la plus grave crise de son histoire post indépendance. Une crise qui a failli remettre en cause les fondements de son régime républicain, voire même de son existence en tant qu'Etat-nation tel qu'il existait jusque-là. Du coup, et même si la loi continuait à être en vigueur, différents textes restrictifs pour l'exercice des libertés<sup>7</sup> ont été promulgués. Ces textes, qui visaient à faire face aux urgences qu'imposaient la dégradation de la situation sécuritaire, limitaient considérablement la liberté de mouvement de tous les acteurs, qu'ils soient associatifs ou autres.

Subrepticement, à côté de la loi toujours en vigueur, se sont développées des pratiques administratives qui s'opposaient à son esprit et qui se sont érigées, au fil du temps, en véritable « législation de fait ».

En effet, et s'agissant par exemple de l'enregistrement de la déclaration de création d'une association, les concernés sont soumis à un véritable parcours du combattant qui se perd le plus souvent dans les méandres de l'Administration. Dans son rapport de suivi de 2009 portant sur « la liberté d'association dans la région Euromed, le réseau Euro-méditerranéen des droits de l'Homme note que « les récépissés d'enregistrement sont délivrés au cas par cas et/ou en fonction des instructions hiérarchiques. L'autorité publique a pour habitude de ne jamais saisir la Cour de justice comme le prévoit la loi et s'arroge le droit de prolonger indéfiniment les délais pour la délivrance du récépissé d'enregistrement. Parfois, aucun récépissé attestant du dépôt de la demande d'enregistrement n'est remis, d'autre fois le dépôt est simplement refusé. Dans le cas où le refus n'est pas notifié officiellement, les moyens de recours sont

---

<sup>7</sup> La loi n° 91-19 du 2 décembre 1991 rectificative de la loi 89-28 du 31 décembre 1989 sur les modalités d'organisation des réunions et manifestations publiques et Décret n° 92-44 du 9 février 1992 instaurant l'état d'urgence notamment.

inexistants. Or, malgré les dispositions de l'article 8, un groupe qui n'est pas en mesure de présenter le récépissé d'enregistrement n'a, en pratique, pas de personnalité juridique et ne peut donc ester en justice, ouvrir un compte en banque, ni être candidat aux propositions de financement ; en d'autres mots, n'a aucun statut légal ».

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que dans l'esprit du législateur, la promulgation de la loi 90-31 devait être suivie de textes d'application dont le but était de parachever le cadre légal et d'éviter ainsi des « zones d'ombres ». Ces textes, toujours du fait du contexte, n'ont pas vu le jour. Ainsi, le cadre légal actuel, en dehors des transgressions dont il fait l'objet, s'avère à la fois très sommaire et décalé par rapport aux nouvelles réalités. L'exigence de son actualisation est aujourd'hui plus que jamais à l'ordre du jour. D'ailleurs, dans le sillage de l'annonce par le Président de la République de la mise en œuvre prochaine de réformes politiques et après de multiples annonces restées en l'état, les pouvoirs publics travaillent à l'élaboration d'un nouveau projet de loi sur les associations qui devrait être finalisé dans le courant du second semestre 2011.

La loi en préparation mettra-t-elle fin à la « législation de fait » ou sera-t-elle l'occasion de la légitimer ? Consacrera-t-elle la liberté d'association, lèvera-t-elle les restrictions notées dans la précédente loi ou au contraire ira-t-elle dans le sens des déclarations de l'ancien Ministre de l'intérieur qui lui fixait comme objectif de « nettoyer le mouvement associatif ? ». Il est néanmoins vrai que cette déclaration réitérée maintes fois a été faite bien avant ce qui est appelé « le printemps arabe ».

### **Quelques traits de la réalité actuelle**

Après plus de deux décennies sous le régime de la loi de 1990, l'Algérie compte, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, environ 81 000 associations déclarées. Près d'un millier d'entre elles (963) sont à caractère national parmi lesquelles 7 ont pour objet les droits de l'Homme, 12 l'enfance et l'adolescence, 23 les droits des femmes.

Les chiffres disponibles indiquent également que seules 18 associations étrangères sont présentes en Algérie. Les associations étrangères sont en effet soumises à une procédure particulière, celle de l'agrément préalable du Ministère de l'Intérieur (article 40 de la loi).

Ces associations, locales ou nationales, investissent tous les domaines d'intérêt (social, culturel, développement, environnement...) y compris ceux à très forte connotation politique, liés, notamment, à la problématique des droits (droits de l'Homme, droits des femmes, droits culturels...) et mobilisent toutes les catégories sociales.

La loi 90-31 a permis au tout début des années 90 un foisonnement exceptionnel du mouvement associatif. En l'espace de quelques années, il s'est créé 6 à 7 fois plus d'associations qu'en 30 ans.

Ce « bond » au plan de la densité du tissu associatif en Algérie, traduisait certes un engouement sans précédent des Algériennes et des Algériens longtemps dépouillés et privés de leurs droits politiques pour l'exercice de leur citoyenneté, mais il constituait aussi, par certains côtés et dans une certaine mesure, un exutoire aux frustrations accumulées durant plus de trois décennies.

Plus de vingt ans après la promulgation de cette loi de tonalité libérale, force est de constater que, confronté à l'érosion de l'enthousiasme des débuts, à l'insuffisante maturation des projets, au manque de ressources et à un contexte national difficile, contraignant et dangereux au double plan politique et sécuritaire (état d'urgence, pratiques administratives en porte-à-faux avec la loi, terrorisme et violence), le mouvement associatif, comme d'ailleurs d'autres segments de la société civile a connu, plus qu'un « tassement », une atrophie au plan quantitatif. Sur les 81 000 associations enregistrées, seules 5 000 à peine seraient réellement fonctionnelles<sup>8</sup>. La remise des rapports annuels exigés par la loi est le critère retenu par l'administration centrale pour avancer ce chiffre et procéder ainsi à cette estimation.

Les difficultés auxquelles le mouvement associatif a été confronté dès le départ, c'est à dire au tout début des années 90, à l'origine de

---

<sup>8</sup> Déclaration du Ministre de l'Intérieur devant l'APN, rapportée par le quotidien « *le Soir d'Algérie* » N° 4102 du samedi 12 juin 2004

l'extinction de fait d'un grand nombre d'associations, ont provoqué et favorisé en son sein un processus de décantation à un double niveau :

- d'une part, entre les associations fondées autour de valeurs partagées et de projets viables et celles constituées sur la base de l'euphorie et du volontarisme,
- d'autre part, entre les associations qui expriment la lente émergence de la société civile moderne et celles qui ne sont en fait que des leurre (des excroissances de l'administration, de partis et autres) et/ou des espaces de mise en œuvre de stratégies individuelles ou de groupes, des sortes de lieux de «crédibilisation» des offres de services en direction des pouvoirs publics et des institutions et organismes internationaux.

Ainsi, le mouvement associatif, du fait de la « sélection naturelle » subie, et grâce à l'expérience accumulée et aux réalisations concrètes accomplies, est en train de vivre un saut qualitatif.

Des associations crédibles, ayant des capacités d'intervention conséquentes et un savoir faire réel, commencent à émerger notamment dans les régions qui font preuve d'un dynamisme associatif important notamment autour d'Alger, d'Oran, en Kabylie, dans le M'zab, etc. Elles contribuent non seulement à l'amélioration de l'image du mouvement associatif aux yeux des populations, des pouvoirs publics, des organisations et institutions internationales, mais mieux encore, elles ont un effet de rayonnement et d'entraînement sur leurs pairs et jouent un rôle pédagogique certain. Aussi ici et là s'affirment ce qui pourrait être appelé des réseaux thématiques et/ou territoriaux.

### **Éléments sur le profil des dirigeants associatifs**

Une enquête menée dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'appui aux associations algériennes (Programme ONG1) en 2005 et qui a touché 132 associations réparties à travers le territoire national et près de 400 dirigeants et cadres associatifs donne les résultats suivants :

**Age** : 82% des cadres associatifs appartient à la classe d'âge des 30 – 60 ans ; les moins de 30 ans ne représentent quant à eux que 12%.

*Répartition par classe d'âge*

Classes d'âge	Effectif	%
Moins de 20 ans	2	1%
De 20 à 24 ans	7	2%
De 25 à 29 ans	32	9%
De 30 à 34 ans	78	21%
De 35 à 39 ans	59	16%
De 40 à 44 ans	56	15%
De 45 à 49 ans	41	11%
De 50 à 54 ans	47	13%
De 55 à 59 ans	22	6%
De 60 à 64 ans	19	5%
65 ans et plus	4	1%
<b>Total</b>	<b>367</b>	<b>100%</b>

**Genre** : Les hommes représentent 77% du total des dirigeants et les femmes seulement 23% .

**Situation matrimoniale** : 25% des cadres hommes sont célibataires alors que chez les femmes ce taux est de 55%.

**Niveau d'instruction** : 74% des cadres ont fait des études universitaires. Parmi eux, les femmes représentent 81% contre 71% pour les hommes.

Niveau d'instruction	Femmes	Hommes	Ensemble
Analphabète	0%	0%	0%
Primaire	0%	1%	1%
Moyen	2%	3%	3%
Secondaire	16%	25%	23%
Supérieur	81%	71%	74%

**Profession** : Prédominance des enseignants avec plus de 23%, les cadres sont 17%, les employés 17%, les entrepreneurs, commerçants et professions libérales totalisent à eux trois 16% et les agriculteurs ne représentent que 1,15%.



## **Pouvoirs publics/Associations : Des relations ambivalentes**

L'évolution au plan qualitatif du mouvement associatif en Algérie, notée plus haut, perceptible ces dernières années, a été favorisée par la conjugaison de deux facteurs imbriqués ; le premier relève du national (poids acquis par des associations, conscience plus ou moins nette chez les pouvoirs publics du rôle que pourrait jouer le mouvement associatif) et le second a trait à l'international (intervention directe d'organisations et institutions régionales dans le champ associatif et pressions soft exercé sur les autorités nationales).

Si les pouvoirs publics semblent prendre plus conscience, ces dernières années, du moins dans le discours, du rôle et de la place irremplaçables du mouvement associatif dans une société qui a besoin de reconstruire le lien social altéré, ils ne se sont pas totalement départis de la tentation d'utiliser et d'instrumentaliser le mouvement associatif à des fins politiques ou électoralistes. Comme ils ne se sont pas affranchis de la volonté de régenter à nouveau la vie associative (voir les déclarations de l'ancien Ministre de l'Intérieur sur la nécessité d'une nouvelle loi dont l'objectif serait de « nettoyer » le champ associatif).

Cette attitude ambivalente dans le discours et les pratiques des pouvoirs publics s'explique par plusieurs facteurs interagissant. La liberté d'association, et la dynamique associative qu'elle implique et favorise, est un des critères à l'aune duquel se mesure, aujourd'hui, « la bonne gouvernance » (triades : Etat, Marché, société civile) et le niveau de démocratisation d'un pays. Soucieux de leur image au niveau international, ils ont besoin d'exhiber le mouvement associatif, comme d'ailleurs ils exhibent, la presse privée ou les partis politiques, comme gages et preuves de pluralisme médiatique et politique. Un faire-valoir en somme. Mais s'en arrêter là est par trop unilatéral pour rendre compte de toute la complexité des rapports de la puissance publique au mouvement associatif.

En effet, avec le processus de désengagement de l'Etat de certains secteurs qu'il considère ne plus relever de ses missions, les pouvoirs publics se rendent de plus en plus compte de l'importance du mouvement associatif et de son utilité. En occupant des créneaux

laissés vacants tant par le marché que par l'Etat, les associations pourraient autant que faire se peut combler des vides et jouer un rôle d'amortisseur, voire même de médiateur, d'autant que de plus en plus d'associations, grâce notamment au « captage » de financements internationaux conséquents, commencent à faire la preuve de leur efficacité dans divers domaines, celui du développement en particulier.

Cette ambivalence des pouvoirs publics est encore renforcée par le financement direct d'associations algériennes par des Etats via leur représentation diplomatique, des organisations étrangères, régionales et internationales ou des ONG internationales alors que la loi soumet ces financements à l'accord préalable du ministère de l'Intérieur.

Cette intervention directe, tolérée en dépit de ce que prévoit la loi (autorisation préalable), est parfois assimilée par les pouvoirs publics à des sortes d'« OPA inamicales » lancées sur le mouvement associatif.

En tout état de cause, de nombreux bailleurs de fonds financent aujourd'hui, soit au travers de programmes et en recourant aux appels à propositions de projets, soit directement, des centaines d'associations à travers l'ensemble du territoire national.

Ces financements qui se chiffrent à des dizaines de millions d'euros sur une dizaine d'années, représentent une manne très importante pour un mouvement associatif quasiment sans ressources. A titre d'illustration, les deux programmes d'appui aux associations algériennes financés par l'Union européenne totalisent à eux seuls sur la période 2001 - 2010 15 millions d'euros environ. A cela s'ajoutent les apports d'autres bailleurs et partenaires à l'image de l'Agence française pour le développement (AFD), de la coopération espagnole, belge, des fondations allemandes (la Friedrich Ebert notamment), de l'ambassade du Canada, des Pays - Bas...

Face à cette nouvelle donne, les pouvoirs publics se retrouvent dans une position inconfortable. Coincés entre le souci de donner à l'extérieur l'image d'un pays ouvert et soucieux du développement de la société civile et le danger de voir se développer un mouvement associatif hors contrôle, ils lâchent du mou.

Calculant les risques, ils sont, pour l'instant, dans la position du « wait and and see ».

## **Professionnalisation et bénévolat**

Les associations qui tout au long de cette dernière décennie on pu capter des financements et se sont familiarisées avec les procédures des principaux bailleurs de fonds sont celles qui ont souvent réussi à engager des projets d'une grande pertinence. Ce faisant, elles ont considérablement renforcé leurs capacités. Mais l'abondance de ressources financières, les exigences des bailleurs, la complexité des interventions (actions, projets ...) impliquent une gestion rigoureuse que le bénévolat, seul, ne peut garantir. Cette catégorie d'associations, s'est vue dans l'obligation de recruter du personnel permanent. Certaines d'entre elles peuvent même être assimilées, pour la variable nombre de salariés, à de vraies PME.

Cette tendance à la professionnalisation qui rejoint la tendance perceptible depuis une trentaine d'années déjà dans les pays développés démocratiques, n'est pas sans poser problèmes et questionnements. En effet, les risques de déséquilibres des rapports entre salariés et bénévoles au profit des premiers, dépouillant, subrepticement, les seconds de leur pouvoir et prérogatives, sont très grands. Ils sont même inscrits dans les « gênes » du processus de professionnalisation lui-même.

Si l'efficacité et la performance des associations s'en trouvent améliorées, ce processus, au niveau international s'entend, a pour effet contre-intuitif la limitation de la composante « bénévolat ». S'il ne met pas complètement à mal les valeurs liées à la solidarité, il est d'une certaine façon annonciateur d'un changement de nature des associations concernées et d'une forme de rupture par rapport aux associations des années 50, 60 et 70 travaillées dans leur majorité par la tendance à la contestation et à la recherche d'alternatives à l'ordre établi. Leurs principales caractéristiques de l'époque étant la gratuité, l'entraide et la solidarité.<sup>9</sup>

Le mouvement associatif a connu depuis l'indépendance en 1962 à ce jour 4 grands moments : sa mise sous tutelle du parti unique de

---

<sup>9</sup> Salvador Juan – L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la marchandisation » - In revue de la sociologie du travail – 41, 195-2207 – 1999

62 à 87, « l'ouverture contrôlée » de 87 à 88, la « liberté contrariée » de 88 à 91 et enfin la mise sous surveillance de 91 à 2011.

A un an à peine de la célébration du cinquantième anniversaire de l'indépendance du pays et alors que dans cet espace nommé « monde arabo- musulman » les régimes autoritaires sont contestés, consacrer de facto et de jure la liberté d'association est un impératif. L'Algérie, sur ce plan et sur bien d'autres, sera-t-elle au rendez-vous de l'histoire ?