



**Droits et Démocratie
Rights & Democracy**

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Le développement démocratique au Proche-Orient et au Maghreb

Rapport de recherche de terrain et de consultation
1^{er} septembre 2001 - 31 mars 2002

Présenté par
Rachad Antonius, Ph.D.
Consultant

Mai 2002



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100
Montréal (Québec) H2L 4P9, Canada
Tél. (514) 283-6073/ Téléc. (514) 283-3792
Courriel : ichrdd@ichrdd.ca
Site web : www.ichrdd.ca

Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est une organisation indépendante canadienne investie d'un mandat international. Elle fait la promotion et la défense des droits de la personne et du développement démocratique tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme. En coopération avec la société civile et des gouvernements, au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie amorce et soutient des programmes qui visent à consolider les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en voie de développement.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2002.

Cette publication est gratuite. Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée et qu'un exemplaire de la publication où elle apparaît soit fourni à Droits et Démocratie.

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, deuxième trimestre 2002.

National Library of Canada, second quarter 2002. ISBN: 2-922084-55-8.

Imprimé au Canada.

Table des matières

RÉSUMÉ.....	3
I- VUE D'ENSEMBLE DU PROJET.....	10
LA DÉMARCHE.....	10
1. Recherches préparatoires et consultations au Canada.....	11
2. Recherche sur le terrain.....	14
3. Mission du président de Droits et Démocratie (du 8 au 14 janvier 2002).....	15
II- LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE AU PROCHE-ORIENT ET AU MAGHREB.....	17
REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL.....	17
1. L'État dans la région du Proche-Orient et du Maghreb.....	17
2. La société civile dans la région du Proche-Orient et du Maghreb.....	18
3. Les activités régionales : perspectives et obstacles.....	23
4. Le rôle central de la question palestinienne.....	24
5. La montée de l'Islam politique.....	25
6. Les droits des femmes.....	25
7. Les retombées du 11 septembre.....	26
QUESTIONS D'ORDRE MÉTHODOLOGIQUE ET CONCEPTUEL.....	27
LA SITUATION DANS LES PAYS ÉTUDIÉS.....	30
1. Égypte.....	30
2. Liban.....	41
3. Jordanie.....	46
4. Maroc.....	49
5. Palestine.....	53
III - RECOMMANDATIONS.....	59
Annexe I : Atelier de réflexion du 13 octobre 2001.....	63
Annexe II : Groupes ethniques au Proche-Orient et au Maghreb.....	68
Annexe III : Tableau des ratifications des instruments internationaux relatifs aux droits humains, par pays.....	72

RÉSUMÉ ET FAITS SAILLANTS

Ce projet de recherche a été réalisé en trois étapes, qui se sont déroulées entre septembre 2001 et janvier 2002.

Durant la première étape (septembre-octobre 2001), le consultant a entrepris des recherches préparatoires et mené une série de consultations au Canada pour recueillir le point de vue d'acteurs clés sur la problématique étudiée. Cette démarche a inclus un atelier de réflexion organisé à Montréal le 13 octobre 2001 et qui a réuni plus de 30 participants. L'intention de Droits et Démocratie de mettre en place des initiatives en matière de développement démocratique dans la région du Proche-Orient et du Maghreb a été accueillie avec enthousiasme par les personnes consultées, en particulier par le CRDI, l'ACDI et le MAECI.

Durant la seconde étape (18 novembre 2001-7 janvier 2002), le consultant a effectué une recherche de terrain au Liban, en Jordanie, en Palestine, en Égypte et au Maroc. Il y a rencontré à chaque fois des diplomates des ambassades canadiennes, des observateurs et analystes locaux, ainsi que des représentants et des militants d'organisations non gouvernementales (ONG).

Durant la troisième étape (8-14 janvier 2002), le président de Droits et Démocratie a visité la région en compagnie du consultant. Il s'est rendu en Égypte, en Cisjordanie dans les territoires occupés, ainsi qu'en Israël.

Le présent rapport ne tente pas de donner une image détaillée de la réalité dans toute la région, mais plutôt de la situation dans les pays ayant fait l'objet d'une recherche sur le terrain. Toutefois, les remarques d'introduction ont une portée générale et s'appliquent à l'ensemble de la région du Proche-Orient et du Maghreb.

Le développement démocratique au Proche-Orient et au Maghreb

Remarques générales

Un certain nombre de contraintes d'ordre culturel, politique et historique sont communes à l'ensemble de la région. L'État au Proche-Orient et au Maghreb a tendance à être plutôt autoritaire, et les gouvernements enclins à considérer l'indépendance de la société civile comme une menace pour leur sécurité. Les républiques ne diffèrent pas beaucoup des monarchies à ce chapitre. Trois des pays arabes ont à leur tête une nouvelle génération de dirigeants, mais les signes de changement restent jusqu'à présent timides. Dans les pays visités, il existe un ensemble d'institutions nationales (parlement, appareil judiciaire, barreau, presse nationale, système de partis, et lois gouvernant le secteur associatif) qui peuvent éventuellement former l'infrastructure sociale nécessaire à une vie démocratique. Mais dans la plupart des États et à des degrés divers, ces institutions ne fonctionnent pas comme elles le devraient. Le cas de la Palestine est par ailleurs unique du fait de l'occupation, les violations des droits humains provenant de l'occupation militaire israélienne et de l'Autorité palestinienne.

Les contextes historiques varient énormément d'un pays à l'autre, mais on peut dégager des similitudes entre le Liban et le Maroc, deux pays où il existe visiblement une marge de manœuvre pour travailler avec les institutions nationales. En Égypte et en Jordanie, l'État resserre son contrôle de façon croissante, et il le fait de plus en plus en recourant aux lois. Il est préférable, dans ces États, de travailler avec les institutions de la société civile. En Palestine, l'occupation militaire perdure, même si elle est reconnue comme telle par la plupart des démocraties occidentales. Il faut noter que le Canada ne reconnaît pas le contrôle permanent qu'exerce Israël sur les territoires occupés en 1967, et considère que les colonies de peuplement sont illégales. L'appui dont bénéficie cette occupation militaire en Amérique du Nord rend le travail dans cette région très complexe. Les activités de sensibilisation et de plaider pour une solution juste au conflit, fondée sur le droit international, apparaissent donc comme l'une des priorités majeures.

Si le secteur du travail sur les droits humains est développé dans les pays arabes, la promotion du développement démocratique, en revanche, l'est moins. Il existe un bassin de militants des droits humains bien informés et très avertis qui font partie des réseaux internationaux d'associations de droits humains, et dont les activités sont généralement financées par des donateurs étrangers.

Les Palestiniens reçoivent des gouvernements occidentaux bien plus de soutien financier que de soutien diplomatique. De nombreux observateurs ont noté que la question palestinienne se retrouvait au cœur de presque toutes les problématiques au Proche-Orient. L'absence d'une solution juste au conflit place les gouvernements arabes sur la défensive face à leurs propres populations.

La montée de l'Islam politique est une arme à double tranchant. Si elle a accéléré l'émergence de larges secteurs des sociétés arabes sur la scène politique, l'idéologie que proposent ces forces populaires comporte en revanche des aspects répressifs pour ceux qui n'y adhèrent pas.

Dans certains pays, les droits des femmes sont protégés par la loi, principalement dans le cadre du droit familial, mais certaines de ces lois sont contraires aux normes internationales en matière de droits humains. Les femmes sont loin d'avoir acquis le statut de citoyennes à part entière et elles ne connaissent pas toujours leurs droits. Le travail d'éducation à ce chapitre s'avère donc crucial. Un travail de plaider est donc nécessaire, tant au niveau local que régional, pour modifier les lois qui sont discriminatoires à l'égard des femmes.

La situation des droits humains s'est dégradée depuis le 11 septembre 2001.

L'Égypte

L'Égypte a une longue tradition d'État central. Avec l'arrivée du Président Moubarak au pouvoir en 1981, la tendance vers une libéralisation politique s'est accentuée, sans pour autant donner naissance à de véritables institutions politiques pluralistes. Les libertés individuelles se sont élargies, comparativement à ce qu'elles étaient sous Nasser ou Sadate. Les associations de la société civile ont prospéré grâce au soutien financier extérieur, mais elles fonctionnent sous la menace constante de se faire interdire. La loi 32 qui permet au gouvernement d'exercer un contrôle sévère sur les organisations de la société civile est toujours en vigueur. Une nouvelle loi plus répressive a été adoptée en 1999, mais elle a été invalidée par la Cour suprême constitutionnelle. Depuis l'arrivée au pouvoir de Moubarak il y a plus de 20 ans, l'Égypte a fait certains progrès en matière de liberté de presse, mais il reste une multitude de limites que les journalistes ne peuvent transgresser. Les médias

électroniques font pour leur part l'objet d'un contrôle plus direct. Les organisations syndicales sont clairement contrôlées par le gouvernement, et les associations professionnelles sont généralement contrôlées par l'opposition islamiste. Les enjeux stratégiques, du côté de la société civile, sont le cadre juridique qui régit le fonctionnement du secteur associatif, les capacités administratives et stratégiques des organismes de défense des droits humains, le financement étranger, qui a des avantages mais qui pose problème à certains égards, et la question de la transparence et de l'imputabilité au sein de certaines ONG. Du côté des institutions nationales, les enjeux stratégiques sont la question de la gouvernance et celle de l'indépendance de la société civile face au contrôle serré qu'exerce le gouvernement. Le conflit israélo-palestinien a un effet direct sur la situation politique en Égypte, parce qu'il creuse un fossé entre un gouvernement forcé de se conformer aux politiques des États-Unis et une population qui souhaite une juste solution au conflit.

Conclusions : Malgré une apparence de libéralisation politique en Égypte, le gouvernement exerce un contrôle serré sur la vie politique. Il est peu probable que le travail sur des réformes parlementaires ou électorales avec les instances officielles donne des résultats réels.

Par ailleurs, à cause du cadre juridique qui régit le secteur associatif, les militants ont eu tendance à former des compagnies civiles sans but lucratif. Cette stratégie les a soustraits en partie au contrôle gouvernemental, mais elle ne favorise pas la transparence et l'imputabilité au sein de ces organisations. Cette situation a généré certains abus et il faudrait se pencher sérieusement sur la question.

Il est également urgent d'aider les associations de la société civile, en particulier les organisations de défense des droits, à se rapprocher de leurs bases populaires et à développer des partenariats à l'extérieur de leur cercle immédiat. Les associations de femmes ont fait preuve d'innovation à ce chapitre, en particulier les grandes coalitions formées pour faire le suivi des recommandations de la Conférence mondiale sur les femmes de Beijing et l'application de la CEDEF (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes).

Trois domaines d'intervention prioritaires se démarquent : 1) l'appui aux initiatives visant à modifier les dispositions de la Loi 32 qui empêchent la liberté d'association et qui ont une incidence négative sur l'imputabilité et les mécanismes démocratiques des associations de la société civile; 2) l'éducation aux droits et l'aide juridique pour les femmes et 3) le travail d'éducation pour la création d'une culture démocratique et sur la primauté du droit.

Le Liban

Le Liban occupe une position unique au Proche-Orient, de par sa composition ethnique et religieuse, son histoire politique et la diversité et la richesse des courants culturels qu'il abrite. Son « système confessionnel » (la répartition des pouvoirs politiques entre les nombreux groupes confessionnels) a été enchâssé dans le Pacte national de 1943. Ce système a garanti un pluralisme politique et favorisé l'émergence d'une vigoureuse société civile, mais a eu en revanche des effets négatifs sur le plan de la citoyenneté et de la construction d'un espace public commun. Des facteurs d'ordre régional comme la présence des réfugiés palestiniens et l'absence de solution au conflit israélo palestinien ont provoqué l'effondrement du système et déclenché une guerre civile en 1975. Les Accords de Taëf (1992) ont mis un terme au conflit mais ont renforcé la présence syrienne au Liban ainsi que le système confessionnel.

Deux facteurs d'ordre régional ont eu des retombées majeures sur la politique libanaise : (1) l'arrivée en 1948 d'importants contingents de réfugiés palestiniens, expulsés par Israël; (2) la présence syrienne au Liban.

Les communautés confessionnelles se sont dotées d'institutions sociales indépendantes de l'État. L'Association du Barreau est l'un des acteurs les plus importants dans la promotion des droits humains. Vu le contrôle qu'exerce la Syrie sur le Parlement libanais, il est très difficile de travailler en faveur de réformes au sein du Parlement. La question la plus importante, et la plus épineuse, est celle du système confessionnel. La plupart des observateurs estiment qu'il faudrait le dépasser, mais que dans la situation présente, il représente une garantie de pluralisme et il pose certaines limites à l'arbitraire du pouvoir politique.

Conclusions : Des cinq pays étudiés, le Liban est celui où la société civile est la plus dynamique. Grâce à cette culture politique particulière et cette tradition d'autonomie par rapport à l'État, il est possible de travailler en faveur de la promotion des droits humains et de la participation démocratique et ce, malgré la présence syrienne. Les intervenants les plus intéressants que nous avons rencontrés travaillaient dans l'un ou l'autre de ces champs d'activités : (1) la formation juridique, les activités de plaidoyer au niveau du droit et les réformes juridiques, domaines dans lesquels l'Institut des droits de l'homme de l'Association du Barreau est sans doute l'acteur le plus important; (2) le travail d'éducation sur la démocratie et les droits humains, l'autonomie des universités et la vitalité du mouvement en faveur des droits humains permettant le développement d'une culture des droits.

La Jordanie

La Jordanie est une société traditionnelle à forte composante tribale. Après leur expulsion de la Palestine en 1948 et plus tard en 1967, un grand nombre de Palestiniens sont devenus citoyens jordaniens. Mais nombreux sont ceux qui ont encore le statut de réfugiés, et la majorité de ceux-là vivent toujours dans des camps. La modernisation a permis le développement d'une société urbaine qui a perdu son caractère tribal : il existe à présent une classe moyenne, des travailleurs et des syndicats, et des revendications de groupes marginalisés, d'associations de femmes et de partis politiques en faveur de l'égalité. Les élections de 1989 ont fait naître l'espoir d'un véritable changement démocratique qui ne s'est pas réalisé. En juin 2001, le Parlement a été dissout et une série de "lois provisoires" ont octroyé des pouvoirs considérables aux Cours de Sécurité de l'État, causant un rétrécissement sérieux de l'espace politique. Les institutions démocratiques formelles existent, mais elles ne fonctionnent pas à cause du contrôle politique direct qu'exerce le Palais.

La seule lueur d'espoir est la création de la Commission royale des droits humains, qui pourrait à long terme influencer sur la culture politique du pays par ses activités éducatives et son rôle consultatif sur les questions d'ordre juridique. Si les perspectives de changements politiques semblent ténues, la Commission fait la promotion de *certain*s droits des citoyens à condition qu'ils n'impliquent pas directement une activité politique. Il n'y a pas de participation démocratique dans la détermination des grandes orientations politiques du gouvernement jordanien, qu'il s'agisse de politique interne ou de politique étrangère. Les associations de la société civile sont empêchées de jouer un rôle de plaidoyer. Elles peuvent dispenser des services sans rencontrer d'obstacles, à condition de ne pas

être trop revendicatrices. La société civile dans son ensemble est marginalisée par les effets des politiques qui découlent des processus de mondialisation.

Conclusions : La Jordanie offre peu d'espace pour qui veut promouvoir une authentique participation des citoyens à la vie politique et à la réforme des institutions nationales comme le Parlement. Il est possible toutefois de promouvoir la participation démocratique et les droits humains dans certains domaines. Le premier de ces domaines est celui de la création d'une culture des droits humains et de la démocratie. Il y a là une possibilité de faire un travail d'éducation sérieux sur les droits humains universels et sur la participation démocratique, susceptible d'avoir des effets positifs à long terme. L'autre piste de travail consiste à consolider les acteurs de la société civile. Il faudrait apporter un soutien aux ONG qui font du travail de sensibilisation et de plaider, en particulier sur les droits des femmes, et à celles qui interviennent sur la question de la mondialisation et des droits humains. Il faudrait également développer les capacités en matière de recherche, en particulier sur les effets potentiels des privatisations, et rendre ces informations accessibles aux différents acteurs de la société civile.

Le Maroc

Contrairement à ce qui se passe en Jordanie, la société marocaine est en pleine effervescence et offre un potentiel énorme et beaucoup d'initiatives. Le Maroc a connu deux changements majeurs ces dernières années. Le premier s'est produit en 1998 avec l'arrivée au pouvoir de ce qu'on a appelé le *gouvernement d'alternance* à orientation social-démocrate, dirigé par le Premier ministre Youssoufi. Le second a été l'accession au trône de Mohammed VI. Ces deux événements ont déclenché un débat fondamental au Maroc : s'agissait-il d'opérations de façade ou annonçaient-ils des changements réels ? La question n'est toujours pas résolue, mais certains acteurs de la société civile deviennent impatients. L'espace des libertés s'est élargi depuis quelques années, et la société civile peut s'exprimer beaucoup plus librement que par le passé. Toutefois, malgré cette ouverture de l'espace démocratique, le rôle des partis politiques demeure faible, du fait de leur incapacité d'introduire de véritables changements. Le véritable débat politique ne se passe ni au Parlement ni au sein des partis, mais dans les organes de presse. Il existe aussi au Maroc une longue tradition d'associations revendicatrices.

Mais c'est encore le Palais (le *Makhzen*) qui détient le véritable pouvoir, ce qui explique pourquoi le parlement ne joue pas le rôle qu'il devrait jouer. Cette situation affaiblit les partis politiques, et la notion de démocratie électorale est en train de perdre sa légitimité aux yeux d'un nombre croissant de citoyens. Les gens estiment qu'il y a de la corruption partout. Mais les personnes qui militent activement en faveur de réformes politiques ont une idée plus positive de la situation.

Conclusions : Le Maroc offre des perspectives intéressantes en matière de promotion de la participation démocratique, car c'est l'un des rares pays où il existe une certaine ouverture au sein des institutions nationales comme le parlement. Mais il ne faut pas pour autant négliger le rôle que jouent les associations de la société civile en matière de défense des droits et d'élaboration de solutions alternatives. En conséquence, les réformes émanant de l'intérieur du système et le travail de plaider à la base sont tous les deux possibles et nécessaires. Les champs d'intervention qui nous semblent particulièrement intéressants sont les suivants : la participation des femmes au processus électoral, le renforcement des capacités des partis politiques et du parlement, et enfin l'appui aux réformes juridiques et à celles de l'appareil judiciaire. La question de la transparence et la lutte

contre la corruption sont des domaines où il existe encore une résistance considérable, et conviennent de ce fait davantage au travail de plaidoyer à la base que peuvent faire les organismes de la société civile.

La Palestine

La Cisjordanie et Gaza sont sous occupation militaire depuis 1967. Les actions unilatérales qui s'inscrivent dans une politique du "fait accompli" se sont multipliées depuis et se sont intensifiées depuis la signature en 1993 de la Déclaration de principes (les accords d'Oslo). Cette occupation militaire est le facteur le plus important qui structure l'évolution politique de la société palestinienne. L'Autorité palestinienne est arrivée en Cisjordanie et à Gaza avec une culture politique de mouvement clandestin, et a pris un tournant très autoritaire. Les menaces à la démocratie proviennent de deux sources : l'Autorité palestinienne et l'occupation militaire. Cette dernière ne doit pas occulter le fait qu'il existe des obstacles à la démocratie au sein même de la société palestinienne. L'une des stratégies adoptées par les ONG locales pour promouvoir le développement démocratique consiste à travailler avec les autorités et les collectivités locales dans le domaine des services sociaux. Cette stratégie contribue à renforcer la capacité institutionnelle des pouvoirs locaux, et la capacité des collectivités locales à s'engager dans le travail d'intervention et de plaidoyer.

La dernière *Intifada* (soulèvement populaire), qui a commencé en octobre 2000, diffère de la précédente en ce qu'elle s'est militarisée et a acquis un caractère beaucoup plus violent. Pour de nombreux Palestiniens, cette militarisation a été une erreur qui leur a aliéné une large couche de la population israélienne qui se montrait auparavant plus sympathique à leurs revendications. Et quand la violence devient le mode d'expression contre l'occupant, elle devient aussi le mode d'expression à l'intérieur de la société palestinienne. De même, l'emprise croissante de l'idéologie intégriste islamiste constitue un obstacle au développement démocratique.

Les résidents palestiniens de Jérusalem vivent une situation très spécifique et subissent des violations quant à leurs droits de déplacement et à leur droit au logement, en plus des autres formes de discrimination dont ils sont victimes.

Conclusions : 1) Le travail en faveur de la démocratisation doit être mené en dépit de l'occupation. Il doit s'attaquer aux questions de droits humains et de démocratie qui sont propres à la société palestinienne. 2) Le développement d'une culture démocratique est une priorité, et l'idée de combiner ce travail d'éducation à des services sociaux au niveau municipal est une piste intéressante. 3) Une culture de la démocratie contribuerait également à contrecarrer le recours à la violence comme moyen de résoudre les conflits. 4) Il faut également considérer l'occupation elle-même comme une source de violations des droits fondamentaux. Tant les Palestiniens que les Israéliens rencontrés ont insisté sur la nécessité d'entreprendre un travail de plaidoyer en faveur d'une solution juste au conflit, fondée sur le droit international et sur les critères de droits humains et de démocratie plutôt que sur le rapport de force entre les parties.

LISTE DES ACRONYMES

ACIJLP	Arab Center for the Independence of the Judiciary and Legal Profession (Centre arabe pour l'indépendance de la magistrature et des juristes)
ACPSS	Ahram Center for Political and Strategic Studies (Égypte) [Centre Al Ahram d'études politiques et stratégiques]
ACDI	Agence canadienne de développement international
ADMF	Association démocratique des femmes du Maroc
AIC	Alternative Information Center (Jérusalem) [Centre pour une information alternative]
AMDH	Association marocaine des droits humains
APHRA	Arab Program for Human Rights Activists [Programme arabe pour les défenseurs des droits humains]
CIRHS	Cairo Institute for Human Rights Studies [Institut d'études sur les droits humains du Caire]
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie de l'Ouest
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CSC	Cour suprême constitutionnelle (Égypte)
DR	Democracy Review
EWf	Egyptian Women's Forum [Forum des femmes égyptiennes]
FHHR	Foundation of Human and Humanitarian Rights (Liban) [Fondation des droits humains et du droit humanitaire]
ICAHD	Israeli Committee against House Demolitions [Comité israélien contre les démolitions de maisons]
ISIF	Institut pour la solidarité internationale des femmes [Sisterhood is Global Institute]
JCHR	Jerusalem Center for Human Rights [Centre de Jérusalem pour les droits humains]
JWU	Jordanian Women's Union [Union des femmes jordaniennes]
LCPS	Lebanese Center for Policy Studies [Centre libanais d'études politiques]
LRRC	Legal Research and Resource Centre (Égypte) [Centre de recherches et de ressources juridiques]
MAECI	Ministère des affaires étrangères et du commerce international (Canada)
NDH	Nouveaux Droits de l'Homme (Liban)
NDI	National Democratic Institute [Institut démocratique national]
OMDH	Organisation marocaine des droits de l'homme
PARC	Palestinian Agricultural Relief Committees [Comités palestiniens d'entraide agricole]
PHRMG	Palestinian Human Rights Monitoring Group [Observatoire palestinien des droits humains]
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RHSC	Regional Human Security Center (Amman) [Centre régional pour la sécurité humaine]
UAC	Université américaine du Caire
USAID	United States Agency for International Development [Agence américaine pour le développement international]

I. VUE D'ENSEMBLE DU PROJET

Conformément à sa mission et pour donner suite à une décision de son Conseil d'administration, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie) a entrepris une étude sur la situation du développement démocratique dans plusieurs pays arabes dans le but d'orienter ses activités futures dans la région. Le *mandat* de ce projet consistait à *effectuer une recherche sur les problématiques et les organisations existantes dans un certain nombre de pays du Maghreb et du Proche-Orient, afin de proposer à Droits et Démocratie un petit nombre de priorités de travail et d'éventuels projets pilotes pour la région*¹. La réalisation de ce projet a été confiée à M. Rachad Antonius qui a agi à titre de consultant sur le développement démocratique dans la région du Proche-Orient et du Maghreb, et qui a rédigé le présent rapport.

Ce rapport, divisé en trois parties, s'ouvre sur un bref survol du projet de recherche, suivi du compte rendu de ce qui a été fait au cours de chacune des trois phases du projet (recherches préparatoires et consultations au Canada, recherches sur le terrain, visite de Droits et Démocratie dans la région), pour proposer ensuite une analyse du développement démocratique au Proche-Orient et au Maghreb, elle-même structurée en trois sections : analyse générale de la situation dans la région, questions d'ordre méthodologique et conceptuel et, enfin, présentation de la situation dans chaque pays sélectionné. La dernière partie propose une série de recommandations. On trouvera en annexes quelques tableaux récapitulatifs ainsi qu'un résumé des discussions qui ont eu lieu dans le cadre de l'atelier de réflexion organisé par Droits et Démocratie à Montréal le 13 octobre 2001.

Ce rapport n'est pas une évaluation formelle de la situation des droits humains, bien que les rapports des principaux organismes de défense des droits de la personne aient été consultés, notamment ceux d'Amnistie internationale, de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) et de Human Rights Watch. L'analyse présentée dans ce document n'utilise pas de manière systématique ou prédominante le langage des droits et n'évalue pas non plus la situation de catégories sociales spécifiques (femmes, minorités ethniques ou religieuses, groupes de démunis ou marginalisés) même si le présent rapport contient certaines discussions sur ces questions. Nous nous sommes attardés sur les cadres politiques et institutionnels et les contextes qui ont une incidence sur le processus du développement démocratique, et en particulier sur les facteurs qui favorisent ou limitent la participation politique. Conformément à la priorité stratégique accordée par Droits et Démocratie au renforcement de la société civile, ce rapport présente également les acteurs de la société civile qui jouent un rôle crucial dans ce processus.

LA DÉMARCHE

Le projet comprenait trois étapes échelonnées de septembre 2001 à janvier 2002.

La *première phase* (septembre-octobre 2001) consistait à effectuer des recherches préliminaires et à mener une série de consultations au Canada, auprès d'organisations gouvernementales et non gouvernementales canadiennes œuvrant dans la région du Proche-Orient et du Maghreb, ainsi

¹ Le détail du mandat et des objectifs du projet est disponible auprès de Droits et Démocratie.

qu'auprès d'observateurs (en majorité des universitaires) et de membres du personnel de Droits et Démocratie. Il s'agissait de recueillir le point de vue d'experts et d'observateurs sur les problématiques étudiées dans le cadre du projet, ainsi que leurs suggestions quant à la seconde phase du projet. Ces consultations ont pris la forme d'entrevues individuelles à Ottawa et Montréal, avec des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), et d'un atelier de réflexion organisé à Montréal.

La **seconde phase** du projet (du 18 novembre 2001 au 7 janvier 2002) consistait à mener une recherche sur le terrain dans plusieurs pays pour recueillir des informations de première main sur la situation du développement démocratique dans ces pays, ainsi que les commentaires d'observateurs et de militants locaux sur des questions et enjeux en rapport avec le projet.

Lors de la **troisième phase** du projet (du 8 au 14 janvier 2002), le président de Droits et Démocratie s'est rendu dans plusieurs pays de la région en compagnie du consultant. Cette visite devait permettre à Droits et Démocratie d'établir des contacts directs en rencontrant des observateurs et des acteurs du développement démocratique dans la région, et de participer à un séminaire avec plusieurs d'entre eux.

1. Recherches préparatoires et consultations au Canada

Le mois de septembre a été consacré à deux tâches : planifier la recherche et la visite sur le terrain, et dresser la liste des personnes et des organismes à consulter avant le voyage.

Recherches préparatoires : elles ont porté sur la société civile, la démocratie et les droits humains dans la région du Proche-Orient et du Maghreb. Elles ont aussi consisté à dresser la liste des instruments internationaux relatifs aux droits humains qui ont été ratifiés par des pays arabes (voir annexe II) et à réunir de la documentation sur le développement démocratique, la société civile et la situation des minorités, pour ensuite la faire circuler parmi le personnel de Droits et Démocratie. Ce travail a servi à préparer l'atelier de réflexion, qui s'est tenu à Montréal le 13 octobre 2001. Le consultant a également donné une session d'information à tout le personnel de Droits et Démocratie après les événements du 11 septembre. Cette réunion a eu lieu le 24 septembre 2001.

Planification de la recherche sur le terrain et de la visite de Droits et Démocratie dans la région : il n'a pas été facile de déterminer quels pays sélectionner, dans la mesure où il y a matière à intervenir en faveur des droits humains et du développement démocratique dans tous les pays du Proche-Orient et du Maghreb. Il a même été difficile de décider quels pays cibler pour de la recherche ou de la coopération, puisque dans tous les États de la région, on trouve au moins une catégorie de citoyens qui subissent des violations de leurs droits fondamentaux ou qui sont privés de toute possibilité de participation démocratique. Mais comme il fallait tenir compte des contraintes budgétaires et de l'échéancier, le consultant a proposé cinq pays cibles, non pas parce qu'il s'agissait dans ces cas précis d'une nécessité absolue d'intervenir sur les droits humains, mais parce que Droits et Démocratie avait la possibilité d'y jouer un rôle bien spécifique.

Voici les critères qui ont présidé à ce choix :

- L'existence de réseaux régionaux implantés dans le pays, et donc la perspective d'établir des partenariats;
- La possibilité de recueillir de bonnes analyses locales et régionales auprès d'observateurs locaux;
- La nécessité d'évaluer, grâce à des informations de première main, une situation qui évolue à un rythme rapide;
- L'existence éventuelle de bons partenaires locaux pour de futurs projets ;
- L'existence d'un espace démocratique suffisamment ouvert pour permettre l'implantation de projets conformes aux critères de Droits et Démocratie;
- La possibilité de travailler dans ou sur le pays dans un proche avenir.

C'est en fonction de ces critères que nous avons choisi le **Liban**, la **Jordanie**, la **Palestine**, l'**Égypte** et le **Maroc** pour notre recherche. La Tunisie, la Syrie et le Yémen étaient des candidats très sérieux, mais chacun de ces pays posait des défis qui auraient nécessité plus de temps et d'argent que ce dont on disposait. Si jamais ses moyens financiers le permettent, Droits et Démocratie pourra, à un moment donné, poursuivre son analyse pour l'étendre à ces autres pays. Le Soudan et la Mauritanie posent davantage de problèmes, qui ne sont pas pour autant insurmontables. Quant aux États du Golfe, ils affichent un PIB moyen très élevé qui les exclut de la catégorie des pays où Droits et Démocratie a mandat d'intervenir. On peut donc visualiser la région comme une série de cercles concentriques, le niveau de ressources dont Droits et Démocratie dispose déterminant dans quel cercle il est possible de travailler. Nous commencerons donc par étudier le premier cercle, composé du Liban, de la Jordanie, de la Palestine, de l'Égypte et du Maroc.

On ne trouvera donc pas dans le présent rapport un portrait de tout le Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie et nord de la Libye). Seul le Maroc y figure. La même remarque peut s'appliquer au Moyen-Orient. Ce rapport ne traite que des pays sélectionnés pour la recherche-terrain (Liban, Jordanie, Palestine et Égypte). Ces contraintes ne nous ont toutefois pas empêchés de rencontrer des représentants d'ONG qui oeuvrent au niveau régional. C'est le cas de l'Institut d'études en droits humains du Caire (Cairo Institute of Human Rights Studies) et du Programme arabe pour les défenseurs des droits humains (Arab Program for Human Rights Activists). Ces interlocuteurs nous ont fait part de leurs priorités et de leurs analyses, et nous avons consacré une section de ce rapport au soutien des activités à caractère régional.

Les dates de la mission officielle ont été fixées du 7 au 12 janvier 2002. Il était au départ prévu que la délégation se rende en Égypte et au Maroc. Mais ce programme a ensuite été modifié, et la mission s'est rendue en Égypte et dans les territoires palestiniens.

Le séminaire régional : L'organisation d'un séminaire régional dans l'un des pays de la région du Proche-Orient et du Maghreb avait également été prévue. Nous avons jugé que le Centre Al Ahrām d'études politiques et stratégiques (Ahrām Center for Political and Strategic Studies, ACPSS), installé au Caire, ferait un excellent partenaire pour organiser cette rencontre à cause de son statut semi-officiel, son indépendance académique, sa réputation dans la région, sa crédibilité et sa situation géographique.

Les consultations au Canada : Nous avons pris contact avec le MAECI, l'ACDI et le CRDI. Le consultant a rencontré à Ottawa des représentants du MAECI (MM. Ed Doe, Jean Devlin et Ernest Loignon) et de l'ACDI (Norman Cook). Monsieur Mario Renaud, directeur du programme bilatéral

de l'ACDI pour le Maghreb et le Moyen-Orient, a animé une rencontre de consultation à Montréal le 5 octobre pour présenter la programmation de l'ACDI dans la région. Droits et Démocratie y était représenté par le consultant.

Des membres de l'équipe de Droits et Démocratie ont aussi rencontré M. Michael Molloy, coordonnateur spécial du MAECI pour le processus de paix au Proche-Orient. Le président de Droits et Démocratie, l'Honorable Warren Allmand, a rencontré M. Molloy à Ottawa au début octobre. Ce dernier a par la suite rencontré Mme Iris Almeida, directrice des programmes de Droits et Démocratie, en compagnie du consultant, dans les locaux de Droits et Démocratie à Montréal, avant d'assister à la réunion de réflexion d'octobre. Il faut mentionner de nombreuses conversations téléphoniques avec les personnes citées précédemment et avec Mme Elissar Sarrouh, du Centre parlementaire à Ottawa, et M. Paul Purritt, du Congrès du travail du Canada.

Il s'agissait, par ces entretiens et ces consultations, de recueillir l'avis et les conseils des organismes concernés, de comprendre leurs priorités et leurs approches, de leur expliquer les priorités et l'approche de Droits et Démocratie et, de façon générale, de nouer des contacts et d'amorcer consultations et coordination.

Le consultant tient à souligner que toutes les personnes consultées ont accueilli avec enthousiasme l'intention de Droits et Démocratie de s'investir dans la région. Elles ont exprimé le désir de voir Droits et Démocratie y jouer très bientôt un rôle actif, estimant que ses éventuelles activités seront complémentaires aux leurs et qu'elles répondent à une nécessité urgente.

L'atelier de réflexion : Organisé à Montréal le 13 octobre 2001, il a réuni plus de 30 personnes — des représentants du MAECI, de l'ACDI, du CRDI et de plusieurs ONG canadiennes, ainsi que des universitaires spécialistes du monde arabe. Droits et Démocratie a ouvert la journée en présentant son cadre d'analyse du développement démocratique et ses activités en matière de développement démocratique dans d'autres régions du monde. Les participants se sont ensuite brièvement présentés et ont décrit leur travail dans la région. Une période de discussion libre et de « brassage d'idées » a ensuite permis aux participants de dégager quels sont, à leurs yeux, les plus importants enjeux entourant la démocratisation dans la région Moyen-Orient/Maghreb. Finalement, les participants se sont répartis en trois groupes pour discuter plus en profondeur des questions soulevées. L'annexe I contient la liste des participants et une version condensée du rapport sur l'atelier de réflexion.

Certains des points majeurs amenés lors de cette journée de discussion méritent toutefois qu'on les mentionne ici : la complexité et la diversité des situations dans la région, le rôle que jouent certains facteurs d'ordre régional et international dans le sous-développement de la démocratie dans chaque pays (le fait qu'il y ait impasse dans le règlement des conflits régionaux génère des tensions sociales et une répression accrue), le rôle central que joue la question palestinienne, l'existence de forces pro-démocratie dynamiques mais marginalisées dans plusieurs pays arabes, la nécessité de faire des droits des femmes une composante essentielle de la démocratisation, la nécessité d'analyser les répercussions des événements du 11 septembre sur les droits humains, et la nécessité d'œuvrer en faveur du développement démocratique en dépit de ces défis majeurs. Le rôle central que joue la question palestinienne se traduit notamment par le fait que les acteurs non gouvernementaux canadiens ont davantage développé de liaisons, d'échanges d'informations et d'expertise dans ce dossier que sur toute autre problématique dans la région Proche et Moyen-Orient/Maghreb. Cette

réalité est nettement ressortie des discussions. De l'avis général, il faut s'occuper d'abord et avant tout de la politique étrangère du Canada dans cette région, et c'est un dossier sur lequel Droits et Démocratie doit prendre une position conforme à son mandat, sa mission et ses priorités programmatiques. Plusieurs participants ont exprimé l'idée que le Canada devrait davantage aligner ses politiques concrètes dans cette région sur les principes déclarés de sa politique étrangère.

Après l'atelier de réflexion, des fonctionnaires du MAECI ont exprimé le désir de s'entretenir avec le consultant de la possibilité d'inclure d'autres pays dans la mission sur le terrain. Le consultant a donc rencontré à Ottawa Mme Keri Holtby, M. Richard Le Bars, Mme Rhoda Caldwell, M. Michael Chesson, Mme Jennifer Hart et M. François LaRochelle, tous du MAECI. Trois pays ont été passés en revue lors de cette rencontre. On a jugé la situation en Tunisie très difficile, et le projet d'y organiser une visite a été remis en question. Par ailleurs, on a noté que la Syrie pouvait offrir des perspectives prometteuses — par exemple le fait qu'il y ait eu récemment dans ce pays une conférence sur la Cour pénale internationale, ainsi que l'affaire entourant les droits des intellectuels d'organiser des assemblées publiques dans des résidences privées pour discuter de questions d'intérêt public. On a souligné que le Comité international de la Croix-Rouge serait un contact intéressant en Syrie. La situation au Yémen a également été abordée, et la création d'un ministère des droits de la personne a été qualifiée de mesure très positive. Il a été décidé que la Tunisie, la Syrie et le Yémen feraient partie des prochaines priorités proposées dans le cas où Droits et Démocratie décidait d'élargir son champ d'activités dans la région. Le MAECI s'est en outre offert pour faciliter les contacts avec les ambassades canadiennes dans la région et avec le Bureau du Représentant canadien dans les territoires occupés. Comme convenu, toutes les ambassades ont été averties de la visite du consultant dans la région, et elles lui ont fourni une aide et un appui très précieux, comme on pourra le voir plus loin.

2. La recherche sur le terrain

Le consultant a effectué une recherche sur le terrain pendant plus d'un mois et demi dans cinq pays de la région, du 18 novembre 2001 au 7 janvier 2002. Ce séjour a été entrecoupé d'une semaine de consultations à Montréal, assortie de rencontres avec la coordonnatrice du programme Développement démocratique et la directrice des programmes de Droits et Démocratie. Il a aussi rencontré les représentants du MAECI à Ottawa pour un compte rendu préliminaire et des consultations. Durant cette phase du projet, il a en outre assisté à la Conférence des militantes des droits des femmes, organisée à Paris du 12 au 15 novembre 2001, participation en partie financée par Droits et Démocratie.

Itinéraire et dates de séjour :

Le Caire	Du 19 au 27 novembre
Beyrouth	Du 27 novembre au 1 ^{er} décembre
Amman	Du 1 ^{er} au 5 décembre
Jérusalem et Ramallah	Du 5 au 8 décembre
Transit (Amman et Le Caire)	9 décembre
Rabat et Casablanca	Du 10 au 16 décembre
Montréal	Du 17 au 25 décembre
Le Caire	Du 25 décembre au 7 janvier 2002

Dans chaque pays, le consultant a rencontré des diplomates de l'ambassade canadienne (l'attaché politique ou son assistant(e) dans tous les cas, et l'ambassadeur à trois occasions), ainsi que des observateurs et analystes locaux, des représentants d'ONG et des militants.

Les données empiriques recueillies au cours de la recherche sur le terrain, (et les analyses qui en sont tirées) constituent le contenu de la section analytique du présent rapport, où elles sont traitées plus en détail.

3. La mission du président de Droits et Démocratie (du 8 au 14 janvier 2002)

Lors de cette mission, M. Allmand a rencontré les représentants du gouvernement canadien en poste au Caire, à Ramallah et à Tel-Aviv, ainsi que des observateurs et des militants de la société civile en Égypte, en Palestine et en Israël. Le consultant l'accompagnait. Les ambassades canadiennes au Caire et à Tel-Aviv, et le Bureau du Représentant du Canada à Ramallah, ont fourni une aide logistique inestimable ainsi que des aperçus très éclairants sur la situation.

En Égypte, M. Allmand a rencontré l'ambassadeur du Canada, M. Michel de Salaberry, et plusieurs diplomates de l'ambassade. Monsieur Jean-Philippe Tachdjian, troisième secrétaire d'ambassade, nous a apporté une aide précieuse. M. Allmand s'est aussi entretenu avec des observateurs et des militants d'associations de la société civile, des universitaires, des diplomates égyptiens, des journalistes connus et des militants de la communauté copte. Une rencontre a également été organisée avec le juge en chef de la Cour suprême constitutionnelle (CSC), M. Mohammad Fathi Naguib, et un juge de la Cour, le Dr Adel O. Sherif. L'ambassadeur, M. de Salaberry, a donné un dîner à sa résidence pour que M. Allmand puisse rencontrer des intellectuels et des diplomates égyptiens.

À la suite de problèmes de communication avec l'organisme partenaire, le Centre Ahram d'études politiques et stratégiques, le séminaire régional, prévu à l'origine le 9 janvier, a dû être remplacé par deux mini-séminaires qui ont eu lieu les 10 et 11 janvier au Caire, et par un atelier de discussion plus modeste qui s'est déroulé le 14 janvier à Ramallah (et auquel seulement deux personnes-ressources ont réussi à se rendre en raison de la difficulté de se déplacer en Cisjordanie). Le premier mini-séminaire du Caire a réuni des personnes représentant une coalition de plusieurs ONG de femmes, groupées sous l'égide du Comité de suivi de la conférence de Beijing. Le second séminaire a réuni une dizaine d'intellectuels et d'analystes qui ont répondu à une liste de questions soigneusement préparée sur la démocratisation, questions qui avaient au préalable été traduites en arabe et envoyées aux participants avant le séminaire. Les réponses ont été intégrées aux analyses présentées dans ce rapport. Les deux séminaires se sont déroulés en arabe, M. Allmand bénéficiant des services d'un interprète.

Le dîner donné à la résidence de l'ambassadeur a également fourni une excellente occasion de discuter, les invités apportant des idées et des points de vue auxquels la délégation a prêté une oreille attentive. À noter aussi que M. Allmand et le consultant ont rencontré la fille du militant des droits humains actuellement emprisonné, le Dr Saad Eddine Ibrahim, dans un geste de solidarité. Monsieur Ibrahim était encore en prison, mais sa fille, Randa Ibrahim, qui est elle-même avocate, a offert une

bonne analyse des questions juridiques rattachées à cette affaire. À la mi-février, M. Ibrahim a été libéré après que la Cour d'appel ait ordonné la tenue d'un nouveau procès. Celui-ci n'avait pas encore commencé au moment d'écrire ces lignes.

Les territoires palestiniens. Le 14 janvier 2002, l'ambassadeur du Canada à Tel-Aviv, M. Michael Bell, a donné un dîner en l'honneur de M. Allmand. À Jérusalem, ce dernier a rencontré des groupes israéliens situés à Jérusalem Ouest et des groupes palestiniens dans la partie occupée de Jérusalem Est (le Canada ne reconnaît pas l'annexion de ce territoire par Israël). À Ramallah, M. Allmand a rencontré le représentant canadien et plusieurs autres diplomates de la mission canadienne.

Lors de ses déplacements entre Jérusalem et Ramallah, la délégation de Droits et Démocratie a pu observer le fonctionnement des postes de contrôle. À son arrivée à Jérusalem, elle a pris un taxi jusqu'au poste de contrôle de Qalandyia, qu'elle a traversé à pied pour se rendre à une réunion à Ramallah. Ce trajet a donné une idée de ce que signifie l'occupation dans la vie quotidienne des Palestiniens. Le retour à Jérusalem s'est déroulé de la même manière. Le taxi a dû emprunter des routes non asphaltées et traverser un camp de réfugiés, pour finalement parvenir au poste de contrôle qui a été passé à pied. À aucun moment on n'a demandé aux représentants de Droits et Démocratie de s'identifier ou de présenter un passeport ou un laissez passer. Le lundi suivant, le Bureau du représentant canadien a mis une automobile à la disposition de la délégation pour faire la navette entre Jérusalem et Ramallah et circuler dans Ramallah.

Il convient de noter que le président a insisté pour rencontrer tant des groupes israéliens que des groupes palestiniens. Nous avons essayé d'obtenir des rendez-vous avec d'influents intellectuels israéliens, mais ceux que nous avons pu rejoindre n'étaient pas libres au moment de la visite (visite très brève de trois jours, dont un samedi et un dimanche). Lors des rencontres et de la recherche-terrain, il a été suggéré d'étudier la question des droits humains de la minorité palestinienne non juive en Israël (c'est-à-dire dans le territoire compris à l'intérieur de la « Ligne verte »). Le manque de temps n'a pas permis de le faire, mais durant le dîner offert par les diplomates canadiens en poste à Tel-Aviv, Mme Natalie Amor nous a renseignés sur ce dossier.

II. LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE AU PROCHE-ORIENT ET AU MAGHREB

REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

Parce que la situation dans la région du Proche-Orient et du Maghreb varie d'un pays à l'autre, il est difficile de tirer des conclusions qui s'appliquent uniformément à tous les pays ou même aux cinq pays qui font l'objet de cette recherche. On observe, toutefois, un certain nombre de contraintes (d'ordre culturel, politique et historique) et de facteurs déterminants communs à tous les pays de la région. Nous allons tenter de cerner ces caractéristiques communes, qui nous aideront aussi à évaluer et interpréter la situation dans chaque pays sélectionné. On ne doit pas oublier, cependant, que ces remarques ne visent qu'à tracer des tendances générales, et en conséquence il ne faut pas les considérer comme un portrait fidèle de la situation propre à chaque pays.

1. L'État dans la région du Proche-Orient et du Maghreb

Règle générale, l'État dans cette région tend à être de type autoritaire et les gouvernements y sont enclins à considérer l'indépendance de la société civile comme une menace pour leur sécurité. « L'État arabe, écrit Nazih Ayubi, n'est pas le produit naturel de sa propre histoire socio-économique ou de sa propre tradition culturelle et intellectuelle. C'est un État "féroce" qui a souvent recours à la force brute pour se préserver lui-même, mais ce n'est pas un État "fort" parce qu'il est privé, à des degrés divers, bien entendu — de ce "pouvoir infrastructurel" (Mann, 1986a) qui devrait lui permettre de pénétrer la société par des mécanismes comme la fiscalité, par exemple et qu'il n'a pas suffisamment d'hégémonie idéologique (au sens où l'entendait Gramsci) pour forger un bloc social "historique" qui accepte la légitimité des couches dirigeantes². »

À ce chapitre, les républiques ne diffèrent guère des monarchies et dans certains cas (Syrie, Irak, Tunisie), elles tendent même à se montrer plus répressives que les monarchies, dans la mesure où elles n'ont pas la légitimité dont jouissent ces dernières au sein des secteurs tribaux de la société. Dans la plupart des pays de la région, les gouvernements autoritaires recourent de plus en plus à des lois pour donner un vernis légal à leur répression de la société civile, en plus d'user de mesures répressives directes parfois violentes. Trois pays arabes, à savoir la Syrie, la Jordanie et le Maroc, ont à leur tête une nouvelle génération de chefs d'État, les fils des anciens dirigeants succédant à leur père, que le régime soit monarchique ou républicain. Ce renouveau a suscité des espoirs de changement réel. On a pu en voir des signes clairs, quoique encore restreints, au Maroc. En Jordanie et en Syrie, on n'a pas encore abandonné tout espoir de réforme, mais les signes de changement restent jusqu'à présent trop timides. En Tunisie, le régime est devenu de plus en plus brutal. En Algérie, le conflit non résolu avec l'opposition islamique et l'interpénétration nébuleuse de l'appareil militaire et du gouvernement civil, ont engendré un système de gouvernement opaque où la répression pure, la lutte contre le terrorisme et le terrorisme lui-même se sont entremêlés au point qu'il est devenu impossible de les distinguer, et la population civile en a payé un lourd tribut. Dans certains cas, comme celui de l'Égypte, la répression directe et violente a été utilisée de manière plus sporadique et remplacée par un resserrement du contrôle politique et par l'adoption de lois

² *Over-stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East* (London: I.B. Tauris, 1995. Réédité en 2000, 514 pages).

restrictives. Sept pays arabes — l'Égypte, la Tunisie, la Jordanie, le Maroc, le Yémen, le Koweït et le Liban — ont connu des élections et une “activité” multipartite (plutôt qu'un système multipartite)³.

Il existe dans ces pays un ensemble d'institutions nationales (parlement, appareil judiciaire, gens de loi, presse nationale, système de partis et réglementation du secteur associatif) qui peuvent éventuellement former l'infrastructure sociale nécessaire à une vie démocratique. Mais dans la plupart des États et à des degrés divers, ces institutions ne fonctionnent pas comme elles le devraient. Elles offrent des perspectives qui diffèrent énormément d'un pays à l'autre : plutôt ouvertes au Maroc et au Liban, elles sont en revanche contrôlées par de petits groupes au pouvoir en Égypte et en Jordanie. À bien des égards, le Liban fait figure d'exception. Dans ce pays, la pluralité des communautés ouvre un espace pour la dissidence politique, qui demeure toutefois sérieusement réprimée dès que les intérêts de la Syrie sont en jeu; les activités qui ne remettent pas directement en question le rôle politique de la Syrie au Liban jouissent, elles, d'une plus grande latitude⁴. Le cas de la Palestine est par ailleurs unique du fait de l'occupation, les violations des droits humains étant attribuables à deux sources : l'occupation militaire israélienne d'une part et l'Autorité palestinienne de l'autre. Nous analyserons plus loin l'impact que peut avoir le non règlement de ce conflit sur la démocratie dans toute la région.

Les contextes historiques varient énormément entre les cinq pays étudiés, et il est difficile de faire des généralisations. On peut toutefois dégager des similitudes entre le Liban et le Maroc, deux pays où on peut disposer d'une certaine marge de manœuvre pour travailler avec les institutions nationales. En Égypte et en Jordanie, l'État resserre de plus en plus son contrôle et il tend à le faire par voie législative, usant de la répression directe et violente à certaines occasions et dans des situations très particulières (manifestations ou émeutes, par exemple). En Palestine, l'occupation militaire des territoires qu'Israël a annexés en 1967, et l'appui dont bénéficie cette occupation militaire en Amérique du Nord, chez les intellectuels, les décideurs, les journalistes et même certains défenseurs des droits humains, rendent le travail dans cette région particulièrement délicat. Si l'on veut promouvoir les droits humains, il faut par conséquent mettre la priorité sur les activités de sensibilisation.

2. La société civile dans la région du Proche-Orient et du Maghreb

Les associations de la société civile existent depuis longtemps dans les pays arabes. Cette région du monde possède en effet une longue tradition de sociétés civiles dynamiques. Par le passé, les gouvernements centraux limitaient habituellement leurs activités à la défense des frontières et à la perception des taxes et impôts. Les autres formes d'activités sociales collectives revenaient aux communautés locales, qui ont développé des institutions sociales locales ainsi que des modèles de légitimité et de pouvoir social non assujettis à l'État. Les modèles tribaux d'institutions et de pouvoir sociaux prédominaient dans la majeure partie du monde arabe, et ils sont encore prépondérants dans les pays du Golfe. Après la Seconde Guerre mondiale et l'accession à l'indépendance, les services sociaux comme la santé et l'éducation, et plus tard des dossiers comme l'industrialisation, sont entrés

³ Voir le chapitre intitulé “Prospects for Democracy: Is the Civil Society Striking Back?” in Ayubi (2000), cité plus haut.

⁴ Ghassam Salamé (dir.), *Democracy without Democrats: The Renewal of Politics in the Muslim World* (I.B. Tauris, 1994).

dans le champ de responsabilités des gouvernements centraux — qui ont eu tendance à exclure les institutions sociales existantes des nouvelles responsabilités que prenait l'État. C'est pourquoi il existe aujourd'hui deux secteurs de la société civile : un secteur « traditionnel » et un secteur « moderne » qui englobe non seulement les ONG mais aussi diverses formes d'associations. Ces deux expressions méritent qu'on s'y arrête.

La société civile “traditionnelle” : Sur le plan institutionnel, les sociétés arabes sont bien développées. Il existe dans la culture arabe musulmane une longue tradition de travail caritatif, de services et d'associations à vocation sociale. Ces associations existaient bien avant la naissance de l'État moderne. Certaines d'entre elles s'articulent autour de façons de vivre (et de mourir) qui restent traditionnelles et n'ont pas changé au cours des années (ex. : associations qui perpétuent des traditions folkloriques comme le culte des saints ou les ordres soufis; associations qui s'occupent des orphelins dans les zones rurales ou qui entretiennent les cimetières; associations ou clubs à vocation sociale rattachés à une mosquée ou à une église; mécanismes traditionnels de règlement des conflits; guildes traditionnelles d'artisans). Du fait de leur vocation, de leur style de fonctionnement et de leurs référents culturels, ces associations n'ont pas accédé au monde des ONG “subventionnables” ni au statut d'interlocuteurs de l'État. S'il fait incontestablement partie de la société civile, ce secteur ne peut jouer un rôle fonctionnel en matière de surveillance des activités de l'État ou d'élaboration de solutions de rechange, et ne peut pas non plus dispenser des services en dehors de ses champs d'intervention limités.

Il arrive que le travail de ces associations recoupe celui de certains services dont l'État a décidé de s'occuper. Dans le cas des associations d'éboueurs égyptiens, par exemple, l'introduction de critères « modernes » (transport des ordures par camion plutôt que dans des charrettes tirées par des ânes, ou préoccupations d'ordre environnemental) perturbe le fonctionnement de ces associations. Pour être efficaces, les projets de développement qui s'adressent spécifiquement à ces milieux sociaux doivent tenir compte des structures locales de pouvoir social ainsi que de la culture locale. Il y a sans aucun doute, à ce niveau, matière à intervenir en faveur du développement démocratique et/ou les droits humains. Pour revenir aux éboueurs égyptiens, il faut noter que les nouvelles méthodes « modernes » de ramassage des ordures ne se révèlent absolument pas efficaces. Les entreprises de collecte des ordures par camion finissent par vendre les déchets à des éboueurs qui recyclent ce qu'ils peuvent manuellement avant de brûler le reste à l'air libre. Si les efforts de modernisation de la collecte d'ordures et du traitement des déchets s'avéraient fructueux, le secteur de la société civile que représentent les associations d'éboueurs s'en trouverait sans aucun doute radicalement transformé.

Les associations traditionnelles peuvent aussi ouvrir l'accès à certains milieux qui seraient autrement difficiles à rejoindre. Par exemple, certaines études ont exploré la possibilité de travailler avec les réseaux sociaux traditionnels (santé, activités économiques) afin de les moderniser et de les aider à devenir des partenaires du développement, plutôt que de les marginaliser en les ignorant complètement. Il ne faut pas confondre les associations traditionnelles et les ONG islamiques qui, pour leur part, peuvent se révéler très « modernes », comme on le verra plus loin. Ce qui caractérise les associations traditionnelles, ce n'est pas leur orientation religieuse (elles peuvent être laïques ou confessionnelles), mais le fait que les questions dont elles s'occupent sont associées à des modes de vie autrefois prédominants mais devenus aujourd'hui marginaux (ce qui ne signifie pas nécessairement qu'ils soient en voie d'extinction).

La société civile “moderne” : Pour la définir, on peut dire que contrairement à la société civile traditionnelle, elle se compose d'associations dont les activités coïncident avec celles de l'État moderne, soit parce qu'elles cherchent à occuper certaines zones de l'espace public (associations professionnelles nationales, partis politiques ou institutions non gouvernementales nationales comme la presse ou la magistrature), soit qu'elles interagissent directement avec les politiques de l'État, dont elles peuvent éventuellement devenir des partenaires quand il s'agit de discuter des politiques gouvernementales ou de les mettre en œuvre. Depuis le milieu des années 80, on a vu naître dans divers pays arabes des ONG — qui entrent dans cette catégorie d'associations — œuvrant dans des dossiers comme les droits humains, les droits des femmes, les initiatives économiques locales, la défense des droits et l'environnement. La majorité de ces associations sont d'orientation laïque et se distinguent des associations religieuses que nous allons maintenant décrire.

Associations religieuses et associations laïques : Parmi les associations « modernes », certaines se réclament explicitement de l'Islam — pas seulement dans le sens de référent culturel, mais en tant que système idéologique de valeurs à promouvoir, à défendre et à proposer à la société par l'entremise de leurs activités. Ces associations jouent un rôle très dynamique dans la promotion de l'Islam en tant que système de valeurs, et elles se révèlent à ce chapitre beaucoup plus efficaces que les organismes de défense des droits humains qui cherchent à promouvoir les valeurs des droits humains universels dans le but de leur faire contrepoids. Ce qu'on a appelé le « renouveau de l'Islam » ou le « fondamentalisme musulman » a favorisé l'émergence et la consolidation de ces associations d'orientation islamiste. Celles-ci ont acquis un plus grand professionnalisme, noué des liens entre elles et commencé à apprendre le langage des bailleurs de fonds internationaux. Différents concepts de la société civile et de la démocratie ont ainsi vu le jour, comme l'explique Sami Zubeida dans son article intitulé *L'Islam, l'État et la démocratie*⁵. Les associations ont des liens profonds avec les collectivités locales, elles peuvent recueillir des fonds auprès des nouvelles élites économiques au sein de leurs sociétés et auprès de donateurs étrangers (principalement les États pétroliers ou des particuliers ressortissants de ces États), et avec ces ressources financières, elles sont en mesure de dispenser de véritables services (santé, éducation et mesures pour alléger la pauvreté). Ce sont des organismes d'intervention et de plaidoyer parfaitement légitimes. Ils ne ciblent pas leurs interventions de plaidoyer sur le gouvernement ou l'élite au pouvoir, mais s'adressent aux couches défavorisées de la population au sein desquelles ils se sont construit une solide base sociale. En outre, ces organismes sont généralement (mais pas toujours) associés à un projet politique et à des forces politiques susceptibles soit d'ignorer certaines des valeurs fondamentales des droits humains inscrites dans les instruments internationaux, soit de les combattre.

ONG contrôlées par le gouvernement : Il existe dans plusieurs pays arabes d'importantes ONG contrôlées par l'État (baptisées dans la littérature « ONG gouvernementales », ou GONGO, de l'expression anglaise *government-controlled non-governmental organizations*). Ce sont, techniquement, des ONG, mais elles sont sous contrôle du pouvoir politique. Dans certains cas, il s'agit de fondations ou d'organismes caritatifs anciennement établis par les aristocraties ou les monarchies. Vu l'intérêt dont jouissent les ONG à l'échelle internationale, plusieurs gouvernements arabes ont créé de telles ONG et les ont parachutées dans les instances internationales. La plupart du temps, ces GONGO jouent effectivement un rôle de fournisseurs de services, mais elles font

⁵ *Middle East Report*, n° 179, novembre/décembre 1992.

rarement, voire jamais, du travail de plaidoyer. C'est à elles, et non aux ONG indépendantes, qu'est acheminé l'argent provenant de bailleurs de fonds internationaux (surtout s'il s'agit de gros budgets et si les pressions politiques portent fruit). Dans le cas de la Tunisie, certaines de ces GONGO ont été utilisées pour saper le travail des ONG indépendantes. Les GONGO occupent les quelques sièges alloués à leur pays dans les forums internationaux, excluant ainsi les vraies ONG. En outre, les membres de ces dernières se voient confisquer leur passeport à l'aéroport.

Une fois ces précisions faites, nous pouvons dégager plusieurs caractéristiques propres à la société civile dans les pays arabes.

- Les liens entre les ONG modernes et la société civile établie sont plus ou moins étroits d'un pays à l'autre; très serrés au Liban, ils sont presque inexistants en Égypte. Si les ONG libanaises et palestiniennes entretiennent des relations étroites avec d'autres organes de la société civile (syndicats, dirigeants traditionnels dans les régions rurales, anciens groupes dominants en zones urbaines, mouvements politiques), ces liens n'existent pas en Égypte. Au Maroc, les liens avec les partis ou des organisations syndicales sont très politisés.
- Le militantisme en faveur des droits humains est un champ d'activité bien développé dans les pays arabes. On retrouve dans chacun de ces pays plusieurs organismes de promotion des droits humains, dont certains se spécialisent dans des activités spécifiques comme la recherche, l'éducation ou la défense des prisonniers politiques. La Jordanie est probablement le pays où ces associations sont les moins développées, leur rayon d'action étant davantage limité à certains secteurs sociaux des grandes villes. Les gouvernements eux-mêmes ont commencé à se doter d'organes spécialisés dans les droits humains, dont certains abattent un excellent travail d'analyse et d'éducation (ce qui est partiellement le cas en Jordanie), tandis que d'autres relèvent essentiellement de l'exercice de relations publiques. Le champ du développement démocratique, en revanche, est beaucoup moins développé. Beaucoup plus rares sont les organismes qui se consacrent spécifiquement au développement de la démocratie, qui en suivent l'évolution ou élaborent une conception du développement démocratique adaptée à la région en envisageant des stratégies de mise en œuvre. Les indicateurs de développement démocratique adaptés aux particularités politiques, sociales et culturelles de la région restent à définir.
- Il existe un bassin de militants des droits humains très au fait des débats intellectuels en Occident et qui font partie, à des degrés divers, des grands réseaux internationaux de défenseurs des droits humains. Dans chaque pays que nous avons visité, les ONG avaient pu dépêcher des délégations dans toutes les principales rencontres internationales sur les droits humains, généralement grâce à l'aide financière de donateurs étrangers. C'est notamment le cas des groupes de femmes, souvent étroitement liés au mouvement international des femmes par l'entremise d'un nombre de militantes relativement restreint, du fait des modes de financement de ces contacts internationaux. La production intellectuelle sur les droits humains à partir du point de vue de la culture locale — avec réaffirmation d'une orientation universaliste (par opposition à une orientation invoquant les particularismes culturels), a progressé et vise à enraciner une conception universaliste des droits humains dans la culture locale. Cependant, ce militantisme en faveur des droits humains n'a pas connu d'expansion géographique et sociale, et il lui manque encore une base populaire solide.

- Le volume de l'aide financière internationale varie d'un pays à l'autre. Très généreuse en Égypte, cette aide s'avère plutôt maigre en Jordanie et au Maroc. Ces fonds tendent à provenir de donateurs étrangers plutôt que de sources locales. L'Égypte et la Palestine bénéficient de montants substantiels tandis que le Maroc, la Jordanie et le Liban en reçoivent apparemment moins. Cette situation s'explique par le rôle que joue l'Égypte dans le processus diplomatique amorcé par les accords d'Oslo. Les Palestiniens reçoivent de l'étranger plus de soutien financier que de soutien diplomatique.

- On observe, au sein de certaines des ONG les plus actives, un sentiment de méfiance à l'égard des bailleurs de fonds étrangers, dont les programmes d'aide correspondent parfois aux objectifs stratégiques de leurs gouvernements respectifs en un sens qui peut être contraire aux intérêts des populations locales. Du fait de leur intérêt stratégique dans la politique internationale, l'Égypte et la Palestine reçoivent une aide massive des États-Unis et de certains pays européens. Les décisions relatives aux montants de l'aide, et les secteurs et objectifs vers lesquels cette aide est acheminée, dépendent directement des objectifs politiques des gouvernements qui l'octroient. Cela explique pourquoi certaines ONG, et notamment plusieurs parmi les plus intéressantes, ne sollicitent aucune aide auprès de l'Agence américaine pour le développement international (USAID), ou vont refuser de participer à des programmes du type « *people-to-people* »⁶ tant que le conflit israélo-palestinien n'aura pas trouvé une juste solution.

- La situation dans la région est complexe et exige une surveillance et un suivi constants. Si l'on veut financer des projets dans les pays arabes, il faut éviter l'amateurisme car d'autres gros bailleurs de fonds y financent déjà des programmes mis en œuvre par du personnel qui réside sur place. Tout organisme étranger qui désire faire un travail sérieux dans les pays arabes doit investir du temps et de l'argent pour développer son expertise au sein de son propre personnel.

- La situation en Palestine est particulière. L'occupation militaire, reconnue comme telle et jugée indésirable, du moins sur papier, par la plupart des démocraties occidentales, se poursuit pour plusieurs raisons, ce qui fait qu'il est très délicat, mais en même temps, absolument indispensable, d'agir pour faire avancer la résolution du conflit. Si le plan saoudien de règlement global du conflit dernièrement proposé était accepté, on se retrouverait à la case départ du processus d'Oslo : coexistence pacifique et reconnaissance mutuelle, à condition qu'Israël se retire de *tous* les territoires occupés depuis 1967. Il s'agira alors de surveiller dans quelle mesure l'occupation prend effectivement fin. Une fois l'occupation levée, il faudra s'attaquer à ce qui fait obstacle à la démocratie *au sein même* de la société palestinienne.

⁶ Le terme *people-to-people* décrit les programmes et les projets qui visent à éliminer la barrière psychologique entre les Israéliens et les Palestiniens, en finançant des activités qui facilitent le dialogue et la coopération en matière d'éducation, de formation ou de loisirs, entre ces deux groupes. Nombre de Palestiniens estimaient que puisque la politique de colonisation de la terre se poursuivait et qu'elle s'était même intensifiée pendant tout le processus de paix; ces programmes visent principalement à rendre l'occupation acceptable et normale pour les Palestiniens alors qu'Israël augmente encore le nombre de ses colonies et de ses colons, et construit de nouvelles routes de contournement.

3. Activités régionales : perspectives et obstacles

À l'échelle régionale, on observe un certain nombre d'activités en faveur des droits humains et du développement démocratique, engagées par les ONG ou des membres élus d'organismes comme les associations du barreau, des parlementaires ou des juges.

Plusieurs organismes ont un mandat explicitement régional. Il s'agit par exemple de l'Institut d'études sur les droits humains du Caire, du Centre arabe pour les droits humains, qui a son siège à Tunis, et du Programme arabe pour les militants des droits humains, basé au Caire. Par ailleurs, certains organismes à caractère national poursuivent des programmes de portée régionale, comme l'Institut pour les droits humains, basé à Beyrouth, ou l'Association du Barreau libanais. Il faut aussi mentionner plusieurs réseaux régionaux de femmes, dont certains sont officiellement constitués comme des organismes à mandat régional qui travaillent sur la question des droits des femmes et en particulier sur la violence faite aux femmes. Enfin, il existe plusieurs associations officiellement régionales mais dont le rayon d'action est en fait local. Certaines associations sont liées à la Ligue arabe, mais dans le contexte actuel, elles tendent à être totalement paralysées à cause d'ingérences de nature politique.

Les activités à caractère régional offrent d'intéressantes perspectives, mais peuvent poser aussi certains problèmes, comme le montrent les descriptions qui suivent :

- *Conférences ou forums régionaux.* Ces rencontres peuvent consolider les associations locales existantes en leur offrant l'occasion d'échanger des idées et des stratégies élaborées par des associations sœurs dans un autre pays, *et qui sont transférables dans un autre contexte local.* Ces forums s'avèrent particulièrement utiles quand ils visent à définir des actions communes face à des contraintes *culturelles* communes. Par exemple, les réformes des codes de la famille ou des lois sur le statut de la personne se heurtent à des difficultés similaires dans les diverses sociétés arabes, difficultés attribuables à la culture dominante des sociétés elles-mêmes et à des acteurs non étatiques, plutôt qu'au gouvernement. C'est là qu'un travail de portée régionale peut s'avérer utile.
- *Ateliers de formation régionaux.* Ils offrent d'excellentes perspectives en matière de transfert d'expertise dans des contextes présentant le même type de difficultés. Le principal avantage de ces ateliers, c'est qu'ils se donnent généralement dans des endroits où les militants disposent d'une plus grande marge de manœuvre que dans leur propre pays pour entreprendre ce genre d'activités. Les sessions de formation organisées en Jordanie ou au Liban et auxquelles peuvent participer des Syriens en sont un bon exemple. Une question importante, dans ce cas, est la capacité de mettre en place un programme qui ne soit pas affecté par les contraintes politiques locales. Dans certains cas, les sessions régionales se donnent à l'extérieur de la région Du Proche-Orient et du Maghreb.
- *Les rencontres visant à coordonner une action.* Ces conférences, qui ont pour objectif de modifier le rapport de forces en faveur des associations de la société civile, ne portent pas toujours fruit parce qu'elles reposent sur le principe qu'une coordination régionale donnera un pouvoir relativement plus grand aux organisations locales, ce qui n'est généralement pas le cas. Lorsque l'efficacité d'une association repose sur la force de son enracinement dans une base, les activités régionales ne sont pas utiles parce qu'elles ne contribueront pas à enraciner plus profondément l'association dans son milieu.

• *Certaines activités semblent plus symboliques qu'opérationnelles.* Leur but est de « positionner » certaines associations face aux organismes bailleurs de fonds étrangers, afin de leur donner plus de visibilité qu'à d'autres organisations concurrentes. Sans recourir à des critères rigides, il est toutefois possible de vérifier si les associations ont vraiment avantage à y participer, en termes de développement de leurs propres capacités et de renforcement de leur réseau (ce qui implique que l'on doit renforcer toutes les associations de même nature, et non en privilégier certaines au détriment des autres).

4. Le rôle central de la question palestinienne

De nombreux observateurs ont souligné que la question palestinienne se retrouvait au cœur de presque tous les problèmes au Proche-Orient, et en particulier en Égypte, en Jordanie et au Liban. L'absence d'une solution juste place les gouvernements arabes, plus ou moins forcés de s'aligner sur les solutions proposées par les États-Unis et Israël, sur la défensive vis-à-vis de leurs propres sociétés et en opposition à elles. Ce facteur influe sur tous les processus politiques dans la région et en particulier sur le processus démocratique. Lorsque le conflit avec Israël n'est pas la véritable raison des mesures répressives, il sert de prétexte commode aux gouvernements pour justifier cette répression. Plusieurs observateurs ont signalé deux facteurs : le soutien *de facto* de la plupart des pays occidentaux à l'occupation militaire des territoires palestiniens, qui dure depuis maintenant 35 ans, et l'incapacité des dirigeants occidentaux de voir ou d'admettre que leur attitude a permis à Israël de poursuivre sa politique du fait accompli (*facts on the ground*⁷) et ainsi renforcé le contrôle israélien sur les territoires palestiniens. Ces deux facteurs empoisonnent les rapports de coopération entre les forces démocratiques occidentales et celles des pays arabes, même dans des États comme l'Égypte et la Jordanie.

Il convient de souligner, toutefois, qu'en dépit de son impact sur le développement des processus politiques dans les sociétés arabes, le conflit israélo-palestinien n'est pas à l'origine de la plus grande part des souffrances, violations des droits et pertes de vies associées aux conflits dans le monde arabe. Comme l'a montré Saad Eddine Ibrahim, les conflits internes et inter-États dans le monde arabe ont fait bien plus de victimes que le conflit israélo-palestinien⁷. Il écrit, par exemple, que « la guerre civile au Soudan (qui sévit par intermittence depuis 1956) a fait au moins cinq fois plus de morts que toutes les guerres israélo-arabes ». On peut attribuer cette situation à l'absence de

⁷ Cette terminologie, utilisée pour la première fois par les stratèges israéliens après 1967 quand Israël a commencé à modifier l'infrastructure urbaine de la Cisjordanie et de Gaza (construction de routes, établissement de colonies et de villes réservées aux citoyens juifs d'Israël) et la composition démographique des Territoires occupés (déplaçant sa propre population juive pour l'installer dans les territoires occupés). Le terme a pris son sens dans le fait que la communauté internationale n'a jamais reconnu le contrôle par les Israéliens sur la Cisjordanie (y compris Jérusalem Est) et la bande de Gaza comme étant légitime et qu'Israël n'a jamais déterminé où se trouvaient ses frontières. Par conséquent, une politique systématique de « création de faits permanents irréversibles », ou faits accomplis, a été mise en place de façon à rendre particulièrement difficile le retrait des Territoires occupés, et de façon à pouvoir annexer une partie des Territoires si et quand des frontières définitives devaient être délimitées. Israël a déjà déclaré que de vastes régions de la Cisjordanie étaient annexées après les avoir incluses dans les limites municipales de Jérusalem et a annexé Jérusalem, annexion dont le Canada ne reconnaît pas la légitimité.

⁸ Saad Eddine Ibrahim, *Management and Mismanagement of Diversity: The case of ethnic conflict and state-building in the Arab world*. The Third Nordic Conference on Middle Eastern Studies, Joensuu, Finland, 19-22 June 1995.

mécanismes démocratiques de règlement des conflits, ou à leur déficience. Mais au Liban, par exemple, si l'on peut affirmer que la guerre civile qui a éclaté en 1975 était le produit d'un système institutionnel confessionnel instable, c'est-à-dire un problème strictement interne, on ne peut nier en revanche que c'est la présence massive au Liban de réfugiés palestiniens, expulsés de leur pays, qui a exacerbé les tensions internes et déclenché les affrontements violents qui ont duré près de 15 ans. Certains auteurs (Ghassan Tuani, Georges Corm) ont même analysé la guerre civile comme un conflit externe mené sur le territoire libanais par personnes interposées, en l'occurrence des milices spécialisées, et non comme une guerre civile. Cela illustre bien l'interpénétration des facteurs locaux, régionaux et internationaux dans la situation actuelle au Proche-Orient.

5. La montée de l'Islam politique

La montée de l'Islam politique a été perçue par bon nombre d'observateurs du monde arabe et d'ailleurs, comme une épée à double tranchant. Elle a signifié l'émergence sur la scène politique de larges secteurs de la société arabe – qu'on peut interpréter comme une contribution au développement de nouvelles formes de participation politique. Mais en même temps, l'idéologie que proposent ces forces populaires comporte des aspects que l'on peut juger intolérants — voire carrément répressifs — à l'égard des personnes qui n'y adhèrent pas. On a vu surgir des acteurs extérieurs à l'État qui revendiquent l'Islam politique comme idéologie et menacent certains secteurs de la société civile. Les femmes en particulier ont été affectées par la montée des groupes et des idéologies islamistes – en particulier les fondamentalistes; elles ont été privées de certains droits et ont vu leur statut et leurs conditions de vie changer.

Il y a actuellement un vif débat au sein du monde arabe quant à l'impact de l'Islam politique et social sur le respect des droits humains, et de nombreux intellectuels, qu'ils appartiennent au courant islamiste ou non, cherchent des moyens de réconcilier le modèle islamiste, en ce qui regarde les droits, avec le modèle universaliste⁹. Mais c'est là une question qu'on ne peut régler en quelques lignes et que l'on doit constamment se poser quand on intervient dans des situations concrètes.

Il faut mentionner un autre élément qui est la création de réseaux islamistes internationaux qui prônent la violence pour résoudre les conflits politiques. Certains de ces réseaux ont pour objectif explicite de renverser le gouvernement en place et de prendre le pouvoir par les armes. Cet élément est une menace au développement démocratique mais il sert également d'excuse aux gouvernements qui veulent réprimer les citoyens et les priver de leurs droits fondamentaux.

6. Les droits des femmes

La question des droits des femmes dans le monde arabe a donné lieu à d'intenses débats, que nous ne pouvons pas aborder de façon détaillée à l'intérieur de ce présent rapport. Dans certains cas, les droits des femmes sont inscrits dans la législation, principalement dans le droit de la famille (pour les questions économiques) mais ces dernières ne bénéficient pas de la protection de la loi parce

⁹ Kevin Dwyer donne une bonne idée de ce débat dans son ouvrage *Arab Voices: The Human Rights Debate in the Middle East* (London: Routledge, 1991).

qu'elles connaissent mal leurs droits. Le travail d'éducation à ce chapitre s'avère donc essentiel et doit inclure le développement de services d'aide juridique à l'intention des femmes, en particulier dans les secteurs défavorisés des zones urbaines et rurales.

Parce que dans plusieurs pays arabes, les contraintes culturelles et politiques empêchent les femmes d'exercer leurs droits, il faut également faire un travail de plaidoyer et de pression dans le but de réformer les lois elles-mêmes — à la fois sur le plan local (à l'intérieur de chaque pays) et à l'échelle régionale. Les associations qui ont tenté de coordonner des campagnes de sensibilisation avec des associations partenaires d'autres pays arabes ont bénéficié d'encouragements moraux et intellectuels et de soutien financier de la part de l'étranger. Depuis plusieurs années, Droits et Démocratie est en contact avec un groupe très actif, Femmes vivant sous lois musulmanes (FVLM), qui opère à une échelle internationale plus large que la seule région arabe. Il existe également un certain nombre de réseaux régionaux de femmes arabes actifs dans la région.

L'opposition aux droits des femmes en tant que tels émane des secteurs conservateurs de la société, ainsi que des groupes et des forces sociales qui adhèrent à des versions fondamentalistes de l'Islam. Les gouvernements ont tendance à se montrer ouverts à certaines demandes de ceux qui militent pour les droits des femmes, mais sont plus préoccupés par leur souci de ne pas s'aliéner les forces sociales conservatrices qu'ils courtisent. Le plus souvent, les femmes et les questions des droits des femmes sont utilisés par les gouvernements et l'opposition islamiste pour renforcer leur pouvoir politique respectif. De plus, parce qu'ils ont peur des réseaux militants nationaux et régionaux, les gouvernements s'opposent à la création et à la consolidation d'associations et de réseaux de femmes *autonomes*. Ce qui est en jeu, ici, c'est autant l'indépendance des associations de la société civile par rapport à l'État que la lutte en faveur des droits des femmes en tant que telle. Comble d'ironie, c'est l'un des États les plus répressifs, à savoir la Tunisie, qui possède probablement le code de la famille le plus libéral et les lois sur le statut personnel les plus progressistes.

7. Les retombées du 11 septembre

Toutes les personnes-ressources que nous avons rencontrées ont confirmé que la situation des droits humains s'est dégradée depuis le 11 septembre 2001. Cette tragédie a servi de prétexte aux gouvernements pour intensifier leur répression, plusieurs adoptant pour ligne générale le discours du « on vous l'avait bien dit : il est nécessaire de réprimer les forces islamiques radicales ». Certains États estiment qu'ils ont à présent carte blanche sous prétexte de lutter contre le terrorisme — la torture des prisonniers politiques et les détentions sans procès étant deux des violations les plus répandues à ce chapitre — et s'attendent à ce que les gouvernements étrangers se montrent plus « compréhensifs » à leur égard et relâchent leurs pressions en faveur du respect des droits des militants soupçonnés.

Aux dires d'un observateur, si les événements du 11 septembre ont des effets négatifs à court terme sur le respect des droits humains dans le monde arabe, ils ont aussi suscité bien des questionnements tant en Occident que dans les sociétés arabes et musulmanes. À long terme, ce n'est pas entre l'Occident et le monde arabo-musulman que se dessineront les clivages, mais entre les tendances démocratiques (en Occident comme dans le monde arabe) et les tendances non démocratiques (là encore, en Occident comme dans le monde arabe). Par conséquent, toute discussion sur les effets du

11 septembre doit s'inscrire dans un contexte global et prendre en considération les intérêts de la démocratie en Occident et dans le monde arabo-islamique.

QUESTIONS D'ORDRE MÉTHODOLOGIQUE ET CONCEPTUEL

Le cadre conceptuel de Droits et Démocratie sur le développement démocratique a été élaboré au fil des années à partir de réflexions théoriques et de consultations, de textes de chercheurs ou d'organismes qui lui sont apparentés. L'expérience pratique tirée de dix années passées à promouvoir le développement démocratique en collaboration avec des partenaires de la société civile, dans les pays en développement, a influencé la façon dont l'organisme voit les principaux obstacles et les possibilités de progrès.

Les résultats de ces efforts sont consignés dans un document de travail intitulé *Le processus de développement démocratique : cadre d'analyse et proposition méthodologique*¹⁰. Au risque de trop simplifier ce cadre d'analyse, le consultant l'a traduit en une série de questions concrètes qu'il a utilisées pour orienter ses entrevues avec les personnes-ressources et les groupes de discussions qu'il a rencontrés au cours de sa mission sur le terrain. Il a aussi laissé place à des observations et des opinions qui ne suivaient pas cette grille théorique ou qui n'y entraient pas. Les questions posées se situaient sur deux niveaux et visaient à préciser comment ces deux sphères interagissent.

Il y a tout d'abord le niveau de l'État et des institutions nationales, principalement le parlement et les élections, mais aussi les structures institutionnelles qui permettent à un parlement de fonctionner convenablement : un mécanisme de surveillance électorale, une presse libre, un pouvoir judiciaire fonctionnel, une constitution. Lors des discussions, le consultant a ajouté à ce niveau tout ce qui appartient à la sphère publique, y compris des questions pour évaluer dans quelle mesure la primauté du droit s'applique quand les citoyens ont affaire à l'État ou dans leurs rapports avec leurs concitoyens.

Le second palier est celui de la société civile. La littérature produite par les organismes donateurs réduit souvent la société civile aux seules ONG. On peut comprendre que ce soit vers les ONG que les bailleurs de fonds (tout comme Droits et Démocratie) orientent leur soutien, mais il ne faut pas pour autant réduire la société civile à ces seuls organismes sur le plan conceptuel. La société civile doit inclure toutes les formes d'associations en dehors de la famille, à savoir des entités comme les organisations syndicales, les associations professionnelles, les associations de gens d'affaires (chambres de commerce, associations récréatives et clubs) ainsi que les organismes caritatifs, les associations locales à vocation sociale ou éducative rattachées à une mosquée ou une église, ainsi que les communautés religieuses.

Pour ce qui est de la place des partis politiques, les auteurs ne s'entendent pas pour les ranger dans la catégorie des organismes de la société civile. D'un côté, les partis politiques tirent leur légitimité et leur base sociale de la société civile, mais de l'autre, leur but ultime est de gouverner en contrôlant

¹⁰Nancy Thede et al., *Le processus de développement démocratique : cadre d'analyse et proposition méthodologique*. (Montréal : CIDPDD, juillet 1996. Ce document est disponible en anglais et en français sur le site de Droits et Démocratie : www.ichrdd.ca). Une évaluation du travail mené par Droits et Démocratie au cours des dix dernières années sera publiée en juin 2002, sous le titre *Le développement démocratique 1990-2000 : une vue d'ensemble*.

l'État, un objectif qui détermine leur vision de la société et de la politique, ainsi que leur mode de fonctionnement. Pour cette raison, ils méritent une place à part à l'« interface » de l'État et de la société.

La participation démocratique doit donc être analysée à ces deux paliers, ainsi qu'à la jonction de ces deux paliers. Ce mode de conceptualisation a amené le consultant à formuler en ces termes les questions posées aux personnes-ressources :

1. Quels sont les principaux enjeux pour le développement de la démocratie et le respect des droits humains dans la région ?

SOUS-QUESTIONS : Quelle est la situation générale des droits humains et du développement démocratique ? Y a-t-il un mouvement vers une plus grande participation démocratique ou, au contraire, une tendance inverse ? Comme ce mouvement se manifeste-t-il ? Peut-on repérer des tendances contradictoires, avec des gains dans certains secteurs de l'activité sociale, et des reculs dans d'autres ?

2. Qui sont les principaux acteurs locaux qui cherchent à promouvoir la démocratie et les droits humains ? Quels sont les principaux obstacles qu'ils rencontrent ?

SOUS-QUESTIONS : Quels sont les facteurs qui renforcent le développement démocratique à l'échelon national et à l'échelon local ? Quels sont ceux qui contribuent à affaiblir la participation démocratique ? Y a-t-il des secteurs qui enregistrent des gains et d'autres où on assiste à des reculs ? Quels sont les acteurs qui réalisent des progrès intéressants ? De quelle marge de manœuvre disposent les acteurs de la société civile ? Quelles stratégies ont été utilisées par le passé et lesquelles ont donné de meilleurs résultats ?

3. Quel type d'initiatives pourraient être soutenues par des organismes étrangers ?

SOUS-QUESTIONS : Quelle forme de soutien stratégique les organismes étrangers peuvent-ils fournir : financement ? expertise ? contacts ? formation ? Dans quelles circonstances l'aide financière étrangère peut-elle avoir un effet nuisible ou préjudiciable sur la société civile ? La réponse ne doit pas être d'ordre général, mais s'appliquer à un secteur précis et un type de projet spécifique.

4. Les initiatives régionales ou thématiques sont-elles généralement plus productives que les initiatives spécifiquement nationales, ou est-ce le contraire ?

Le thème sous-jacent à toutes ces questions, ce sont les *structures* institutionnelles qui constituent le cadre indispensable au développement démocratique. En ce sens, nous nous sommes informés sur le parlement, les élections, l'appareil judiciaire et les autres institutions nationales nécessaires à une vie parlementaire dynamique et fructueuse (presse libre, droit d'association, système de partis politiques, etc.), mais aussi sur les institutions de la société civile (leurs capacités, leurs ressources, leur fonctionnement) et les rapports entre ces deux paliers (société civile et État).

Nous avons abordé ces questions sous un angle stratégique, en prenant soin de différencier les trois types de situations, champs d'action ou domaines d'intervention suivants :

- Les domaines d'intervention par des acteurs locaux *où il existe une marge de manœuvre* pour le développement démocratique, à savoir ceux où l'on ne risque pas de se heurter à une opposition organisée de la part du gouvernement ou d'autres forces sociales. Il s'agit ici *d'occuper un espace social qui est ouvert*;
- Les champs d'intervention *où les marges de manœuvre sont trop étroites*, et où le travail consiste à *les élargir* en faisant reculer les frontières — quitte à rencontrer une certaine opposition, mais aussi à enregistrer des gains;
- Les champs d'intervention *qui seraient des batailles perdues d'avance*, à savoir les domaines où il ne sert à rien d'essayer d'élargir les marges de manœuvres au moment présent et à cause du rapport de forces entre les diverses forces politiques et sociales. Mais il faut pourtant faire le travail d'analyse même si on ne peut engager aucune action sociale pour le moment, de manière à trouver des moyens de modifier ce rapport de forces en aidant certains des acteurs à se repositionner.

Le consultant a présenté ces remarques d'ordre stratégique aux personnes qu'il a rencontrées, qui ont jugé qu'elles constituaient un cadre intéressant pour la discussion. Les descriptions et analyses des cinq pays étudiés qui suivent tiennent compte de ces considérations d'ordre stratégique. Chaque section est consacrée à un pays et décrit la situation générale en matière de développement démocratique, pour ensuite dégager les facteurs clés qui vont déterminer les futures orientations stratégiques.

LA SITUATION DANS LES CINQ PAYS ÉTUDIÉS

1. L'Égypte

Contexte historique et principaux enjeux pour la démocratie

L'Égypte a derrière elle une longue tradition d'État centralisé, fort, autoritaire et, par moments, despotique. Pendant des siècles, l'État s'est généralement distingué par son autoritarisme dans toutes les affaires du pays, en particulier en ce qui concerne le contrôle de l'irrigation et par son respect de la vie civile, religieuse et économique des collectivités locales. Durant la présence ottomane (du 16^e siècle jusqu'à la Première Guerre mondiale), ces dernières jouissaient d'une grande autonomie. Si les minorités avaient toute la latitude pour développer leur vie civile, culturelle, religieuse et économique, leur participation à la vie politique était en revanche restreinte. L'Égypte a connu depuis des périodes de libéralisme politique, en particulier entre les deux guerres mondiales, qui ont laissé des traces profondes dans la tradition politique du pays. Quant aux relations avec l'Occident, elles ont eu tendance à être conflictuelles sur le plan politique, mais intenses au niveau culturel, les débats sur l'influence culturelle de l'Occident ayant été fortement déterminés par les conflits politiques internationaux et la présence militaire et politique occidentale dans le monde arabe.

L'Égypte a été l'un des premiers pays à accéder à l'indépendance durant l'ère post-coloniale qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Une junte militaire a ravi le pouvoir à la famille royale lors d'un coup d'État sans effusion de sang qui a rapidement gagné le soutien d'une grande partie de la population. Champion de la cause du nationalisme arabe, la junte a développé une conception du développement centrée sur l'État et mettant l'accent sur la justice sociale, y compris des mesures (que d'aucuns qualifieraient de symboliques) de redistribution de la richesse. Cette forme de « socialisme arabe » a favorisé l'exercice de nombreux droits sociaux, économiques et culturels importants, mais a en revanche sévèrement restreint l'expression de la dissidence et des libertés politiques au nom des droits nationaux qu'il s'était engagé à défendre. L'État s'est servi du conflit avec Israël (qui venait d'annexer de larges portions des territoires palestiniens auparavant sous mandat britannique), de la bataille pour le développement et l'accession à l'indépendance économique et politique, et du rôle de fournisseur de services qu'il jouait, comme des prétextes commodes pour étendre son contrôle sur presque tous les aspects de la vie sociale et pour prévenir toute dissidence. Le système de parti unique a été instauré et le parlement est devenu l'Assemblée populaire. Ce modèle d'État autoritaire n'est pas propre à l'Égypte. On l'a retrouvé en Syrie, en Irak et, dans une certaine mesure, en Algérie (jusqu'en 1990).

Après la mort de Nasser, en 1970, et l'accession au pouvoir de Sadate, l'État a pris un tournant en relâchant son contrôle sur l'économie. Mais cette libéralisation partielle de l'économie ne s'est pas assortie d'une libéralisation de la vie politique. Les citoyens se sont vus accorder un certain nombre de libertés, et la presse a pu se montrer plus critique, mais l'État a continué de réprimer lourdement les activités politiques organisées.

Après la mort de Sadate, assassiné en 1981 au cours d'un défilé militaire, et l'arrivée au pouvoir de Moubarak, les *signes* de libéralisation politique ont eu tendance à s'accroître, sans pour autant donner naissance à une vie parlementaire et pluraliste authentique. Les libertés individuelles se sont élargies, comparativement à ce qu'elles étaient sous Nasser et Sadate, mais il est resté une multitude

de limites à ne pas transgresser. Il y a eu des élections, mais elles étaient truquées et produisaient les résultats jugés souhaitables par le pouvoir. Les associations de la société civile se sont mises à prospérer avec l'aide du soutien financier étranger, mais elles fonctionnaient sous la menace constante de se faire interdire et leurs activités demeuraient limitées. Voilà donc le contexte général dans lequel s'inscrivent les points que nous allons à présent aborder.

Les organisations de la société civile

C'est au milieu des années 1980 qu'on a vu naître les premières grandes ONG, au sens où on l'entend aujourd'hui. Auparavant, les organisations correspondaient davantage, de par leur nature, à ce qu'on appelle des *associations bénévoles privées (ABP)*; il s'agissait soit d'organismes caritatifs au rayon d'action et à la vocation sociale limités, soit de clubs sociaux ou à vocation récréative, qui n'avaient ni projet ni discours social à promouvoir en dehors de leur cercle de membres, généralement restreint.

C'est d'abord dans le secteur du mouvement des femmes, puis dans celui du mouvement en faveur des droits humains, que les associations ont commencé à changer. La Déclaration de Hammamat, rédigée à l'issue d'une rencontre d'intellectuels arabes organisée au début des années 1980, a débouché sur la création de l'Organisation arabe pour les droits de l'homme, dotée d'un mandat panarabe. En Égypte, l'une des premières associations de protection des droits humains à prendre de l'importance a été l'Organisation égyptienne des droits de la personne (qui a obtenu le prix John-Humphrey décerné par Droits et Démocratie en 1994). Depuis, plus d'une demi-douzaine d'associations de promotion des droits humains ont vu le jour, et elles se spécialisent dans un ou plusieurs des champs d'activités suivants : observation et surveillance, intervention et plaidoyer, éducation, recherche et aide juridique. Quelques autres groupes ont combiné travail en faveur des droits humains et défense de certains groupes particuliers, ce qui a donné par exemple les associations pour la défense des droits des femmes ou des droits des prisonniers politiques. D'autres ont cherché à aborder sous l'angle des droits humains des problématiques économiques ou techniques comme l'environnement ou les droits d'accès à la terre pour les paysans.

Il ne faut pas oublier que le terme « société civile » ne se borne pas aux seules ONG. Il englobe toutes les formes d'organisations sociales qui ne sont pas directement liées à l'État.

On peut classer les associations « modernes » de la société civile en trois catégories selon leur statut juridique :

- les ONG enregistrées conformément aux dispositions de la Loi 32 ou de la loi qui lui succède ;
- les sociétés civiles à but non lucratif ;
- les associations de développement communautaire (ADC).

Adoptée en 1964, la Loi 32 est une des rares lois datant de l'époque du socialisme arabe de Nasser qui soit encore en vigueur. Elle permet au gouvernement de contrôler étroitement les associations de la société civile, de saisir leurs biens, et d'exercer divers modes de contrôle sur leurs conseils d'administration et leurs activités. En 1997 a été amorcée une vaste campagne de consultations afin de recueillir l'avis des associations sur un nouveau projet de réglementation. Après deux années de

consultations qui avaient généré bien des espoirs, le projet de loi qui en a résulté a été mis au rancart ; le ministre des Affaires sociales, Mervat Tellawi, a démissionné et une nouvelle loi, bien plus répressive, a été adoptée. Cette nouvelle loi a suscité des tensions et une polarisation au sein des associations, les unes désirant la boycotter, avec tous les risques que cela comportait, les autres préférant s'y conformer en acceptant officiellement le contrôle du gouvernement à condition de pouvoir continuer à exister. La loi a été contestée, puis cassée par la Cour suprême constitutionnelle, laissant un vide juridique qui a eu pour effet de paralyser bien des associations à cause du gel imposé à tout financement en provenance de l'étranger. Malgré tous ces avatars, les ONG continuent à exister et à fonctionner à l'intérieur de limites étroites (avec bien souvent des appels « amicaux » d'officiers des services de sécurité, qui demandent à être incluses sur les listes d'envois postaux pour recevoir communiqués, dépliants, programmes d'activités et publications — offre qu'on ne peut refuser), et doivent accepter de voir certaines activités annulées à la dernière minute sur ordre d'un officier des services de sécurité. Il arrive aussi qu'un événement soit annulé parce que l'hôtel a résilié le contrat de location de la salle prévue à cet effet. Ces obstacles sont le lot autant des associations enregistrées en vertu de l'ancienne ou de la nouvelle loi, que des sociétés civiles à but non lucratif (voir plus loin).

Malgré toutes ces difficultés, les associations continuent de fonctionner et de dispenser des services. Celles qui ont pour vocation première d'offrir des services rencontrent moins d'obstacles que celles qui font de la sensibilisation ou des campagnes d'éducation sur des sujets jugés « délicats » (le système électoral, par exemple). Les organismes qui font du travail de plaidoyer ont tendance à s'inscrire dans une autre catégorie, celle des « sociétés civiles sans but lucratif ».

Ces sociétés civiles à but non lucratif se sont formées en réaction à la Loi 32. Elles échappent au contrôle gouvernemental qu'autorise cette loi, mais doivent en payer le prix sur le plan institutionnel. Leurs conseils d'administration sont des comités purement consultatifs. Les gens qui en deviennent membres sont motivés par le désir de manifester publiquement leur appui aux objectifs de l'association, ou d'y apporter la crédibilité rattachée à leur nom, mais ils ne possèdent aucun pouvoir réel de décision. Sur le plan institutionnel, ces organismes sont par conséquent déficients, puisqu'il n'y a ni assemblée générale, ni vote ni mécanisme de contrepoids face au pouvoir de la direction. Tout en se donnant des objectifs sociaux séduisants, ces associations sont des entreprises privées, ce qui influe sur les conditions de travail, les salaires et la structure de pouvoir en leur sein, pouvoir qui peut échoir à un seul individu et prendre parfois un tour despotique. En revanche, ces associations sont les seules qui disposent de la flexibilité nécessaire pour effectuer un authentique travail d'intervention et de plaidoyer, et certaines d'entre-elles sont devenues des organismes extrêmement efficaces et professionnels qui font un excellent travail de promotion des droits humains — ce qui explique pourquoi les bailleurs de fonds étrangers continuent de les financer sans poser trop de questions. Malheureusement, cette non obligation de rendre des comptes a parfois entraîné certains abus. Cette réputation a fait du tort à certaines associations sérieuses qui avaient adopté ce statut juridique pour échapper à la main mise gouvernementale. Et parfois, à moins d'avoir connaissance des détails du travail quotidien de l'association, il est difficile d'évaluer si cette réputation est méritée ou non. Il faut également souligner que certaines personnes ayant œuvré dans des sociétés sans but lucratif ont personnellement payé très cher leur engagement militant en faveur des droits humains (harcèlement par les services de sécurité, impossibilité de trouver d'autres emplois ou même emprisonnement) et qu'elles ont courageusement assumé ces risques.

Les associations de développement communautaire (ADC) présentent quant à elles une dynamique totalement différente. Formées dans les années 60 dans le but de favoriser la participation populaire au sein des structures villageoises, elles sont considérées comme des extensions du ministère des Affaires sociales (MAS). Il n'y a donc aucune place pour y faire du travail d'intervention ou de plaider; il s'agit d'organismes de services dont les priorités et les méthodes sont fixées par le MAS mais qui peuvent, en revanche, s'engager dans des activités à caractère éducatif. Étant donné la légitimité et la marge de manœuvre que leur assure le fait d'être associés aux structures gouvernementales, il leur arrive de rejoindre de façon efficace certains groupes sociaux marginalisés. Les ADC ont été les partenaires privilégiés d'agences comme USAID. Mais dernièrement, des groupes d'intervention comme le comité de suivi de la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ont développé une formule de quadruple partenariat — eux-mêmes, les ADC, les représentants élus d'instances locales et la presse locale — qui leur permet de se renforcer réciproquement : les ONG apportent leur expertise, leur expérience et leur perspective; les ADC assurent la participation populaire; les élus apportent ressources et appui officiel et enfin, la presse locale permet de rejoindre les gens à l'extérieur. C'est là un exemple d'espace social pour la participation démocratique qui peut être occupé en limitant au minimum les risques de conflit avec les fonctionnaires gouvernementaux.

Ces trois types d'associations (ONG, sociétés sans but lucratif et ADC) sont des expressions de la société civile et chacune a ses limites et son propre potentiel. Selon le contexte, tel ou tel type d'organisme pourra constituer un véhicule efficace de participation démocratique. Il serait intéressant d'établir des modes de coopération entre ces trois catégories d'associations, comme cela s'est déjà fait chez les organisations de femmes.

Le secteur traditionnel de la société civile. On appelle généralement les associations qui entrent dans cette catégorie des organisations bénévoles privées (ou OBP), à l'instar des associations religieuses traditionnelles comme les ordres soufis ou les écoles coraniques. Ces OBP, qui constituent le plus gros des associations de la société civile, font parfois un travail très utile et très efficace (en s'occupant, par exemple, des orphelins ou des cérémonies funèbres). Mais leurs domaines d'intervention ne recoupent pas ceux de l'État. Elles n'entretiennent donc pas de rapports conflictuels avec ce dernier et ne jouent aucun rôle significatif dans les débats nationaux entourant le développement et les réformes sociales. Ce rôle, ce sont les associations modernes de la société civile qui l'assument.

Les organisations islamiques de services et d'intervention. On a vu depuis 25 ans se multiplier les associations de services sociaux qui, si elles entrent dans la catégorie des organismes « modernes » de la société civile, se définissent aussi comme des associations islamiques. Alors que certaines ont voulu ainsi indiquer leur identité culturelle, d'autres ont été constituées comme des antennes du mouvement islamiste fondamentaliste, en Égypte et ailleurs, dans le monde arabe et musulman. Ces associations ont beaucoup fait pour la « réislamisation » de la société et l'extension des services aux groupes sociaux défavorisés. La question à savoir si ces associations font la promotion de la participation démocratique ou d'une idéologie qui entrave le développement démocratique a alimenté bien des débats. D'un côté, ces organismes encouragent la participation et dispensent effectivement des services (et en particulier des services médicaux) dans les quartiers pauvres. Mais de l'autre, ils font aussi la promotion, par l'entremise de ces mêmes services, d'un projet de société qui, selon certains, empêche la pleine participation de tous les citoyens (et en particulier des femmes) à la vie

publique. Ces associations défendent également l'idée que l'État doit être assujéti à la *charia*, et présentent tous les autres régimes de droit comme contraires à l'Islam. Il faut noter, toutefois, qu'il existe diverses tendances au sein de ce groupe, et qu'il est par conséquent difficile de généraliser. Certaines associations ont une approche plus libérale, mais elles constituent la minorité.

Les « ONG gouvernementales ». Il existe en Égypte d'importantes ONG contrôlées par le gouvernement (GONGO) qui, techniquement, ont qualité d'ONG. Le Croissant-Rouge égyptien en est un exemple, ainsi que certains des grands projets éducatifs présidés par des ministres, leurs épouses, des notables très proches du pouvoir ou par Mme Suzanne Mubarak elle-même. Ces ONG bénéficient généralement d'un généreux financement de l'étranger et d'une grande couverture médiatique, et certaines jouent effectivement un rôle éducatif ou militant, en particulier en ce qui touche à la place des femmes. Mais, comme on l'a vu plus haut, elles accaparent du même coup des ressources dont les ONG indépendantes auraient pu profiter, parce que l'aide financière réservée aux ONG par les grands donateurs internationaux (Fonds social de l'ONU, Banque mondiale) est acheminée aux GONGO. La personnalité et le poids politique des gens qui les président font qu'il est presque impossible, compte tenu du contexte local, de leur demander de rendre des comptes. Les questions relatives aux femmes ont été utilisées pour créer des GONGO qui ne proposent pas de réels changements à la situation des droits des femmes.

Autres secteurs de la société civile

La presse. On a assisté à une relative ouverture en matière de liberté de presse depuis l'accession de Mubarak au pouvoir, il y a 20 ans. Mais s'il est possible de critiquer le gouvernement dans les pages des journaux, cette liberté a été circonscrite de deux manières. D'une part, il existe certaines limites qu'il ne faut pas transgresser, mais elles ne sont nulle part clairement définies. Chacun sait qu'on ne doit jamais critiquer directement le président ou les membres de sa famille, et les attaques personnelles à l'endroit des ministres sont sévèrement punies, surtout si elles s'assortissent d'accusations de corruption. Cependant, on peut régulièrement lire, dans la presse d'opposition, de vives critiques de la politique étrangère ou interne du gouvernement, à qui on reproche aussi de ne pas se conformer aux principes islamiques, au sens où les fondamentalistes interprètent ces principes.

Si des voix peuvent s'exprimer dans la presse d'opposition, il n'en va pas de même dans la presse sous contrôle gouvernemental, où les gens sont nommés en fonction de leur fidélité à la ligne du pouvoir. Toutefois, on peut lire, même dans la presse officielle, des articles d'opinion et des chroniques (mais pas éditoriaux) qui critiquent les orientations gouvernementales. Les médias électroniques sont plus étroitement contrôlés que la presse écrite, et aucune voix discordante ne s'y fait entendre. Il s'agit là d'une restriction très importante de la liberté d'expression.

Les syndicats et les associations professionnelles. Si de toute évidence, les organisations syndicales sont étroitement contrôlées par des gens proches du pouvoir, les associations professionnelles, pour leur part, sont dominées par l'opposition islamique. C'est particulièrement le cas de l'Association des avocats et de la Corporation des médecins. Au sein de la première, la lutte pour le contrôle de la direction a abouti à une alliance politique entre le Parti nassérien et l'opposition islamique. Celle-ci détient la majorité des sièges au sein du comité exécutif, tandis que le président est plus proche du Parti nassérien et ferait, selon certains, d'importantes concessions au gouvernement, sans l'appui

duquel il n'aurait jamais été élu. Dans la plupart des associations professionnelles, les considérations politiques (au sens de la politique partisane) sont le facteur déterminant qui gouverne les nominations et les actions. Il est essentiel de connaître la configuration exacte des forces politiques au sein des organisations syndicales et des associations professionnelles avant de déterminer quelles options stratégiques privilégier quand on veut faire du travail en faveur des droits humains. Dans le contexte actuel, quiconque veut promouvoir les droits humains par des programmes d'éducation doit évaluer au cas par cas s'il vaut mieux passer par les associations professionnelles ou par les associations qui se donnent clairement pour mission de défendre ou promouvoir les droits humains. Les associations professionnelles ont l'avantage, contrairement à la plupart des ONG, de posséder des mécanismes obligeant à rendre des comptes. Pourtant, la principale difficulté demeure de faire coïncider la promotion du développement démocratique avec le fait que les associations professionnelles sont contrôlées par l'opposition islamique et que, par conséquent, elles n'ont pas nécessairement la même définition de la démocratie.

Les organisations syndicales présentent un tableau différent. Faute de temps, nous n'avons pu étudier ce secteur en Égypte, mais en procédant à des comparaisons avec d'autres pays de la région, il semble qu'il soit possible d'y mener des activités à caractère éducatif en faveur d'un fonctionnement démocratique des organisations, à condition qu'elles soient réalisées par des associations qui travaillent *avec* les syndicats, et non par des organismes qui émanent des syndicats.

Les enjeux stratégiques pour la société civile

Il existe un certain nombre d'enjeux qui revêtent une importance stratégique en ce qui a trait au rôle que peut jouer la société civile en faveur du développement démocratique. Nous énumérons ici les différents points qui sont ressortis lors de nos consultations avec les différentes associations et personnes-ressources rencontrées en Égypte.

La lutte entourant le statut juridique du secteur associatif. Comme on l'a mentionné dans la section sur les organisations de la société civile, il y a confrontation entre le secteur associatif et l'État sur une éventuelle réforme de la Loi 32. L'issue de cette bataille sera déterminante pour l'avenir des associations à caractère militant. La loi 32 actuelle oblige bon nombre d'associations à prendre le statut de sociétés civiles sans but lucratif, ce qui leur donne une certaine latitude pour fonctionner, mais leur évite aussi de se donner des structures internes démocratiques sur le plan des prises de décisions et de l'imputabilité. Si ces associations peuvent mener des activités, produire des rapports et organiser des conférences, elles ne se construisent pas en tant qu'institutions démocratiques dont les dirigeants sont tenus de rendre des comptes à leurs membres. En réalité, ces organisations n'ont pas même pas de *membership* officiel.

Capacités administratives et stratégiques des organisations de promotion des droits humains : Bon nombre d'organisations ont développé de bonnes capacités de gestion et sont en mesure non seulement de mener à bien des activités complexes, mais aussi de tenir leurs livres de comptes correctement. En revanche, les associations moins expérimentées ont souvent des compétences administratives limitées. Cela ne les empêche pas de mener à bien leurs activités, mais celles-ci n'ont pas toujours autant d'impact qu'elles pourraient en avoir.

À notre avis, les principaux problèmes des associations sont non pas d'ordre administratif, mais d'ordre stratégique, à savoir qu'elles ont de la difficulté à développer une base populaire. Il s'agit probablement du principal défi stratégique que doivent relever les ONG de droits humains, généralement confinées à un petit cercle d'intellectuels et qui n'ont pas réussi, malgré leurs efforts et leur volonté, à s'enraciner dans une base large et populaire. C'est ici qu'il faut miser sur l'interaction avec des organismes ayant un large bassin d'adhérents (syndicats, associations professionnelles, clubs d'enseignants). Le comité chargé de suivre l'application de la CEDEF a, en collaboration avec l'UNICEF, ouvert des pistes intéressantes en ce sens en développant ses relations avec les structures locales et les ADC à l'extérieur de la capitale. D'autres ONG de droits humains mènent des campagnes d'éducation et rejoignent un bassin de personnes qui dépasse les petits cercles d'intellectuels du Caire. Toutefois, les résultats quantitatifs de ces efforts restent très limités. Si elles ne parviennent pas à surmonter ce problème, les ONG de droits humains vont rester vulnérables aux pressions du gouvernement et peuvent facilement perdre de la crédibilité si jamais on les accuse d'« importer des valeurs étrangères ».

Le financement étranger. L'aide financière en provenance de l'étranger a eu ses bons et ses mauvais côtés. Elle a permis le « décollage » de certaines ONG de promotion des droits humains, en particulier les groupes de réflexion comme l'Institut d'études en droits humains du Caire. Mais en même temps, cette dépendance financière exclusive vis-à-vis des bailleurs de fonds étrangers a signifié que les ONG reçoivent leur légitimité de l'extérieur de leur propre milieu social, et ne font pas suffisamment appel à la population locale. Certains critiques, comme le Dr Ahmed Abdalla, intellectuel et militant des droits humains qui jouit d'une solide réputation pour son intégrité morale, va jusqu'à affirmer que l'aide étrangère a fait plus de tort que de bien et qu'elle a favorisé la corruption au sein des ONG. Nous en avons discuté ouvertement avec de nombreuses personnes-ressources en Égypte, et nous en sommes arrivés à la conclusion que le financement étranger est encore nécessaire et même essentiel, mais qu'il faut absolument que les bailleurs de fonds et les ONG évaluent ensemble les effets néfastes que peut avoir la situation actuelle.

La non-obligation de rendre des comptes découle des contraintes imposées en matière de liberté d'association. Le manque de transparence et de mécanismes d'imputabilité au sein des sociétés privées sans but lucratif a parfois donné lieu à des allégations d'abus et de détournement de fonds. Bien que cette situation soit loin d'être spécifique à l'Égypte, la question est devenue cruciale d'autant plus que le gouvernement exploite souvent ces rumeurs (quand il ne les alimente pas lui-même) pour discréditer les organismes de promotion des droits humains. De plus, à certains moments, on a assisté à ce qui ressemblait à une campagne de diffamation à l'endroit de ces organisations. Mais ceci dit, une question demeure : comment sortir d'une situation où, à cause des obstacles qu'impose la réglementation du secteur associatif, les groupes qui veulent agir sont obligés de créer des sociétés sans but lucratif qui n'ont pas les structures institutionnelles nécessaires pour garantir la responsabilisation et l'imputabilité ?

Les institutions qui gravitent autour de l'État

Le Parlement. L'Égypte a un régime parlementaire bicaméral. En 2000, des élections législatives pour les 444 sièges à pourvoir au Parlement se sont tenues sous la supervision officielle de magistrats, après qu'un arrêt de la Cour suprême constitutionnelle ait déclaré inconstitutionnel le

scrutin précédent à cause de l'absence de supervision. Les dernières élections se sont donc déroulées dans de bien meilleures conditions qu'en 1995. Toutefois, les magistrats chargés de superviser le scrutin ne pouvaient exercer leur surveillance *qu'à l'intérieur* des bureaux de vote. Des sources crédibles ont rapporté que dans de nombreuses circonscriptions, bien des gens ont été empêchés d'accéder aux bureaux de vote. En outre, une large proportion (toutefois indéterminée) d'électeurs n'est pas inscrite, et beaucoup de ceux qui le sont ne vont pas voter le jour du scrutin. C'est ce qui explique pourquoi plus de 400 des 444 sièges sont occupés par le parti au pouvoir ou par des « indépendants » qui, en fait, votent dans le même sens que le parti au pouvoir sur pratiquement tous les dossiers, l'opposition devant se contenter de 4% des sièges. Malgré cela, les nouvelles procédures vont peut-être encourager les gens à s'inscrire sur les listes électorales et à exercer leur droit de vote. À ce chapitre, les facteurs qui entravent la démocratie sont le système complexe d'inscription des électeurs (qui fait d'ailleurs actuellement l'objet d'un réexamen dans le cadre d'un projet organisé avec l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD]), la pratique consistant à truquer les élections et, surtout, le système très élaboré de clientélisme qui a pour effet de favoriser le parti au pouvoir. Parfois retransmis en direct, les débats au Parlement sont très vifs et quelquefois tumultueux¹¹.

L'appareil judiciaire. Les tribunaux *civils* ont une tradition d'indépendance face à toute ingérence politique, mais le gouvernement peut faire juger des individus par des tribunaux *militaires*. Ce pouvoir lui a été octroyé par la loi des mesures d'urgence adoptée en 1981 après l'assassinat de Sadate et qui est toujours en vigueur. Ces tribunaux militaires n'offrent pas les mêmes garanties et les mêmes recours aux accusés, et sont beaucoup moins indépendants que les cours civiles.

La Cour suprême constitutionnelle joue un rôle essentiel. Elle a annulé plusieurs lois, les cas les plus connus étant la loi électorale en vigueur en 1995 et la nouvelle loi réglementant les associations qui a été proposée en 2000 pour remplacer la Loi 32 de 1964.

Le système de partis. L'Égypte autorise les partis politiques, mais ceux-ci doivent demander et obtenir une autorisation pour pouvoir se constituer officiellement. Une association politique, les Frères musulmans, n'est pas autorisée à se constituer en parti sous ce nom, mais elle présente des candidats sous la bannière d'autres partis. Elle possède également un journal d'opposition, *Al Shaab* (le Peuple) dont les rédacteurs et les journalistes ont été emprisonnés à quelques reprises.

La presse nationale. Les trois grands quotidiens sont contrôlés par le gouvernement, qui nomme leurs rédacteurs en chef. Les partis d'opposition reçoivent des subsides gouvernementaux pour publier des journaux, qui sont imprimés sur les presses gouvernementales. Le gouvernement contrôle en outre la distribution. Si la presse écrite jouit d'une certaine liberté, la radio et la télévision sont en revanche étroitement contrôlées et les journalistes n'ont pas le droit de former des syndicats indépendants.

La primauté du droit et le système juridique. Bon nombre des personnes-ressources rencontrées estiment que le principe de la primauté du droit n'est généralement pas respecté en Égypte. Dans la

¹¹ On trouvera une analyse critique des systèmes électoraux et de la démocratie parlementaire dans le monde arabe dans l'article intitulé «Behind the Ballot Box: Authoritarian Elections and Oppositional Strategies in the Middle East », *Middle East Report* n° 209, hiver 1998.

vie de tous les jours, les conflits se règlent la plupart du temps conformément aux valeurs traditionnelles et en fonction des rapports de pouvoir, plutôt qu'en conformité avec les règles du droit (le respect du code de la route en est un excellent indicateur). Cette culture transparait dans le système juridique lui-même. En ce qui regarde les procédures, certaines garanties élémentaires sont absentes du droit, et celles qui le sont ne sont pas toujours appliquées par les tribunaux. Un juge écarte parfois la requête d'un avocat, on envoie des individus devant les mauvais tribunaux, y compris la Cour de sûreté de l'État, pour un simple méfait, et si l'État veut s'assurer de l'issue d'un procès, il a la possibilité de renvoyer les causes aux tribunaux militaires.

Enjeux stratégiques au plan de l'État et des institutions nationales

La gouvernance. Aux dires de représentants d'organismes donateurs étrangers, il est très frustrant de travailler sur ce dossier avec le gouvernement égyptien. Il est rare que celui-ci refuse ouvertement les propositions en ce sens, mais les projets sont continuellement bloqués, surtout s'ils touchent aux domaines suivants : réforme du droit, formation des juges, rationalisation de la bureaucratie dans l'administration et formation en droits humains du personnel des forces policières.

Théoriquement, il y aurait possibilité de travailler sur ces dossiers délicats à condition de le faire sous l'égide du PNUD, mais cela reste à voir. Il se peut que le PNUD préfère éviter toute confrontation avec le gouvernement sur des questions comme la fiscalité et les droits de douane. En ce qui concerne la fiscalité, en particulier, il semble que les élites économiques et politiques paient très peu d'impôts, à supposer qu'elles en paient, et c'est une situation qu'il est extrêmement difficile de modifier. Un représentant d'une agence étrangère nous a dit que sur la vingtaine de pays dans lesquels travaillait son organisme, l'Égypte était de loin le plus difficile sur ce plan.

L'indépendance des institutions de la société civile face au contrôle direct du gouvernement. Il s'agit là d'une question stratégique de première importance. Le gouvernement autorise les ONG et les associations indépendantes à mener certaines activités, mais en s'arrangeant pour qu'elles n'aient pas d'impact réel. Aux dires d'un observateur, l'intervention de l'État est telle qu'on a l'impression d'être revenus à un régime de style nassérien. En contrôlant les gros montants d'aide en provenance du Fonds social, le gouvernement oblige les plus importantes ONG de services à travailler avec lui. Il les “tient” ainsi par le financement, les privant de leur rôle d'organisations indépendantes capable de formuler des politiques de rechange, de les promouvoir et de les défendre.

L'impact des conflits internationaux et régionaux. On ne doit pas sous-estimer le poids du conflit israélo-palestinien dans la vie politique égyptienne. À l'intérieur du pays, l'opposition invoque la position égyptienne vis-à-vis d'Israël, jugée trop docile face aux demandes américaines, pour faire de la mobilisation contre le gouvernement — parfois de manière démagogique. Cette attitude pousse le gouvernement à museler l'expression de toute position politique contre Israël. Sur la scène internationale, le rôle spécifique que joue l'Égypte dans le processus de paix explique en grande partie le volume d'aide financière qu'elle reçoit des pays occidentaux, en particulier des États-Unis, ainsi que la timidité de ces États étrangers face aux violations des droits humains perpétrées en Égypte.

D'autres intérêts d'ordre régional ont un effet direct sur la situation des droits humains. Il y a quelques mois, par exemple, le gouvernement égyptien a décidé de fermer les bureaux des

associations soudanaises de défense des droits humains, apparemment pour améliorer ses relations avec le gouvernement soudanais.

L'impact de la montée de l'Islam politique et social

Comme on l'a déjà mentionné, la montée de l'Islam politique et social n'est pas un phénomène propre à l'Égypte. Grâce à la multiplication des associations bénévoles islamistes, de plus en plus de citoyens ont pu profiter de meilleurs services sociaux et participer à des instances décisionnelles à l'échelon local. Nombreux sont les Égyptiens qui s'identifient à cet Islam social et qui tendent à appuyer les candidats proches des Frères Musulmans, association qui s'est vu interdire de se constituer en parti. En même temps, les franges extrémistes de l'Islam politique ont menacé la minorité copte en Haute-Égypte (causant à l'occasion des affrontements violents) et lancé des campagnes contre des intellectuels dissidents qui ont abouti à l'interdiction de certains livres et à des tentatives avortées de faire condamner des écrivains pour « apostasie »¹². De son côté, le gouvernement a réagi en emprisonnant sans procès les militants soupçonnés et en recourant même à la torture pour obtenir des aveux. Depuis 1993, l'opposition des intellectuels à l'Islam conservateur et fondamentaliste s'exprime de façon plus visible et avec plus d'assurance, et sans se sentir menacée.

La question des minorités

Il existe deux importantes minorités en Égypte, en plus de plusieurs autres groupes marginalisés (on trouvera en annexe IV des données sur les minorités ethniques au Proche-Orient et au Maghreb). La situation de la minorité copte (chrétienne) a souvent été soulevée dans les instances internationales, et la délégation de Droits et Démocratie en a discuté en rencontrant des observateurs proches de l'Église copte.

Ce qui est fortement ressorti de ces entretiens, c'est que les Coptes ne veulent pas être considérés comme une minorité *ethnique*, susceptible de réclamer une autonomie politique et de se faire manipuler comme un pion sur l'échiquier des intérêts politiques régionaux ou internationaux. Les Coptes se considèrent comme partie intégrante de la société égyptienne et préféreraient que leurs droits soient considérés comme les droits afférents à la citoyenneté, selon des critères inspirés des instruments internationaux relatifs aux droits humains.

Les violations des droits humains des Coptes sont principalement le fait de certains groupes islamistes radicaux, et non du gouvernement. Ce dernier, toutefois, ne protège pas toujours les Coptes comme il le devrait, et ne poursuit pas toujours les agresseurs en cas d'actes de violence. Les Coptes ont le droit de pratiquer librement leur foi, mais ils ne peuvent faire aucun prosélytisme et certaines restrictions ont par le passé limité leur droit de construire des églises ou même d'y faire des réparations — une opération nécessitant une autorisation présidentielle rarement accordée. Mais

¹² L'apostasie (abandon de la foi) n'est pas considérée comme un crime dans le droit égyptien. Toutefois, les hommes non musulmans n'ont pas le droit d'épouser des musulmanes, et les musulmans et musulmanes n'ont pas le droit d'épouser des athées déclarés. La stratégie des forces conservatrices a consisté à tenter des actions en justice pour obliger des écrivains dissidents à divorcer sous prétexte que leurs écrits démontrent qu'ils sont apostats. Le professeur Nasr Hamed Abou Zeid, reconnu coupable, a dû s'exiler en compagnie de son épouse, mais une cause similaire intentée contre Nawal Al Saadawi a été rejetée par le tribunal.

depuis deux ans, les relations entre l'Église et les citoyens coptes, d'une part, et le gouvernement, de l'autre, sont généralement bonnes.

Les observateurs que nous avons consultés font une distinction entre les problèmes institutionnels et ceux de la vie quotidienne des Coptes. Sur le plan institutionnel, les rapports avec le gouvernement n'ont pas toujours été harmonieux à cause de deux questions litigieuses : les fondations chrétiennes (*awqaf*), confisquées au début du régime de Nasser et qui sont aujourd'hui administrées par les *aqwaf* musulmans, et les permis de construire des églises. Sur le plan de la vie quotidienne, les problèmes sont survenus quand le précédent président, Sadate, s'est aligné sur les positions des islamistes en se déclarant « dirigeant musulman d'un État musulman ». Les Coptes se sont sentis exclus et ont été traités par les forces islamistes montantes comme des *zimmis* (minorité protégée) plutôt que comme des citoyens à part entière. Ce traitement n'a pas eu de répercussions dans le secteur privé, mais il eu des effets au niveau des écoles et de l'accessibilité à la haute fonction publique pour les Coptes. Le président Moubarak a essayé de renverser la tendance en traitant les Coptes non pas comme des *zimmis*, mais comme des citoyens. Toutefois, l'héritage de Sadate fait que bien des gens considèrent encore les Coptes comme des *zimmis*.

Nous avons demandé sur quel plan les organismes étrangers pouvaient aider les Coptes et on nous a répondu que ceux-ci avaient surtout besoin d'approfondir leur rapports avec les musulmans. Les groupes de discussion qui ont été créés pour alimenter le dialogue et les contacts ne portaient pas sur des questions théologiques mais sur des questions sociales, terrain où il est plus facile de se rejoindre.

Outre les Coptes, les Nubiens constituent une autre minorité, linguistique et culturelle celle-là. D'autres groupes sociaux, comme les Bédouins du Sinaï, peuvent aussi être considérés comme des minorités. Le discours dominant, toutefois, veut que tous les citoyens soient égaux. Il existe un quasi-consensus, même parmi les membres de ces minorités, voulant qu'il soit préférable de poser la question des droits selon le paradigme de l'appartenance au tissu social du pays, plutôt qu'en vertu de l'appartenance à des minorités ethniques.

Les droits des femmes en Égypte

Les remarques sur les droits des femmes qui figurent dans le portrait général de la région s'appliquent au contexte égyptien. Outre les divers groupes de femmes actifs dans le pays, il existe deux grandes coalitions qui œuvrent en faveur des droits des femmes : le comité de suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Conférence de Beijing, et celui qui veille à l'application de la CEDEF. Le Forum des femmes égyptiennes en est une autre, plus restreinte, qui a été financée par l'ACDI par le passé. La plupart de ces groupes interviennent sur les dossiers suivants : droits économiques des femmes, santé, droits sociaux, réforme du droit, participation des femmes aux instances décisionnelles locales et violence contre les femmes. À ce chapitre d'ailleurs, les personnes-ressources que nous avons rencontrées affirment que la violence faite aux femmes n'est plus un sujet tabou et qu'on peut aujourd'hui l'aborder même dans les régions rurales.

Conclusions

Malgré une apparence de libéralisation politique, le gouvernement égyptien exerce un contrôle très étroit sur la vie politique du pays. Il est par conséquent peu probable qu'on puisse obtenir des résultats probants en travaillant avec lui sur des réformes parlementaires ou électorales.

Par ailleurs, il faut de toute urgence aider les associations de la société civile, en particulier les organismes d'intervention et de plaidoyer, à se rapprocher de la population et à développer des partenariats à l'extérieur de leur rayon d'action immédiat. Les associations de femmes ont montré l'exemple à ce chapitre, en formant des coalitions pour suivre la mise en œuvre des recommandations de la Conférence de Beijing et l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Trois priorités d'intervention se démarquent : 1) l'appui aux initiatives visant à réformer les dispositions de la Loi 32 qui contreviennent à la liberté d'association et qui ont un effet négatif sur les mécanismes favorisant la responsabilisation et la démocratie au sein des associations de la société civile; 2) l'éducation et l'assistance juridique pour les femmes; 3) le travail d'éducation sur la création d'une culture démocratique et sur la primauté du droit.

2. Le Liban

Contexte historique et principaux enjeux pour la démocratie

À bien des égards, le Liban occupe une position unique au Proche-Orient. Il se distingue fortement des pays voisins par sa composition ethnique et religieuse, son histoire politique, la variété et la richesse des courants culturels qu'il abrite et, enfin, par sa situation stratégique dans la région. Mais il fait aussi intimement partie de celle-ci et subit autant, sinon plus, les effets des tensions politiques régionales — selon une trajectoire qui lui est propre. Cette situation a généré des mouvements contradictoires dans l'évolution sociale du pays, tendances que nous allons tenter de dégager en ciblant systématiquement celles qui touchent de près à la démocratie et aux droits humains.

Le Liban se caractérise par un son système politique pluriconfessionnel, enchâssé dans le Pacte national de 1943, qui répartit le pouvoir entre les différents groupes confessionnels. Cette notion de « système confessionnel » mérite quelques explications. Il existe deux grands ensembles religieux au Liban, les chrétiens et les musulmans, qui se subdivisent en 17 groupes confessionnels (*tawa-if* en Arabe, *ta-ifa* au singulier), notamment maronites, grecs orthodoxes, melkites, sunnites, druzes, chiites, etc. La plupart des services sociaux, comme l'éducation, les activités sociales pour les jeunes et la santé, étaient généralement gérés par ces groupes et dispensés à leurs membres. Mais si les groupes confessionnels possédaient et administraient ces infrastructures de services, les services eux-mêmes, en revanche, tendaient à être plus ouverts et pouvaient être offerts à des personnes appartenant à d'autres confessions. Le pouvoir politique était réparti entre les groupes, le président étant nécessairement maronite, le président de la Chambre chiite, le premier ministre sunnite, etc. Même les affectations aux postes de la haute administration au sein des ministères devaient refléter la structure confessionnelle du pays. Jusqu'au début des années 70, les Chrétiens constituaient la

majorité de la population. Depuis, il est presque certain que les musulmans les surpassent en nombre, bien qu'aucun recensement n'ait permis de confirmer cette tendance.

Le système libanais a eu ses bons et ses mauvais côtés. D'une part, il a garanti la pluralité politique et empêché les gouvernements de contrôler tous les aspects de la vie politique. Il a en outre favorisé l'émergence d'une société civile dynamique, dotée d'une tradition d'autonomie face à l'État. Il a donc ouvert un espace pour la diversité culturelle et politique. Mais en même temps, il a entretenu, à certains égards, les clivages intercommunautaires et l'espace public est devenu, en réalité, un lieu de négociations entre les diverses communautés. Les individus ont parfois éprouvé le sentiment d'être prisonniers de leur communauté. S'ils ne bénéficiaient pas de l'appui du chef local de leur communauté, leurs droits n'étaient pas pris en compte. Si la pluralité des groupes confessionnels a certes assuré une certaine diversité, il reste qu'à l'intérieur des groupes confessionnels, les individus voyaient leur liberté restreinte (certaines communautés se montraient plus libérales que d'autres). Finalement, de nombreux observateurs attribuent la guerre civile¹³, qui a éclaté en 1975, à la faiblesse du système politique confessionnel tout en soulignant que s'il avait été laissé à lui-même, il aurait pu survivre. De l'avis général, les facteurs d'ordre régional comme la présence des réfugiés palestiniens et le non-règlement du conflit israélo-palestinien et ses multiples suites, ont provoqué l'effondrement du système. Il faut noter toutefois que c'est ce même système qui a permis aux Libanais de survivre à ces 15 années de guerre.

En 1992, un accord de paix a été signé à Taëf (en Arabie saoudite) sous les auspices des Saoudiens et des Syriens. Cet accord a mis un terme à la guerre, mais a renforcé la présence syrienne au Liban, ainsi que le système confessionnel. Le système confessionnel et les accords de Taëf sont deux importants facteurs structurels qui ont façonné le système politique actuel du Liban.

Deux autres facteurs d'ordre régional ont eux aussi des retombées majeures : le conflit israélo-palestinien et la présence syrienne au Liban. L'occupation par Israël des territoires palestiniens en 1948 a forcé de nombreux Palestiniens à s'exiler pour se réfugier au Liban. Ils s'y sont organisés et ont constitué une force politique et militaire jusqu'en 1982, année où l'Organisation de libération de la Palestine a été expulsée du Liban après l'invasion israélienne. L'OLP est partie, mais pas les réfugiés, dont la majorité vivent encore dans des camps. L'armée israélienne ne s'est pas retirée du Sud-Liban avant l'an 2000, ce qui a eu des répercussions sur la situation des droits humains et du développement démocratique pendant et après l'occupation de cette zone. La menace israélienne sert également d'argument à la Syrie pour justifier son rôle au Liban. Ce rôle prend la forme d'une présence militaire (que de nombreux Libanais considèrent comme une occupation) et d'un contrôle étroit sur la vie politique, depuis les élections jusqu'à la nomination du président, du premier ministre et des ministres, sur la liberté des journalistes de critiquer cette présence et le droit des citoyens de protester contre elle. Mais en même temps, ce contrôle imposé par le gouvernement syrien a assuré une certaine stabilité politique qui a empêché le conflit interne libanais de dégénérer en affrontements violents. Pour bien des observateurs, le système est à présent suffisamment stable pour se passer de l'ingérence syrienne, ou tout au moins pour que la Syrie relâche sérieusement son contrôle.

¹³ Bien des observateurs de la scène politique libanaise estiment qu'il ne s'agissait pas d'une guerre civile, mais d'une guerre livrée par milices interposées, milices contrôlées par des forces étrangères et qui tenaient la population en otage.

Les organisations de la société civile

Le Liban est probablement le pays arabe où la société civile est la plus forte. Les groupes confessionnels ont créé des institutions qui sont indépendantes de l'État et qui s'occupent des services sociaux ainsi que des tâches associées à la représentation politique au sein du parlement national. Par exemple, seule une des huit grandes universités libanaises est publique. Les sept meilleures universités du pays sont privées; elles appartiennent aux groupes confessionnels mais sont ouvertes aux étudiants de toutes les communautés ainsi qu'aux étudiants de l'ensemble du monde arabe. Au nombre de 36, les universités constituent probablement le secteur le plus fort et le plus institutionnalisé de la société civile libanaise.

Mais avec l'émergence de nouveaux champs d'activité sociale dans les domaines des droits humains, de l'environnement et de la mondialisation, on voit se multiplier les ONG dont la base sociale dépasse des clivages intercommunautaires. Les scrutins municipaux ont ouvert la voie à la multiplication d'associations locales de citoyens ou d'organismes de jeunes qui, là encore, traversent les clivages confessionnels. Un sociologue libanais a souligné la nécessité d'étudier ces formes émergentes de militantisme, nouvelles de par leurs objectifs, leurs méthodes d'action et, plus important, par leur identité sociale.

La loi qui régit le secteur associatif au Liban est assez souple : inspirée de la loi française de 1909, elle oblige seulement les associations nouvellement formées à aviser les autorités gouvernementales de leur existence pour devenir des associations officiellement constituées. Mais c'est là qu'on voit l'ingérence politique à l'œuvre : les fonctionnaires ont reçu pour instruction de *ne pas* délivrer de récépissé quand une nouvelle association dépose sa notification, si bien que les associations fonctionnent avec une épée de Damoclès au-dessus de la tête, dans la mesure où elles peuvent être déclarées illégales à tout moment. La liberté d'association est donc encore très limitée. Des actions en justice ont été intentées pour contester cette procédure et obliger le ministère concerné à délivrer la pièce requise quand une association lui notifie qu'elle s'est constituée.

Le système confessionnel a produit une culture d'autonomie face à l'État qui s'exprime dans de nombreux champs d'activité, malgré l'étroit contrôle qu'exerce la Syrie sur la vie politique. Les associations professionnelles jouissent d'une certaine indépendance, en particulier l'Association du Barreau qui est probablement l'un des acteurs clés dans le dossier des droits humains. Mais les organisations syndicales demeurent assujetties à des luttes partisans et finissent inévitablement par obéir aux priorités syriennes.

Pour ce qui est de la presse, elle a probablement plus de latitude que toute autre presse arabe, mais elle aussi ne doit pas franchir certaines limites dès que les intérêts syriens entrent en jeu. Lors d'un incident survenu quelques mois avant notre visite, le premier ministre a giflé un journaliste qui avait signé un article critique, et il s'en est tiré sans problème malgré les vives protestations du milieu journalistique.

Les institutions qui gravitent autour de l'État

À cause du contrôle qu'exerce la Syrie sur le parlement libanais, il est très difficile de chercher à promouvoir des réformes au sein de cette assemblée. Le processus électoral est totalement sous la

coupe de la Syrie, et tant que la question palestinienne ne sera pas réglée, cette dernière restera au Liban. Comme on l'a dit plus haut, le système confessionnel, consacré par les accords de Taëf, permet à la Syrie de jouer ce rôle et empêche toute réforme des élections législatives.

De l'avis de nombreux observateurs, le système parlementaire libanais, qui était jusque-là plus démocratique que dans la plupart des pays voisins, a régressé depuis les accords de Taëf.

Du côté des élections municipales, en revanche, ce n'est pas la présence syrienne qui pèse le plus lourd, mais la politique confessionnelle. Le système est toutefois ouvert à des réformes et des expériences récentes, en matière de démocratie municipale, ont montré qu'il était possible de dépasser les clivages confessionnels. Des organisations de la société civile ont en effet participé à la préparation des dernières élections municipales. Des rencontres de consultations ont réuni des groupes de la population appartenant à différentes communautés confessionnelles, des associations de jeunes, des groupes environnementalistes, des groupes de femmes et des représentants locaux élus, pour discuter des orientations et des politiques de la municipalité. Ce type d'expérience était une première dans la vie politique libanaise, et c'est un domaine où l'on peut réaliser des gains stratégiques supplémentaires en matière de participation démocratique.

Le système juridique offre aussi des perspectives prometteuses, car il y a place pour introduire des réformes *structurelles* dans un sens plus respectueux des droits humains. L'Association du Barreau, ainsi que des ONG formées par des avocats, sont les acteurs les plus intéressants à cet égard. En vertu du droit libanais, on peut invoquer en cour les instruments internationaux relatifs aux droits humains que le Liban a ratifiés mais, jusqu'à présent, rares étaient les avocats possédant la formation nécessaire pour utiliser ces outils. L'Association du Barreau a créé un Institut des droits de l'homme qui a formé des centaines d'avocats en cette matière. Ces derniers contestent de plus en plus les décisions gouvernementales qui portent atteinte aux droits humains fondamentaux, comme par exemple lorsque des étudiants protestant contre la présence syrienne furent arrêtés *à l'intérieur* de l'enceinte de l'université et incarcérés. Les ONG d'avocats et l'Institut des droits de l'homme de l'Association du Barreau se sont positionnés comme des joueurs importants sur le terrain de l'intervention et de la formation en ce qui concerne les normes et instruments internationaux relatifs aux droits humains. Ils jouent là un rôle régional, qui ne se limite pas au Liban. On assiste à l'émergence de réseaux militants, surtout des avocats et juristes, qui s'emploient à faire réformer les systèmes juridiques dans divers pays arabes, et en particulier les lois réglementant le fonctionnement du secteur associatif.

Questions d'ordre stratégique

La question la plus importante et la plus épineuse est celle du système confessionnel. Dans le contexte actuel, il représente une garantie de pluralisme et pose des limites à l'arbitraire du pouvoir politique. Mais plutôt que de carrément le démanteler, de nombreux militants qui n'aiment pas ce système estiment qu'il serait préférable de développer d'autres moyens de mobiliser les forces sociales de manière à dépasser les identités confessionnelles. C'est d'ailleurs ce qui se passe sur des dossiers qui ne sont pas contrôlés par les groupes confessionnels traditionnels ou les partis politiques, comme les droits des femmes, l'environnement et la mondialisation.

On assiste à l'émergence d'un mouvement similaire au sein des universités. Voici en quels termes l'a exprimé l'administrateur d'une université privée : tout en restant la propriété de groupes confessionnels, les universités doivent dépasser *l'idéologie du confessionnalisme* en modifiant leurs programmes et leur perspective. Mais elles doivent rester entre les mains des communautés confessionnelles car c'est là le seul moyen d'éviter la mainmise de l'État sur elles (ce qui, pour l'instant, équivaut à une main- mise syrienne).

Il existe des domaines, comme celui de la démocratie municipale, où dominent encore les vieilles structures mais où il y a place pour introduire des changements dans les comportements des gens et dans la culture institutionnelle.

Les réformes du droit, le travail d'intervention et de formation juridiques constituent probablement les domaines d'activités les plus prometteurs, au sein desquels on peut transformer une culture d'autonomie vis-à-vis de l'État en une culture de la primauté du droit qui repose sur les normes internationales relatives aux droits humains . Les joueurs les plus innovateurs et les plus efficaces à cet égard sont les associations de promotion des droits humains qui fonctionnent au sein de la profession juridique. Deux facteurs se conjuguent ici qui rendent ce secteur extrêmement intéressant : 1) sa situation stratégique en tant qu'instrument de la société civile ayant énormément de poids en tant qu'institution de l'État, ou plus précisément le cadre juridique ; 2) la présence à la tête de ce secteur d'individus et de courants inspirés par une culture libérale qui prend sa source dans l'histoire libanaise, dans la culture arabo-islamique locale et dans la culture des droits humains universels. La conjonction de ces deux facteurs fait de ce champ d'activités un secteur extrêmement dynamique.

Conclusions

Le Liban est le pays arabe où la société civile s'avère la plus solide. Parce qu'il existe une culture politique particulière et une tradition d'autonomie vis-à-vis de l'État, on peut trouver des secteurs où faire du travail utile de promotion des droits humains et de la participation démocratique et ce, en dépit de la présence syrienne, dans le but de préparer le terrain quand viendra le temps où les mécanismes politiques ne seront plus contrôlés par la Syrie. Les intervenants les plus intéressants que nous avons rencontrés travaillaient dans l'un ou l'autre de ces deux champs d'activités :

- La formation juridique, le travail de plaidoyer et de promotion à caractère juridique, et les réformes du droit, domaines où l'Institut des droits de l'homme de l'Association du Barreau représente sans conteste le joueur clé. Cet institut possède à la fois l'autonomie *de facto* d'une ONG et le pouvoir de rejoindre la société libanaise par l'entremise de ses activités de formation à l'intention des avocats. Il est en outre animé par une culture fondée sur les droits et inspirée par les instruments internationaux et par la culture politique locale. Il existe d'autres ONG actives dans le champ juridique, qui ont un impact régional.
- L'éducation, dans la mesure où l'autonomie des universités et la vigueur du mouvement en faveur des droits humains permettent de promouvoir, par des programmes éducatifs, une culture des droits qui s'inspire à la fois de la culture politique libérale libanaise et de la définition internationale des droits de la personne.

3. La Jordanie

Contexte historique et principaux enjeux pour la démocratie

La création de l'État de Jordanie est le produit des manœuvres stratégiques auxquelles se sont livrées les puissances coloniales pour redessiner la carte de l'ancien empire ottoman après la Première Guerre mondiale. Lors de ce conflit, le chérif de La Mecque s'était vu promettre une récompense pour s'être rangé aux côtés des Britanniques contre les Ottomans. L'un de ses fils fut placé sur le trône de l'Irak et l'autre sur celui du nouvel État de Jordanie. Les deux souverains arrivèrent du sud de la péninsule arabique en compagnie de membres de leur tribu. La dimension tribale de la monarchie jordanienne a d'importantes répercussions sur la vie politique actuelle.

Après leur expulsion de la Palestine en 1948 et, plus tard, en 1967, un grand nombre de Palestiniens sont devenus citoyens jordaniens. Nombreux sont ceux qui ont encore le statut de réfugiés, et la majorité de ceux-là vivent toujours dans des camps. La monarchie jordanienne a réussi à se maintenir au pouvoir en ménageant d'une part les secteurs tribaux de la société jordanienne tout en modernisant jusqu'à un certain point les institutions de l'État, en s'ouvrant à la culture occidentale et en engageant un dialogue politique avec les puissances occidentales, auxquelles elle s'allia. Le rôle patriotique que joua le roi Hussein durant la guerre de 1967 et sa présence sur le front contribuèrent à accroître sa popularité et sa légitimité. En outre, il s'est donné, en cherchant à rester proche de son peuple, l'image d'un monarque bienveillant.

La modernisation de la Jordanie a entraîné le développement d'une société urbaine qui s'est mise à perdre son caractère tribal ; il existe à présent une classe moyenne, avec des travailleurs, des syndicats, des revendications en faveur de l'équité, des associations de femmes et des partis politiques. Les élections de 1989 avaient fait naître l'espoir d'un véritable changement démocratique qui n'a cependant jamais vu le jour. La loi électorale a été remplacée par une autre temporaire qui donne plus de poids aux représentants des partis tribaux en augmentant le nombre de sièges et en redessinant les circonscriptions électorales. L'association de femmes la plus crédible et la plus importante, l'Union des femmes jordaniennes, a boycotté les dernières élections de 1997 en signe de protestation. La mort du roi Hussein, et l'accession au trône de son fils Abdallah, n'ont pas apporté les changements attendus. En juin 2001, le Parlement a été dissous et l'adoption de tout un train de « lois temporaires » (au nombre de 51), en vigueur jusqu'aux prochaines élections (prévues pour octobre 2002), ont accordé des pouvoirs considérables aux Cours de sûreté de l'État. La loi électorale a été remplacée par une loi provisoire qui octroie plus de pouvoir aux représentants des tribus en augmentant le nombre de sièges et en modifiant le découpage des circonscriptions. Le contrôle de la presse, dont le fonctionnement était jusque-là régi par certaines dispositions de la loi sur les publications, relève désormais de la Loi sur la sécurité de l'État. Après les événements du 11 septembre, on a révisé le Code pénal pour y inclure, dans la définition des actes terroristes, les actions causant un stress psychologique — sans prévoir de droit d'en appeler. Enfin, les lois sont promulguées avant même d'être publiées dans la Gazette officielle, et en l'absence d'une cour constitutionnelle, il est difficile de les contester. Toutes ces mesures ont contribué à marginaliser à la fois le rôle des représentants élus et le rôle des partis politiques.

Au cours de cette période où la situation s'est détériorée, les observateurs ont noté la mise en œuvre d'une stratégie d'alliance du roi avec les chefs tribaux traditionnels (et, dans une moindre mesure,

avec les chefs traditionnels des groupes minoritaires ethniques et religieux). Le pouvoir a noué une autre alliance, plus faible, avec l'opposition islamique, qui est devenue la force dominante au sein du mouvement syndical et qui peut contrôler ce mouvement et contenir les revendications des travailleurs en échange de postes ministériels ou d'autres fonctions au sein de l'appareil d'État.

On assiste donc, tant sur le plan du contrôle politique que sur celui de l'espace politique, à un sérieux recul, qui se manifeste également par la répression des militants, harcelés par les services secrets et à qui on ferme les emplois dans la fonction publique (qui constituent 60% de tous les emplois) s'ils s'avisent de contester la structure du pouvoir politique en Jordanie. Ainsi, les institutions de la démocratie formelle existent bel et bien, mais elles ne fonctionnent pas à cause du contrôle politique direct qu'exerce le Palais.

La seule lueur d'espoir est la création de la Commission royale des droits de la personne, qui pourrait à long terme influencer sur la culture politique du pays par ses activités éducatives et son rôle consultatif sur les questions d'ordre juridique. Y siègent des militants des droits humains très crédibles comme l'avocate Asma Khader, qui a travaillé à plusieurs reprises avec Droits et Démocratie dans le cadre du programme Droits des femmes, ainsi que des autorités religieuses comme le Sheikh Tamimi, qui occupe le plus haut poste juridico-religieux (*Qadi Al Qudah*, ou Juge religieux en chef). La Commission a proposé de réformer certaines lois pour les rendre conformes aux instruments internationaux qui touchent aux droits humains, et elle mène un intense travail d'éducation sur les droits humains en préparant des activités qui ont été intégrées dans les programmes scolaires réguliers.

Si les perspectives de changements politiques semblent donc ténues, on encourage toutefois des changements sur le plan de *certain*s des droits des citoyens à conditions qu'ils n'impliquent pas directement une activité politique. La police a mis sur pied un bureau de protecteur du citoyen, des mesures ont été prises pour combattre la violence familiale et conjugale, et les services policiers collaborent avec les refuges pour femmes victimes de violence conjugale mis sur pied par l'Union des femmes jordaniennes. Mais les manifestations — que la loi rend presque impossibles — sont durement réprimées par des moyens violents, y compris l'utilisation de chiens. En ce qui concerne les droits des femmes, le gouvernement n'est pas nécessairement opposé à l'idée de les promouvoir et de les étendre, mais selon de nombreux observateurs, il est prêt à les troquer en échange de l'appui politique de l'opposition islamique conservatrice.

Les organisations de la société civile

Selon la plupart des personnes-ressources que nous avons rencontrées, il n'y a dans les conditions actuelles aucune participation démocratique aux instances qui déterminent les grandes orientations du gouvernement jordanien, qu'il s'agisse de politique interne ou de politique étrangère. En ce sens, vu le cadre qui régit leur fonctionnement, les partis politiques ne peuvent pas jouer leur rôle de véhicules permettant à la société civile d'exprimer ses choix.

Dans ces conditions, même les organismes de la société civile ne peuvent intervenir ni faire de la sensibilisation. Ceux qui dispensent des services sociaux peuvent fonctionner sans trop de difficultés, à condition de rester discrets. Ceux qui font du travail de plaidoyer font l'objet d'un contrôle un petit peu plus serré mais peuvent cependant travailler tant qu'ils ne se mêlent pas de

politique. Les associations engagées dans la formation juridique des femmes, par exemple, peuvent exercer leurs activités sans entraves. Il existe un ensemble de lois qui réglementent les associations de manière plutôt répressive, mais en général, elles ne sont pas appliquées. Par exemple, une loi stipule que toute association qui participe officiellement à un réseau international doit obtenir l'autorisation du ministère de l'Intérieur. Cette loi n'est jamais appliquée mais elle constitue une menace pour toute association qui se fait un peu trop entendre.

Toutefois, la mondialisation a pour effet de marginaliser la société civile dans son ensemble. Même si ce problème sévit dans d'autres pays de la région, la Jordanie est plus vulnérable aux effets négatifs de la mondialisation du fait de son alignement sur les politiques économiques des États-Unis et de la faiblesse de sa propre économie. Les droits élémentaires à l'éducation et à la santé sont particulièrement menacés par l'adhésion de la Jordanie à l'Organisation mondiale du commerce. Il arrive que le gouvernement laisse fuir certaines informations pour tester les réactions de la population à l'égard de certains projets de modification des services fournis par l'État. C'est ce qui s'est passé avec le projet de privatisation du système d'éducation, qui entraînera une hausse des frais associés à l'instruction élémentaire. Les militantes que nous avons rencontrées se disent inquiètes car si les coûts de l'instruction augmentent, ce sont d'abord les filles que l'on cessera d'envoyer à l'école. La mondialisation représente donc une menace très réelle pour les droits sociaux fondamentaux des citoyens jordaniens. Pour certaines des personnes-ressources rencontrées, il y a deux choses à faire en priorité : mener des études sur les effets réels de la mondialisation, et faire circuler ces informations au sein de la population.

Les organisations syndicales, qui sont seulement autorisées dans le secteur privé, sont dominées par l'opposition islamique conservatrice et sont des associations professionnelles. Cela signifie qu'il est très difficile de faire du travail de plaidoyer sur les droits des femmes ou les droits humains universels avec ces organisations ou par leur entremise. Il faut mentionner, en revanche, certaines initiatives d'éducation en matière de démocratie, par des programmes de renforcement des capacités, qui ont porté fruit ; ces initiatives sont le fait d'organisations de travailleurs indépendantes des syndicats locaux comme celles qui opèrent en coopération avec le Congrès du travail du Canada, et sont mises en œuvre par le bureau local de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL). Ces programmes s'articulent autour de sessions de formation sur les pratiques démocratiques à l'intérieur des syndicats.

Conclusions

La Jordanie n'offre guère d'espace pour qui veut promouvoir une authentique participation des citoyens au processus politique et encourager des réformes des institutions nationales comme le Parlement. À certains niveaux, toutefois, il est possible de promouvoir la participation démocratique et les droits humains.

Il s'agit tout d'abord de bâtir une culture de la démocratie. Il est possible de faire un travail *d'éducation* sérieux sur les droits humains universellement reconnus et sur la participation démocratique, travail susceptible d'avoir un impact à long terme. Vu les conditions qui règnent en Jordanie, il n'est pas possible d'aller très loin dans cette direction, mais on peut cependant enregistrer des gains intéressants. L'Union des femmes jordaniennes organise par exemple un Parlement national des jeunes auquel tous les enfants de Jordanie peuvent participer. La Commission royale des

droits de la personne s'investit elle-même dans des programmes de ce genre et préconise des réformes juridiques sur des dossiers qui ne menacent pas l'ordre politique. Comme nous l'avons vu, il est en outre possible de faire de l'éducation en faveur de la participation démocratique dans un cadre syndical.

L'autre piste de travail touche à la consolidation des organisations de la société civile. Il faudrait apporter un soutien aux ONG qui font du travail de plaidoyer et de défense des droits, en particulier sur les droits des femmes et les problèmes associés à la mondialisation. Il faudrait également développer les ressources et les compétences en matière de recherche, en particulier sur les effets potentiels des privatisations, et rendre les résultats de ces recherches accessibles aux différents acteurs de la société civile.

4. Le Maroc

Contexte historique et principaux enjeux pour la démocratie

Contrairement à ce qui se passe en Jordanie, la société marocaine est en pleine effervescence et on voit s'y multiplier les initiatives, les ouvertures, les analyses, les espoirs, mais accompagnés de quelques désillusions. Monarchie assez traditionnelle, le Maroc a connu ces dernières années deux événements majeurs qui ont profondément modifié son paysage politique. Le premier est survenu en 1998 avec l'arrivée au pouvoir d'un *gouvernement d'alternance*, dirigé par le premier ministre Youssoufi et dont l'orientation social-démocrate est celle de l'Union socialiste des forces populaires (USFP). Le fait que Youssoufi, un ancien prisonnier politique, ait accédé à de telles fonctions a constitué un important signe de changement. L'autre événement a été l'arrivée sur le trône de Mohamed VI, qui a succédé à son père Hassan II, dont presque tout le règne avait été baptisé les *années de plomb*. L'image de modernité projetée par le nouveau monarque a suscité l'enthousiasme. Ces deux événements ont déclenché un débat fondamental au Maroc : s'agissait-il de changements de façade, de simples signes, ou annonçaient-ils des changements réels ? La question n'est toujours pas résolue, et le débat se poursuit. On observe une polarisation chez les différents acteurs de la société civile, les uns estimant que si, effectivement, les changements prennent du temps à se concrétiser, ils n'en sont pas moins réels (et ils les énumèrent), et les autres affirmant que quatre ans après l'arrivée de Youssoufi, rien n'a véritablement changé et qu'aucune loi n'a diminué le pouvoir du Palais ni changé un tant soit peu le cours de choses.

Pour notre part, nous avons posé nos questions sous un angle légèrement différent : quel espace ces récents événements ont-ils ouvert à d'éventuelles actions ou interventions ? Cet espace a-t-il été occupé ? Dans quels domaines serait-il possible de l'élargir ? Ces questions ont suscité des discussions animées parmi les nombreuses personnes-ressources que nous avons rencontrées lors de notre visite au Maroc, et le résumé que nous en donnons ici ne rend malheureusement pas justice à la richesse des analyses et des idées exprimées au cours de ces entretiens.

Les organisations de la société civile

On peut sans contredit affirmer que l'espace public s'est élargi ces dernières années et que les acteurs de la société civile peuvent s'exprimer beaucoup plus librement que par le passé.

En revanche, malgré cet élargissement de l'espace démocratique, le rôle des partis politiques s'est marginalisé à cause de leur incapacité à introduire de véritables changements. On compte plus de 20 partis au Maroc, dont beaucoup sont minuscules, que l'on peut classer en quatre grandes tendances. La multiplicité des partis et la fragmentation du pouvoir politique font que les partis politiques ne peuvent contrecarrer ni le pouvoir du Palais, ni la mouvance politique islamiste, elle aussi faible pour des raisons qui lui sont propres. De plus, comme on l'a déjà mentionné, le véritable pouvoir politique réside encore au Palais (le *Makhzen*), si bien que le système des partis a perdu beaucoup de sa crédibilité. Les partis politiques n'accordent généralement pas à la question de la démocratie une place majeure dans leurs programmes ou leurs préoccupations. C'est pourquoi les véritables débats politiques ne se font ni au parlement ni au sein des partis, mais se déroulent dans les organes de presse qui représentent les quatre grandes tendances politiques.

Les prochaines élections sont prévues en septembre 2002. Trop rares sont les femmes élues au parlement (elles sont deux à l'heure actuelle), et une campagne a été lancée en faveur d'une plus grande participation des femmes au processus électoral. Il s'agit de réunir des femmes des différents partis qui militent pour que leurs formations présentent un plus grand nombre de candidates.

Les organisations syndicales interviennent peu sur le front des luttes en faveur de réformes, peut-être parce qu'elles ont assez proches de certains partis et préfèrent ne pas perturber les manœuvres politiques en cours.

Il existe un grand nombre d'organes de presse au Maroc, et chacune des quatre grandes tendances politiques est représentée par un ou plusieurs journaux. Ceux-ci disposent de suffisamment de liberté pour critiquer les politiques du gouvernement, mais la personnalité du roi, sa famille, la source de ses richesses et de ses biens demeurent des sujets tabous. Il est arrivé à des journaux d'être interdits pour avoir transgressé ces limites.

Le Maroc a une longue tradition d'associations militantes de défense des droits. Proches des partis radicaux il y a quelques années, elles ont depuis pris leurs distances. Les ONG actuelles sont devenues des acteurs indépendants qui, dans une certaine mesure, ont joué un rôle important en amorçant des débats et en exprimant des revendications que les partis politiques ne voulaient pas défendre. C'est par exemple l'Association marocaine pour les droits de l'homme qui continue de réclamer que les auteurs de graves violations des droits des prisonniers politiques soient traduits en justice et qui a d'ailleurs publié la liste de leurs noms (la « liste des 41 »). Les associations les plus solides et les plus cohérentes sont les organisations de femmes et les associations de promotion des droits humains, qui font d'une part du travail d'intervention et de pression et administrent d'autre part des programmes à caractère local (c'est surtout le cas des organismes de femmes, qui depuis des années demandent des modifications au code de la famille). De nouvelles associations, comme Transparency Maroc (une section locale de Transparency International) ont lancé non seulement des débats mais aussi des actions contre la corruption, un phénomène largement répandu à l'heure actuelle. Ces associations tendent à se montrer hautement sceptiques face aux capacités du système actuel d'introduire les changements nécessaires.

Les institutions qui gravitent autour de l'État

Pour tous les observateurs, c'est le Palais, ou *Makhzen*, qui est le pôle du pouvoir politique et économique et qui jouit d'une légitimité suffisante pour ne pas être contesté sérieusement. Le roi est l'arbitre suprême du processus politique et c'est à lui que l'on renvoie les lois qui ne font pas consensus. Tous les pouvoirs émanent de lui et il n'a de comptes à rendre à personne. En outre, son pouvoir financier s'étend sur de vastes exploitations agricoles et des conglomérats miniers. Les profits qu'il en tire lui permettent de contrôler de larges pans de l'économie marocaine et de s'assurer la fidélité de l'armée. Quant à l'opposition islamiste, elle n'est pas actuellement en position de véritablement contester le *Makhzen*, en partie à cause de la situation en Algérie, qui a jeté un certain discrédit sur l'option politique islamique et a compromis la possibilité pour elle de s'engager dans une mobilisation à grande échelle¹⁴.

Cette situation explique pourquoi le parlement ne joue pas le rôle qu'il devrait jouer. En conséquence, non seulement assiste-t-on à une marginalisation des partis politiques, mais c'est la notion même de démocratie électorale qui perd de sa crédibilité, la population n'attendant plus grand-chose du système existant. De plus, la situation économique est plutôt mauvaise. La sécheresse a sévi pendant trois années et le taux de chômage est élevé. En outre, la corruption serait très répandue. Toutefois, la légitimité historique du *Makhzen*, combinée à l'espoir que les choses vont finir par changer, assurent pour l'instant la stabilité politique du pays.

Cette vision plutôt pessimiste de la situation qui prédomine chez les associations militantes de la société civile n'est pas partagée par ceux qui participent au processus de réformes politiques et qui soulignent plusieurs développements significatifs. À noter par exemple plusieurs initiatives sur le terrain des réformes juridiques qui sont susceptibles de produire des résultats à moyen terme. On prépare et on discute actuellement des projets de lois concernant le secteur associatif, la presse et les partis politiques. Les gens qui participent à la rédaction de ces lois les considèrent comme des instruments du processus démocratique; c'est-à-dire que créer ces outils, c'est à leur avis renforcer le processus démocratique. En outre, des enquêtes sur les cas de corruption ont abouti à des mises en accusation. Le système juridique lui-même fait actuellement l'objet d'une refonte, ainsi que l'administration de la justice. Une réforme de l'administration publique, ainsi qu'une réforme radicale du système d'enseignement, sont actuellement en cours. Les droits sociaux de larges segments de la population ont donc enregistré des gains importants ces trois dernières années. Il y a cinq ans, seulement 21% des fillettes des régions rurales avaient accès à l'instruction, alors qu'aujourd'hui, 90% de tous les enfants de ces régions peuvent fréquenter l'école élémentaire. Il y a eu en trois années plus de villages électrifiés que durant les 40 dernières années.

Enjeux stratégiques pour le développement démocratique

La question que l'on retrouve au coeur des discussions des acteurs de la société civile marocaine, est de savoir, vu les contraintes existantes, si les réformes en cours généreront des changements réels.

¹⁴ Toutefois, le mouvement islamiste gagne du terrain non pas sur la scène politique en tant que telle, mais sur le plan idéologique, son modèle de société et d'ordre moral rencontrant l'adhésion de plus en plus larges de la population

Nous avons posé la question en la formulant autrement : *quels sont les espaces à explorer en matière de participation démocratique? À quels niveaux est-il nécessaire et possible d'élargir ces ouvertures?*

Voici deux réponses qui se complètent :

1. Il existe effectivement de nouvelles ouvertures au niveau des institutions nationales (parlement, système judiciaire), où peuvent intervenir de nouveaux acteurs qui peuvent représenter des secteurs marginalisés de la société ou qui sont tout au moins plus proches de ces groupes. Des réformes juridiques actuellement en cours sont en train de lentement modifier les structures des institutions. Il faut occuper ces espaces, même si les changements attendus vont prendre du temps à se concrétiser.
2. Il faut parallèlement renforcer le rôle des organismes de la société civile sur le plan de l'intervention et du plaidoyer, car ce sont eux qui peuvent formuler, élaborer et défendre des solutions de rechange.

Quant aux enjeux stratégiques pour la promotion de la participation démocratique, nous les résumons dans les conclusions qui suivent.

Conclusions

Le Maroc offre de multiples perspectives pour qui veut favoriser la participation démocratique, car les initiatives et les ouvertures y abondent. C'est l'un des rares pays où il existe une certaine ouverture au sein des institutions nationales comme le parlement. Mais il ne faut pas pour autant négliger le rôle que joue le secteur associatif en matière de défense des droits et d'élaboration de solutions alternatives. Par conséquent, on peut promouvoir des réformes de l'intérieur du système et faire du travail d'intervention et de plaidoyer à partir de la base. Voici quels sont les champs d'intervention qui s'avèrent particulièrement intéressants :

- *Favoriser la participation des femmes au processus électoral* : nous partageons l'avis des observateurs locaux qui jugent qu'un changement structurel est nécessaire, même si les partis politiques sont temporairement marginalisés. Il existe à ce niveau un espace à occuper, mais il faut que les femmes y jouent un rôle accru.
- *Renforcer les capacités des partis politiques*. C'est aussi un secteur où, aux dires de plusieurs observateurs, il est nécessaire et possible d'améliorer les choses. Il faut faire de la formation sur toutes les tâches que doivent effectuer les partis politiques pour pouvoir se lancer en campagne électorale : du travail d'organisation et de mobilisation en passant par l'élaboration et la discussion des orientations et des politiques.
- *Renforcer les capacités du parlement*. Le Maroc est l'un des rares pays arabes où il existe des perspectives d'action réelles à ce niveau.
- *Encourager des réformes juridiques et une réforme de l'appareil judiciaire*. À ces deux niveaux, il y a de la place pour introduire des changements. Mais en matière de réformes juridiques, il faut assortir le travail mené avec le parlement de stratégies destinées à renforcer les capacités des

acteurs de la société civile (associations, partis et peut-être organisations syndicales), de manière à ce qu'ils puissent défendre plus efficacement leurs revendications en cette matière. Cela peut notamment se faire en collaboration avec des associations d'autres pays (ce qui serait particulièrement utile en ce qui a trait aux lois relatives au statut de la personne, un domaine où l'on retrouve les mêmes obstacles dans les divers pays arabes).

- *Intervenir sur la question de la transparence et de la lutte contre la corruption.* Il n'y a guère d'ouverture pour la participation démocratique dans ce domaine, à cause de très fortes résistances au changement. Pour réaliser des progrès à ce chapitre, il vaut mieux que les organisations de la société civile fassent de l'intervention et du travail à la base, comme ce que fait Transparency Maroc, plutôt que de chercher à coopérer avec les structures gouvernementales.

5. La Palestine

Contexte historique et principaux enjeux pour la démocratie

La Cisjordanie et la bande de Gaza sont sous occupation militaire depuis 1967. Toutes les démocraties occidentales jugent qu'il s'agit d'une annexion illégale de territoires. La position du Canada, telle qu'on peut la lire sur le site Web du ministère des Affaires étrangères et du commerce international, indique que :

« Le Canada ne reconnaît pas le contrôle permanent exercé par les Israéliens sur les territoires occupés en 1967 (le plateau du Golan, la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza) et s'oppose à toute action unilatérale visant à prédéterminer l'issue des négociations, y compris à la création de colonies de peuplement dans les territoires et aux mesures unilatérales visant à annexer Jérusalem-Est et le plateau du Golan. Le Canada considère que de telles actions sont contraires au droit international et improductives dans le cadre du processus de paix. »

Mais cette prise de position, en principe partagée par la plupart des nations occidentales, n'a pas empêché l'occupation de se perpétuer depuis 1967. Des actions unilatérales visant à prédéterminer l'issue des négociations se sont poursuivies depuis la Déclaration de principes signée en 1993 (Accords d'Oslo). Le généreux soutien financier des États-Unis à Israël (97 milliards \$US depuis 1967, une moyenne d'un peu moins de trois milliards par année)¹⁵, a consolidé cette occupation. Et la plupart des pays occidentaux, même s'ils expriment discrètement leur désaccord avec la politique américaine, n'ont jamais posé de gestes vigoureux se démarquant de celle-ci.

L'occupation militaire est le facteur qui influence le plus l'évolution politique de la Palestine. Avant la Déclaration de principes de septembre 1993 (les Accords d'Oslo), la société palestinienne avait rassemblé ses forces dans la perspective d'une longue et difficile occupation. Dans les années 80 est apparu un vigoureux mouvement en faveur de la participation démocratique qui a donné naissance à

¹⁵ Dans Mitchel Bard, *US Aid to Israel, The American-Israeli Cooperative Enterprise*, disponible sur le site Web de la Jewish Virtual Library, [www.us-israel.org/source/US-Israel/foreign aid.html](http://www.us-israel.org/source/US-Israel/foreign%20aid.html). Son chiffre de 90 milliards vaut pour la période de 1949 à 2000. Lorsqu'on ajoute les années 2001 et 2002, la somme atteint 97 milliards.

une société civile palestinienne dynamique. Généralement non militarisée et contrôlée par la société civile, la première *intifada* (soulèvement) a été l'expression de ce mouvement social.

Les accords d'Oslo prévoyaient un transfert de pouvoirs et de ressources à l'Autorité palestinienne (AP) et avec l'arrivée de celle-ci, la question de la démocratie s'est posée en des termes totalement nouveaux. Quoique limités, les pouvoirs accordés à l'AP comprenaient une certaine compétence législative sur les questions internes, ainsi que de nombreuses responsabilités en matière de sécurité. La responsabilité du développement économique avait également été transférée à l'AP ce qui signifiait que l'aide étrangère destinée aux ONG était réacheminée à travers l'AP. Cette situation a eu une incidence directe sur la société civile qui, avant l'arrivée de l'AP sur la scène, avait retrouvé sa vigueur en grande partie grâce à ces ONG. L'AP ne contrôle pas le mouvement des biens et des gens qui entrent et sortent des territoires; ce pouvoir demeure entre les mains d'Israël.

L'AP a apporté avec elle la culture d'un mouvement clandestin et a évolué dans un sens qui l'a fait de plus en plus ressembler à un gouvernement autoritaire traditionnel. N'ayant pas vécu en Palestine, ses chefs étaient coupés de la base. À mesure que les véritables effets économiques, politiques et sociaux de l'accord de paix se sont fait sentir, la déception s'est installée, vis-à-vis de l'accord de paix comme de l'AP en général. Celle-ci a réagi en se montrant plus intolérante face à la dissidence politique. Pendant tout ce temps, l'occupation s'est poursuivie : un réseau de voies de contournement à l'intention des colons a quadrillé et fragmenté le territoire palestinien, le nombre de colons a doublé depuis la signature des accords d'Oslo (de 200 000 à 400 000 environ¹⁶), et les mesures répressives imposées par l'armée israélienne se sont durcies, le "bouclage" des territoires ne coupant plus seulement la Cisjordanie de Gaza et d'Israël, comme c'était le cas auparavant, mais coupant aussi Jérusalem de l'économie de son arrière-pays et d'importantes villes palestiniennes des villages environnants.

Les problèmes qui menacent la démocratie ont donc deux sources : l'AP et l'occupation israélienne. Dans les pays occidentaux, durant le processus de paix, critiquer les politiques d'occupation était jugé "contre-productif" et de nombreux gouvernements ont voté contre les résolutions visant à condamner les violations des droits humains par Israël ou ont imposé leur veto, sous prétexte que cela pourrait nuire aux négociations de paix. Les médias ont pour la plupart minimisé la réalité et les effets de l'occupation qui s'est intensifiée depuis 1993, accentuant encore les difficultés pour les Palestiniens.

Mais l'occupation n'est pas le seul obstacle à la démocratie en Palestine. « L'occupation est un obstacle à la démocratie, explique Jessica Montell, de l'organisme israélien B'Tselem, mais l'absence de démocratie complique la lutte contre l'occupation. Ces deux facteurs s'entretiennent mutuellement. »

Les observateurs palestiniens que nous avons rencontrés estiment en général qu'il est impératif d'agir pour promouvoir le développement démocratique au sein de la société palestinienne et ce, sans attendre la levée de l'occupation et en dépit de celle-ci. Ils soulignent par exemple que rien ne justifie le mauvais fonctionnement du système de justice. L'administration de la justice est lente, les tribunaux sont soumis à ingérence et ne sont pas indépendants. Occupation ou pas, il faut

¹⁶ PASSIA (Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs), *Facts and Figures*, www.passia.org. Ces chiffres proviennent du Bureau central des statistiques d'Israël.

institutionnaliser les rapports entre l'AP et la population dans un sens démocratique. Selon les observateurs, il y a trois questions à examiner en priorité : la primauté du droit, la mise en place d'une administration publique fonctionnelle et rationalisée, et la notion d'imputabilité. Même un organe élu comme le Conseil législatif palestinien n'est pas en mesure de demander des comptes à l'AP en matière budgétaire, par exemple.

Des réformes ont été réclamées à de multiples reprises, notamment une réforme des procédures pour entériner les lois fondamentales, de l'appareil judiciaire et de l'administration publique. On compte actuellement 140 000 fonctionnaires, dont un grand nombre n'ont rien à faire; cette situation crée beaucoup de confusion, personne ne sachant qui est responsable de tel ou tel dossier.

L'AP a toujours répondu à ceux qui demandaient la tenue d'élections que ce n'était pas le bon moment. Les membres des conseils locaux (chargés d'administrer les municipalités) sont tout nommés et c'est à l'AP qu'ils doivent rendre compte, et non à la population. L'AP invoque l'occupation militaire pour retarder les élections. Mais toutes les personnes que nous avons consultées estiment que l'occupation ne doit pas servir de prétexte pour se soustraire à des réformes démocratiques au sein de la société palestinienne, qu'il s'agisse d'intervenir au niveau des institutions nationales et de la société civile, ou de créer une culture démocratique.

L'une des stratégies adoptées par les ONG locales pour promouvoir le développement démocratique consiste à coopérer avec les autorités et les communautés locales pour dispenser des services. Cette approche permet de développer d'une part les capacités institutionnelles des autorités locales et, de l'autre, de donner aux communautés locales les moyens de faire du travail de plaidoyer et de représentation. La participation démocratique, dans ce contexte, est introduite comme une méthode pour identifier les besoins en matière de services et déterminer de quelle façon les offrir de manière à répondre aux souhaits de la population. Cette approche aide les gens à responsabiliser les autorités locales. La participation aux prises de décision et la responsabilisation (imputabilité) sont deux principes importants que cette approche met en action. Cette démarche a été utilisée dans la planification de services sociaux, de services économiques et dans la construction d'infrastructures dans les collectivités locales.

Les effets de la violence. Pour la plupart des observateurs consultés, la dernière *intifada*, qui a commencé en octobre 2000, diffère radicalement de la précédente parce qu'elle s'est militarisée et a pris un tour beaucoup plus violent. Pour de nombreux Palestiniens, cette militarisation a été une erreur qui leur a aliéné une large couche de la population israélienne auparavant plus sympathique à leurs revendications. Et lorsque la violence devient le mode d'expression contre l'occupant, elle devient aussi un mode d'expression à l'intérieur de la société palestinienne. La dynamique de l'affrontement fait qu'il devient plus difficile de parler des entorses à la démocratie et des violations des droits humains commises par l'AP.

À noter enfin que compte tenu des répercussions désastreuses qu'ont eues pour de nombreux Palestiniens les événements qui ont suivi le processus de paix, la violente opposition à l'armée d'occupation, qui était au début le fait des sympathisants de différentes tendances islamistes et des organisations telles que le Hamas, a accru la légitimité de ces mouvements avec toutes les conséquences que l'on sait pour le développement démocratique de la société palestinienne. Les tendances religieuses conservatrices ont de ce fait vu leur appui politique s'accroître alors que les

mouvements laïques et libéraux, ridiculisés par leur incapacité à résoudre la question palestinienne, perdent du terrain. Il faut noter enfin que les groupes fondamentalistes islamistes comme le Hamas s'occupent également de prestation de services sociaux, ce qui contribue à la croissance de leur popularité politique.

Questions d'ordre stratégique

Financement étranger et agenda pour la paix. Les bailleurs de fonds internationaux ont octroyé d'importants subsides aux projets qui visent à faire tomber les barrières psychologiques entre les Israéliens et les Palestiniens, en particulier chez les jeunes et les jeunes adultes, dans le but de promouvoir la paix. On appelle généralement ces initiatives intercommunautaires les projets *people-to-people*.

Ces projets ont fait l'objet de vives critiques, non pas pour les objectifs qu'ils poursuivent, mais pour la façon dont ils ont été mis en opération et qui ne favorise pas une paix véritable.

Selon une personne-ressource israélienne, l'approche *people-to-people* a fait du tort tant aux groupes palestiniens qu'aux groupes israéliens qui militent pour la paix. Le Réseau d'ONG palestiniennes (ONGP) boycotte ces programmes, parce qu'il y voit une tentative de créer artificiellement une impression de normalité et de symétrie, alors qu'il existe en fait une situation d'occupation et de domination. Ces programmes ont bénéficié de budgets très substantiels, et on s'est interrogé sur les véritables motifs qui président à leur mise sur pied. Les observateurs palestiniens ont abondé dans le même sens, soulignant que si les Israéliens peuvent se déplacer pour aller rencontrer des Palestiniens, ces derniers ne peuvent en revanche circuler librement. Seul un partenariat d'égal à égal peut s'avérer constructif à ce chapitre.

L'approche *people-to-people* repose, comme nous a expliqué un de nos interlocuteurs, sur l'enchaînement suivant : aboutir d'abord à la réconciliation pour arriver à la paix et, enfin, à la levée de l'occupation militaire. Il faudrait à son avis inverser cet ordre : commencer par mettre fin à l'occupation militaire, puis réaliser la paix et ensuite la réconciliation. La fin de l'occupation est donc une condition nécessaire pour mettre un terme à la violence.

Tous les groupes que nous avons rencontrés, israéliens comme palestiniens, estiment que les Palestiniens — et pas seulement les intellectuels — établissent généralement de bons contacts avec les Israéliens qui prennent position contre l'occupation. « En tant qu'Israélien, nous a confié un interlocuteur, je me sens toujours bien accueilli dans les territoires occupés dès que les gens savent que je suis contre l'occupation. Mais cela commence à changer. Pour la première fois en 33 ans, je commence à ne pas me sentir le bienvenu. » Il a ajouté que l'intensification de la violence creuse un fossé entre Israéliens et Palestiniens.

Les violations des droits humains perpétrées par l'Autorité palestinienne et par l'État d'Israël

Quiconque veut agir en faveur des droits humains des Palestiniens doit analyser tant les violations qui sont le fait de l'AP que celles qui sont associées à l'occupation israélienne. Chaque catégorie de violations obéit à une logique différente, et toutes deux portent atteinte aux droits humains fondamentaux. Le *Palestinian Human Rights Monitoring Group*, qui ne documentait jusqu'à présent

que les violations attribuables à l'AP, a commencé à documenter les violations provenant de ces deux sources depuis le début de la seconde *intifada*, en octobre 2000.

Les droits humains des résidents de Jérusalem. Ces personnes se trouvent dans une situation particulière. Parce qu'Israël a annexé Jérusalem et une large zone de Cisjordanie qui entoure la ville (annexion que le Canada juge illégale), les habitants de la ville se sont vu octroyer le statut de résidents permanents. Mais ils subissent des violations d'au moins trois de leurs droits fondamentaux — la liberté de circuler, le droit au logement et leurs droits de citoyens face à la municipalité de Jérusalem.

S'ils quittent Jérusalem pendant un certain temps, ils perdent leur statut de résidents, ce qui n'est pas le cas pour les résidents juifs. On ne leur accorde pas de permis de construire, et s'ils s'avisent de construire une maison, les autorités la démolissent. Enfin, ils ne bénéficient pas des mêmes services municipaux que les habitants des quartiers juifs, alors qu'ils paient les mêmes impôts municipaux. Ils sont donc victimes de pratiques discriminatoires. Mais plus important encore, ces pratiques portent directement atteinte aux droits garantis aux populations civiles par la IV^e Convention de Genève. Le Canada reconnaît que la IV^e Convention s'applique aux Palestiniens des territoires occupés depuis 1967, y compris Jérusalem Est.

Un avocat qui a travaillé des années avec l'ONG Al Haq a expliqué à la délégation de Droits et Démocratie que la Maison d'Orient (institution palestinienne fondée par feu Fayçal Hussein) restait dans le passé toujours ouverte aux citoyens palestiniens de Jérusalem aux prises avec des difficultés et qui avaient besoin d'aide. Dans le cas de démolitions de maisons, la Maison d'Orient a joué un rôle précieux en fournissant des tentes, de l'argent, etc. Mais elle a été fermée en août 2001, tout comme huit ONG qui ont dû quitter la ville car les membres de leur personnel ne parvenaient pas à passer les postes de contrôle. Notre interlocuteur a mentionné également de graves violations en matière de permis de construire, de démolitions de maisons, de services municipaux, de liberté de circuler et de droit de résidence. La question des droits des Palestiniens qui vivent à Jérusalem est donc un dossier qu'il faut traiter à part, tâche à laquelle s'est attelé le Centre de Jérusalem pour les droits humains (*Jerusalem Human Rights Center*).

Le droit au retour. Il s'agit fondamentalement d'une autre question de droits humains, mais qui n'est jamais abordée sous cet angle. On en a fait un enjeu politique et un objet de marchandage.

Comme l'explique Sari Hanafi, directeur de Shaml (un groupe de réflexion spécialisé dans la recherche sur la diaspora palestinienne), « la question du droit au retour bloque bien des discussions. Si ce droit était reconnu, le pourcentage de personnes qui s'en prévaudraient serait minime ». Il a rappelé l'histoire des migrations en général :

- Très peu de personnes reviennent s'installer dans leur premier lieu de résidence une fois qu'elles se sont établies ailleurs.
- Quelques-unes reviennent, écrivent à leurs famille et amis et ceux-ci décident alors de les rejoindre ou non.

La Palestine a beaucoup changé. Le petit nombre de ceux qui pourraient revenir ne se sentiraient pas bienvenus. Les autres ne les rejoindraient pas parce qu'ils sont déjà établis ailleurs, où ils se sont implantés et ont trouvé d'autres sources de revenus. Toutefois, pour des raisons symboliques, le droit au retour demeure un enjeu central qui nécessite une position de principe.

Conclusions

Voici les points qui ressortent après ce survol de la situation en Palestine :

- Il est nécessaire de promouvoir la démocratie en dépit de l'occupation et de s'attaquer aux problèmes relatifs aux droits humains et à la démocratie qui sont propres à la société palestinienne, indépendamment de l'occupation.
- Le développement d'une culture démocratique est une priorité, et l'idée de combiner ce travail d'éducation à des services sociaux à l'échelon local est une piste intéressante.
- Une culture démocratique contribuerait à combattre le recours à la violence comme moyen de résoudre les conflits.
- Il faut traiter l'occupation elle-même comme une source de violations des droits. Tant les Palestiniens que les Israéliens que nous avons rencontrés ont insisté sur la nécessité de faire du travail de plaidoyer et d'intervention en faveur d'une solution juste au conflit, fondée sur le droit international et les normes des droits humains plutôt que sur le rapport de forces entre les parties.

III. RECOMMANDATIONS

Comme nous l'avons vu dans les pages précédentes, les problèmes dans la région sont complexes et les besoins colossaux. De nombreux projets implantés dans diverses régions méritent qu'on les soutienne, mais les ressources sont limitées. Nous avons essayé dans cette section de présenter des recommandations concrètes en tenant compte de la capacité de Droits et Démocratie à proposer et mettre en œuvre certaines initiatives clés dans la région Du Proche-Orient et du Maghreb. Nous avons donc structuré ces recommandations en tenant compte des conclusions du présent rapport, ainsi que de l'expertise et du mandat de Droits et Démocratie.

Un conflit dont les répercussions se font sentir dans toute la région

La première priorité qui se dégage de ce rapport est la nécessité d'agir de manière proactive en ce qui concerne la question fondamentale du conflit israélo-palestinien, en respectant les droits humains internationaux et le droit international. Compte tenu des événements les plus récents dans la région et de la montée inquiétante de la violence, la recherche d'une paix juste est devenue un impératif. Droits et Démocratie est bien placé pour examiner une telle solution dans sa propre optique, celle de la démocratie et des droits humains, et devrait développer les moyens lui permettant d'agir, quoique modestement, en tant qu'organisme facilitant le partage de l'information sur la nature du conflit et militer en faveur des solutions proposées qui répondent aux normes internationales. Un travail de plaidoyer de l'opinion publique canadienne devrait être le principal objectif de cette initiative.

RECOMMANDATION I

Au Canada, Droits et Démocratie devrait mettre en place une initiative dans le but de promouvoir une solution juste au conflit israélo-palestinien – une solution qui serait respectueuse des critères propres à la démocratie et aux droits humains, en conformité avec la position officielle du Canada sur la question, et fondée sur le droit international plutôt que sur l'équilibre du pouvoir militaire et politique entre les parties. Une telle initiative pourrait comporter : 1) des séances d'information et des débats auprès des amis et partenaires de Droits et Démocratie afin de proposer une position qui pourrait être défendue en s'appuyant sur les critères des droits et de la démocratie; 2) la publication d'un document analysant les diverses propositions de paix sous l'angle des droits humains, de la démocratie et du droit international; 3) des séances d'information pour les décideurs et les journalistes, auxquelles seraient invitées des personnes-ressources de la région, en particulier d'Israël et de Palestine.

Partenariat au Canada et à l'étranger

La région Du Proche-Orient et du Maghreb en est une où les ONG canadiennes sont généralement réticentes à travailler. Par conséquent, la problématique du développement démocratique et des droits humains dans cette région est souvent mal connue au sein des organismes de coopération internationale au Canada, contrairement à d'autres régions. De plus, dès que Droits et Démocratie a fait connaître son intention de se rendre dans la région, le MAECI, le CRDI et l'ACDI ont indiqué qu'ils voyaient d'un très bon œil son désir de jouer un rôle actif dans la région. Les contacts et les consultations avec ces ministères et organismes devraient être orientés de manière à donner du poids et de la crédibilité aux initiatives de Droits et Démocratie et à créer des synergies entre le travail des

quatre institutions. Il existe également un réseau d'organisations canadiennes non-gouvernementales qui oeuvrent dans la région Du Proche-Orient et du Maghreb. Droits et Démocratie devrait travailler avec les ONG et les réseaux, ainsi qu'avec les gouvernements et envisager de collaborer avec d'autres grandes organisations internationales vouées au développement démocratique et à la promotion des droits humains dans la région.

RECOMMANDATION 2 : Bâtir des partenariats au Canada et à l'échelle internationale

Droits et Démocratie devrait renforcer ses liens institutionnels avec le CRDI, le MAECI et l'ACDI, établir des réseaux de contacts avec ces institutions et les consulter sur le travail à mener dans la région Du Proche-Orient et du Maghreb tout en conservant une approche spécifique fondée sur les normes des droits humains et de la démocratie. Droits et Démocratie devrait également entretenir des contacts permanents avec les ONG canadiennes et les organismes internationaux qui travaillent dans la région.

Participation démocratique au sein de la société civile

Étant donné que les ONG de la région qui font du travail de plaidoyer disposent rarement d'une base d'appui substantielle, et que les organismes qui jouissent d'une large base populaire n'ont pas toujours développé des analyses et des stratégies leur permettant d'avoir un poids significatif sur le développement démocratique, nous recommandons de soutenir les initiatives qui tentent d'établir des liens et de mettre en place des projets qui se renforcent mutuellement entre, d'une part, les ONG militantes – les organismes de défense des droits humains en particulier, et d'autre part, les organisations locales qui sont en général formées autour de services à la collectivité.

RECOMMANDATION 3 : Participation démocratique au sein de la société civile

Droits et Démocratie devrait soutenir les projets qui visent à accroître la participation démocratique des citoyens à la prise de décision au niveau local, qui sont combinés avec un travail de plaidoyer, et qui ont une conception inclusive de la citoyenneté. Il faudrait privilégier en particulier, les projets de ce genre qui défendent les droits juridiques des femmes (aide et éducation juridique).

Renforcement de la capacité des acteurs de la société civile à créer une culture de la démocratie et des droits humains

Deux éléments majeurs semblent essentiels pour faciliter le développement d'une culture de la démocratie et des droits humains dans la région. Le premier est la question de la liberté d'association, souvent brimée soit par des lois spécifiques, comme c'est le cas en Égypte notamment, ou par l'ingérence de l'État, sous diverses formes. Le deuxième est la formation qui s'adresse à des organisations de la société civile à divers instruments internationaux de protection des droits humains et à leur utilisation dans le contexte juridique national. Le présent rapport identifie plusieurs tendances et acteurs pouvant contribuer à orienter les initiatives dans ce domaine.

RECOMMANDATION 4 : Contribuer au développement d'une culture de la démocratie et des droits humains en renforçant la capacité de la société civile

Droits et Démocratie devrait soutenir les projets qui visent à :

4.1 Mettre en évidence les contraintes abusives imposées en matière de liberté d'association, qui affectent non seulement les structures et les mécanismes de responsabilisation et l'efficacité des organisations de la société civile, mais également leur capacité à développer leurs activités dans un environnement favorable.

4.2 Faciliter le transfert des compétences et des habiletés en formation des militants des droits humains à travers toute la région, afin de mieux faire connaître les instruments internationaux de protection des droits humains et leur applicabilité à l'intérieur du cadre juridique national.

Approfondir les débats sur le développement démocratique dans la région du Proche-Orient et du Maghreb

Compte tenu, d'une part, du développement important des activités de défense des droits humains et de la faiblesse relative des activités de promotion du développement démocratique et, d'autre part, de l'expertise spécifique acquise par Droits et Démocratie en matière de développement démocratique, Droits et Démocratie devrait saisir les occasions et utiliser les outils dont il dispose pour approfondir les débats sur le développement démocratique dans la région. L'organisme dispose d'un cadre conceptuel et d'une expertise solides en matière de développement démocratique dans divers contextes nationaux et d'une récente évaluation de son travail dans le domaine, qui peuvent tous être utilisés pour soutenir et stimuler des discussions critiques et la prise de décisions sur le développement démocratique parmi les acteurs de la société civile. Droits et Démocratie peut utiliser son expertise en matière de développement démocratique pour faciliter le développement des capacités d'analyse et d'échanges entre les acteurs régionaux et entre ces derniers et les acteurs de la société civile dans d'autres régions du monde.

RECOMMANDATION 5 : FAVORISER LES DÉBATS CONCEPTUELS ET STRATÉGIQUES SUR LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

5.1 Droits et Démocratie devrait organiser au niveau régional un atelier de réflexion sur le développement démocratique dans les pays arabes, dont il ferait largement circuler les conclusions publiées en arabe, en anglais et en français.

5.2 Droits et Démocratie devrait faire traduire en arabe son cadre conceptuel sur le développement démocratique, le faire circuler dans les pays arabes et l'afficher sur son site Web.

CONTINUER À COLLABORER AVEC LES ORGANISATIONS VOUÉES À LA DÉFENSE DES DROITS DES FEMMES ET À LES SOUTENIR, SUR LES PLANS RÉGIONAL ET NATIONAL

Bien que l'on n'ait pas accordé la place qui revient à cette question dans le cadre du présent rapport, le Programme Droits des femmes de Droits et Démocratie a établi des partenariats clés dans la région du Proche-Orient et du Maghreb depuis plusieurs années. Le programme a permis de superviser et de soutenir de manière systématique le travail mené pour renforcer la capacité des organisations de femmes de la région du Proche-Orient et du Maghreb à militer en faveur des réformes et de l'éducation sur les droits des femmes, et plus particulièrement, en ce qui concerne la violence faite aux femmes. La poursuite de ce travail devrait être considérée comme essentielle au travail plus général en matière de développement démocratique.

RECOMMANDATION 6 : SOUTENIR LES ORGANISATIONS VOUÉES À LA DÉFENSE DES DROITS DES FEMMES

6.1 Maintenir et renforcer la capacité du Programme Droits des femmes de Droits et Démocratie à soutenir les organisations de femmes dans la région du Proche-Orient et du Maghreb, sur les plans régional et national, en particulier pour ce qui concerne la violence familiale et les lois régissant la famille.

6.2 Étudier certaines des initiatives les plus récentes entreprises dans la région du Proche-Orient et du Maghreb, qui tentent de faciliter l'accès des femmes aux institutions politiques formelles.

Annexe I : Atelier de réflexion du 13 octobre 2001

1. Participants

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)	
Michael Molloy	Coordonnateur spécial, Processus de paix au Moyen-Orient
David Viveash	Directeur, Sécurité humaine
Agence canadienne de développement international (ACDI)	
Jean Devlin	Analyste, Moyen-Orient
John Lobsinger	Directeur adjoint, Politiques
Centre de recherches pour le développement international (CRDI)	
Roula El Rifai	Administratrice de programme principal, Initiatives au Moyen-Orient
Pamela Scholey	Chef d'équipe, consolidation de la paix et reconstruction
Organisations non gouvernementales (ONG)	
Mohsen Abu Ramadan	Consultant palestinien et militant d'ONG
Djemila Benhabib	Pont Algérie Québec
Yolande Geadah	Chargée de programmes, AQOCI
Marie-Claude Grenon	Coopérante, Oxfam-Québec
Greta Hofmann Nemiroff	Institut pour la solidarité internationale des femmes
Jamel Jani	Association des droits de la personne au Maghreb
Marie Paradis	Directrice de projet, Oxfam-Québec
Qussai Samak	Conseiller en sécurité environnementale, CSN
Jawad Skalli	Militant pour les droits humains
Universitaires	
Bassam Adam	Étudiant au doctorat, sciences politiques, Université Laval (politique libanaise)
Meir Amor	Professeur, dép. de sociologie, Université Concordia
Sami Aoun	Professeur, dép. de sciences politiques, Université de Sherbrooke
Reem Bahdi	Directrice, Women's Human Rights Research Project, Université de Toronto
Katia Boustany	Professeure, Sciences juridiques, Université du Québec à Montréal (UQAM)
El Obaid Ahmed El Obaid	Professeur, Faculté de droit, Université McGill; Fondation can. des droits de la personne
Aziz Enhaili	Étudiant en doctorat, Élite politique au Maroc
James Graff	Professeur, dép. de philosophie, U. de Toronto; Near East Cultural and Educational Fdn.
Homa Hoodfar	Professeure, dép. d'anthropologie, Université Concordia
Soheil Kash	Professeur, dép. de philosophie, Université Laval; Verdir (NGO)
Anne Latendresse	Professeure, dép. de géographie, UQAM; (Alternatives)
Marie-Hélène Parizeau	Professeure, Faculté de philosophie, Université Laval; Verdir (NGO)
Morteda Zabouri	Professeure, dép. de sciences politiques, Université de Montréal
Elia Zureik	Professeur, Université Queens

Droits et Démocratie	
Warren Allmand	Président
Iris Almeida	Directrice des programmes
Rachad Antonius	Consultant, Proche-Orient et Maghreb
Mounira Badro	Coordonnatrice adjointe par intérim, Droits des femmes
Ariane Brunet	Coordonnatrice, Droits des femmes
Geneviève Lessard	Coordonnatrice adjointe, Développement démocratique
Isabelle Solon Helal	Coordonnatrice adjointe, Droits des femmes
Nancy Thede	Coordonnatrice, Développement démocratique

2. Compte-rendu

Résumé des discussions

Après le mot de bienvenue du président de Droits et Démocratie, l'Honorable Warren Allmand, la directrice des programmes, Mme Iris Almeida, a expliqué les objectifs de la journée. Les participants se sont ensuite présentés en décrivant brièvement leur travail. Droits et Démocratie a présenté son approche et donné quelques indications sur la situation de la société civile au Proche-Orient et au Maghreb. Les activités du MAECI, de l'ACDI et du CRDI ont aussi fait l'objet d'une brève présentation.

Mise en contexte. Cette rencontre avait été planifiée bien avant les attentats du 11 septembre, mais ces événements tragiques nous ont rappelé qu'il est impératif de prendre en compte les conséquences multidimensionnelles de la précarité de la démocratie et des droits humains dans la région du Proche-Orient et du Maghreb. La stabilité politique est le résultat de longs processus sociaux que l'on doit soutenir. Il faut élaborer une stratégie de promotion du développement démocratique où la consolidation de la société civile joue un rôle essentiel. Dans la région du Proche-Orient et du Maghreb, l'État tend à être centralisé et ne laisse pas suffisamment d'autonomie à la société civile. Mais on ne peut promouvoir le changement de l'extérieur. Cette tâche revient d'abord et avant tout aux acteurs locaux, que l'on peut soutenir de l'extérieur.

Politique étrangère canadienne. Les trois piliers de la politique étrangère du Canada sont la sécurité, la prospérité et la promotion des valeurs canadiennes. Les programmes relatifs aux droits de la personne, à la sécurité humaine et au soutien de la paix s'inscrivent tous dans cette démarche. La sécurité de la personne et le rôle de la société civile font maintenant partie de la politique étrangère canadienne. Le Fonds canadien pour le dialogue et le développement a été présenté comme un instrument utile. On a aussi évoqué brièvement le travail que fait le CRDI pour renforcer les capacités de recherche dans la région et sur les questions relatives aux réfugiés, ainsi que sa priorité 2002-2004 sur le genre et la citoyenneté.

Table-ronde et discussions en ateliers

Voici un survol des principales idées présentées par les participants. La séance ne visait pas à arriver à un consensus.

Les facteurs macropolitiques. L'idée voulant qu'on n'ait aucune prise sur les facteurs macropolitiques a été remise en question, et Droits et Démocratie devrait, a-t-on souligné, formuler des demandes pour que le gouvernement aligne sa politique dans la région du Proche-Orient et du Maghreb sur les positions de principe canadiennes. Même si nous ne pouvons pas exercer d'influence sur ces facteurs, nous devons tout au moins en tenir compte dans nos analyses de manière à définir des secteurs d'intervention prioritaires et des stratégies. Certains facteurs macro-économiques ne sont pas propres à la région, mais c'est la question palestinienne qui rend la dynamique de la région très particulière. Il y a une crise en matière d'alternatives, et les mouvements fondamentalistes religieux semblent être les seuls à en proposer, ce qui est une autre des spécificités de la région.

La guerre et l'insécurité économique sont les principaux obstacles à la démocratie, et toute action visant à promouvoir la démocratie doit s'orienter sur le règlement de ces macro-facteurs. Au sujet du conflit israélo-palestinien, toujours, on a noté que la violence empêche chaque camp de développer de l'empathie envers l'autre. Des deux côtés, on capitalise sur une logique de déshumanisation de l'autre camp. Cette situation exige une solution politique au conflit et des opérations de soutien de la paix.

Les opinions diffèrent en ce qui concerne les conflits dans la région. Pour certains, il s'agit d'un conflit de civilisations sans réconciliation possible. D'autres voient dans la modernisation la clef du problème, jugeant qu'une fois modernisées, ces sociétés deviendront démocratiques. Pour d'autres encore, c'est sur la justice que nous devons fonder notre travail. Par exemple, si on applique cette optique à la question des réfugiés, on doit reconnaître leurs droits et demander réparation et également reconnaître leur droit à retourner au pays dont ils ont été expulsés. C'est le fait que leurs droits n'ont jamais été reconnus qui explique pourquoi un nombre croissant de personnes, parmi les réfugiés, se sont mises à applaudir Ben Laden. Il faut intégrer la question des réfugiés dans une solution globale du conflit. Nous devons nous méfier des formules simplistes, comme l'idée voulant qu'il suffit de réduire les disparités socio-économiques pour réduire le terrorisme. C'est un des facteurs qui favorisent le terrorisme, mais ce n'est pas le seul.

La nature de la démocratie

Certains participants ont mentionné que la démocratie est un produit de l'histoire occidentale. Il existe des facteurs idéologiques propres à la région dont il faut tenir compte : l'absence de notion de citoyenneté, particularités culturelles et historiques, absence de sujet individuel, remplacé par le groupe (famille, tribu, groupe confessionnel). On a aussi mentionné le fait que les démocraties occidentales n'ont pas soutenu les mouvements démocratiques populaires, choisissant plutôt d'appuyer des régimes autoritaires ou féodaux. Il est aujourd'hui impératif d'analyser comment la politique étrangère des démocraties libérales occidentales a fait obstacle à la démocratie dans la région.

Un participant a prêché l'humilité: nous ne devons pas nous considérer comme les sauveurs de la planète, a-t-il dit, ajoutant que l'Afghanistan avait vécu une descente aux enfers au nom d'idées progressistes laïques. Les assemblées constitutionnelles traditionnelles peuvent constituer une forme de participation démocratique. Il faut permettre à la société civile moderne de développer ses propres

structures et de les consolider. Les modèles de démocratie ne sont pas aisément transférables; ils doivent être conceptualisés par les acteurs locaux en fonction de leur propre contexte historique.

Dans les territoires palestiniens, la démocratisation passe d'abord par la fin de l'occupation. On ne peut prêcher la démocratie tant que l'occupation perdure. Comment convaincre les gens que la démocratie est un enjeu important alors qu'ils ont de la peine à simplement survivre? En matière de soutien à la démocratie, la manière d'intervenir est un enjeu stratégique crucial.

On a mentionné la nécessité de créer un tampon entre le pouvoir militaire israélien et la société palestinienne afin d'assurer la protection des droits fondamentaux des Palestiniens. Il est difficile, voire impossible, d'administrer des programmes de consolidation de la paix tant que l'occupation se poursuit et s'intensifie. Il faut en outre tenir compte des droits collectifs et pas seulement des droits individuels, a-t-on souligné.

La question de l'appui aux partis politiques, en tant que composantes de la société civile, a également été soulevée. S'il est plus facile de rester à bonne distance des partis, il se peut que la démocratisation passe par une redynamisation des partis politiques.

L'État et la société civile

Dans le monde arabe, l'État demeure un acteur essentiel et il faut tenir compte du pouvoir qu'il exerce sur la société civile. Les rapports entre État et société civile jouent un rôle crucial dans les crises qui secouent toute la région. À l'heure actuelle, les sociétés civiles et les États s'opposent et s'éloignent, plutôt que de s'appuyer mutuellement. Il est nécessaire de déconstruire la notion de "société civile", devenue un mot à la mode, ainsi que celle d'État, et ce, en tenant compte de la notion de citoyenneté.

Les structures politiques dominantes dans les pays arabes se montrent incapables de régler les crises économiques structurelles qui préparent le terrain aux mouvements islamistes radicaux. Le fait que les Islamistes, dans tous les types de régime (depuis l'État autoritaire jusqu'à l'État libéral), aient réussi à s'imposer en tant que force politique, est révélateur de l'absence d'alternatives crédibles et démocratiques. Mais les ONG islamiques font elles aussi partie de la société civile et on ne doit pas les écarter au profit exclusif des ONG non religieuses. Il existe des groupes islamiques non violents et il ne faut pas les pénaliser à cause des extrémistes. Il faut se donner des critères pour évaluer quelles sont les ONG qui, dans la société civile, apportent une contribution au développement démocratique. Il ne faut pas confondre société civile et démocratie. On ne sait pas dans quelle mesure les ONG modernes rejoignent réellement toutes les couches de la population. Les acteurs non étatiques peuvent eux aussi menacer la démocratie. Il n'y a pas que l'État qui porte atteinte aux droits démocratiques. La société civile n'est pas nécessairement progressiste. On a évoqué également la question du financement étranger et de ses effets sur certaines ONG qui se coupent de leur base. La représentativité est donc un enjeu. On a mentionné qu'il était difficile de choisir des partenaires, car les organismes de la société civile sont aussi des groupes d'intérêt. En soutenant la société civile, ne sommes-nous pas en train de favoriser des intérêts étroits? (La position de Droits et Démocratie sur ce point a été expliquée: son mandat consiste à promouvoir les droits humains et le développement démocratique, et le choix de ses partenaires doit obéir à ce critère.)

On peut faire bien des choses en faveur des droits humains sans entrer dans le débat de la spécificité culturelle : du travail en santé mentale, par exemple. Le sujet de l'émancipation et de la prise en charge comme moyen de favoriser l'estime de soi et le respect, a été abordé. L'éducation et l'apprentissage de l'esprit critique sont aussi des outils précieux.

La politique canadienne dans la région du Proche-Orient et du Maghreb

Plusieurs participants ont exprimé l'avis que la politique canadienne s'aligne trop sur la politique américaine dans la région. L'aide est liée aux intérêts économiques canadiens et à l'expansion d'intérêts privés. Selon une thèse qui n'est pas démontrée, la démocratie et le libéralisme économique iraient de pair. Le problème de la politique canadienne dans la région, c'est l'absence de cohérence. Le Canada pourrait perdre de sa crédibilité si cette incohérence persiste.

Le fait que le Canada représente des intérêts américains en Iran, par exemple, nuit à sa crédibilité dans la région. Ce n'était pas le cas au début des années 90. Si le Canada ne se distancie pas des États-Unis dans la région, il peut perdre les avantages associés au fait d'être un acteur international indépendant.

On a aussi critiqué les méthodes employées pour aider les journalistes algériens. Le Canada reconnaît leur courage et veut les aider à préserver une presse indépendante, mais il les oblige, pour bénéficier de cette aide, à acheter de l'équipement canadien. La logique mercantile prend le pas sur l'appui aux forces démocratiques. Si nous voulons sérieusement soutenir la société civile, il faut sortir de ce genre de calculs étroits. On a mentionné aussi que le Canada avait posé des gestes très positifs pour appuyer le mouvement démocratique en Algérie.

Il faudrait favoriser l'éducation sur le développement international, ici au Canada, a-t-on préconisé, car c'est un moyen de mobiliser des appuis en faveur de l'aide au développement. On devrait aider les ONG canadiennes à remplir cette tâche, et on a fait appel au gouvernement canadien pour qu'il réinstaure ce type de programmes au Canada.

Pour conclure, voici les points qui ont semblé faire consensus :

- Les facteurs macropolitiques ont un effet structurant sur la démocratie. Ils déterminent les rapports de pouvoir entre les forces démocratiques et l'État.
- Il est nécessaire de bien situer la question de la transformation démocratique dans le contexte spécifique de la région pour être en mesure de répondre adéquatement à la situation. Il faut en particulier bien comprendre la culture et resituer les droits dans leur contexte historique et social.
- On a redit à quel point la question palestinienne joue un rôle central. Tant qu'on ne parviendra pas à un juste règlement de ce conflit, cette question demeure un obstacle à la démocratisation de la région.
- On a réaffirmé également le rôle essentiel du mouvement des femmes, en tant que force qui traverse les diverses sociétés de la région et indicateur des progrès réalisés en matière de démocratie.

Annexe II : Groupes ethniques au Proche-Orient et au Maghreb

1. Répartition des principaux groupes ethniques dans le monde arabe au début des années 1990

<i>Groupes ethniques</i>	<i>Nombre d'individus (en millions)</i>	<i>Pourcentage de la population</i>	<i>Pays où il y a concentration</i>
1. La majorité (caucasiens arabophones, musulmans sunnites)	190.0	80.0	Tous les pays arabes sauf le Liban, l'Irak et Bahreïn
2. Minorités linguistiques (non-arabes)	32.3	13.7	Maroc, Soudan, Algérie, Irak
3. Minorités religieuses (non-musulmans)	17.9	7.6	Soudan. Égypte, Liban, Palestine occupée
4. Minorités musulmanes (non-sunnites)	20.8	8.8	Irak, Liban, Syrie, États du Golfe
5. Minorités raciales (non-caucasiens chamito-sémitiques)	8.7*	3.7	Soudan

* Aussi inclut dans les catégories 2 et 3

Source : Saad Eddin Ibrahim, *Sectes, ethnicité et groupes minoritaires dans le monde arabe* (en arabe), Le Caire, Centre Ibn Khaldoun, 1994, p. 86.

2. Minorités linguistiques dans le monde arabe au début des années 1990

<i>Groupe minoritaire</i>	<i>Nombre total dans le monde arabe</i>	<i>Religion de la majorité</i>	<i>Origine raciale</i>	<i>Pays d'origine</i>	<i>Région de concentration actuelle (selon l'importance)</i>
Kurdes	5 000 000	Musulmans	Chamito-sémitiques	Même qu'actuellement	Irak-Syrie
Arméniens	1 000 000	Chrétiens	Chamito-sémitiques	Même qu'actuellement	
Araméens	125 000	Chrétiens	Chamito-sémitiques	Arménie (Turquie et ex-URSS)	Liban-Syrie-Irak-Égypte
Turkmènes	125 000	Musulmans	Chamito-sémitiques	Même qu'actuellement	Syrie-Irak-Liban
Turcs	125 000	Musulmans	Chamito-sémitiques	Turquie	Syrie-Irak
Iraniens	350 000	Musulmans	Chamito-sémitiques	Iran	Irak-Golfe
Juifs occidentaux	3 500 000	Juifs	Chamito-sémitiques	Europe/Amériques	Palestine occupée [Israël]
Tribus noires	5 500 000	Animistes	Chamito-sémitiques	Même qu'actuellement	Sud-Égypte
Nubiens	500 000	Musulmans	Chamito-sémitiques	Même qu'actuellement	Nord-Soudan
Berbères	15 000 000	Musulmans	Chamito-sémitiques	Même qu'actuellement	Maroc-Algérie Tunisie-Libye

Source : Saad Eddin Ibrahim, *Réflexions sur la question des minorités* (en arabe), Le Caire, Centre Ibn Khaldoun, 1992.

3. Sectes islamiques non sunnites au début des années 1990

<i>Musulmans non sunnites (sectes)</i>	<i>Nombre total dans le monde arabe</i>	<i>Siècle où la secte est apparue</i>	<i>Régions à concentration selon l'importance</i>
Chiites duodécimains	10 000 000	VIIe/IXe	Irak-Liban-pays du Golfe
Zaïdites	3 500 000	VIIIe	Yémen-Sud de la péninsule arabique
Ismaéliens	300 000	VIIIe	Syrie-Liban-Irak-pays du Golfe
Druzes	1 350 000	XIe	Syrie-Liban-Palestine occupée- Israël
Alaouites	3 000 000	IX ^e	Syrie-Liban
Ibadis/Khawarijs	1 500 000	VII ^e	Oman-Algérie-Tunisie
TOTAL	19 650 000		

Source: Saad Eddin Ibrahim, *Réflexions sur la question des minorités* (en arabe), Le Caire, Centre Ibn Khaldoun, 1992.

4. Minorités religieuses non musulmanes dans le monde arabe à la fin des années 1980

<i>Minorités religieuses non musulmanes</i>	<i>Nombre total dans le monde arabe</i>	<i>Régions à concentration, selon l'importance</i>
1. Chrétiens	12 000 000	
Grecs Orthodoxes	1 900 000	Syrie-Liban-Jordanie-Palestine
Nestoriens	900 000	Syrie-Irak-Liban
Monophysites	6 560 000	
Coptes orthodoxes	5 600 000	Égypte-Soudan
Jacobites orthodoxes	225 000	Syrie-Liban
Arméniens orthodoxes	600 000	Syrie-Liban-Jord-Irak-Égypte
Catholiques	3 250 000	
Melkrites	625 000	Soud.-Syrie-Liban-Palest-Égy.
(Grecs catholiques)	500 000	Liban-Syrie-Égypte
Syriens catholiques	8 000	Liban-Syrie
Arméniens catholiques	85 000	Égypte-Soudan
Coptes (catholiques romains)	170 000	Irak-Syrie-Liban
Chaldéens	625 000	
Maronites	1 150 000	Liban-Syrie
Protestants	200 000	Soudan-Liban-Syrie-Égypte
2. Juifs	4 700 000	
Rabbanites orthodoxes	4 400 000	Palestine occupée
Karaïtes	150 000	Territoires occupés [Israël]
Samaritains	150 000	Israël
3. Autres religions	5 690 000	
a. Sabiens	150 000	Irak
b. Yazidis	125 000	Irak
c. Baha'is	50 000	Palestine occ. [Israël]-Irak
d. Religions tribales	4 500 000	Soudan
TOTAL des minorités religieuses non musulmanes	22 390 000	

Source: Saad Eddin Ibrahim, *Réflexions sur la question des minorités* (en arabe), Le Caire, Centre Ibn Khaldoun, 1992.

Annexe III :

Ratification des instruments internationaux relatifs aux droits humains, par pays

<i>Pays</i>	ICESCR ¹⁷	ICCPR ¹⁸	169 ¹⁹	CEDAW ²⁰	DDD ²¹
Algérie	X	X		X	
Bahreïn					
Canada	X	X		X	
Égypte	X	X		X	
Irak	X	X		X	
Israël	X	X		X	
Jordanie	X	X		X	
Koweït	X	X		X	
Liban	X	X		X	
Libye (Jamahiriya arabe libyenne)	X	X		X	
Maroc	X	X		X	
Oman					
Qatar					
Arabie saoudite				X	
Soudan	X	X			
Syrie	X	X			
Tunisie	X	X		X	
Émirats arabes unis					
États-Unis d'Amérique		X			
Yémen	X	X		X	

¹⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) (ICESCR)

¹⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) (ICCPR)

¹⁹ Convention 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (169)

²⁰ Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination envers les femmes (CEFDAEF)

²¹ Déclaration sur le droit au développement (1986) (DDD)