



## Société civile au Moyen-Orient et en Afrique du Nord Démocratiser la gouvernance : du local au mondial

Stockholm, Suède  
1<sup>er</sup> et 2 novembre 2011

### Tractations du pouvoir de la société civile arabe au palier local et multilatéral

Par Hoda Badran (Ph.D.)

#### Introduction

Au sens large, le terme de société civile (SC) décrit un troisième secteur qui côtoie l'État et le marché, et interagit avec eux. Ce concept englobe un éventail d'organisations, tant officielles qu'informelles : organisations non gouvernementales (ONG), associations professionnelles et syndicats, mouvements sociaux, groupes d'action citoyenne, groupes confessionnels et autres. À travers l'histoire, la société civile a exercé une influence déterminante sur la gouvernance, tant à l'échelle locale que nationale. Au-delà de la scène nationale, le rôle de la société civile et son influence s'exercent désormais à l'échelle régionale et mondiale.

Ce document étudie le rôle de la société civile dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) et sa place dans les tractations du pouvoir, tant sur la scène locale et nationale que sur le plan de la gouvernance régionale et mondiale. Il aborde la situation en Égypte, notamment la problématique hommes-femmes. Il s'intéresse aux ONG en tant que secteur de la société civile, touchant s'il y a lieu d'autres groupes inclus dans le concept plus vaste de société civile.

Les ONG en Égypte ont été classées selon leur type, distinguant pour l'essentiel les ONG opérationnelles – qui offrent des programmes et services – de celles qui font du plaidoyer et des pressions pour le changement – ONG de défense des droits de la personne, par exemple. Chacun a un pouvoir, des zones d'influence et des objectifs distincts.

À l'instar d'autres organisations de la société civile (OSC), les ONG égyptiennes interagissent avec l'État et les deux s'influencent mutuellement par le truchement des politiques gouvernementales et des lois. Les OSC influencent également – et sont influencées par – le secteur des affaires, les appareils régionaux, tels que la Ligue des États arabes, et les appareils multilatéraux, tels que les Nations Unies et la Communauté européenne.

#### L'évolution de la société civile en Égypte

On distingue quatre phases décisives dans l'évolution historique de la société civile égyptienne : période initiale, révolution de 1952, nouveau millénaire et révolution du 25 janvier 2011. La situation de la société civile, de même que son pouvoir et sa capacité d'influer sur l'État et le marché à divers paliers de gouvernance lors de chacune de ces phases furent en grande partie déterminés par trois facteurs interreliés : le niveau de démocratie et de liberté dans le pays; la position du gouvernement à l'égard des activités de la société civile; et l'appui accordé au rôle de la société civile sur la scène internationale. Voici un aperçu de ces phases.

##### Période initiale

Avant 1952, l'Égypte avait des syndicats et associations professionnelles solides. Les ONG se multiplièrent et élargirent leur mandat, délaissant le travail purement caritatif pour s'intéresser au développement, à la culture et à la politique. Des groupes et des ONG du secteur culturel firent évoluer les attitudes à l'égard des femmes à l'échelle de la collectivité, jetant les bases de la création de l'Union féministe. Le climat démocratique et les lois libérales régissant le travail de la société civile

favorisaient les ONG égyptiennes. La société civile avait des liens complémentaires avec les autres secteurs de la société et les rapports de force n'étaient pas remis en question.

## **Révolution de 1952**

La révolution de 1952 limita de façon radicale le travail de la société civile. De nouvelles lois modifièrent le mandat des syndicats et associations professionnelles, leur ôtant tout pouvoir sur le gouvernement et le secteur des affaires nationalisé. La nouvelle législation donnait à l'État le pouvoir absolu de définir le travail des ONG et de le superviser étroitement. Les fédérations d'ONG devinrent, de fait, des organisations gouvernementales.

Dans les années 1980, plusieurs ONG ayant une approche des droits de la personne et recevant des fonds de l'étranger s'opposèrent au gouvernement sur certaines questions. Au fur et à mesure qu'elles s'organisaient, elles firent pression pour modifier les lois limitant les ONG. Les années 1990 furent marquées par de grands changements quant à la situation des ONG dans la structure du pouvoir en Égypte. Les conférences internationales de cette décennie<sup>1</sup> leur permirent de mieux s'organiser, de présenter des rapports fantômes et de participer en grand nombre à des conférences et forums.

Dans le cadre de réseaux tissés avec des ONG arabes ou d'autres régions, les ONG égyptiennes firent pression sur divers gouvernements en vue d'influer sur les plans d'action des conférences. La Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD),<sup>2</sup> tenue au Caire, fut un jalon important du renforcement de la position du secteur des ONG dans les tractations du pouvoir. Désireux de prouver à la communauté internationale que l'Égypte pouvait organiser une conférence mondiale, le gouvernement appuya pleinement ses ONG. Grâce à leur influence, le document de la conférence devint extrêmement sensible à la problématique hommes-femmes.

Le pouvoir acquis par les ONG se refléta la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing l'année suivante. Un nombre sans précédent d'ONG égyptiennes participa à la conférence et au forum parallèle. Leur rapport fantôme pressait le gouvernement et les Nations Unies de se pencher sur les mesures discriminatoires à l'endroit des femmes en Égypte. Leur influence se fit aussi sentir sur le programme d'action qui représentait une avancée par rapport au document de la CIPD.

À cet égard, il vaut la peine de citer ici deux exemples de l'exercice du pouvoir d'influence des ONG égyptiennes sur des appareils multilatéraux. Un projet important fut entrepris par l'Union générale égyptienne pour l'environnement, qui reprochait à la Banque mondiale de ne pas être sensible à la protection de l'environnement. La Banque réagit en embauchant son premier conseiller dans le domaine et en créant un bureau des affaires environnementales. En 1993, la Banque consacrait 2 milliards \$ US à la protection et l'amélioration de l'environnement dans des pays en développement. Citons aussi l'intervention réussie d'OSC égyptiennes qui présentèrent au Forum du tiers-monde une recherche décrivant l'impact des politiques d'ajustement structurel sur les enfants. L'étude fut discutée avec l'UNICEF, qui prôna par la suite un *ajustement à visée humain*.

## **Nouveau millénaire**

Plusieurs événements survenus au début du nouveau millénaire accrurent l'influence des OSC à divers paliers. En 2002, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) produisit un rapport sur le développement humain dans la région arabe. Il cernait trois problèmes contribuant au retard dans la région : manque de connaissances, manque de liberté et discrimination envers les femmes. Liant les attaques du 11 septembre aux problèmes de la région, les États-Unis et les pays du G8 pressèrent les pays de la MENA d'adopter des réformes globales. Les ONG présentes exercèrent une influence importante sur plusieurs conférences régionales proposant les orientations et plans de réforme. Les pays industrialisés fournirent des fonds pour appliquer les réformes. Une partie du budget fut réservée aux OSC axées sur l'autonomisation des femmes. Ces fonds permirent la mise sur

---

<sup>1</sup>C'est dans les années 1990 que l'on vit l'une des plus importantes concentrations de sommets inspirés par les Nations unies et de conférences de haut niveau où put s'exprimer, pour la première fois, un grand nombre d'ONG.

<sup>2</sup>La Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) s'est tenue en 1994.

Un autre fait marquant fut la nomination d'un commissaire général pour la société civile dans la Ligue des États arabes, qui créa deux autres services : celui des droits de l'homme, chargé d'élaborer un système arabe en la matière, et l'Observatoire de la société civile et des syndicats professionnels. Ce dernier avait pour but de communiquer avec les OSC de la région arabe pour renforcer leur rôle dans l'action arabe conjointe. Malgré ces arrangements, la société civile n'a toujours pas d'influence sur les décisions de la Ligue. Les OSC peuvent participer aux travaux de la Ligue à titre d'observateurs. Celles qui jouissent de ce statut ont cependant un lien quelconque avec les États membres.

Un autre fait marquant fut la nomination d'un commissaire général pour la société civile dans la Ligue des États arabes, qui créa deux autres services : celui des droits de l'homme, chargé d'élaborer un système arabe en la matière, et l'Observatoire de la société civile et des syndicats professionnels. Ce dernier avait pour but de communiquer avec les OSC de la région arabe pour renforcer leur rôle dans l'action arabe conjointe. Malgré ces arrangements, la société civile n'a toujours pas d'influence sur les décisions de la Ligue. Les OSC peuvent participer aux travaux de la Ligue à titre d'observateurs. Celles qui jouissent de ce statut ont cependant un lien quelconque avec les États membres.

À la même période, les ONG égyptiennes féministes incitèrent le parlement à adopter plusieurs lois favorisant l'autonomisation des femmes. Parmi celles-ci, citons l'attribution de la nationalité égyptienne aux enfants nés d'une mère égyptienne et d'un père étranger, ainsi que le droit pour les femmes de divorcer et d'obtenir un passeport sans le consentement de leur mari. La nomination de la première femme juge à la cour constitutionnelle supérieure marqua un autre changement majeur, ouvrant aux juges féminines les portes du tribunal de la famille. Pour obtenir de tels changements, les ONG utilisèrent une panoplie d'outils : recherche, pétitions, conférences et couverture médiatique.

Afin d'assouplir les restrictions de la loi 32/1964<sup>3</sup> régissant le travail des OSC, on pressa le gouvernement de modifier la loi. En octobre 2002,<sup>4</sup> celui-ci adopta une loi qui reconnaissait davantage les ONG, mais limitait encore leur travail.

Grâce à la multiplication des ONG des droits de la personne, l'augmentation des fonds disponibles et la présence de coalitions plus organisées, les ONG purent exercer une influence accrue sur les appareils multilatéraux à divers paliers. Le PNUD et l'Union européenne (UE) tinrent des rencontres nationales avec des OSC pour discuter les politiques futures. Un nombre croissant d'ONG purent participer aux rencontres de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale. Elles purent aussi participer à des rencontres des Nations Unies à New York et ailleurs. Des ONG égyptiennes et arabes émirent une déclaration lors de l'assemblée générale des Nations Unies à Beijing, déplorant que les Nations Unies traitent les ONG présentes aux conférences comme des citoyens de deuxième classe par rapport aux représentants des États. Elles appelaient aussi les Nations Unies à questionner des pays arabes, dont l'Égypte, sur certains problèmes relatifs à l'égalité des sexes.

Parmi les avancées importantes à cette période, signalons l'augmentation du nombre de groupes de défense des droits de la personne à s'inscrire comme entreprises civiles pour se soustraire aux restrictions de la loi 84/2002, et l'essor de groupes de protestation non inscrits, dont le *Mouvement égyptien pour le changement*, *Kefaya*<sup>5</sup>, *Nous sommes tous Khaled Said*<sup>6</sup> et *Jeunes pour le changement*, les groupes contre la discrimination, *Écrivains pour le changement*, le *Club des juges égyptiens* et le *Mouvement du 9 mars* par des professeurs d'université. Utilisant manifestations, occupations, pétitions, réunions publiques et médias, ils enflammèrent l'opinion publique contre les politiques gouvernementales. Aux mains des groupes contestataires, les nouvelles technologies de l'information (textos, Facebook, Twitter, etc.) devinrent un puissant outil de communication, de diffusion des idées et d'organisation. Ces outils reflétaient la participation aux mouvements des jeunes de la classe moyenne et de la classe moyenne aisée.

## Révolution du 25 janvier

---

<sup>3</sup>Par la loi 32/1964, édictée en 1964, l'État accordait au ministère des Affaires sociales des pouvoirs étendus sur la création des ONG, leurs activités, leur financement et leur dissolution.

<sup>4</sup>Loi 84/2002.

<sup>5</sup>*Kefaya*, littéralement « Ça suffit! » en arabe, est un groupe d'activistes égyptiens.

<sup>6</sup>*Nous sommes tous Khaled Said* est un groupe d'opposition militant nommé en l'honneur d'un jeune homme tué sans procès par la police égyptienne pour avoir filmé des policiers en train de torturer des civils.

Les OSC avaient évolué depuis le début du millénaire en Égypte, exerçant leur influence et leur pouvoir à tous les paliers grâce à leur taille accrue, à une meilleure organisation et au financement important de la part d'organismes multilatéraux et bilatéraux. Le gouvernement avait par contre resserré le cadre déjà réduit accordé aux ONG, aux syndicats et associations professionnelles, et aux partis et mouvements d'opposition. Des groupes d'activistes comme Kefaya, des professionnels, fonctionnaires et autres réagirent en formant leurs propres réseaux indépendants dotés d'objectifs et de revendications bien définis. Les rues de l'Égypte n'avaient jamais vu autant de manifestations organisées par divers groupes qui mirent les nouvelles technologies au service de l'engagement citoyen – utilisant Facebook, Twitter et la radio en ligne pour leurs campagnes de mobilisation et de plaidoyer. La première manifestation massive, tenue en 2004, fut organisée entièrement en ligne par Kefaya. En 2008, le mouvement des jeunes du 6 avril utilisa Facebook et YouTube pour organiser une grève à la grandeur du pays en vue d'appuyer les travailleurs du textile d'Al Mahala.

L'influence croissante des OSC sur les appareils multilatéraux se fit clairement sentir lors des discussions du rapport égyptien au comité de la CEDAW<sup>7</sup> à Genève. Deux groupes d'ONG présentèrent des rapports fantômes, soulignant la discrimination liée au genre absente des rapports officiels du gouvernement. Le lobbying des ONG auprès des membres du comité influença les discussions et les conclusions de la rencontre.

L'élection parlementaire de 2010 fut supervisée par un important groupe d'ONG qui rapportèrent les scandaleuses interventions du gouvernement pour empêcher la victoire de tout candidat n'appartenant pas au parti national indépendante. L'abus de pouvoir flagrant du gouvernement, la rude oppression du régime Moubarak et la brutalité policière exacerbèrent une situation déjà explosive. L'Organisation égyptienne pour les droits de l'homme documenta 57 cas de torture et 167 décès du fait de la police entre 1993 et 2007. Des OSC affichèrent en ligne des vidéos de policiers en train de torturer des civils.

Quand éclata la révolution tunisienne, l'Égypte était prête à emboîter le pas. Ce furent les OSC qui organisèrent – grâce à Twitter et Facebook – les premiers groupes à occuper la place Tahrir et d'autres places publiques le 25 janvier. La société civile et les technologies de l'information jouèrent un rôle crucial ce jour-là. D'autres groupes, de toutes les classes sociales et de tous âges, grossirent peu à peu les rangs des premiers occupants. Le 11 février, les millions de manifestants forcèrent Moubarak à céder. Le Democracy Digest titra : *La société civile, une force dans la démocratisation de l'Égypte*. Le Digest présentait ainsi son édition du 29 avril : *Surmontant les étouffantes restrictions imposées par le régime Moubarak, la société civile égyptienne joue un rôle crucial dans la mobilisation des forces à l'origine de la révolution du jasmin* (traduction libre).

Même si l'Égypte a impressionné le monde entier avec sa révolution pacifique, la situation actuelle laisse à désirer. Le conseil militaire et le cabinet n'élaborent pas les politiques ni ne suivent les procédures requises pour concrétiser les objectifs de la révolution. Les femmes, notamment, sont extrêmement préoccupées de leur exclusion des cercles du pouvoir. L'influence croissante des groupes religieux intégristes limite le rôle des femmes en tant que partenaires de l'édification d'une Égypte démocratique. Pour contrer la situation, les OSC organisèrent une conférence nationale massive en vue d'assurer que les femmes participent à la prise de décision publique. L'un des résultats de la conférence fut la création de l'Union féministe égyptienne, ayant pour mandat d'agir comme chien de garde des droits des femmes. De plus, quinze (15) ONG formèrent une coalition appelant à mettre fin à l'état d'urgence et à la comparution de civils devant des tribunaux militaires.

Enfin, il faut souligner l'influence exercée par la révolution égyptienne sur plusieurs soulèvements dans la région arabe et ailleurs. Elle favorisa les révolutions en cours en Syrie, en Libye et au Yémen. Les slogans scandés par les indignés qui occupent Wall Street font référence, entre autres, à la révolution égyptienne.

## L'avenir

---

<sup>7</sup>La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (CEDAW) fut adoptée par l'assemblée générale des Nations unies en 1979 et mise en vigueur en tant que traité en 1981. Le travail relatif à la CEDAW relève maintenant du haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, à Genève.

L'avenir annonce autant de possibilités que de défis, qui détermineront la position des OSC dans les tractations du pouvoir à tous les paliers de la gouvernance – local, régional et mondial. Sur le plan des possibilités, les OSC ont élargi l'espace qu'elles occupent, ce qui leur donne un meilleur accès aux décideurs et aux administrateurs. Elles ont aiguisé leurs compétences en matière de plaidoyer et sont plus à même d'exercer un impact sur l'orientation des politiques et l'établissement des priorités de la réforme politique. Elles peuvent maintenant recruter plus de bénévoles et élargir leur base de soutien. Des activistes se sont présentés comme candidats aux nouvelles élections parlementaires et certains ont formé de nouveaux partis politiques qui leur permettront d'influer directement sur l'organe législatif. La toute nouvelle Union féministe égyptienne peut jouer un rôle important dans la coordination du travail des ONG féministes et le renforcement de leur capacité d'aborder des enjeux publics, au-delà des questions d'intérêt strictement féminin.

En dépit de ces possibilités, les OSC égyptiennes auront des défis à relever pour affirmer leur influence. Il faut plus de coordination entre les ONG, les associations professionnelles, les syndicats, les partis politiques et la jeune génération d'activistes. De plus, les OSC – notamment celles qui défendent les droits de la personne – dépendent presque totalement du financement étranger. Pour assurer leur pérennité, elles doivent trouver le moyen de recueillir des fonds dans la collectivité. Par ailleurs, les nombreux ateliers auxquels ont participé les ONG n'ont pas été évalués sérieusement en vue de déterminer leur impact sur la qualité du travail. Il faut des méthodes de formation et des contenus nouveaux et plus efficaces pour renforcer les capacités des OSC. Sur la scène mondiale, les diverses coalitions de la SC qui assistent aux rencontres des Nations Unies doivent être mieux coordonnées afin d'optimiser leur impact. Enfin, l'État égyptien s'inquiète quelque peu de l'influence croissante des OSC et la rumeur fait redouter une nouvelle loi des ONG plus restrictive. Les OSC doivent faire front commun pour assurer que toute modification des lois existantes accroît la liberté des ONG de participer à leur propre gouvernance.

*Quelques mots sur l'auteure : Hoda Badran est professeure d'organisation communautaire et de recherche sociale. Elle détient un doctorat en service social de l'École des sciences sociales appliquées de la Case Western Reserve University, à Cleveland, aux É.-U. Madame Badran est présidente de l'Alliance pour les femmes arabes; elle siège au conseil du Center for Dialogues/Islamic World-US-The West, New York University et est membre de la Bibliothèque d'Alexandrie en Égypte. Elle fut la première présidente du Comité international des droits de l'enfant (Genève) et la représentante résidente de l'UNICEF au Sri Lanka et dans les Maldives.*