

LES LIMITES D'UNE DEMOCRATISATION PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE EN AFRIQUE DU NORD

Jean-Noël Ferrié*
CEDEJ (MAE/CNRS, Le Caire)
Rédacteur en chef d'*Égypte/Monde arabe*

La démocratisation des sociétés de l'Afrique du Nord¹ comme plus largement celle des sociétés du Moyen-Orient – a toujours été abordée avec pessimisme par la littérature politologique². Les schémas d'évolution possible se partagent en trois courants d'inégale importance. Le premier, radicalement pessimiste, affirme la différence substantielle du politique tel qu'il est compris en « Occident » et dans les sociétés « musulmanes » de sorte que l'idée même de démocratie apparaît étrangère à la culture politique de ces dernières³. Le deuxième, au contraire, a voulu voir dans l'affirmation de la différence culturelle, et notamment dans l'islamisme, le moyen de s'approprier la démocratie⁴. Le troisième considère que le développement d'institutions libérales non étatiques⁵ – le marché et la société civile, pour le dire vite – mettra nécessairement et

* Chercheur au CEDEJ (MAE/CNRS, Le Caire), rédacteur en chef de *l'Annuaire de l'Afrique du Nord* de 1998 à 2001 et actuellement d'*Égypte/Monde arabe*. Auteur de plusieurs articles sur l'espace public et la démocratisation en Égypte et au Maroc. Jean-Noël Ferrié prépare un ouvrage sur la démocratie dans le monde arabe. Adresse électronique ferrie@link.net. Ce texte reprend partiellement l'argumentaire d'un rapport de synthèse que j'ai rédigé dans le cadre d'une recherche collective conduite à l'IREMAM (Aix-en-Provence) avec Myriam Catusse, Kamel Chachoua, Grégoire Delhay, Olivier Feynerol et Loïc Le Pape.

¹ L'expression « Afrique du Nord » s'entend géographiquement depuis le Maroc jusqu'à l'Égypte.

² Voir par exemple Gh. Salamé, dir., *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, 1994, même si l'on trouve une trace d'optimisme – disons de « possibilisme » – dans Ph. Schmitter, « Se déplaçant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, 'transitologues' et 'consolidologues' sont-ils toujours assurés de voyager en toute sécurité », *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1999, Paris, CNRS-Éditions, 2002.

³ C'est, *grosso modo*, le point de vue de S. Huntington, *Le Choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997.

⁴ Voir par exemple F. Burgat, *L'Islamisme au Maghreb. La voix du Sud*, Paris, Karthala, 1985 ; idem, *L'Islamisme en face*, Paris, La Découverte, 1995.

⁵ Ceci dit, il convient de considérer que les premières institutions libérales sont étatiques et, contrairement à la vulgate libérale, que ce sont ces institutions qui rendent seules possible l'existence des droits et des libertés. Voir S. Holmes et C. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New-York, Norton & Company, 1999.

presque mécaniquement en place des démocraties là où n'existent que des régimes autoritaires. Ces trois manières d'envisager le passage à la démocratie ont en commun de supposer que les « choses peuvent se passer comme ça » mais de ne pas montrer les mécanismes précis qui font qu'elles se passeront ainsi. Si l'on croit toujours que l'islam est incompatible avec la démocratie, on ne croit pourtant plus que la victoire de l'islamisme soit possible⁶. Toutefois le débat sur la compatibilité de l'islam et de la démocratie n'est pas à proprement parler un débat de sciences sociales puisqu'il vise à évaluer la compatibilité entre deux essences : « l'Islam », la « démocratie ». Le propre des essences étant de ne pas exister en dehors des spéculations qui les évoquent, il semble donc que l'on ne puisse rien dire de sérieux à ce propos. Reste l'idée selon laquelle le développement d'institutions libérales extérieures à l'État favoriserait la démocratisation. La question du marché a longuement été traitée par des nombreux auteurs ; récemment, Bradford Dillman a montré comment la libéralisation et la réforme économique, en Afrique du Nord, avaient bien plus permis aux régimes en place de se renforcer qu'elles n'avaient contribué à diminuer leur influence sur la société⁷. Non moins traitée est la question de la société civile dont on attend certainement beaucoup trop⁸. Certes, le déploiement de celle-ci est un fait constant⁹ et les régimes autoritaires d'Afrique du Nord ont presque tous opté pour la « libéralisation » (I). Toutefois il semble qu'il faille d'abord considérer les limites de son influence sur les choix politiques des gouvernants, les ONG constitutives de la société civile recherchant bien plus la collaboration avec ces derniers que le conflit (II). On considérera ensuite certaines implications paradoxales de la libéralisation favorables à l'évolution démocratique des régimes autoritaires (III). On conclura enfin de manière sans doute optimiste sur l'aspect « robuste » des politiques de libéralisation, dans la mesure où elles sont avant tout des politiques publiques multi-sectorielles qui engagent durablement les gouvernants, cet aspect passant bien avant le potentiel libéral intrinsèque dont sont trop souvent créditées les ONG (IV).

⁶ Par exemple G. Kepel, *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme*, Paris, Gallimard, 2000. Voir à ce sujet la note critique de B. Dupret, «A propos de Gilles Kepel, *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme*, Paris, Gallimard, 2000», *Annuaire de l'Afrique du Nord 1999*, Paris, CNRS-Editions, 2002, pp. 561-564.

⁷ Voir B. Dillman, «Facing the Market in North Africa», *The Middle East Journal*, vol. 55, n°2, 2001, p. 165-181 ; B.Dillman «International Markets and Partial Economic Reform in North Africa», dans R. Gillepsie et R. Young, dirs, *The European Union and Democracy Promotion : The Case of North Africa*, Londres, Frank Cass, 2002, pp. 234-249.

⁸ Une bibliographie importante figure dans le déjà ancien J. Schwedler, dir., *Toward Civil Society in the Middle East ? A Primer*, Boulder, Lynne Rienner, 1995. Voir aussi A. R. Norton, dir., *Civil Society in the Middle East*, Leiden, Brill, 1995.

⁹ S. Ben Néfissa, dir., *Pouvoirs et associations dans le Monde arabe*, Paris, CNRS-Editions, 2002 ; S. Ben Néfissa et alii, dir., *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Paris, Karthala-CEDEJ, 2003.

LES REGIMES AUTORITAIRES DE L'AFRIQUE DU NORD ET LES POLITIQUES DE LIBERALISATION

Les régimes politiquement autoritaires d'Afrique du Nord ne sont pas idéologiquement autoritaires. Ce trait est relativement nouveau. Dès les indépendances, au Maroc mais surtout en Algérie et en Tunisie, et après le putsch de 1952 en Égypte, les gouvernants ont plus ou moins tenté de mettre en place une forme d'« unanimisme » politique, notamment avec la création de partis uniques. Pour autant, ils n'opposaient pas l'« unanimisme » à la démocratie¹⁰, l'ensemble de ces régimes étant constitutionnellement représentatifs, c'est-à-dire que le droit de gouverner y découlait d'une victoire électorale. Certes, les élections y furent et y demeurent plus ou moins truquées et il est clair qu'elles ne peuvent qu'aboutir à la victoire des gouvernants ; pour autant, l'idée que la liberté, entendue comme décolonisation, implique l'instauration d'un régime démocratique, cette idée dont Michel Camau a bien montré la force,¹¹ demeure au centre des réalisations politiques des dirigeants maghrébins. Elle est encore plus ancienne en Égypte puisque, à la fin du protectorat britannique au lendemain de la Première Guerre, a correspondu l'instauration d'un régime représentatif où le roi – à l'époque Fouad 1^{er} – règne sans gouverner et où le Premier ministre est le véritable et unique gouvernant¹². Certes ce régime n'a jamais fonctionné normalement, le roi Fouad n'ayant de cesse d'empêcher le grand parti nationaliste, le Wafd, de gouverner mais le rappel de son existence indique l'*antériorité* de l'idée de démocratie représentative dans l'histoire politique de l'Égypte comme l'instauration de régimes constitutionnels et représentatifs dans le Maghreb des indépendances montre l'*antériorité* de l'idée de démocratie représentative dans l'histoire politique maghrébine. Il ne s'agit pas bien sûr d'exposer ici l'histoire de ces premières expériences mais de souligner en les évoquant que l'idée de démocratie représentative – c'est-à-dire le principe de soumission des gouvernants à l'élection – appartient depuis plus d'un siècle au jeu de référence des acteurs de la vie politique des pays de l'Afrique du Nord. Il est, dès lors, clair que l'effervescence de la société civile n'a pas créé ce jeu de référence ni ne l'a importé : il était en place depuis longtemps.

¹⁰ M. Camau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, Paris, CNRS, 1971.

¹¹ *Ibid.*

¹² Voir J.-N. Ferrié, «Égypte: un trône sans défenseur, ou comment le colonisateur ne peut remplacer le fellah», dans R. Leveau et A. Hammoudi, dirs, *Monarchies arabes. Transitions et dérives monarchiques*, Paris, La Documentation française, 2002, pp.91-99.

Certes, les régimes actuels sont autoritaires, mais ils ne le sont qu'imparfaitement, (a) parce qu'ils se sont dotés d'institutions impliquant des élections ; (b) parce que la « démocratie » fait depuis longtemps partie du jeu de référence des acteurs politiques et n'apparaît donc pas – quoi qu'aient pu en dire tant les islamistes que leurs spécialistes – comme une référence étrangère ; (c) parce que les gouvernants ne possèdent pas d'idéologie alternative à la démocratie ; (d) parce qu'ils ne maîtrisent qu'une part de la vie de la société, celle qui a trait à la concurrence politique, la seule qui soit essentielle à leur survie. Contrairement à l'espoir mis en eux par certains politistes¹³, les régimes autoritaires de la région ne furent ainsi que faiblement réformateurs ou limitèrent les interventions réformatrices à certains domaines (comme l'économie planifiée en Algérie, le statut personnel en Tunisie, le socialisme nassérien en Égypte), laissant pour le reste la société s'organiser tant bien que mal. Autrement dit, il y eut, et il continue d'y avoir, à la fois un trop et un manque d'État. Les gouvernants, en effet, interviennent peu dans la régulation sociale, qu'il s'agisse de la protection sociale, du droit du travail, de la santé ou de l'éducation. Ils interviennent peu aussi dans le domaine des convictions religieuses sauf pour maintenir l'apparence d'un piétisme plus ou moins puritain et, bien sûr, pour veiller à la non politisation de celles-ci. C'est ainsi que l'excision, à plusieurs reprises interdite, continue – si l'on suit les statistiques officielles – à toucher 98% des femmes égyptiennes¹⁴. La volonté (ou la capacité) des gouvernants d'imposer une politique ne paraît effective et efficace que quand il s'agit de politiques sécuritaires.

L'incontestable réussite de ces politiques a fait que les opposants, ceux issus de la gauche (généralement marxiste), d'abord, puis, pour une large part, ceux issus de l'activisme «islamique», ont depuis une vingtaine d'années – selon des rythmes différents, en fonction de chaque situation nationale, mais de manière concordante – abandonné le projet de renverser les gouvernants. Ils ont alors investi une forme d'action publique non concurrentielle – c'est-à-dire ne visant pas à changer les gouvernants –, en créant notamment des associations de « service », qui fournissent des ressources diverses aux populations, et de « plaidoyer », qui défendent une cause¹⁵. En d'autres termes, ils ont quitté un secteur de la sphère publique où les gouvernants

¹³ Voir par exemple M. Halpern, *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*, Princeton, Princeton University Press, 1963, qui considère l'armée comme une élite modernisatrice et S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New-Haven, Yale University Press, 1968, qui envisage l'autoritarisme comme un moyen favorisant le changement social et la modernisation politique.

¹⁴ Voir P. Fargues, *Génération arabes. L'alchimie du nombre*, Paris, Fayard, 2000, p. 97-100.

¹⁵ M. Mouaquit, «Le mouvement des droits de l'homme au Maroc: du makhzen à l'Etat de droit», dans M. Mahiou, dir., *L'Etat de droit dans le monde arabe*, Paris, CNRS-Editions, 1997, p. 271-287; D. El Khawaga, «Les droits de l'homme en Égypte. Dynamique de relocalisation d'une référence occidentale», *Égypte/Monde arabe*, n°30-31, 1997, p. 231-249 ; D. El Khawaga, «La génération septantes en Égypte. La société civile comme répertoire d'action alternatif»,

étaient omnipotents pour investir un secteur où ils étaient défaillants. Certes, ceux-ci peuvent à tout moment limiter l'étendue et les modalités de cet investissement. Toutefois, bien qu'imposant des limites aux activités de la société civile, les gouvernants autoritaires de l'Afrique du Nord ont toléré depuis une vingtaine d'années le développement des associations de service et des associations de plaidoyer. Il y a au moins trois raisons à cela :

– La première est que celles-ci, et particulièrement les associations de service, interviennent dans un domaine, la régulation sociale, laissé en friche par eux (comme au Maroc) ou emblématique de la faillite de leurs choix économiques privilégiant la planification socialiste (comme en Algérie et en Égypte), domaine dont l'échec ne pouvait plus être compensé ni par l'espoir de lendemains meilleurs (ce que le discours nationaliste semble avoir tant bien que mal accredité jusqu'aux années soixante-dix) ni par un régime de subventions et de suremploi dans la fonction publique (comme en Égypte où tous les diplômés de l'université se sont vu ouvrir un droit à un poste de fonctionnaire) compensant l'absence de protection sociale et la faiblesse généralisée des salaires.

– La deuxième raison réside dans les coûts de l'autoritarisme, c'est-à-dire : (a) le coût et les dangers propres de l'infrastructure répressive ; (b) le coût externe en termes de relations internationales et d'accès aux aides et subventions proposées par les organismes financiers et les fondations qui conditionnent celles-ci à une politique intérieure respectueuse des standards de la *good governance* et de l'État de droit¹⁶. Il est clair en effet que le maintien d'une infrastructure répressive représente un danger d'autonomisation d'une partie des agents de cette structure. Deux coups d'État et une tentative de coup d'État au Maroc (en 1971, 1972 et 1973) provinrent d'une fraction des forces répressives elles-mêmes. La dérive autocratique de l'autoritarisme, c'est-à-dire le refus des gouvernants d'admettre non seulement la critique mais aussi les réserves, entraîne en sus un déficit d'information : comme les contours de l'opposition deviennent alors flous, les gouvernants ont tendance à en augmenter l'importance, soit par prudence soit par crainte, et donc à étendre la répression, puisque l'appréhension du risque croît généralement avec l'incertitude sur l'identité, le nombre et les plans des opposants. Ce

dans M. Bennani-Chraïbi et O. Fillieule, *dir*, *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de Science-Po, 2003, p. 271-292. Comme le remarquait après les émeutes de 1977 en Égypte le secrétaire général du Tagamu'a (le parti issu de l'aile gauche de l'Union socialiste arabe) : « Quand les tanks arrivèrent dans la rue, nous décidâmes de nous retirer. Vous ne pouvez pas vous battre avec des chars [...] Janvier 1977 a montré les limites de ce que l'on peut faire si l'armée soutient le régime » (cité dans K.J. Beattie, *Egypt during the Sadat Years*, Londres, Palgrave, 2000, p. 213).

¹⁶ Ce coût risque de s'accroître après le 11 septembre 2001 notamment du fait de l'engagement américain dans « la promotion de la démocratie » même si la « lutte contre le terrorisme » continue à dicter des alliances nécessaires avec les régimes autoritaires de la région. Voir T. Carothers, « Promoting Democracy and Fighting Terror », *Foreign Affairs*, vol. 82, n°1, 2003, p. 84-97.

mécanisme est caractéristique de l'évolution du régime nassérien, de celui de Sadate après son voyage à Jérusalem (1977) et des dernières années de la présidence de Bourguiba. Dans de telles situations, les gouvernants cessent d'évaluer les conséquences de leur politique avec les risques qu'un tel aveuglement implique, le principal étant la radicalisation de l'opposition. Un exemple de radicalisation est donné par la réponse islamiste à l'arrêt du processus électoral en Algérie en 1992. On ne saurait, en effet, trop insister sur le fait que la criminalisation de l'activité politique précède quasiment toujours la violence politique et la surdétermine¹⁷. Ceci dit, le coût de la répression apparaît aussi aux gouvernants dans la mesure où ils mettent en place des programmes de repentance permettant aux opposants de sortir de la « criminalité » en échange de l'abandon de toute activité politique oppositionnelle (c'est le cas en Algérie et en Égypte, ce fut fugitivement le cas en Tunisie). Si la répression a un coût interne important, elle a aussi un coût externe, les pays de l'Afrique du Nord étant largement dépendants de l'aide internationale. C'est ainsi que le Maroc a vu en 1992 l'aide financière européenne compromise par la question des prisonniers politiques ou que l'Égypte vient de voir une partie de l'aide économique américaine gelée à cause de l'emprisonnement d'un activiste des droits de l'homme. Les gouvernants doivent rendre des comptes par rapport à des standards internationaux qui font de la démocratie un élément de la *good governance*. Dans cette perspective, le développement d'institutions de la société civile atteste du respect d'un certain nombre de standards démocratiques (ou sert à l'accréditer). La présence d'associations de service actives, et même d'associations de plaidoyer, devient alors une ressource supplémentaire pour le régime, d'autant qu'un certain nombre de financements sont directement destinés à ces associations.

- La troisième raison, découlant de la précédente, tient à la rentabilité marginale décroissante de la répression. Avec, certes, des décalages en fonction des situations politiques dans chaque pays de l'Afrique du Nord, le constat s'établit à partir de la fin des années quatre-vingts pour les gouvernants comme pour les opposants que les régimes autoritaires sont « robustes », c'est-à-dire peu susceptibles d'être renversés par la colère populaire comme par l'activisme armé. Les islamistes ont perdu la guerre civile en Algérie, ont été réduits à merci en Tunisie et ne représentent plus un souci stratégique en Égypte. Au Maroc où ils n'ont jamais été en mesure de songer même à s'opposer ouvertement au régime, ils se coulent depuis quelques années maintenant dans le moule accueillant de la respectabilité parlementaire. Les opposants de gauche, quant à eux, avaient déjà abandonné tout espoir de renversement des régimes. Ce

¹⁷ Sur ce point on suivra F. Burgat, «A propos des représentation de la violence politique en Égypte», dans B. Dupret, éd., *Le Phénomène de la violence politique : perspectives comparatives et paradigme égyptien*, Le Caire, CEDEJ, 1992, p. 181-191.

contexte rend la répression bien moins intéressante que l'ouverture consensuelle puisque ses coûts s'avèrent élevés par rapport aux bénéfices qu'elle offre aux gouvernants.

La libéralisation de l'Afrique du Nord semble donc résulter de la concordance de plusieurs faits mais, d'abord, de la stabilisation des régimes autoritaires face à leurs oppositions. Celle-ci a encouragé un fléchissement plus ou moins net de la répression politique. Certes, la Tunisie paraît étrangère à ce mouvement, encore que le « coup d'État médical » qui amena la déposition du président Bourguiba au moment où il s'apprêtait encore à durcir la répression contre les islamistes et la période d'ouverture qui s'en suivit semblent relever de ce cas de figure. C'est, ensuite, le caractère non idéologique, foncièrement pragmatique de l'autoritarisme qui favorisa la libéralisation. Ceci est indéniable pour le roi du Maroc – d'ailleurs avant même cette période –, pour les gouvernants algériens, pour l'Égypte de Moubarak et pour la Tunisie de Ben Ali. En fait, aussi étonnant que cela paraisse, la seule idéologie politique, la seule référence qui, depuis plus d'une dizaine d'années, se trouve au centre des discours des gouvernants est la démocratie. Cette référence jouit, on l'a dit, d'une réelle antériorité dans ces sociétés, ce qui suggère qu'elle fait en quelque sorte suffisamment partie de la « culture politique » pour s'imposer dans les transactions, revendications et évaluations structurant la vie publique. Bref, l'intérêt de la libéralisation est évident pour les gouvernants d'abord, pour les opposants ensuite, qui, ne pouvant plus envisager de renverser les gouvernants, doivent s'entendre avec eux, se soumettre sans se démettre, c'est-à-dire sans abandonner l'espoir d'infléchir la dynamique politique et sociale de leur société¹⁸. Cette entente est rendue plus facile par la présence d'un vocabulaire démocratique commun qui favorise une forme de « solidarité sans consensus »¹⁹ où l'utilisation d'une même référence interprétée différemment autorise un rapprochement entre des acteurs ne partageant pas les mêmes convictions politiques. Vient, enfin, la « société civile » comme lieu de la démocratisation ; ce choix résulte de la concordance de deux limitations : la limitation de la suprématie des gouvernants à la régulation de la sphère politique, c'est-à-dire à l'interdiction de toute dynamique concurrentielle, et la limitation consécutive de l'intervention de l'État autoritaire dans le domaine de la régulation sociale. Il y a donc la nécessité et les moyens d'un partage des rôles et des espaces entre des citoyens soucieux d'œuvrer au bien commun et des gouvernants entendant à la fois donner des preuves d'ouverture démocratique et ne pas

¹⁸ Comme le souligne dès le début de son article D. Brumberg, « Democratization in the Arab World ? The Trap of Liberalized Autocracy », *Journal of Democracy*, vol. 13, n°4, 2002, p. 56. Les politiques de libéralisation impliquent que les opposants – islamistes, représentants de la gauche reconvertis dans les ONG, libéraux, etc. – croient à la possibilité de rééquilibrer les régimes autoritaires. De ce point de vue, la perception, fautive, que ceux-ci sont en difficulté favorise certainement le ralliement des opposants à la politique des gouvernants.

¹⁹ D. Kertzer, *Rituals, Politics and Power*, New Haven, Yale University Press, 1988.

perdre le contrôle monopolistique de la sphère politique. De ce point de vue, les associations de plaidoyer peuvent poser des problèmes que ne posent pas les associations de services qui se bornent à procurer des aides à la population.

Cependant, la complémentarité des unes et des autres rend difficile de tolérer, voire d'encourager, les unes et de combattre ouvertement les autres ; premièrement, parce que les associations de service ont des besoins organisationnels (statut juridique des associations, possibilité d'accéder au public pour faire connaître leur action et infléchir les politiques en place..) qui les amènent à entreprendre des actions de plaidoyer ou à faire cause commune avec des organisations de plaidoyer œuvrant en faveur des libertés publiques ; deuxièmement, parce que l'idée de « société civile » ne peut évoquer une possible démocratisation que si l'espace public est lui même libéré, c'est-à-dire que s'il existe des organisations de plaidoyer actives. A trop limiter leur constitution, les gouvernants autoritaires devraient revenir à une politique expressément répressive, politique dont nous avons vu qu'ils ont de leur point de vue même intérêt à se démarquer. Ainsi parvenons-nous aux termes d'un dilemme : les gouvernants autoritaires ont intérêt à la libéralisation de la sphère publique mais risquent de voir leur prédominance mise en cause s'ils n'en limitent pas les conséquences ; en même temps, s'ils démentent trop explicitement la libéralisation et l'empêchent pratiquement, elle cesse de leur être utile.

LES LIMITES DE LA LIBERALISATION ET DE L'ACTION DES ONG

Les régimes autoritaires libéraux n'acceptent donc pas une programmation politique concurrente, impliquant la rotation des titulaires du pouvoir. En revanche ils admettent : (a) le développement d'associations de services ; (b) le développement d'associations de plaidoyer s'inscrivant dans le cadre de leur politique de libéralisation économique ; (c) les propositions et prestations de services émanant d'elles ; (d) la cooptation, en fonction de leur expertise, de leurs cadres.

Les associations de services – celles qui assurent des prestations sociales, sanitaires ou d'équipement – sont les plus nombreuses (c'est ainsi qu'en Égypte sur 15 000 ONG seulement une cinquantaine sont des associations de plaidoyer et, pour l'essentiel, n'ont pas de vocation à devenir des associations de plaidoyer ni même à exercer une influence en dehors de la scène locale). Elles ne représentent donc pas un enjeu stratégique. De même le personnel dirigeant de la plupart de ces associations n'est pas potentiellement « cooptable » : il est souvent formé de

petits fonctionnaires et de représentants de la classe moyenne. Au Maroc, où les associations de développement sont nombreuses dans les zones rurales, les conseils d'administration sont souvent composés de journaliers agricoles et de petits exploitants, et présidés par un infirmier ou un instituteur. Néanmoins, ces associations peuvent susciter l'intérêt des gouvernants et des bailleurs de fonds internationaux dès lors qu'il s'agit de constituer un appoint à des politiques de développement. Elles sont alors considérées sinon comme des opérateurs locaux du moins comme d'utiles relais.

Néanmoins, certains bailleurs de fonds peuvent en arriver à considérer que, dans une situation caractérisée par le faible goût des régimes autoritaires pour les programmes internationaux d'aide à la démocratisation, il convient de développer le potentiel participatif de la population en favorisant, par des programmes spécifiques liés à des objectifs de développement local, la collaboration entre les associations de services, les élus (quoi que l'on pense des élections) et les autorités locales. C'est ce que fait l'USAID, l'agence gouvernementale américaine de coopération, en Tunisie²⁰ et en Égypte où elle encourage les organisations caritatives et les associations de développement à dépasser leur rôle pour accomplir des fonctions de plaidoyer. Ainsi, en Haute Égypte, les membres féminins d'associations de développement ont été amenés à discuter des problèmes généraux de la condition féminine : l'excision, les mariages précoces et le droit des femmes à avoir une carte d'identité. D'autres associations ont adressé des pétitions au gouvernement pour demander des changements législatifs dans le domaine du travail des enfants, des procédures de divorce et du paiement des pensions alimentaires. En d'autres termes, ces programmes ont sensiblement favorisé l'évolution des associations de services vers le militantisme en poussant leurs membres à opérer des montées en généralité (c'est-à-dire à ne considérer les problèmes locaux que comme des cas particuliers de problèmes généraux appelant des solutions générales) et à recourir à l'opinion publique. Cette évolution – et sans doute est-ce un point particulièrement intéressant – a été initiée par une politique de formation des membres de ces ONG à la militance. En ce sens, il est clair que même les ONG de développement sont amenées à s'inclure dans des configurations où leur activité devient tributaire de l'état de l'espace public, et qu'elles ne peuvent de ce point de vue être radicalement séparées des ONG de plaidoyer. En ce sens aussi les gouvernants ne peuvent pas espérer voir se développer une société civile exempte de militantisme et d'activités civiques faisant appel au jugement de l'opinion.

²⁰ Voir G. Denoëux, «Promouvoir la démocratie et la gouvernance dans les pays arabes: les options stratégiques des bailleurs de fonds», dans S. Ben Néfissa *et alii*, dirs, *O.N.G. et gouvernance dans le monde arabe*, Paris, Karthala/CEDEJ, 2003, p. 150-172.

Ce développement présente néanmoins suffisamment de garanties pour ne pas effaroucher les titulaires du pouvoir. D'abord, parce que les ONG de services qui se dotent d'un volet militant ne représentent pas un risque concurrentiel pour eux : (a) elles sont par définition implantées localement et n'ont pas de coordination nationale ; (b) quand leurs dirigeants appartiennent à la population cible de l'association (c'est-à-dire le plus souvent), ils ne possèdent pas le capital social nécessaire pour effectuer un passage au politique (autre, éventuellement, que local) ; (c) elles travaillent nécessairement en coordination avec les pouvoirs publics. Ensuite, parce que ces ONG ne promeuvent pas en général des projets qui déplaisent aux gouvernants ; ceux-ci peuvent au contraire les faire figurer sur leur agenda quand ils entrent dans le cadre global des politiques publiques prioritaires. Il serait en effet faux de considérer que les gouvernants autoritaires ne sont mus que par des enjeux de sécurité alors qu'ils sont quotidiennement bien plus confrontés à des problèmes de gestion de la société qu'à des problèmes de survie politique. De ce point de vue, les associations de services leurs sont fort utiles, y compris quand elles transmettent des doléances. Elles favorisent en fait une forme de participation sans engagement politique, appropriée à l'autoritarisme libéral. Enfin elles attirent des capitaux importants provenant tant des organismes internationaux que des pays occidentaux (c'est ainsi qu'en Égypte le secteur associatif a reçu 16 milliards de dollars d'aide internationale en 1997). Certaines associations de plaidoyer sont au demeurant favorablement accueillies par les gouvernants, notamment celles qui accompagnent les politiques de libéralisation économiques. Ceci tient au fait que tous les régimes de l'Afrique du Nord ont tenté, non sans succès, de promouvoir et de s'attacher les hommes d'affaires, les considérant à la fois comme des membres de la société civile et comme des techniciens pouvant mettre leur compétence au service du pays.

Le Maroc est exemplaire de cette volonté de cooptation des hommes d'affaires et d'association des entreprises à l'œuvre de réforme et de modernisation. En effet, il s'agit pour les gouvernants d'aménager le tournant libéral de la politique économique et sociale et non pas seulement d'associer des hommes compétents *intuitu personae*. A partir du discours royal du 16 mai 1995, les gouvernants marocains tentent de promouvoir une réforme conséquente des relations entre l'« État », l'économie et la société. Cette réforme est bien sûr dominée par la vulgate libérale : il s'agit de développer la capacité des acteurs – principalement les entrepreneurs – à produire des richesses, sinon en éliminant les entraves institutionnelles au libre fonctionnement du marché, du moins en les limitant et en les rationalisant. La clarification des modalités d'application de la « Charte de l'investissement » comme l'adaptation des codes des douanes, du travail et des assurances relèvent de ce souci. En même temps, il est clair que les gouvernants ne peuvent

laisser les choses aller leur cours sans intervenir d'une manière ou d'une autre : ils encourent, en effet, des risques de sanctions qui ne sont pas négligeables si l'on songe par exemple aux émeutes de 1984. De leur côté, les entrepreneurs n'ont aucun intérêt non plus à un durcissement des relations sociales alors que celles-ci se sont aujourd'hui assez largement dépolitisées²¹. De ce point de vue, ils ont tout à la fois besoin des acteurs publics et des acteurs syndicaux comme en témoigne l'institutionnalisation du dialogue social depuis 1996. Cependant, celui-ci nécessite deux conditions : la dépolitisation des enjeux – c'est-à-dire la déqualification des antagonismes en divergences – et une forme de redistribution ; en d'autres termes, il se fonde sur l'existence d'un intérêt commun. Les entreprises mettent cet intérêt en avant (et en scène), en se présentant comme des « entreprises citoyennes ». Mais, seule l'existence d'une forme de redistribution des avantages du libéralisme (s'il y en a) permettra d'établir l'effectivité de cette communauté d'intérêt.

La cooptation des hommes d'affaires au Maroc correspond donc à une logique d'implication de ceux-ci dans la politique libérale à la fois parce qu'il paraît plus efficace de mettre en place des politiques publiques avec la coopération de leurs destinataires et parce qu'il s'agit de leur demander un engagement social, consistant, malgré tout, à renoncer à certains avantages illégaux ou indéfendables dans une optique libérale (exemption *de facto* des impôts et des cotisations à la sécurité sociale, absence de code du travail, corruption..), en contrepartie des bénéfices escomptés de la libéralisation économique. L'une des conséquences de cette implication des entreprises a été l'« entrée en politique des entrepreneurs »²² c'est-à-dire leur insertion dans une forme dépolitisée – car non concurrentielle – d'activité dans la sphère publique, pouvant aller jusqu'à la participation gouvernementale et impliquant la constitution d'ONG comme la Confédération générale des entreprises du Maroc, Maroc 2020 ou Alternatives.

On notera que l'Algérie connaît une dynamique semblable bien que moins ample depuis le début des années quatre-vingt dix. Ce pays compte maintenant cinq organisations patronales dont la Confédération algérienne du patronat, le Conseil supérieur du patronat algérien et le Forum des chefs d'entreprise. Là aussi, les politiques publiques de libéralisation ne peuvent se faire sans la participation des principaux intéressés. Ce qui rend non seulement nécessaire mais encore légitime, leur entrée dans la sphère publique.

²¹ Voir M. Catusse, «De la lutte des classes au dialogue social. La recomposition des relations professionnelles au Maroc», *Maghreb-Machrek*, n°161, 1998, 18-38.

²² Voir M. Catusse, *L'entrée en politique des entrepreneurs au Maroc. Libéralisation économique et réforme de l'ordre politique*. Aix-en-Provence, thèse de Science politique, 1999.

Comme ils l'ont fait avec les associations de développement, les gouvernants ont accepté - et même favorisé - le développement d'associations patronales. Certes, l'entrée en politique des entrepreneurs impliquait un risque de conflictualité, les patrons ayant des demandes à l'égard des gouvernants ainsi que des revendications. Cependant, dénuées de bases dans la population et d'implantations locales, dépendantes de l'État pour la mise en place d'une organisation économique et sociale favorable aux intérêts de leurs membres (même si les gouvernants ont aussi besoin d'eux pour mettre en place leur politique de libéralisation), composées pour une bonne part de clients des gouvernants²³, les associations d'entrepreneurs ne peuvent que très difficilement paraître porteuses d'une alternative concurrentielle dans la sphère politique. En revanche, elles sont facilement donneuses d'hommes.

La cooptation d'hommes compétents et d'experts est une politique généralement suivie par les régimes autoritaires libéraux. Certes, les régimes autoritaires ont toujours eu tendance à consulter les notables (et à limiter la consultation aux notables) puis à confier l'administration à des technocrates. La cooptation de membres de la société civile répond à un souci plus complexe : il ne s'agit pas seulement d'être soutenu par des personnes compétentes (des technocrates) mais de pouvoir aussi profiter de compétences légitimes (c'est-à-dire établies selon des critères techniques dont la validité n'est pas définie par le régime). Paradoxalement la légitimité de la compétence des cooptés implique donc, du point de vue des gouvernants eux-mêmes, une double dépolitisation : non seulement l'acceptation par les premiers de la primauté des gouvernants, c'est-à-dire l'acceptation de la cooptation comme mode normal d'accès à la sphère politique, mais aussi l'indépendance des cooptés par rapport à la sphère politique mise en place et contrôlée par les gouvernants. Ce faisant, ces derniers acceptent donc implicitement l'idée selon laquelle ils ne sont pas eux-mêmes suffisamment légitimes, ou l'idée (complémentaire) selon laquelle le ou les partis qui les soutiennent ne peuvent plus, du moins en l'état, constituer un vivier de cadres satisfaisants tant en raison de leurs modes de recrutement que de leurs images de marque. Les cooptations opérées à l'extérieur de la formation partisane dominante ou, comme au Maroc, à l'extérieur des partis « de l'administration » ne sont toutefois possibles que parce que les régimes autoritaires libéraux sont dénués de consistance idéologique et parce que les gouvernants sont engagés dans des registres d'action dominés par des définitions standardisées et internationalisées de la compétence qu'ils partagent avec les cooptés. C'est donc bien là d'autres critères de sélections

²³ Voir, par exemple, à propos de l'Égypte, E. Gobe, *Les Hommes d'affaires égyptiens. Démocratisation et secteur privé dans l'Égypte de l'Infitah*, Paris, Khartala, 1999.

des hommes qui sont ainsi reconnus²⁴. Ceux-ci sont en phase avec ceux des organismes internationaux puisqu'une association comme Maroc 2020, créée par un homme d'affaires député centriste puis communiste, et s'orientant vers la formation d'un parti, peut bénéficier d'un large crédit international auprès des bailleurs de fond et des organismes financiers (elle est membre du comité directeur du Mediterranean Development Forum, patronné par l'Institut de la Banque mondiale et le PNUD, et son président, A. Belhaj, est considéré par le forum de Davos comme l'un des « *global leaders for tomorrow* »).

Au total, il est clair que les gouvernants des régimes autoritaires libéraux peuvent parfaitement se satisfaire d'une certaine dynamique de la société civile. Tant en ce qui concerne les populations que les entrepreneurs, cette dynamique est propice à l'accompagnement des politiques de libéralisation parce qu'elle met en place une organisation complexe palliant certains effets de ces politiques (son coût social) et en soutenant d'autres (l'encouragement de l'entreprise, la réflexion prospective sur l'environnement de l'entreprise...). Que les associations de développement ou les associations caritatives comme les associations d'entrepreneurs deviennent alors, dans ce cadre et partiellement, des associations de plaidoyer, ne constitue pas un risque pour les gouvernants, d'abord parce que le plaidoyer est circonscrit dans les formes (rencontres d'élus, de membres du parti au pouvoir et de fonctionnaires, pétitions, campagnes de sensibilisation..) et dans les objets (toujours un objet déconnecté de demandes générales et relevant du domaine d'activité de l'association, orienté vers la coopération plutôt que vers la contestation).

Certes, on serait tenté de considérer que le libéralisme économique favorise d'une certaine manière le déploiement de la société civile. Le cas inverse de la Libye où, en dépit de la « libéralisation » de 1988 – au demeurant rapidement vidée de sa substance²⁵ -, l'activité des entrepreneurs est toujours maintenue à la limite de la criminalisation²⁶, montre que les régimes autoritaires n'ont pas forcément intérêt à l'ouverture économique, (a) s'ils conservent une armature idéologique forte et (b) si leur principaux soutiens sont leurs propres cadres administratifs, économiques et militaires. Le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et l'Algérie paraissent, tout au contraire, comme autant de cas de disparition de l'armature idéologique et

²⁴ C'est le gain le plus remarquable de l'alternance au Maroc comme l'a souligné M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999, p. 282.

²⁵ Voir D. Vandewalle, «The Failure of Liberalization in the Jamahiriyya», dans *Qadhafi's Libya, 1969-1995*, New-York, St Martin's Press, 1995, p. 87-103.

²⁶ Voir L. Martinez, «Libye : transformations socio-économiques et mutations politiques sous l'embargo», *Annuaire de l'Afrique du Nord 1998*, Paris, CNRS-Éditions, 2000, p. 205-229.

d'interpénétration des élites économiques et des cadres (administratifs, économiques et militaires) du régime. Des parcours allant de l'entreprise au gouvernement et revenant à l'entreprise ou de l'armée à l'entreprise (notamment en Égypte) y sont des parcours normaux. Mais ceci n'indique pas que le libéralisme économique favorise l'émergence la société civile : il s'agit simplement d'une forme de reconfiguration de l'élite soutenant les gouvernants.

LES CONSEQUENCES PARADOXALES DU DEPLOIEMENT DE LA SOCIETE CIVILE

Ce qui précède suggère au moins deux choses : (a) le pouvoir ne circule pas mais (b) les hommes et les idées circulent. Ils ne circulent toutefois pas du fait de leur puissance intrinsèque : la mise sur agenda des idées de la société civile est en quelque sorte « préformatée » par les nécessités de gestion imposées aux gouvernants soit directement soit indirectement par les bailleurs de fonds internationaux qui entendent soutenir tel ou tel aspect du développement. Dans ce contexte, les demandes des ONG sont parfaitement admissibles par les gouvernants. Même des questions apparemment polémiques comme le sort des femmes relèvent de ce domaine de gestion « pré formaté », les blocages ne venant que secondairement et en fonction de l'inscription politique contingente de ces questions. Il se peut alors qu'un projet de loi favorable à la condition féminine soit bloqué parce qu'il est politiquement inopportun comme ce fut le cas du plan marocain d' « intégration de la femme dans le développement »²⁷. Ce blocage ne relève pas spécifiquement de la nature autoritaire du régime puisqu'il provient pour une bonne part d'un calcul électoral, c'est-à-dire de l'anticipation des résultats d'une procédure démocratique²⁸. Inversement, les parlementaires égyptiens qui votèrent en 2000 la loi établissant le divorce à l'initiative de la femme n'avaient sans doute pas à se préoccuper de leurs alliances politiques non plus que de leur sort lors des prochaines élections.

Les associations d'hommes d'affaires ou d'entrepreneurs présentent sensiblement la même situation que les associations de services. Elles s'inscrivent clairement dans un impératif de gestion voulu tant par les gouvernants que par les bailleurs de fonds internationaux – la libéralisation économique –, mais ne semblent pas concourir – comme se plaisaient à le croire

²⁷ Voir Z. Daoud, «Le Plan d'intégration de la femme. Une affaire révélatrice, un débat virtuel», *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1999, Paris, CNRS-Editions, 2002, p. 245-257.

²⁸ Pour plus de développements voir J.-N. Ferrié, «Chronique politique marocaine: le jeu du roi et le jeu des partis ou le nouvel avatar du paradoxe de Lampedusa», *Annuaire de l'Afrique du Nord* 2000-2001, Paris, CNRS-Editions, 2003, p. 219-231.

de nombreux analystes – à la mise en place d'un espace public concurrentiel à même d'imposer aux gouvernants des normes non seulement économiquement libérales mais aussi politiquement libérales. La raison en est simple : la relation de dépendance réciproque entre les hommes d'affaires et les gouvernants joue *in fine* au bénéfice des seconds²⁹, les premiers ne disposant pas de moyens de coercition efficaces contre les seconds. Le premier objectif des associations d'hommes d'affaires est, en effet, la mise en place d'un environnement favorable aux affaires et aux entreprises ; or un tel travail ne peut être accompli que par les agences de l'État, c'est-à-dire avec le concours de celui-ci. Dans ce processus, les gouvernants gardent toujours la possibilité de sanctionner les entreprises ou directement les hommes d'affaires en les poursuivant en justice et en exigeant d'eux le règlement de taxes et d'impôts non payés. Au jeu de qui perd gagne qui pourrait alors s'instaurer entre les deux parties, les hommes d'affaires ont toujours moins à gagner que les gouvernants : ces derniers resteront toujours en place après la fermeture (au demeurant hypothétique) de la dernière entreprise du pays. Certes, il ne s'agit pas de prétendre que les hommes d'affaires n'ont pas leur mot à dire mais seulement de préciser qu'il ne sera jamais le dernier en cas de conflit. C'est ainsi que, pour dépendant qu'il soit de l'obtention de bons résultats économiques tant vis-à-vis de l'étranger – qui tolère en contrepartie son mépris profond des libertés publiques – que de la société tunisienne elle-même, Ben Ali n'en contrôle pas moins fermement l'activité des hommes d'affaires, quand il n'encourage pas la corruption en contradiction flagrante avec le *credo* libéral³⁰.

Dans ce contexte qui vaut pour toutes les ONG la cooptation, quand elle a lieu, implique l'indépendance du choix des gouvernants. Ceux-ci ne se voient pas imposer des hommes (ou des femmes) par la société civile mais choisissent des hommes (et des femmes) prêts à agir de manière non concurrentielle. Il est clair qu'en choisissant ces hommes généralement hors des lieux habituels de la cooptation les gouvernants cherchent à étendre l'assiette de leur régime. Deux stratégies se mêlent ainsi : la recherche de nouveaux gestionnaires dotés d'expertises différentes de celles des élites administratives, et la promotion de personnalités issues de milieux non gouvernementaux afin de mettre en place une forme non électorale de rotation des élites suffisamment satisfaisante pour les bailleurs de fonds.

²⁹ E. Gobe, dir., «Les entrepreneurs dans le Monde arabe», *Les Cahiers de l'Orient*, n°55, 1999.

³⁰ Voir S. Khiari et O. Lamoum, «Le Zaïm et l'Artisan ou de Bourguiba à Ben Ali», *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1998, Paris, CNRS-Editions, 2000, p. 377-395.

FAUT-IL, CEPENDANT, ETRE OPTIMISTE ?

Faut-il en déduire que rien ne bouge et que rien ne change, que ce grand mouvement de société civile ne produit somme toute que de l'immobilisme ? Sans doute pas, car ce qui change c'est la conception même que les gouvernants se font des moyens de leur domination. Disons rapidement que la part du sécuritaire diminue au profit de la part de la concertation voire, comme au Maroc, de l' « association ». Le développement de la société civile dans sa plus large acception montre en effet que les gouvernants n'entendent plus être omnipotents dans la gestion de la société (sans doute ne l'ont-ils jamais été mais c'est une chose de ne pas l'être et une autre de reconnaître qu'on ne peut pas l'être et d'orienter en conséquence les politiques publiques). Certes les gouvernants veulent demeurer les maîtres du jeu et, de ce point de vue, continuer à contrôler les activités de la société civile, mais ils distinguent – plus ou moins selon les cas de figure – cette capacité de contrôle de la prétention à l'omnipotence. En acceptant explicitement des partenaires dans la gestion des services, ils acceptent en même temps des partenaires dans la conduite de leur activité et dans la gestion de leur prédominance. L'ouverture à ces nouveaux partenaires peut être importante comme au Maroc, trompeuse comme en Tunisie ou prudente comme en Égypte, elle n'en signifie pas moins deux choses : premièrement, les gouvernants ne prétendent plus avoir un projet de gestion de la société indépendant des préférences des gouvernés définissant ces préférences à leur place (ils n'ont plus d'idéologie à proposer aux citoyens) ; deuxièmement, ils souhaitent trouver des partenaires parmi les gouvernés (ils souhaitent une rotation des élites). Toutefois – et ici s'exprime le caractère toujours autoritaire des régimes –, ils entendent que l'expression des préférences des gouvernés et la rotation des élites se fassent en dehors de tout processus concurrentiel et notamment électif. Jusqu'à un certain point, le développement de la société civile peut favoriser ce double projet et constituer pour les régimes « autoritaires libéraux » un moyen de bénéficier, sans trop de risques, de certains des avantages des régimes démocratiques : un moindre coût sécuritaire, une meilleure information sur l'efficacité de la gestion, une meilleure assise sociale. Les gouvernants ne considèrent pas pour autant que ce processus doive parvenir à sa fin, du moins pas à court ou à moyen terme³¹. Ils entendent donc lui imposer des limites dont témoignent les phases ou les épisodes de « délibéralisation » pointés par Eberhard Kienle à propos de l'Égypte³². Néanmoins, il ne peuvent pas contrôler les conséquences de cette

³¹ Ce n'était d'ailleurs pas leur but. Voir D. Brumberg, *art. cit.*, p. 56.

³² Voir E. Kienle, *A Grand Dilusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, Londres, I. B. Tauris 2000.

complexification de fait de la gouvernance sur la nature même de leur régime : ils doivent tenir compte, *au moins stratégiquement*, de nouveaux acteurs, de nouveaux standards, et accepter que la pertinence des uns et des autres soit définie par des instances extérieures disposant des moyens, *au moins financiers*, de sanctionner leur irrespect. Cette hypothèse minimale – «au moins stratégiquement», «au moins financiers» – suggère en effet que les régimes «autoritaires libéraux» opèrent les transformations minimales impliquées par leur ouverture, même limitée, même intéressée, à la société civile. Bref, ils se mettent dans l'obligation de changer pour accomplir leur propre dessein, c'est-à-dire de devenir, au moins partiellement, ce qu'ils affirment être. Ils entrent ainsi dans des dilemmes qu'il leur appartient de trancher cas par cas comme le dilemme de la répression des activistes des droits de l'homme quand ceux-ci dépassent les limites qu'ils leur avaient imparties. Même le régime tunisien se trouve contraint par sa propre stratégie de faire succéder des moments de rapprochement/conciliation ? aux épisodes de répression dans ses relations pourtant conflictuelles avec la Ligue tunisienne des droits de l'homme³³. On constate ainsi une sorte d'effet de cliquet empêchant la « délibéralisation » de mettre en cause la totalité des acquis de la libéralisation. C'est ainsi également que l'échec voulu de la libéralisation libyenne de 1988 n'a pas remis la société dans la situation d'avant la libéralisation. Même l'arrêt violent du processus électoral en Algérie en 1992 n'a pas mis en cause le multipartisme. Cet effet de cliquet vient de ce que les politiques gouvernementales mobilisent des hommes et des moyens complexes, entrelacent les stratégies et sont malgré tout conduites par des nécessités entendues en terme d'organisation de la gestion d'une société entière de sorte que les politiques de libéralisation ne sont pas aisément révisables (le caractère autoritaire du gouvernement ne changeant pas grand chose à l'affaire). Il y a là paradoxalement une force d'inertie qui peut être favorable au changement³⁴.

Comment les choses peuvent-elles évoluer ? On constatera d'abord que l'ensemble des pays de l'Afrique du Nord ne partent pas de la même situation et que la limite imposée aux associations réside dans ce qui les rend tolérables pour les gouvernants : le fait qu'elles soient extérieures aux lieux traditionnels du politique³⁵. Or la démocratisation ne peut se passer de ces lieux traditionnels : les associations ne remplacent pas les partis, ni la cooptation les élections.

³³ Voir V. Geisser, «Une fin de règne qui n'en finit pas», *Annuaire de l'Afrique du Nord 1999*, Paris, CNRS Editions 2002, p. 350-351.

³⁴ Pour reprendre ici, dans un tout autre contexte, l'idée de R. Rose et Ph. Davies, *Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994.

³⁵ Voir D. Brumberg, art. cit., p. 63-64. Ce qui explique, d'ailleurs, que de nombreuses politiques de libéralisation passent par une réactivation (mesurée) des parlements. Voir A. Baaklani, G. Denœux et R. Springborg, dirs, *Legislative Politics in the Arab World. The Resurgence of Democratic Institutions*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

La logique d'une démocratisation passant par la société civile serait donc d'entraîner une politisation de celle-ci. Cette politisation est perceptible au Maroc avec la transformation d'associations de plaidoyer en partis. Elle aboutit à faire ce que les gouvernants souhaitaient éviter, à sortir l'action civique de sa neutralité politique. C'est ainsi – et sans doute pour distinguer clairement associations et partis tout en les soumettant aux mêmes contrôles – que le gouvernement marocain avait entrepris en 2001 de légiférer simultanément sur les partis et sur les associations. Ironiquement, l'obstacle se situe ici tant chez les gouvernants qui n'entendent pas pousser la démocratisation jusqu'à la démocratie que chez les citoyens qui se méfient de la politique et des hommes politiques, et préfèrent souvent s'engager dans des actions de proximité³⁶. Mais on peut considérer que ce trait caractéristique de l'engagement dans le travail civil relève du «ils sont trop verts» de la fable, les citoyens préférant ne pas s'engager dans la mesure où ils savent que l'engagement politique ne mène à rien : il ne permet d'influer ni sur les gouvernants ni sur les conditions concrètes d'existence ; il n'aboutit pas à un mouvement social. Sans doute est-ce là un constat dont l'importance ne doit pas être minimisée : par leurs assises, par leur organisation comme par leur orientation, les organisations de la société civile n'embranchent pas en effet sur le politique. Leur politisation n'est possible que si les gouvernants eux-mêmes relancent le processus politique comme ce fut le cas au Maroc à partir du début des années quatre-vingt dix³⁷. De ce point de vue, l'exemple marocain est un contre exemple, l'exemple d'une évolution atypique (partielle au demeurant) qui prouve, au contraire de l'idée selon laquelle le développement de la société civile influe sur le développement de la société politique, que c'est le développement de cette dernière qui peut pousser à la politisation de la société civile, en d'autres termes que l'ouverture politique est un préalable et non une conséquence. Partout ailleurs, le développement de la société civile n'embranchent pas sur le politique pour des raisons qui tiennent tant à la position des gouvernants qu'à celles des gouvernés. Ce n'est pas le moindre paradoxe de la société civile que d'être considérée comme une étape de la politisation de la société et d'apparaître en même temps comme une forme d'abandon sinon de dédain du politique.

Certes, la raison de fond est que la démocratisation n'est pas conçue par les gouvernants comme devant entraîner une rotation réelle du pouvoir. Elle est rendue possible tout au contraire

³⁶ Voir M. Bennani-Chraïbi, «Parcours, cercles et médiations à Casablanca. Tous les chemins mènent à l'action associative de quartier», dans M. Bennani-Chraïbi et O. Fillieule, dirs, *Résistances et protestations...*, op. cit., p. 293-252.

³⁷ Voir R. Mossadeq, *Les Labyrinthes de l'alternance ? Rupture ou continuité ?*, Casablanca, Najah El Jadida, 1998 ; R. Mossadeq, *Les Labyrinthes de la transition démocratique*, Casablanca, Najah El Jadida, 2001.

parce que leurs régimes sont stabilisés et parce que le coût de la politique sécuritaire s'avère alors sans rapport avec ses bénéfiques. Dans un tel contexte, *et dans un tel contexte seulement*, les gouvernants sont enclins à considérer sérieusement les incitations à la démocratisation et les sanctions à l'autoritarisme en provenance des démocraties occidentales et des organismes financiers internationaux. La libéralisation économique comme l'ouverture de l'espace public favorisent le développement de la société civile mais d'une manière qui ne correspond guère aux analyses qui font de celle-ci le vecteur *direct* de la démocratisation car elle est en fait trop sectorisée (quant à l'implantation et quant à l'objet) pour donner naissance à un mouvement social. Au contraire l'essentiel de son activité est nécessairement collaborative. Le passage au politique de certaines associations ne peut donc intervenir que si les gouvernants, comme ce fut le cas au Maroc, procèdent *d'abord* à une ouverture politique. C'est là une caractéristique essentielle de la temporalité de l'action de la société civile : elle ne précède pas la libéralisation mais s'y inscrit.

Toutefois l'ouverture de l'espace public et l'action des associations de plaidoyer peuvent effectivement inquiéter les gouvernants, ceux-ci étant toujours, pour reprendre une formule de Paul Veyne, dans la crainte précise d'une sanction diffuse ou dans la crainte diffuse d'une sanction précise³⁸. Ils veillent ainsi à limiter l'autonomie de la société civile. Mais ils se trouvent alors pris dans un dilemme : les régimes autoritaires ont intérêt à la libéralisation de la sphère publique, mais risquent de voir leur prédominance mise en cause, s'ils n'en limitent pas les conséquences ; en même temps, s'ils démentent trop explicitement la libéralisation et l'empêchent pratiquement, ils n'y ont plus d'intérêt. Par intérêt bien compris, donc, mais aussi par l'inertie propre aux politiques publiques — techniquement, la libéralisation et la démocratisation sont des politiques publiques —, les gouvernants ne peuvent jamais réviser entièrement celles-ci, d'autant qu'elles ont entraîné une réorganisation effective des régimes qui les ont promues. Ces politiques ont donc tendance à se développer marginalement, y compris dans les périodes de « délibéralisation ». De ce point de vue, même si la société civile est dominée par les gouvernants, son insertion dans leurs stratégies contribue à modifier le fonctionnement des régimes autoritaires. En ce sens, les politiques de libéralisation représentent malgré tout un risque pour ces derniers³⁹. Ce que l'on ne saurait prévoir, c'est ce qu'il adviendra de ce risque.

³⁸ P. Veyne, *Le Pain et le cirque*, Paris, Seuil, 1976, p. 279.

³⁹ Pour plus de détails voir J.-N. Ferrié, «Entering the 'Virtuous Circle': the Strength of Democratic Designs in Egypt and Morocco», dans E. Kienle, dir., *Politics from Above, Politics from Below: The Middle East in the Age of Economic Liberalization*, Londres, Saqi Books, 2003, p. 61-75.