

## L'ENTREE DANS LE « CERCLE VERTUEUX » : LA FORCE DES DISPOSITIFS DEMOCRATIQUES EN ÉGYPTE ET AU MAROC\*

Jean-Noël Ferrié

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

Il y a deux manières de considérer la mise en place d'institutions démocratiques. La première affirme que celle-ci n'est possible que si les comportements civiques se transforment préalablement ; la seconde soutient, au contraire, que c'est le changement institutionnel qui entraîne un changement des comportements civiques. Selon ce point de vue, ce sont donc les institutions démocratiques qui créent leurs propres conditions de possibilité à long terme. L'idée selon laquelle ces institutions impliquent la préexistence d'un certain nombre de conditions caractéristiques des sociétés « occidentales » est une idée assez ancienne de la science politique américaine dont tous les chercheurs n'ont malheureusement pas fait leur deuil. L'idée contraire selon laquelle c'est le changement institutionnel qui modèle les comportements conformes à la préservation des institutions démocratiques est une idée plus récente, formulée à propos des transitions démocratiques dans les pays de l'Europe de l'Est ; c'est que l'on nomme le « cercle vertueux » (Elster *et alii*, 1998). L'avantage de ce point de vue est qu'il permet de penser la démocratisation autrement que comme un processus de longue durée, échappant à l'action directe des individus. On ne voit pas, sinon, comment il eut été possible de rendre compte de la rapidité des transitions démocratiques dans les pays de l'Europe du Sud, de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Est. Toutefois, la force de cette conception est qu'elle repose sur le caractère contraignant des architectures constitutionnelles (*constitutional design*), considérées en tant que mécanismes. Par cette expression, on entend principalement l'interaction entre les institutions étatiques (chef de l'État, gouvernement, Parlement...) et la manière dont sont désignés leurs titulaires (système électoral, système partisan). Se préoccuper de l'interaction implique de rechercher si et en quelle manière la mise en œuvre de l'architecture constitutionnelle reflète ou falsifie les préoccupations des gouvernés (Morlino, 2000, p. 680-681). L'idée sous-jacente est que les règles qui déterminent le fonctionnement des

---

\* Il s'agit de la version française légèrement remaniée d'un article en anglais : , «Entering the 'Virtuous Circle': the Strength of Democratic Designs in Egypt and Morocco», dans E. Kienle, dir., *Economic Reform and the Reconstruction of Politics: The Arab World in a Period of Global Transformations*, Londres, Saqi, 2003.

institutions sont contraignantes en ce sens qu'elles influent fortement sur les dynamiques dans lesquelles les acteurs sont engagés (Shugart et Carey, 1992).

Dans cet article, je me propose d'utiliser l'approche qui vient d'être sommairement décrite à propos de deux sociétés arabes et d'éclairer ainsi d'un jour nouveau la question de leur « démocratisation ». Je partirai ainsi de l'idée que les régimes autoritaires qui les gouvernent ont mis en place une architecture constitutionnelle particulièrement « manipulative », c'est-à-dire une architecture falsifiant profondément l'expression des préoccupations des gouvernés. Nous retrouvons, ici, le mécanisme du « cercle vertueux » mais, au lieu de favoriser la consolidation de la démocratie, il favorise, dans un premier temps, la pérennité de l'autoritarisme ; toutefois, je compte montrer ici que, dans un deuxième temps, il peut favoriser la « démocratisation ». Le mécanisme en jeu dans le « cercle vertueux » est, en effet, ambivalent puisqu'il peut se résumer au constat, indépendant de tout jugement de vice ou de vertu, que les institutions créent les conditions de leur fonctionnement, c'est-à-dire un ensemble plutôt complexe d'attentes, de craintes et de pratiques. En ce sens, ce mécanisme présente l'indéniable avantage d'expliquer la persistance de l'autoritarisme, non par un effet de « mentalité », mais par le jeu des contraintes contextuelles découlant du choix de l'architecture constitutionnelle. Dans cette perspective, le passage de l'autoritarisme à la démocratie n'implique pas quelque chose d'aussi long à mettre en œuvre qu'un « changement de mentalité » mais seulement un changement d'architecture constitutionnelle. En d'autres termes, l'explication du passage à la démocratie ne requiert pas de changer de théorie pour suivre ce qui se passe. Toutefois, s'il devient ainsi possible de penser un changement rapide, celui-ci semble néanmoins incertain, dans la mesure où la maîtrise de l'architecture constitutionnelle demeure toujours entre les mains des gouvernants. En effet, dans les pays de l'Europe de l'Est, la mise en place d'un « cercle vertueux » a été rendue possible par la chute des régimes communistes et par le rapide passage à l'économie de marché qui a volontairement privé les élites de l'ancien régime de toute position de pouvoir ou les a amené à redéfinir ces positions à l'intérieur du nouveau dispositif institutionnel (Bunce, 2000). Dans les pays arabes, les gouvernants autoritaires sont, au contraire, les initiateurs de la « démocratisation » – étant entendu, au demeurant, que peu le sont – et ne comptent aucun opposant en mesure de la leur imposer ou même de la soutenir. En un mot, elle est octroyée (Schmitter, 2001), c'est-à-dire que les gouvernants conservent la maîtrise quasi absolue de l'architecture constitutionnelle et peuvent faire succéder, à des phases de « libéralisation », des phases de « délibéralisation » (Kienle, 2001).

On ne saurait, pourtant, soutenir que la situation est bloquée ; en revanche, son évolution est profondément incertaine. Cette incertitude vient de ce que les gouvernants autoritaires des pays arabes sont tendanciellement conduits à mettre en place des architectures constitutionnelles « démocratiques », notamment en ce qui concerne les

parlements (Baaklani, Denœux et Springborg, 1998). Ce trait n'est pas étonnant puisque l'idée même de régime constitutionnel et « démocratique » se confond, depuis deux siècles, avec l'existence d'un système représentatif (Manin, 1995), c'est-à-dire d'un régime où les gouvernants sont tributaires d'élections parlementaires sincères, advenant à dates fixes et imposant une rotation aléatoire du pouvoir (Manin, Przeworski et Stokes, 1999). Cette conception est au centre de toutes les constitutions modernes, quelles que soient les arrière-pensées comme les pratiques de leurs promoteurs. Ainsi, si la « démocratisation » connaît bien des aléas, la « démocratie » paraît étonnamment victorieuse en tant que référence. Cette référence impose des contraintes à l'architecture constitutionnelle et représente alors des risques pour les gouvernants autoritaires. Ceux-ci doivent, par exemple, organiser des élections et éviter de les perdre sans totalement les truquer, faute de quoi le bénéfice même qu'ils retirent de leur organisation disparaîtrait. Certes, jusqu'à présent les gouvernants autoritaires ont toujours réussi à « délibéraliser » (Kienle, 2001) à temps pour éviter tout « dérapage démocratique », mais rien n'indique que cela sera toujours possible. Pour des raisons sociologiques que je ne développerai pas ici, la stabilité des régimes politiques autoritaires tient moins à leur force qu'à la difficulté des gouvernés à se coordonner contre eux comme à celle d'une partie des gouvernants eux-mêmes à croire qu'ils parviendront alors à « tirer leur épingle du jeu » s'ils se désolidarisent des autres. Pourtant, si les uns et les autres se convainquaient que le régime autoritaire était livré à lui-même, l'improbable pourrait rapidement devenir possible. C'est ce que montre la rapide chute des régimes communistes d'Europe de l'Est après 1989 (Dobry, 1995 ; Kuran, 1989). Tout porte ainsi à croire que, pour vivre démocratiquement, les démocrates arabes doivent bel et bien attendre un « dérapage démocratique ». Celui-ci n'est pas improbable. Je soutiens en effet, dans cet article, que les architectures constitutionnelles plus ou moins librement inspirées du système représentatif sont un risque permanent de « dérapage » même si elles sont utilisées pour manipuler et contenir l'expression des préférences des gouvernés. En ce sens, la globalisation des normes démocratiques ne doit pas être considérée comme un fiasco, dès lors que l'on n'est pas assuré de la « conversion civique » des importateurs. La « conversion civique » de ceux-ci – comme d'ailleurs l'appropriation des normes elles-mêmes par les acteurs « locaux » – n'est pas un préalable à leur « opérabilité ». En d'autres termes, pour reprendre une distinction opérée par Yves Schemeil, l'implication des acteurs par l'usage des normes n'implique pas leur engagement (entendu au sens d'une obédience réfléchie) vis-à-vis de celles-ci. Les normes démocratiques produisent ainsi des effets du fait même de leur adoption, indépendamment de ce que pensent leurs importateurs ; ceux-ci peuvent même être conduits à ajuster leurs pratiques aux institutions qu'ils mettent en place pour réduire la dissonance cognitive (Festinger, 1957) séparant ce qu'ils font de ce qu'ils affirment être ou prétendent faire.

Dans la section qui suit, je tente de clarifier l'aspect assez paradoxalement contraignant des architectures constitutionnelles démocratiques dans des contextes autoritaires, en recourant à l'exemple paradigmatique de la falsification de la vie politique constitutionnelle durant le règne du roi Fouad d'Égypte (1919-1936) (I). Je montre, dans la section suivante, comment la politique de la monarchie marocaine relève de ce paradigme (II). Par « aspect paradoxalement contraignant », j'entends que la référence à la démocratie conduit, dans certains cas, les gouvernants autoritaires à adopter des modes complexes de falsification de la vie politique plus efficaces pour le maintien de l'ordre social global que le simple exercice de la contrainte mais comportant, à moyen terme, infiniment plus de risques pour le maintien de leur *leadership*. Je donne deux exemples récents de ce risque, l'un au Maroc et l'autre en Égypte ; dans l'un et l'autre cas, les gouvernants ont mis en place des mécanismes qu'ils ne sont pas assurés de contrôler malgré toutes les précautions qu'ils prennent pour y parvenir (III). Je conclus en soulignant que, si l'entrée dans le « cercle vertueux » ne s'accomplit pas nécessairement par dessein démocratique, elle demeure néanmoins tributaire d'une croyance certaine dans la « démocratie », c'est-à-dire de l'activité de démocrates convaincus. Toutefois, cette activité ne fait que se déployer dans un contexte propice, les institutions et les normes démocratiques mises en place par les dirigeants autoritaires ayant leur propre efficacité, en ce sens qu'elles transportent avec elles un ensemble de contraintes qui redéfinissent les situations « locales » indépendamment de l'engagement des acteurs. En d'autres termes, les normes comme les institutions démocratiques sont « impliquantes ».

### **L'architecture constitutionnelle de la monarchie égyptienne**

L'Égypte est probablement le pays arabe qui a le plus tôt essayé d'adopter un régime représentatif. La première constitution égyptienne date de 1923. La situation, à ce moment-là, était la suivante : les Britanniques avaient accordé l'indépendance en 1922 ; cette indépendance impliquait la mise en place d'un gouvernement représentatif. Le roi, Fouad Ier, comme le *Wafd* et son leader, Saad Zaghloul, pouvaient prétendre assumer le pouvoir, l'un et l'autre bénéficiant d'une réelle popularité. Pour décider de l'organisation de l'État et, plus pragmatiquement, du partage du pouvoir, le *Wafd* réclamait l'élection d'une assemblée constituante mais le roi – modernisateur non moins qu'attaché à ses prérogatives – préféra nommer une commission chargée de rédiger la constitution. Cette procédure garantissait, à la fois, la prédominance de l'influence palatiale et impliquait que la constitution serait octroyée. Elle le fut par le rescrit royal du 19 avril 1923. Malgré sa genèse controversée, elle présente un indéniable caractère « libéral ». Elle établit la responsabilité du gouvernement devant les représentants de la nation. Le gouvernement est ainsi tributaire de la confiance

politique des parlementaires pour perdurer. Une disposition de la constitution stipule, en outre, que le roi gouverne par l'intermédiaire de ses ministres. Exclu de la responsabilité politique, il est ainsi exclu de l'exercice des responsabilités gouvernementales mais il conserve, toutefois, le pouvoir de nommer et de révoquer les ministres à sa volonté.

L'aspect véritablement libéral de la constitution de 1923 a été dénié par certains auteurs (Landau, 1955) qui ont insisté sur les pouvoirs du roi mais ces pouvoirs découlent du contexte et de la pratique bien plus que du dispositif constitutionnel lui-même. Le gouvernement du roi par l'intermédiaire de ses ministres impliquait, en effet, que le roi ne pouvait rien faire d'autre que ce que ses ministres voulaient. C'est ainsi que, couplée avec l'obligation, faite au souverain, de choisir le gouvernement dans la majorité parlementaire, cette disposition pouvait assez facilement aboutir à la domination du *Wafd*. Un exemple de ce qui aurait pu advenir est donné par la controverse qui opposa le roi à Zaghloul, qu'il avait nommé premier ministre après les élections de 1924 largement remportées par le *Wafd*. Il s'agissait de la désignation par le souverain du tiers des sénateurs (les deux autres tiers étant élus). Celui-ci entendait choisir qui il voulait ; Zaghloul, au contraire, considérait que le roi devait se conformer au choix du gouvernement. Le roi et le ministre décidèrent de consulter le baron Firmin Van den Bosch, procureur général près les juridictions mixtes – et surtout juriste belge, pays dont la constitution venait de servir de modèle à la constitution égyptienne – sur ce que le monarque devait faire. Celui-ci déclara qu'il devait se conformer au choix de ses ministres.

Il ressortait de cette confrontation que le roi ne pouvait espérer conserver son *leadership* qu'en disposant d'un ministère dévoué et ne pouvait disposer d'un tel ministère qu'en falsifiant la vie parlementaire. Par la suite, il nomma donc premier ministre des proches du Palais et les protégea de la majorité parlementaire en ajournant ou en dissolvant le Parlement. Néanmoins, il apparut que de tels procédés n'amenaient pas de changements effectifs, le *Wafd* remportant invariablement les élections. En fait, la falsification *a posteriori* de la vie parlementaire s'avérait insuffisante et il fallut opter pour une falsification *a priori*. En 1930, le roi promulgua donc une nouvelle constitution, préparé par Ismaïl Sidqi, nommé premier ministre la même année. Cette constitution ne modifiait pas les pouvoirs du souverain mais augmentait l'indépendance du gouvernement par rapport au Parlement. Elle était suivie, ce qui est plus important, d'une loi électorale instaurant à nouveau le suffrage à deux niveaux. En même temps qu'il protégeait ainsi le gouvernement du Parlement, Ismaïl Sidqi entreprit une action plus radicale consistant à empêcher la formation d'une majorité *Wafd* par le truquage des élections et la formation d'un parti dévoué à sa politique.

Ainsi, l'adoption d'une constitution mettant en place un système représentatif dans le cadre d'une monarchie représentée par un roi qui entend, à la fois, régner et gouverner, aboutit soit à l'exclusion de la monarchie, soit à l'exclusion de ses concurrents. L'exclusion de la monarchie apparaît difficile, dans la mesure où elle contrôle, *de facto*, l'appareil

étatique au moment de la mise en place des institutions constitutionnelles et qu'elle peut donc peser sur leur organisation comme sur leur fonctionnement. Toutefois, le souverain ne peut espérer gagner nécessairement les élections. Le roi n'ayant pas de parti, les électeurs, même légitimistes, peuvent toujours penser voter pour le parti du roi quand ils ne portent au pouvoir que des défenseurs de la « monarchie constitutionnelle ». La volonté de maintenir des institutions constitutionnelles tout en continuant à gouverner ne peut ainsi aboutir qu'à la falsification des élections, seule manière d'obtenir une majorité docile. L'effet, à moyen terme, est délétère pour le parti majoritaire. Il n'a de choix qu'entre le coup de force, l'exclusion du jeu politique ou le retour au pouvoir par la négociation et non par les urnes, puisqu'il ne peut espérer en contrôler le résultat. C'est ainsi qu'en Égypte, le *Wafd* n'est parvenu à former un ministère que quand le roi l'a voulu ou quand les Britanniques l'ont imposé au roi. Ces sortes de compromis impliquent que le parti concurrent de la monarchie devient nécessairement complice de son éviction en devant, pour siéger au gouvernement, rechercher l'assentiment du Palais non moins (et peut-être davantage) que les suffrages du citoyen (Salamé, 1989).

On pourrait, sans doute, approfondir un certain nombre de points mais l'essentiel me paraît résider dans le fait que la falsification de la vie politique ne découle pas, ici, d'un refus de principe des institutions « démocratiques » mais, au contraire, de la volonté d'un acteur prédominant au moment de leur instauration de préserver sa supériorité. Cette préservation est rendue possible par le fait que les institutions démocratiques sont mises en place par un acteur qui n'a pas intérêt à les voir pleinement fonctionner. Le mécanisme qui se referme alors sur la démocratie n'implique pas des croyances anti-démocratiques affirmées mais seulement la possibilité pour l'un des acteurs de faire prévaloir ses intérêts au détriment du système représentatif. En même temps, on observera que la falsification est *interne*, puisqu'elle s'opère de l'intérieur du système représentatif, en respectant son dispositif et les références qui s'y rattachent.

On peut, certes, penser que ce respect formel n'engage rien ni personne, du point de vue des principes, mais il engage, cependant, quelque chose du point de vue pratique : la capacité du régime à falsifier durablement les opérations électorales qui lui permettent de perdurer. En effet, cette falsification est dépendante, non seulement de l'« administration » qui organise et soutient la fraude, mais aussi des acteurs de la vie partisane eux-mêmes, c'est-à-dire des partis et de leurs membres. De sorte que, si le parti créé pour bénéficier de la majorité des suffrages s'effondre ou subit une, voire plusieurs scissions, c'est l'ensemble même du dispositif de domination des gouvernants autoritaires qui se trouve affaibli sinon compromis. Or, la vie des partis dépend, d'abord, des interactions entre leurs membres, c'est-à-dire du cours des ambitions et des carrières, de la seule chose, en somme, qui ne puisse être falsifiée puisqu'elle met en jeu les raisons même d'agir et de se prêter à la falsification des participants au jeu politique. L'obligation d'ajustement du système politique

aux intérêts de ses acteurs réapparaît ainsi, rétablissant, *de facto*, le lien « démocratique » entre les gouvernants, les gouvernés et leurs représentants prêts à devenir des gouvernants : les élus. Cet ajustement, s'il s'opère à *l'intérieur* de l'architecture constitutionnelle « manipulative » mise en place par les gouvernants, est donc inévitablement commandé par des desseins *extrinsèques* aux intérêts stricts du régime avec lesquels celui-ci doit pourtant composer. En d'autres termes, la falsification d'un système représentatif ne peut jamais être complète. C'est ainsi que le parti de Sidqi n'a pas conservé l'écrasante majorité que lui accordait le truquage des élections et que la monarchie a dû, à nouveau, traiter avec le *Wafd*.

### **PARADIGME EGYPTIEN ET ARCHITECTURE CONSTITUTIONNELLE MAROCAINE**

La monarchie marocaine, bien que fort différente de la monarchie égyptienne, a réussi à faire prévaloir une architecture constitutionnelle à bien des égards semblable à l'architecture constitutionnelle égyptienne. Elle a assuré la promotion d'institutions démocratiques tout en falsifiant leur fonctionnement en profondeur, afin de permettre au roi de régner et de gouverner. Après l'indépendance, le roi du Maroc et le parti de l'*Istiqlâl* pouvaient, en effet, prétendre gouverner (Santucci, 1995). L'un et l'autre disposaient d'une réelle légitimité populaire, celle du roi l'emportant toutefois sur celle de l'*Istiqlâl*. Pour ce parti, le roi devait (certes) régner mais devait aussi s'abstenir de gouverner. Cependant, il allait de soi, pour l'un et l'autre acteur, que le gouvernement du Maroc indépendant serait « constitutionnel » et « démocratique », les idées d'indépendance et de modernité étant incompatibles avec le maintien d'une monarchie absolue (Zartman, 1964). Néanmoins, l'accord sur la mise en place d'une monarchie constitutionnelle n'impliquait pas l'accord sur ce que celle-ci pouvait exactement être. Ce désaccord dans l'accord porta en premier sur l'instance habilitée à rédiger la constitution : devait-il s'agir d'une assemblée constituante ou du roi ? Si la logique « démocratique » semblait impliquer la tenue rapide d'élections, la désignation d'une assemblée (législative et constituante) et la mise en place d'une constitution, les intérêts de la monarchie ne semblaient pas impliquer une telle précipitation. Finalement, la première constitution fut rédigée par Hassan II, assisté d'un petit comité d'experts, et soumise à référendum en décembre 1962.

Souvent considérée comme octroyée ou seulement comme une étape vers « un véritable régime démocratique », suivant la position de l'*Istiqlâl*, la constitution de 1962 créa un exécutif fort, séparant cependant la fonction gouvernementale de la fonction royale, le roi pouvant nommer et révoquer le premier ministre, les ministres séparément ou collectivement, dissoudre la Chambre des représentants ou suspendre le cours normal de la vie constitutionnelle en recourant à l'état d'exception, mais ne possédant ni l'initiative des lois

ni la possibilité de faire des règlements. Ces pouvoirs demeuraient une prérogative du gouvernement. La Chambre des représentants pouvait, quant à elle, censurer le gouvernement. Ce dispositif constitutionnel ne permettait donc pas au roi de gouverner seul : il pouvait, certes, se défaire d'un gouvernement qui ne lui aurait pas convenu et tenter de former un gouvernement selon ses vues mais celui-ci devait impérativement, pour espérer faire quelque chose, disposer d'une majorité stable à la Chambre des représentants. Comme dans le cas paradigmatique de l'Égypte, ceci impliquait que le roi intervienne dans le jeu électoral ou accepte une marginalisation au moins relative de son rôle comme gouvernant.

Jusqu'au 17 mai 1963, date des premières élections législatives, les souverains marocains jouissaient d'une réelle liberté dans la formation des gouvernements. Certes, ils devaient tenir compte des forces en présence mais pouvaient composer des gouvernements sans avoir à respecter une majorité parlementaire qui leur soit défavorable. C'est ainsi que Mohammed V s'était toujours refusé à composer un gouvernement « homogène » dirigé par l'*Istiqlâl* et avait veillé à conserver le contrôle du ministère de l'Intérieur et de la Défense nationale en les confiant à des proches (Ashford, 1963). Une telle possibilité ne serait plus ouverte après l'élection d'une chambre dans laquelle siègeraient des parlementaires désignés par le suffrage universel et disposant de pouvoirs précis. De plus, si les électeurs marocains avaient soutenu le projet constitutionnel du nouveau roi par 80% de « oui » contre 2,43% de « non », il n'était pas certain qu'une élection législative permette de retrouver cette quasi-unanimité. En effet, les électeurs auraient à se prononcer pour des partis et non pour le roi. Or, des partis nominalement royalistes pourraient adopter des politiques peu favorables à la préservation du *leadership* du souverain. En cas de majorité avérée de l'*Istiqlâl*, par exemple, il serait difficile à celui-ci de ne pas constituer un gouvernement *istiqâlî* (plus ou moins) homogène. De plus, la coalition gouvernementale formée autour de Hassan II, après la mort de Mohammed V, ne résista pas au référendum de décembre 1962 et l'*Istiqlâl*, qui avait pourtant appelé à voter « oui », quitta le gouvernement et se rapprocha de l'UNFP (Union nationale des forces populaires). La formule de l'« Union nationale » qui durait depuis l'indépendance ne pouvait plus être prorogée. Les élections législatives du 17 mai 1963 virent donc s'opposer deux blocs plus ou moins traversés de divisions internes, le FDIC (Front national pour la défense des institutions constitutionnelles) regroupant, dans une confédération, les partisans du *leadership* royal et ceux qui s'opposaient de plus en plus fermement (voire viscéralement) à ce *leadership* : l'*Istiqlâl* et l'UNFP. Si les élections ne furent pas profondément falsifiées, le FDIC profita certainement de la position dominante de son *leader*, Reda Guedira, qui cumulait la direction générale du cabinet royal avec le ministère de l'Intérieur. Le découpage des circonscriptions et le mode de scrutin, uninominal majoritaire à un tour, furent largement favorables au FDIC puisque 16 000 voix suffisaient à lui donner un élu alors qu'il en fallait 25 000 à un candidat de l'opposition. Malgré cela, le FDIC remporta seulement 69 sièges sur les 144 à pourvoir alors que l'*Istiqlâl* en obtenait 41



et l'UNFP 28. L'opposition possédait autant de sièges que la majorité. Le roi n'était pas contraint de nommer un gouvernement en son sein mais il ne pouvait pas s'appuyer sur une majorité confortable. Le gouvernement ne fut nommé que six mois plus tard. Il était dirigé par Ahmed Bahnini et ne comprenait que des membres indépendants ou des personnalités rattachées au FDIC. De 1963 à 1965, l'action du gouvernement fut sans cesse contrecarrée par l'opposition (Kadiri, 1972 ; El Mossadeq, 1975) qui aviva, à dessein, les antagonismes de la majorité. Au-delà des critiques ponctuelles, celle-ci cherchait à contraindre le roi à se soumettre au Parlement. En 1965, au lendemain des émeutes de Casablanca, Hassan II tenta de recomposer un gouvernement d' « Union nationale » sans y parvenir. Il en tira les conséquences moins de deux mois plus tard, le 7 juin 1965, en suspendant la vie parlementaire par la proclamation de l'état d'exception.

Cette suspension durera cinq ans, jusqu'à la promulgation de la constitution autoritaire de 1970. Durant ce temps, le roi ne chercha pas tant à éliminer les partis politiques de l'opposition qu'à leur imposer – en usant souvent d'une répression brutale, notamment à l'égard de l'USFP – la reconnaissance de son *leadership*. On ne peut, cependant, se contenter d'expliquer la politique répressive du souverain par le seul emballement de l'autoritarisme ou par ses (évidents) travers psychologiques : une partie de la gauche souhaitait indéniablement l'éradication de la monarchie. Les tentatives de putsch de 1971 et de 1972, ourdis par des militaires de son entourage, investis de sa confiance – notamment le général Oufkir pour la deuxième tentative –, en montrant les dangers pour la monarchie elle-même d'une politique essentiellement coercitive, ont cependant poussé Hassan II à tempérer son attitude vis-à-vis des partis. Il devenait évident que l'appareil répressif pouvait se retourner contre le régime si celui-ci apparaissait par trop isolé. Le souverain fut alors amené à infléchir sa politique en recherchant une nouvelle fois le consensus, c'est-à-dire en reprenant langue avec les partis issus du Mouvement national – notamment l'*Istitqal* et l'USFP – tout en sophistiquant ses moyens de contrôle de la vie politique.

Incontestablement, la décolonisation du Sahara occidental et la « marche verte » (1974) furent l'occasion d'obliger tant l'*Istiqlal* que l'UNFP à entrer dans ce jeu au nom de la préservation du territoire national. En même temps, le roi mit en œuvre sa nouvelle politique de contrôle de la vie politique. Après avoir fait adopter une constitution libérale (1972), il s'attacha à falsifier en profondeur le fonctionnement des institutions qu'elle créait, notamment en suscitant un parti des « indépendants », le RNI, majoritaire au Parlement et présidé par son beau-frère, Ahmed Osman. À partir de ce moment-là, le Parlement marocain compta toujours une majorité de droite, composée de partis non hégémoniques et sans grande représentativité à laquelle l'*Istiqlal* s'agrégea pour un temps (de 1977 à 1983), et une minorité de gauche, à vrai dire assez conséquente, mais qui ne pouvait en aucun cas espérer remporter les élections. Il devenait ainsi possible de gouverner non moins que de

régner sans avoir à user – du moins trop ouvertement – des méthodes répressives dont désormais seule la gauche « radicale » faisait les frais.

En définitive, la monarchie marocaine a joué un jeu semblable à celui de la monarchie égyptienne, consistant à mettre en place les institutions caractéristiques du système représentatif et à en falsifier le fonctionnement, pour parvenir à faire une chose que de telles institutions ne permettent assurément pas à un roi de faire : régner et gouverner. Ce que l'on pourrait imaginer être une particularité marocaine (ou ce que l'on aurait aussi pu imaginer être une particularité égyptienne) s'avère être la conséquence d'un type d'architecture constitutionnelle où le système représentatif est mis en place par un acteur dominant dont la légitimité n'est pas démocratique – un roi n'étant pas élu – mais qui ne peut espérer gouverner au seul titre de cette légitimité. Toutefois, ici aussi le roi a dû se conformer à la référence démocratique dans laquelle il s'est situé. S'il a suspendu l'application normale de la constitution de 1962, c'est d'abord parce que la coalition parlementaire destinée à soutenir son *leadership* s'est rapidement effilochée à la suite de querelles internes, les intérêts des membres de la majorité s'avérant différents des intérêts du régime (et des intérêts du roi). On retrouve, ici, un risque inhérent à la mise en place d'institutions représentatives pluralistes dans un régime qui n'entend pas se départir vraiment de son caractère autoritaire : leur évolution est toujours incertaine, parce qu'elle dépend d'une multitude d'acteurs qui peuvent penser que la poursuite de leurs intérêts personnels ne les place pas nécessairement en situation d'opposants alors qu'elle complique la vie des gouvernants autoritaires qu'ils sont censés soutenir et leur fait entrevoir la faiblesse de leur position qui est de dépendre malgré tout d'élus poursuivant des intérêts particuliers.

### **LES RISQUES DU « LIBERALISME »**

Le « libéralisme » démocratique comporte ainsi des risques pour les régimes autoritaires. Ceci est évident dans le cas du Maroc. Si le roi Hassan II n'a cessé d'être l'acteur dominant de la vie politique, il a dû néanmoins concéder aux « démocrates » de nombreux changements pour parvenir à ses buts. La suspension de la vie constitutionnelle en 1965 constitue, certes, une action foncièrement hostile au système représentatif mais la constitution de 1972 comme les réformes constitutionnelles de 1992 et de 1996 témoignent du renforcement du caractère « démocratique » du régime. Bien sûr, ce renforcement n'empêcha pas le roi de demeurer l'acteur dominant de la vie politique mais il est clair que celui-ci concédait, à chaque étape, des gains aux « démocrates » qu'il n'eut sans doute pas concédés s'il était vraiment demeuré seul maître du jeu. La nomination, en 1998, d'un ancien opposant – condamné à mort – comme premier ministre témoigne de cette ambivalence : certes, le roi parvient à contraindre l'opposition à se soumettre à son *leadership* (puisqu'elle

accepte d'accéder au gouvernement sans avoir réellement gagné les élections) mais, en même temps, il admet (implicitement) la nécessité de l'inclure avec les valeurs qu'elle a promues afin de maintenir sa position. Cette nécessité a même poussé le roi à augmenter l'offre faite à ses opposants, puisqu'il a accepté de choisir le premier ministre parmi eux alors qu'il ne comptait pas le faire initialement. Ce choix résulte d'une contrainte contextuelle et non d'un dessein : dès lors que sa première proposition (venir au gouvernement sans disposer de la « primature ») avait finalement été repoussée, il devait en quelque sorte offrir davantage pour parvenir à ses fins. Ce qu'il a accepté alors était parfaitement conforme à la logique du système représentatif : le premier ministre est l'homme de la majorité parlementaire et non celui du Chef de l'État (même si l'une peut soutenir l'autre). Bien sûr, on pourra affirmer – et, à vrai dire, non sans quelques raisons – que le gouvernement d'alternance n'a guère promu le changement (Ferrié, 2001) mais, qu'en revanche, le souverain devint alors plus fort que jamais puisqu'il ne comptait désormais presque plus d'opposants. Toutefois, c'est bien la hiérarchie des principes « démocratiques » qui a servi de référence à la négociation politique entre le roi et les opposants. Le « nouveau règne » s'est aligné sur cette référence, de sorte que, même si rien n'a sensiblement changé dans la possession du *leadership*, les modalités de son exercice se sont considérablement transformées.

Une transformation évidente réside dans la nette complexification de la vie publique et de l'activité politique, depuis l'adoption de cette référence et la mise en place d'une « alternance » gouvernementale. Si l'opposition est devenue majorité, l'ancienne majorité n'est pas vraiment parvenue à devenir une opposition réelle et encore moins une opposition efficace ; en revanche, la contestation du gouvernement s'est déplacée à l'intérieur des partis de la majorité eux-mêmes, et notamment au sein de la formation du premier ministre, l'UNFP, poussant ainsi la direction de ce parti à envisager la constitution de courants, c'est-à-dire à instaurer une forme de démocratie interne. Dans le même temps, la difficulté de la nouvelle majorité à entreprendre et à mener à bien des réformes économiques et sociales lourdes a conduit une partie de la gauche « radicale » à entrer dans une dynamique d'unification, afin de doter la coalition gouvernementale d'une force réformatrice modérée mais ferme sur les principes (Herzenni, 2001). Cette dynamique a impliqué l'abandon de l'option révolutionnaire et la marginalisation des groupes qui n'y ont pas consenti. Du côté des « libéraux », l'ancien président de la confédération patronale marocaine – la CGEM – a entrepris de créer un parti tout à la fois « libéral » et « social », également ferme sur les principes démocratiques. C'est ainsi que l'« alternance », mise en place par la négociation politique plutôt qu'issue des urnes (El Mossadeq, 1998), mais néanmoins par référence au fonctionnement normal d'un régime démocratique, a entraîné une reconfiguration de l'activité politique. D'une certaine manière – et conformément au mécanisme du « cercle vertueux » – le changement institutionnel, quelque modéré qu'il ait

été, a introduit un changement dans l'attitude des acteurs et a suscité de nouveaux engagements. Ceci, bien sûr, ne permet pas d'assurer que la « libéralisation » du régime autoritaire marocain sera exempte de « délibéralisation », au sens où l'entend Eberhard Kienle (2001) ; toutefois, plus la « démocratisation » de la vie publique s'accroît, plus les repères dont disposent les acteurs deviennent presque inévitablement des repères « démocratiques », brouillant l'identité de la composante autoritaire du régime et laissant plus d'autonomie aux ajustements circonstanciels des protagonistes. De sorte que – pour reprendre la formulation de Thomas (1927) –, si les acteurs définissent la situation actuelle du Maroc comme réellement « démocratique », alors cette définition sera (probablement) réelle dans ses conséquences.

De ce point de vue, la situation égyptienne peut paraître particulièrement éloignée de la situation marocaine : il ne saurait, par exemple, y être question d'une alternance gouvernementale parce que le président de la République doit être désigné par les deux tiers au moins des membres de la Chambre du peuple (*maglis al-sha'b*), ce qui implique que le parti présidentiel doit directement contrôler (au moins) les deux tiers des sièges du Parlement. Dès lors, il est impossible d'envisager un gouvernement d'« alternance » – tout au moins un gouvernement d'alternance fondé sur une majorité alternative – puisque ce gouvernement ne pourrait s'appuyer sur aucun autre parti que le parti du pouvoir. L'architecture constitutionnelle égyptienne est donc loin de rendre possible ou même envisageable une « libéralisation » comparable à la libéralisation marocaine. Il est, au contraire, impératif que les gouvernants y conservent la majorité parlementaire nécessaire à la maîtrise de la désignation du chef de l'État et que cette majorité repose sur un seul parti, afin d'éviter l'incertitude inhérente à la nécessité d'avoir à négocier avec d'autres organisations poursuivant d'autres intérêts. Il en découle que les élections sont falsifiées. Cette falsification dénote paradoxalement l'empire (sinon la force) de la référence démocratique puisque ceux-là même qui en dénaturent par dessein et cyniquement la mise en œuvre ne peuvent pourtant pas s'en passer – ou croient ne pouvoir s'en passer – pour asseoir leur pouvoir. De plus, cette falsification comporte au moins deux risques. Le premier est inhérent à la complexité même de l'organisation et du truquage d'un scrutin et le second à la juridiction contrôlant les élections qui, pour diverses raisons, jouit d'une indépendance réelle vis-à-vis des gouvernants.

Si l'on peut résumer rapidement le fonctionnement des élections en Égypte, on dira que le choix des candidats y est relativement libre (en ce sens qu'il n'est pas centralisé, à l'exception bien sûr des sièges destinés à certaines personnalités) mais que le choix du parti ne l'est quasiment pas (à l'exception, toutefois, du nombre de sièges nécessaires au maintien de l'apparence d'un régime pluraliste). En effet, le truquage du vote intervient principalement afin d'éliminer des opposants (notamment les « islamistes ») ou de soutenir certaines personnalités (des membres éminents du régime ou des hommes d'affaire que

celui-ci entend coopter). Pour le reste, les candidatures sont libres au bénéfice des candidats indépendants (c'est-à-dire des candidats qui ne sont pas présentés par un parti politique). Ces candidats sont des personnalités réellement indépendantes, des membres du parti au pouvoir non présentés par celui-ci ou des membres d'autres partis. Lors des élections législatives de 2000, les indépendants représentaient environ la moitié des élus à la Chambre du peuple alors que le parti au pouvoir, le PND, ne comptait que 35% d'élus, c'est-à-dire une minorité. La plupart des indépendants ont cependant adhéré au PND, permettant à ce parti de contrôler 85% des sièges du Parlement. Cette situation peut paraître étonnante mais répond à une rationalité certaine : une majorité d'électeurs souhaite sanctionner le parti au pouvoir sans perdre le bénéfice qui accompagne le fait d'avoir comme représentant un membre de ce parti ; la meilleure façon de concilier deux buts si évidemment contradictoires consiste à voter pour un candidat indépendant qui infligera une défaite au représentant du PND et rejoindra ses rangs, permettant à ses électeurs de bénéficier d'un intermédiaire auprès de l'administration (Ben Nefissa, Ferrié et Arafat, à paraître). De ce point de vue, les électeurs gardent (jusqu'à un certain point) la possibilité de choisir les hommes, même s'ils sont dépossédés du choix des programmes politiques.

La contrepartie de ce truquage, somme toute (relativement) subtil, est que le contrôle du parti sur ses membres et sur ses élus n'est pas complet, les choix politiques d'une part de ceux-ci étant inévitablement commandés par des desseins *extrinsèques* aux intérêts stricts du régime. En général, toutefois, ces intermittences de l'obédience ne sont pas dangereuses pour sa pérennité, du moins en dehors des situations de crise ; en même temps, elles suggèrent que, précisément en cas de crise, maintes recompositions s'avèreront possibles (voire aisées), lesquelles ne seront pas nécessairement favorables aux gouvernants autoritaires, l'implication par la cooptation (ou par l'obligation d'être cooptés) n'impliquant tout simplement pas l'engagement des cooptés vis-à-vis du régime autoritaire. L'obédience incertaine des « indépendants » cooptés rendrait la position des gouvernants relativement inconfortable si ceux-ci ne pouvaient pas être intégrés à leur parti. En effet, des « indépendants » indépendants pourraient toujours en arriver à se rassembler. Or, pour que de tels indépendants existent, il suffirait que la Haute Cour constitutionnelle, qui est déjà à l'origine de leur existence – elle a annulé deux fois des élections législatives au prétexte que la loi électorale violait les droits des citoyens en n'autorisant pas de candidatures en dehors des listes présentées par les partis politiques (Bernard-Maugiron, 2000) –, rende une décision interdisant le changement d'étiquette après l'élection. La présence de la référence démocratique dans des régimes foncièrement autoritaires ne peut donc pas être simplement conçue comme un trompe-l'œil ; au contraire, cette référence comporte des risques réels pour les gouvernants.

## CONCLUSION

Ce que je suggère, ici, est donc que l'adoption d'institutions démocratiques comporte, pour les gouvernants autoritaires, des risques découlant du fait que ces institutions sont des dispositifs circonscrivant des situations et non des formes plaquées sur des situations définies préalablement. En d'autres termes, si un régime autoritaire se donne des institutions « démocratiques » – et même s'il œuvre continûment à les falsifier –, son dispositif se modifie nécessairement. Cette modification entraîne une modification des perceptions des acteurs. Jusqu'à un certain point, et pour peu que les gouvernants autoritaires ne réagissent pas drastiquement comme ils le firent en Algérie, plus les acteurs – les démocrates et les partisans de l'autoritarisme – croient qu'une « démocratisation » est possible, plus ils œuvrent à la rendre possible (par vertu ou par nécessité) et plus la réalisation crée les moyens de sa réussite. Ce mécanisme est similaire à celui du « cercle vertueux » dont il constitue en quelque sorte la préface. Il peut être résumé ainsi : l'adoption d'institutions « démocratiques » crée, à plus ou moins court terme, des comportements favorables à la « démocratie ». Il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, d'un dispositif générant les attitudes conformes à ses conditions de félicité. De sorte que, si l'on ne sait pas trop encore à quoi les « libéralisations » peuvent conduire, il semble évident que la seule façon de faire pour qu'elles conduisent à quelque chose est d'agir en fonction de cette fin. De ce point de vue, l'activité des démocrates demeure toujours nécessaire à la réalisation de la démocratie, même s'il faut se résoudre à admettre que ce qui l'impulse ne réside ni dans la vertu de ses partisans, ni dans celle des gouvernants ; ce qui impulse la démocratie réside avant tout dans la vertu des dispositifs.

La libéralisation des régimes autoritaires n'est, en effet, pas conçue par ses promoteurs comme devant conduire à la démocratie (puisqu'ils ne veulent surtout pas perdre le pouvoir). En revanche, l'extension de la libéralisation peut entraîner des « dérapages démocratiques », c'est-à-dire créer des conduites démocratiques là où elle ne visait qu'à élargir, moyennant des contreparties plus ou moins substantielles, l'assiette des gouvernants. Ces dérapages ne relèvent pas d'un dysfonctionnement de l'autoritarisme mais, bien plutôt, de la robustesse des institutions démocratiques. Celles-ci sont, en un mot, contraignantes dès lors qu'on les adopte. Les normes démocratiques produisent ainsi des effets du fait même de leur adoption, indépendamment de ce que pensent leurs importateurs. Dans un premier temps, elles impliquent plus qu'elles n'engagent mais précisément la force de cette implication est qu'elle ne requiert pas des âmes convaincues ; elle requiert seulement des acteurs situés dans un dispositif. Sans doute est-ce à cause de cela que la globalisation des normes démocratiques ne peut tout bonnement être considérée comme une opération sans conséquences. Les dispositifs portent avec eux leur mode d'emploi parce qu'ils ne se présentent pas aux acteurs comme des moyens sur lesquels

ceux-ci se prononcent librement, c'est-à-dire comme des contraintes objectivables qu'il leur appartient de reconnaître avant d'agir, mais parce qu'ils déterminent déjà le regard que l'on porte sur eux et parce que les acteurs agissent de l'intérieur même de ceux-ci. En un mot, les actions politiques comme toutes les autres actions sont des « actions situées », c'est-à-dire des actions pour lesquels les contextes sont des repères plutôt que des mises en scène (Fornel et Quéré, 1999). Le décor démocratique des régimes autoritaires n'est donc pas qu'un décor : il est une situation.

## Références bibliographiques

ASHFORD D., 1963, *Political Change in Morocco*, Princeton, Princeton University Press.

BAAKLANI A., G. DENCEUX et R. SPRINGBORG, 1998, *Legislative Politics in the Arab World: The Resurgence of Democratic Institutions*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

BEN NEFISSA S., en coll. Avec A. ARAFAT, (à paraître), *Les élections législatives 2000 en Égypte*.

BERNARD-MAUGIRON N., 2000, « La Haute Cour constitutionnelle égyptienne gardienne des libertés publiques », *Égypte/Monde arabe*, n°2 (n.s.).

DOBRY M., 1995, « Les causalités du probable et de l'improbable. Note à propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale », *Cultures et Conflits*, n°17.

ELSTER J. et alii, 1998, *Institutional Design in Post-Communist Societies : Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press.

FERRIE J.-N., 2002, « Alternance monarchique et désenchantement de l'alternance politique », *Annuaire de l'Afrique du Nord 1999*, Paris, CNRS-Éditions.

FESTINGER L., 1957, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press.

FORNEL M. de et QUERE L. (dir.), 1999, *La Logique des situations*, Paris, EHESS (coll. « Raison pratique »).

KADIRI A., 1972, *La première expérience parlementaire au Maroc (1963-1965)*, mémoire de DES en droit public, Université Mohammed V, Rabat.

KIENLE E., 2001, *A Great Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, Londres, Tauris.

LANDAU J., 1953, *Parliaments and Parties in Egypt*, Tel-Aviv, Israel Oriental Society.

MANIN B., 1995, *Théorie du système représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.

MANIN B., A. PRZEWORSKI et S. STOKES, dir., « Elections and Representation » dans *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

MORLINO L., 2000, « Architecture constitutionnelle et politiques démocratiques en Europe de l'Est », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°s4-5.

EL MOSSADEQ R., 1975, *La première expérience parlementaire au Maroc (1963-1965)*, mémoire de DES en science politique, Université de Paris II.

– 1998, *Les Labyrinthes de l'alternance. Rupture ou continuité ?* Casablanca, Imprimerie Najah El Jadida

SANTUCCI, J.-C., 1985, *Chroniques politiques marocaines*, Paris, CNRS.

VAN DER BOSCH F., 1932, *Vingt années d'Égypte*, Paris, Librairie académique Perrin.

ZARTMAN W., 1964, *Destiny of a Dynasty: The Search for Institutions in Morocco's Developing Society*, Columbia, University of South California Press.