

TABLE RONDE N°4

« LA DÉMOCRATIE RENVERSÉE » UNE COMPARAISON DES ARÈNES DE POLITIQUES PUBLIQUES EN EGYPTE ET AU MAROC¹

Florian KOHSTALL, CEDEJ – IEP Aix-en-Provence

Les régimes arabes, bien qu'ils résistent à la « troisième vague » de démocratisation, ne restent pas à l'écart de l'harmonisation internationale des règles du jeu. La mise en place des commissions pour l'élaboration des projets de réformes politiquement sensibles semble dans l'air du temps dans les régimes autoritaires *et* démocratiques². Les régimes autoritaires arabes, s'ils se réforment "par le haut", font appel à des acteurs représentant les partis politiques, les organisations non-gouvernementales, et le secteur privé pour débattre des chantiers de la réforme. Ainsi, la constitution de commissions et de comités est devenue une pratique récurrente pour élargir le champ de la décision.

La création de commissions et d'autres institutions « pluralisées » n'est pas un phénomène nouveau. Dans le contexte actuel, elle n'est pas à dissocier du discours et de la pratique des organismes internationaux qui présentent la « bonne gouvernance » comme une *Ersatzreligion* d'un État Providence qui aura failli. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la Banque mondiale (BM) et d'autres bailleurs de fond internationaux demandent à leurs clients une gestion transparente et participative de l'aide au développement. S'agissant de programmes de modernisation des systèmes de santé ou de grands projets d'infrastructure, « l'approche participative » dans la gestion des biens publics est présentée comme la *conditio sine qua non* d'une mise en œuvre efficace (Worldbank, 1992; Worldbank, 1996; Santiso, 2001) (Stokke, 1995).

Ce papier analyse l'importation, en contexte autoritaire, d'institutions censées véhiculer la « bonne gouvernance » souhaitée par les experts de Bretton Woods et les différents bailleurs de fond. Afin de mieux comprendre la dynamique d'interaction entre acteurs internationaux et acteurs locaux, il propose une étude localisée des arènes de politiques publiques³ dans deux pays arabes. Dans le cadre de l'élaboration des projets de réforme pour la modernisation de leurs systèmes éducatifs, l'Egypte et le Maroc ont opté pour une « approche participative ». Les gouvernants ont créé des institutions *ad hoc* (la *Commission Spéciale Education-Formation – COSEF* - au Maroc et le *Comité pour l'Amélioration de l'Enseignement Universitaire et Supérieur - CAEUS* - en Egypte) et ont fait appel à différents acteurs non-gouvernementaux : représentants des partis politiques de l'opposition et des ONG,

¹ Version *draft* – article à ne pas citer sans l'avis de l'auteur.

² Cf. par exemple la création de la commission « Hartz » en Allemagne pour la réforme du marché du travail.

³ Le terme « arène » n'est pas à confondre avec le comité et la commission mentionné ci-dessus. L'arène désigne l'espace de rencontre de tous les acteurs intervenant dans le processus de l'élaboration d'une politique publique. Les organismes internationaux comme la BM interviennent par exemple dans cette arène, mais ne font pas partie du comité ou de la commission.

enseignants universitaires et entrepreneurs. Clients de longue date de la Banque mondiale en matière d'éducation, les deux pays ont négocié des projets de réforme avec des acteurs internationaux et locaux et se sont ainsi présenté comme bons élèves de la « bonne gouvernance »⁴.

La négociation des politiques publiques avec les organismes internationaux conduira-t-elle à une ouverture des régimes envers les acteurs sociaux ? Avec la création de ces institutions pluralisées, assisterons-nous enfin à une nouvelle vague de démocratisation dans le monde arabe ? L'enthousiasme des bailleurs de fond d'une part, et la large acceptation du discours sur la « bonne gouvernance » d'autre part, favorisent l'hypothèse d'un transfert relativement étroit des concepts. A leur tour, les défenseurs de la « bonne gouvernance » établissent un lien direct avec la démocratisation (Santiso, 2001). Encore manquent-il des analyses fines de l'application et des effets de la « gouvernance » en contexte autoritaire et en particulier dans les pays arabes.⁵ Une partie de la littérature sur la « société civile » dans les régimes autoritaires suggère que les acteurs non-gouvernementaux forment un « potentiel dormant » dans les pays (Diamond, 1999) (Norton, 1995) (Hegasy, 1997). L'intégration de ces acteurs dans le processus politique constituerait au moins un *challenge* pour les gouvernants. Mais pour certains analystes, qui répugnent à l'hypothèse d'une démocratisation dans le monde arabe, la mise en place de ces comités est simplement une imitation (*imitative institution building*) pour se doter d'une apparence démocratique, sans que ces institutions aient un effet sur les *politics* du pays (Albrecht and Schlumberger, 2004). Quant à la question de la diffusion de la démocratie dans le monde arabe par des organisations internationales, Sheila Carapico attire l'attention sur le fait que ces dernières ont du succès quand il s'agit de construire des réseaux avec des acteurs libéraux locaux, mais l'apport en terme de démocratisation est faible à cause de la monopolisation de l'aide par les gouvernements (Carapico, 2002).

La question est déroutante et nécessite une analyse fine des modes de diffusion et de l'interaction des acteurs. Sur la relation entre la promotion de la « bonne gouvernance » par les acteurs internationaux et la création des comités et des commissions en contexte autoritaire ce ne sont pas seulement des différences entre le discours et la réalité qui apparaissent. La compréhension de l'importation de normes et institutions d'envergure internationale est également déterminée par le niveau d'analyse. Une analyse globale du discours et des programmes de la Banque mondiale conduira probablement au résultat que cet acteur « impose » ces normes sans tenir compte du contexte local. L'approche néo-institutionnaliste aura par contre tendance à négliger l'impact de cette organisation internationale sur les transformations en cours à l'échelle locale (Hassenteufel, 2005).

Sans plaider pour une approche purement interactionniste, cette étude propose de comprendre la dynamique et les effets de la diffusion de la « bonne gouvernance » comme mode de régulation dans différents terrains d'application. L'analyse comparative de l'intervention de la Banque mondiale en Egypte et au Maroc dans le cadre de l'élaboration des projets de réforme se prête ici comme exemple pour mettre en perspective les similitudes et les contrastes dans l'acclimatation à la « bonne gouvernance ». Suite à l'intervention de la BM, les gouvernants

⁴ « Présenter » veut dire que la COSEF et le CAEUS ont fait explicitement référence à la „bonne gouvernance“, valorisation qui était partagée par la BM dans ses rapports d'évaluation cf. (COSEF, 2000) (The World Bank, 2002).

⁵ Abstraction faite de la littérature des experts, les analyses de la gouvernance dans le monde arabe sont encore rares. Pour un regard très générale: (Ben Néfissa, 2000). Pour une critique de la gouvernance appliquée au cas de la contractualisation en France, cf. (Gaudin, 1999)

ont « introduit » l'approche participative et crée des institutions pluralisées, mais selon des modalités considérablement différentes. Ni l'intervention de la BM, ni l'établissement des institutions pluralisées ne s'effectue de la même façon. Le dispositif de la « bonne gouvernance » est fortement adapté aux contextes locaux.

L'analyse de l'interaction de la Banque mondiale, des gouvernements et des acteurs non-gouvernementaux en contexte local ne s'intéresse pas seulement au *transfert* de la norme de la « bonne gouvernance », mais aussi à sa *traduction* en Egypte et au Maroc (Hassenteufel, 2005). Le papier comprend trois parties. Il débute par une analyse du rôle de la Banque mondiale dans le processus d'élaboration du projet de réforme. L'interaction entre la BM comme principal promoteur de la norme de la « bonne gouvernance » et les acteurs locaux en Egypte et au Maroc démontre comment les *transferts* s'effectuent. Dans un deuxième temps, l'étude propose une évaluation du comité égyptien et de la commission marocaine afin de se rendre compte de la manière dont « l'approche participative » est *traduite* au niveau local dans la définition des politiques publiques. L'évaluation des institutions s'intéresse à leur composition en termes de représentativité et leur autonomie décisionnelle. La troisième partie met en perspective les contrastes entre le comité égyptien et la commission marocaine. Si l'analyse des institutions démontre l'adaptation du dispositif de la « bonne gouvernance » au contexte local, les contrastes devraient en partie expliquer pourquoi ces institutions censées être porteuses d'une démocratisation ne s'autonomisent pas de la logique autoritaire des systèmes politiques. Sur le terrain, la « démocratie » est renversée d'une part par les organismes internationaux dont l'approche de l'aide est plus « pragmatique » que le discours et dont l'action ne va pas sans ambiguïtés. D'autre part, ce sont les pays clients qui renversent la démocratie. Moyennant une marge de manœuvre considérable dans l'acclimatation aux normes internationales, les vecteurs de la démocratisation sont retournés en instruments de reproduction de l'autoritarisme.

PROMOUVOIR LA PARTICIPATION : LA BANQUE MONDIALE ET LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la Banque mondiale et d'autres acteurs internationaux ne prescrivent pas seulement des stratégies strictement sectorielles pour la modernisation des systèmes éducatifs dans les pays en voie de développement, mais formulent également des recommandations concernant les processus de prise de décision. Réagissant à l'inefficacité, voire aux « effets pervers » des programmes d'ajustement structurel, la Banque exige l'application de la « bonne gouvernance » comme moyen adéquat de définition et de mise en place des réformes sectorielles. Dans l'optique d'une maîtrise efficace des programmes, la BM recommande une gestion transparente et participative et demande l'implication des *stakeholders* dans le processus de décision.

La promotion de cette « approche participative » dans la gestion des politiques publiques n'est pas sans ambiguïtés. La diffusion de la « bonne gouvernance » est chargée d'enjeux idéologiques et s'il est présenté comme recette de la démocratisation, il ambitionne aussi la promotion d'une économie de marché à l'échelle globale (Guilhot, 2000). L'ouverture du processus politique en direction des acteurs non-gouvernementaux ne vise pas seulement les associations, mais aussi le secteur privé et les organisations internationales, eux-mêmes promoteur d'une libéralisation des marchés. Soulignons que « *stakeholders* » est un terme avec une acception très large qui désigne tous les intervenants (producteurs et consommateurs) dans le secteur.

En ce qui concerne le succès ou la faillite du transfert du concept de la « bonne gouvernance », se pose la question de la façon dont la BM ancre les normes de la conduite des politiques publiques en général et « l'approche participative » en particulier dans les différents pays. Vu la variété des contextes locaux, il ne s'agit pas seulement de savoir quelle stratégie emploie la BM dans le processus de négociation, mais aussi comment les différents acteurs nationaux interagissent avec cette institution. L'analyse de l'intervention de la Banque mondiale dans la réforme de l'enseignement supérieur en Egypte et au Maroc que nous proposons s'intéresse à la fois aux ressources que la Banque met en jeu et aussi à l'usage qu'en font les acteurs locaux. Le fait que l'introduction de « l'approche participative » soit un critère pour l'attribution des crédits semble une condition nécessaire mais non suffisante pour son application au niveau national. D'autres ressources sont mises en jeu dans la diffusion des normes, qu'il s'agisse de l'expertise, de la légitimité, ou simplement du pouvoir (Hassenteufel, 2005).

Egypte : une coopération étroite mais silencieuse

À en juger par la quantité de projets touchant le secteur éducatif pendant la dernière décennie, l'Egypte pourrait faire figure de prototype du bon client de la Banque mondiale. Le gouvernement a successivement négocié trois crédits avec la BM pour le financement de la réforme de l'enseignement primaire (projet EEEP 1996), secondaire (projet SEEP 1999) et supérieur (projet HEEP 2002)⁶. Etant un des organismes internationaux les plus actifs dans ce secteur, la BM a ancré « l'approche participative » dans la gestion des réformes éducatives de façon incrémentale. Elle a demandé au gouvernement d'accorder une place importante au public concerné (professeurs, élèves, parents) dans le processus de mise en œuvre de chacun des projets (EEEE, SEEP, HEEP). La réforme de l'enseignement supérieur (*Higher Education Enhancement Project*) est pourtant le premier projet où la BM avait insisté pour associer les acteurs non-gouvernementaux au moment de l'élaboration (The World Bank, 2002).

Suite aux négociations avec la BM, le Ministre de l'Enseignement Supérieur, Moufid Shehab, a formé juste quelques mois après sa désignation en 1997 un comité pour l'élaboration d'un projet de réforme de l'enseignement supérieur. Le comité regroupait les représentants des différentes institutions administratives intervenant dans le secteur de l'enseignement supérieur, mais aussi des professeurs et des entrepreneurs. Le comité organisait des consultations avec des enseignants et des étudiants et adoptait son programme lors d'une grande conférence nationale en février 2000 en présence de deux mille participants.

La présence de la Banque mondiale n'était certainement pas la seule variable à l'origine de la création du comité, mais une étroite collaboration faisait d'elle un interlocuteur privilégié du ministre. Trois facteurs favorisaient la proximité entre BM et ministère. Une *expérience partagée, couronnée de succès*, le *transfert d'expertise* et la présence d'*intermédiaires*. La BM était déjà impliquée dans la gestion de projets pour la réforme de l'enseignement primaire et secondaire et dans un troisième projet pour la réforme des facultés de formation des ingénieurs. Le succès de ce dernier projet avait convaincu la Banque à soutenir une réforme globale de l'enseignement supérieur.⁷ La préparation concertée de ce projet de réforme était facilitée par nombre d'intermédiaires. L'ingénieur Mohsen El Mahdi Said semble

⁶ EEEP: Education Enhancement Project, SEEP: Secondary Education Enhancement Project, HEEP: Higher Education Enhancement Project

⁷ Entretien avec un responsable ministériel, Le Caire, avril 2003

emblématique de ce que Dezalay et Garth appellent les « entrepreneurs de la globalisation » (Dezalay and Garth, 2002): Professeur à la Faculté pour la Formation des Ingénieurs à l'Université du Caire, Said a participé au projet de réforme de ces Facultés. Il était conseiller de l'USAID et de la Banque mondiale avant de passer au Ministère de l'Enseignement Supérieur. Avec son article sur l'état de l'enseignement supérieur, il a écrit le scénario de la réforme de l'enseignement supérieur actuellement en cours (Elmahdy Said, 2001). Mohsen El-Mahdi Said reste jusqu'à ce jour l'interface principale dans les négociations entre la BM et le ministère. Suite à ses passages professionnels à l'USAID et la BM, il disposait de l'expérience et du réseau de connaissances pour élaborer au sein du ministère un projet de réforme qui serait accepté par la Banque. En contrepartie, il a organisé au sein du ministère les procédures nécessaires pour que le projet corresponde aux conditions de la BM. Ces procédures comprennent entre autre la création du comité, l'organisation des différentes conférences et la participation aux conférences internationales et missions d'études financées par la Banque mondiale. Même si la BM n'a pas directement participé aux travaux du comité, elle a « accompagné » le processus de l'élaboration de près. Finalement, la Banque a « cadré » le projet de réforme quand elle a accordé en 2002 son financement aux 12 des 25 projets présentés par le CAEUS qui rentrent dans leurs finalités de soutien. Faute d'autres ressources financières étatiques, ces projets sont aujourd'hui les seuls à être mis en œuvre.

La BM a ainsi étroitement collaboré avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur dans toutes les phases de l'élaboration du projet et continue de le faire dans le processus de la mise en œuvre. Son rôle dans la création du CAEUS et dans l'ancrage de « l'approche participative » dans le processus d'élaboration fut prépondérant. Selon un responsable ministériel, la création du CAEUS était étroitement liée au discours de la Banque mondiale sur la « bonne gouvernance », car il fallait remplir les conditions pour l'attribution du crédit.⁸ Cette étroite collaboration de la part du Ministère avec un organisme international est d'autant plus énigmatique, qu'il existe en Egypte une très forte résistance contre toute intervention étrangère. L'enseignement est un des secteurs qualifiés de priorité nationale et considéré comme un « domaine réservé » qu'il faut protéger de l'ingérence extérieure. Cela explique peut-être pourquoi cette réforme et l'intervention de la Banque mondiale n'ont jamais fait objet d'une large publicité.

Maroc : la Banque comme « arbitre »

L'analyse du rôle de la Banque mondiale au Maroc révèle une image contrastée par rapport à son rôle en Egypte. Ses actions font objet d'une publication intense, même si la coopération avec l'administration marocaine n'était jamais aussi directe. La BM n'a pas directement participé au processus de l'élaboration de la réforme de l'enseignement et sa présence dans l'arène de la politique éducative ne s'inscrivait pas dans un processus de négociation d'un crédit.⁹ La Banque dispose dans le royaume également d'*intermédiaires* et effectue un *transfert d'expertise*. S'intéressant à l'ancrage de l'« approche participative », il est néanmoins important d'insister sur quelques particularités du cas marocain.

La création de la COSEF n'est pas à dissocier d'un long processus de tractations entre le Palais et les partis de l'opposition durant les années quatre-vingt-dix. Créée en février 1999

⁸ Entretien avec un responsable ministériel, Le Caire, mars 2005.

⁹ Ce n'est qu'en 2005, cinq ans après la présentation du projet, que la Banque a accordé un crédit pour la réforme de l'enseignement primaire.

par le roi Hassan II, la COSEF regroupait pour la première fois des représentants de tous les partis politiques marocains. La décision du roi de fonder cette institution pour établir un « consensus » autour des principales orientations intervenait juste un an après la création du gouvernement d'*alternance*, dirigé par le *leader* historique de l'opposition Abderrahmane Youssoufi. Si la COSEF n'avait probablement pas vu le jour sans l'arrivée aux affaires des anciens partis d'opposition, la prise en charge du dossier gouvernemental par A. Youssoufi était également liée à la mise sur agenda de réformes sociales.¹⁰

A son tour, la Banque mondiale a fortement contribué à la mise sur agenda de la question sociale et de la réforme de l'enseignement (Kohstall, 2002). Son rapport de 1995 – quatre ans avant la création de la COSEF au moment où A. Youssoufi dirigeait encore l'opposition – n'avait pas seulement déclenché un nouveau débat sur la crise de l'enseignement, mais a également ouvert la voie à la création de la COSEF. Ce rapport sur l'état de l'enseignement et les défaillances de l'administration marocaine fit l'objet d'une publication inhabituelle (Santucci, 1995). D'abord reproduit dans l'organe officieux du Palais, *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, le roi présenta ensuite le rapport lors de l'ouverture de la session parlementaire appelant les partis d'opposition à suivre ses choix politiques. La publication du rapport qui recommandait la décharge de l'Etat dans le financement de l'enseignement public, l'introduction des frais de scolarité et la limitation de l'accès à l'université – donnait au roi l'occasion de rejeter les revendications réformistes de l'opposition (Debbagh, 1996).

Mais le rapport était également une ressource de mobilisation pour l'opposition. Si les recommandations de la Banque ne correspondaient pas à la volonté de l'opposition de maintenir le libre accès et l'enseignement gratuit, la liaison des défaillances du système éducatif à celles de l'administration discréditait le roi. Le rapport appelait également à un renouveau de la gestion des affaires publiques et une approche participative en matière de réforme (Worldbank, 1995) – autre revendication principale de l'opposition. L'opposition qui tenait jusqu'alors la BM responsable de la dégradation du système éducatif, provoqué par l'austérité financière des programmes d'ajustement structurel, saluait maintenant l'intervention de la BM, car elle confrontait le roi aux défaillances de la politique gouvernementale.

Avec le rapport sur la crise de l'enseignement et de l'administration, la BM avait pour un moment assumé le rôle de l'arbitre, fonction revendiquée par le roi. Le rapport se prêtait pour les deux partis (le Palais et les partis d'opposition) pour demander un changement de la politique gouvernementale, ce qui conduisit - parmi d'autres facteurs - au « rapprochement » et au « partage des tâches » consolidé dans la formation du gouvernement d'*alternance* en 1998.

Ainsi, la COSEF est surtout un produit de l'*alternance* et des enjeux de pouvoir qui accompagnaient cette transformation. La Banque mondiale a néanmoins joué un rôle important avec des « dépenses » relativement faibles. Avec la publication du rapport, elle se positionnait comme « voix objective et neutre » dans la lutte entre le Palais et l'opposition autour de la définition de la politique éducative. Elle gagnait une reconnaissance importante parmi tous les acteurs représentés plus tard dans la COSEF et les « recettes » de la BM servaient en quelque sorte comme feuille de route des négociations, s'agissant aussi bien de la libéralisation de l'enseignement que de « l'approche participative » (Kohstall, 2002).

¹⁰ Effectivement, le roi n'était pas à l'écoute des revendications constitutionnelles de l'opposition, de mettre en place les modalités pour la formation d'un gouvernement fidèle à la représentation parlementaire. Youssoufi justifiait alors la prise en charge du dossier gouvernemental avec l'émergence des problèmes sociaux auxquels était confronté le royaume.

Les contrastes révélés par l'analyse de l'intervention de la Banque mondiale et de l'ancrage de l'approche participative au Maroc et en Egypte démontrent deux choses. D'une part, l'étude fait apparaître la variété des ressources mises en jeu par la Banque mondiale. En Egypte, la BM est plutôt présente avec expertise et financement, au Maroc elle gagne de la légitimité avec son rapport. D'autre part, la comparaison démontre comment le rôle de la BM est déterminé par la constellation et les actions des acteurs locaux. En Egypte, le ministère a collaboré directement avec la Banque sans en faire une affaire publique. Au Maroc, la publication du rapport n'interpelle pas seulement le Palais, mais aussi les partis d'opposition qui en font usage de ressource. Dans les deux cas, la Banque a contribué à l'ancrage de « l'approche participative » et est en partie à l'origine de la création d'institutions pluralisées. Mais plus qu'une imposition, la création de ces institutions semble bienvenue par les acteurs locaux. Dans la deuxième partie, nous allons maintenant illustrer comment « l'approche participative » s'est traduite localement.

LES LIMITES DE LA PLURALISATION : REPRÉSENTATION ET AUTONOMIE DANS LES FORUMS DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE

Il est apparu dans la première partie, que la promotion de la « bonne gouvernance » est fortement déterminée par les stratégies et la constellation des acteurs locaux. La deuxième partie s'intéresse maintenant à l'inscription de « l'approche participative » dans le contexte local. Avec la création de la COSEF et du CAEUS, le Maroc et l'Egypte ont introduit « l'approche participative » dans l'élaboration des politiques publiques. L'analyse de la composition et du rôle qu'ont joués ces institutions dans le processus de réforme montre les limites de la pluralisation dans les deux pays. Dans le processus de *traduction* en institutions locales, « l'approche participative » est sujette à des enjeux politiques et la tractation entre les différents acteurs locaux. Le souhait de la BM d'intégrer des *stakeholder* dans le processus de décision semble effectivement pouvoir produire des résultats très divers.

La pluralisation en Egypte : une représentation sectorielle à portée limitée

La création des comités ne présente guère une nouveauté de la politique égyptienne. Ce qui est remarquable c'est la densité de la constitution de canaux parallèles de décision. Du Haut Conseil pour les Femmes, dirigé par l'épouse du président Susanne Moubarak, jusqu'au Haut Conseil pour les droits de l'Homme, présidé par l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies, Boutros Boutros Ghali, l'Etat a mis en place un nombre de structures permanentes chargées des sujets politiquement sensibles. S'ajoute à cela de nombreux comités créés *ad hoc* pour l'élaboration des projets de réforme. Certainement, ces institutions ne sont pas comparables, car elles disposent de degrés d'autonomie différents, se caractérisent par des compositions variables et sont plus au moins efficaces en ce qui concerne l'élaboration des politiques publiques. L'analyse proposée ici du Comité pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (*lagna li at-tatweer at-taalim al gamei' wa al-'ali*), créé en 1998 par le Ministre de l'Enseignement Supérieur Moufid Shehab, semble néanmoins pertinente pour un nombre d'entre eux sachant que la mise en place d'institutions hors du cadre constitutionnel est devenu une pratique récurrente en Egypte.

Censée élaborer un projet de réforme pour l'ensemble du secteur de l'enseignement – concernant les universités publiques, les universités privées et étrangères, les institutions supérieures de formation technique et l'université Al Azhar – la composition du comité faisait preuve d'une pluralisation limitée. Le CAEUS consistait en une instance principale, le Comité national, et de six sous-comités regroupant 83 membres. Le Comité national comprenait 25 membres. Il était dominé par l'administration étatique représentée par 10 membres. À cela s'ajoutaient 11 représentants des universités (huit des universités publiques, deux représentants des universités privées, un représentant d'un institut supérieur de technologie) et 4 entrepreneurs. La composition suivait une triple logique de représentation. Premièrement, le comité devait regrouper les entités étatiques travaillant dans le secteur de l'enseignement supérieur avec l'objectif d'élaborer un projet cohérent dont la mise en œuvre serait suivie par toutes les institutions de l'administration. Deuxièmement, l'objectif était d'intégrer les différents établissements du secteur de l'enseignement supérieur dans le but d'associer les récepteurs de la réforme au processus. Troisièmement, le comité accordait une place relativement importante au secteur privé, représenté par les entrepreneurs, un indicateur de la volonté de mieux lier l'enseignement supérieur avec le marché de travail et pour encourager le secteur privé à contribuer au financement de la réforme.¹¹

Répondant ainsi aux demandes de la Banque mondiale d'intégrer le secteur privé,¹² le comité était loin d'associer la « base » du système universitaire au processus de décision. Les membres étaient de hauts fonctionnaires de l'administration, les hauts responsables universitaires et des chefs des grands conglomerats industriels. Les professeurs d'universités associées au processus ont en majorité un statut les liant directement à l'administration étatique. Ce sont des présidents d'universités, des doyens de facultés et parfois aussi d'anciens ministres. En revanche, les jeunes professeurs et les étudiants étaient pratiquement absents dans le comité. Leur association au processus se limitait à des auditions et à la participation à une conférence nationale organisée en février 2000, alors que le projet était prêt à être adopté. Davantage que d'entendre les voix dissidentes, ce rassemblement à grand public avait pour but d'acclamer le projet et de mobiliser la clientèle de la réforme.¹³

La recherche auprès des acteurs exclus est certainement arbitraire, mais elle est la seule façon de démontrer les limites de la pluralisation. Dans le cas égyptien, les intérêts organisés (associations, syndicats, partis politiques) étaient complètement absents du processus de négociation. Doit-on attribuer cette absence à la faiblesse de ces organisations souvent contrôlées par l'Etat – comme le syndicat des enseignants ou les associations estudiantines ? Il semble plutôt que le contrôle montre que ces organisations ne sont pas considérées comme des interlocuteurs légitimes. Le cas de la gestion des partis d'opposition « légaux » par le Parti National Démocrate (PND) est explicatif. Visiblement, « le parti au gouvernement » ne tolère pas de concurrence en matière de politiques publiques. Si la crise de l'enseignement est un thème privilégié pour la presse partisane, le dialogue national (*al-hiwar al watani*) entre le PND et les partis d'opposition est organisé autour des thèmes des réformes politiques comme la loi sur les partis.

Au lieu de s'appuyer sur les intérêts organisés dans l'élaboration du projet, le ministre comptait sur des personnalités censées disposer d'une expertise en la matière. L'absence des partis politiques d'opposition qui forment une petite minorité au Parlement démontre une fois de plus la stratégie du gouvernement et du PND de monopoliser la vie politique.

¹¹ Entretien avec un membre du CAEUS, Le Caire, juin 2004.

¹² Cf. Le discours de Mae Chu Chang, Education Cluster Leader, World Bank: Building on a comprehensive strategy for education reform, in: HEEP Symposium.

¹³ Entretien avec une participante de la conférence, Le Caire, juin 2004

Le comité faisait ainsi preuve de ce qu'on pourrait appeler une représentation « sectorielle » et « personnalisé ». La pluralisation du comité ne va pas au-delà de l'intégration des « experts » et des institutions étatiques administrant le secteur. Le souci de l'intégration se concentre visiblement aux élites sectorielles, un groupe d'acteurs qui ne partage pas nécessairement la vision du PND, mais qui est libre de toute affiliation partisane concurrentielle.

Étant donnée cette représentation, encore faut-il s'interroger sur la façon dont s'élabore le projet pour déterminer l'influence des acteurs intégrés sur la définition de la réforme de l'enseignement supérieur. En deux ans, le comité national et ses six sous-comités élaborèrent une déclaration de principe et un plan d'action qui énumère en 25 projets les mesures à prendre. La déclaration revendiquait l'autonomie financière, pédagogique et administrative de l'université, demandait une démocratisation de l'administration universitaire et plaidait pour une meilleure liaison de l'enseignement aux besoins du marché du travail. Les 25 projets allaient d'une nouvelle législation à l'amélioration de la situation financière des professeurs, du renouveau des curricula jusqu'à l'introduction des nouveaux programmes et de la réforme du système d'accès à l'université à la création des nouvelles universités (Ministère de l'Enseignement Supérieur - RAE, 2000). Certainement retrouve-t-on dans la philosophie et parmi les projets quelques traces de ce que la BM et d'autres acteurs internationaux promeuvent comme recettes pour adapter les systèmes éducatifs à l'échelle globale. Mais le projet est loin de porter la signature d'un seul acteur. Le projet peut être considéré comme le produit d'un travail de *brainstorming*, présentant ainsi la philosophie et les mesures nécessaires pour moderniser l'université égyptienne.¹⁴ Il s'agissait d'une vision relativement exhaustive dont les carences ne vont apparaître que lors du processus de la mise en œuvre.

Malgré l'intégration des *stakeholders* dans le processus de négociation, le projet manquait du soutien politique nécessaire à sa mise en œuvre rapide. Suite à son approbation par une conférence nationale en février 2000, le projet fut renégocié et quelques-unes de ses conclusions rejetées ou simplement négligées. Un projet de loi du ministère prévoyant la modification du statut des professeurs a échoué à cause de la résistance d'un petit groupe de professeurs. Le plan pour l'augmentation des salaires ne pouvait pas être mis en place, car le Ministère de l'Enseignement Supérieur ne disposait pas des moyens financiers. Ni le Ministre des Finances, ni les professeurs ne le soutenaient, mettant ainsi en question la représentativité personnalisée du comité.

Ce n'est qu'en 2003 qu'une partie du projet est mise en œuvre. En 2002, la Banque mondiale a accordé un crédit de 50 millions \$. L'attribution de ce crédit, très modeste par rapport aux coûts réels du projet de réforme, ne constituait pas seulement la première injection financière, mais a eu aussi un effet domino vu que d'autres bailleurs de fond étaient maintenant également prêts à contribuer au projet. Il n'est pas nécessaire d'évoquer que chaque bailleur de fonds sélectionnait parmi les projets ceux correspondant à son domaine d'intervention, contribuant ainsi au découpage du projet. Avec ce soutien financier de l'extérieur resurgissait aussi l'intérêt des dirigeants égyptiens. En septembre 2002, lors de son congrès, le PND a décidé la création d'un bureau politique sous la présidence de Gamal Moubarak, le fils du président. Avec la création de ce bureau politique, le parti se dotait pour la première fois d'un programme politique, dans lequel l'enseignement figurait au rang de secteur prioritaire.

Ces transformations au sein du PND conduisaient à une nouvelle vague de débat autour de la réforme, deux ans après que le CAEUS eût présenté ses conclusions. Les idées ne sont guère nouvelles, mais la discussion apparaît dans un nouveau cadre institutionnel. « L'approche

¹⁴ Entretien avec membre du CAEUS, Le Caire, février 2005

participative » implémentée par la BM et le Ministre de l'Enseignement Supérieur en 1998 avec la création du CAEUS est maintenant réinventée par le PND. Hossam Badrawi, président depuis l'année 2000 du Comité pour l'Enseignement et la Recherche Scientifique au sein du Parlement et proche de Gamal Moubarak, a créé à son tour un comité pour l'enseignement au sein du PND regroupant encore une fois entre 80 et 100 « experts en éducation ».

Le CAEUS, fêté pour son « approche participative », ne faisait ainsi pas seulement preuve d'une représentativité limitée à des hauts responsables de l'administration, de l'université et des entreprises ; son rôle dans la définition du projet éducatif était également limité par le faible soutien politique qui lui était accordé. Le projet national était mis en question jusqu'à ce qu'il soit finalement approuvé par la BM et le PND. Par rapport à ces deux derniers acteurs dominants, le comité était un forum de débat qui a certainement préparé le terrain de la réforme mais qui était loin de la diriger.

La pluralisation au Maroc : une représentation partisane

Comme nous l'avons déjà évoqué, la création de la Commission Spéciale Education-Formation n'est pas à dissocier du contexte politique des années quatre-vingt-dix et de l'apaisement du conflit entre les anciens partis d'opposition et le Palais.¹⁵ En fort contraste avec le comité égyptien, la COSEF était dominée par des représentants des différents partis politiques. La commission se composait de 34 membres dont 14 ont participé en tant que représentants des partis politiques et 8 en tant que représentants des différents syndicats d'enseignants, tous affiliés aux partis politiques. À cela s'ajoutaient deux oulémas, un représentant de la CGEM (Confédération Générale des Entrepreneurs Marocains), trois experts en éducation, un expert juridique, un représentant d'une association d'élèves et trois représentants de la « société civile ».

La sélection des membres par le conseiller du roi et président de la commission, Abdelaziz Meziane Belfkih¹⁶, s'effectuait effectivement selon « le souci d'une 'reconstitution fidèle' du paysage idéologique marocain » (Tozy, 1991). Cette représentation, recherchée pour que chaque organisation politique partage dorénavant les orientations de la politique éducative marocaine, était néanmoins neutralisée par l'imposition de la posture d'experts. Le roi demanda aux membres de faire preuve d'« impartialité et d'objectivité » et insista sur le fait qu'ils étaient sélectionnés en tant qu'experts de l'enseignement. Si la légitimité de la commission et de son projet de réforme vis-à-vis de la société et de l'environnement international dépendait de la légitimité politique des membres, l'imposition d'une posture experte se prêtait comme moyen de surmonter les divergences idéologiques entre les partis politiques et d'arriver au « consensus ». Dans cette perspective, les différentes forces politiques étaient mises sur un pied d'égalité. En effet, indépendamment de leur poids au Parlement, tous les partis politiques étaient représentés par un seul membre. Les partis de l'ancienne opposition alors au gouvernement étaient réduits dans la commission au rang de

¹⁵ La COSEF est juste un exemple très élogieux pour cette pratique de réforme. Des commissions furent créées entre autre pour la réforme du statut personnel (moudawwana), pour la réglementation de l'investissement étranger et pour la réforme juridique. Il convient également de rappeler que des conseils créés au début des années quatre-vingt-dix ont également regroupé différents acteurs politiques. Cf. (Al-Ahnaf, 1994) (Denoeux & Gateau, 1995)

¹⁶ Le choix du technocrate A. Meziane Belfkih, diplômé de l'Ecole Polytechnique de Paris, est symbolique pour ce qu'on pourrait appeler « le retour au gouvernement technocrate à travers des commissions ».

simples groupes d'intérêt. Ainsi est-il important de noter que l'enjeu de la création n'était pas seulement l'élaboration d'un projet de réforme de l'enseignement, mais le rééquilibrage du paysage politique. L'arrivée aux affaires des anciens partis de l'opposition s'accompagne pour ces partis de la « promesse » de résoudre la crise sociale en mettant en œuvre les réformes longtemps revendiquées. La Commission était le premier exemple que le roi continuait à intervenir dans la politique gouvernementale, privant ainsi le gouvernement du dossier social.

La fonction des représentants de la « société civile », déjà marginalisée par les enjeux politiques régissant la constitution de la commission, est également à chercher dans la fonction d'un rééquilibrage des divergences partisans. Certes, Noureddine Ayouche, le président d'une grande organisation d'alphabétisation en Afrique du Nord et Amina Lemrini, la présidente de l'ADFM (*Association Démocratique des Femmes du Maroc*) disposent d'une importante expertise en matière d'éducation informelle et sont censés représenter « les problèmes » des couches jusque-là exclues du système d'enseignement public. Cependant, il s'agissait là de figures de la « société civile » marocaine, ayant acquis un capital politique non négligeable pour le Palais.¹⁷ Leur intégration dans la commission signifiait certainement une ouverture du processus politique, mais elle répondait également à la volonté royale et aux orientations de la BM de « libéraliser » la politique éducative, dans le sens d'une extension de l'enseignement informel et privé ou de la contribution du secteur privé à l'école publique. Avec Noureddine Ayouche et Abdelali Benamour - le président d'un institut d'enseignement privé, également présenté sous l'étiquette de la « société civile » - le roi a trouvé un allié « stratégique » pour contrebalancer les demandes des partis de gauche ou islamistes.

En termes d'efficacité, la commission a bénéficié de la conjoncture politique au Maroc. Les résultats ne furent présentés qu'après la mort du roi Hassan II par son successeur Mohammed VI intronisé en juillet 1999. Pour se positionner en tant que « roi des pauvres », il a accordé une priorité aux réformes sociales et dans le cadre de son orientation legaliste, il a demandé au Parlement de traduire la *Charte Education-Formation* en textes de loi. En avril 2000, les deux chambres ont adopté à l'unanimité huit lois régissant le nouveau système éducatif. A posteriori, les institutions auparavant exclues du processus de négociation (les différents ministères chargés de la politique éducative, le gouvernement et le Parlement) ont ainsi adopté les résultats et furent contraintes à mettre les décisions de la commission en œuvre. Soulignons que la restructuration de l'université n'a commencé que deux ans plus tard en avril 2002 avec un processus d'élection des nouveaux présidents d'universités peu conforme à l'esprit de la Charte.

Avec la création de la *Commission Spéciale Education-Formation*, le Maroc cherchait à se présenter comme bon élève de la « bonne gouvernance ». Mais cette institution – aussi pluraliste soit-elle - ne manqua pas de provoquer des « effets pervers ». Au moment où l'ancienne opposition accédait au pouvoir, cette institution *ad hoc* a marginalisé les institutions constitutionnelles comme le Parlement et le Gouvernement qui ont simplement dû approuver le « consensus ». Plutôt que de renforcer la position de l'ancienne opposition et des acteurs privés et associatifs, la COSEF a cimenté le pouvoir royal, pouvoir qui consiste principalement dans l'arbitrage d'un paysage politique pluralisé.

La traduction de l'approche participative aux contextes locaux conduisait ainsi dans les deux cas analysés à de forts frottements du contenu normatif de la « bonne gouvernance ». Ni au

¹⁷ A. Lemrini est connue pour avoir milité en faveur du Plan d'Intégration de la femme, autre réforme sociale de l'alternance faisant objet d'une mobilisation importante. Noureddine Ayouche est également le PDG d'une entreprise de publicité qui a promu la politique de privatisation au Maroc.

Maroc, ni en Egypte la pluralisation du processus de décision dans le cadre de la création d'institutions *ad hoc* ne semble véritablement renforcer la position des acteurs éloignés du pouvoir. La pluralisation semble limitée aux acteurs peu contestataires, c'est le cas en Egypte, ou bien elle prend la forme d'une dépolitisation dans la mesure où les acteurs contestataires sont affaiblis dans un forum trop pluraliste, comme c'est le cas au Maroc.

NÉGOCIATION MULTI-NIVEAU ET CONSOLIDATION AUTORITAIRE

L'analyse du transfert de l'approche participative par la Banque mondiale et de sa traduction en institutions pluralisées démontre la forte adaptabilité de cette approche aux contextes locaux. À son tour, la comparaison du cas égyptien et du cas marocain met en exergue des contrastes dans les processus de transfert et de traduction. Ces contrastes semblent dus à la *logique autoritaire* propre à chacun des régimes qui détermine l'interaction avec la Banque mondiale et la construction des institutions pluralisées.

Le contraste le plus flagrant entre le comité égyptien et la commission marocaine se situe dans la composition de ces institutions. La *Commission Spéciale Education-Formation* au Maroc se caractérisait par une représentation partisane. La pluralisation du processus politique se limitait aux représentants des partis politiques, des syndicats affiliés à ces partis et quelques figures de la « société civile ». Le comité égyptien se présentait comme exemple probant de « bonne gouvernance » en élargissant le processus de négociation à quelques représentants d'universités et du secteur privé et aux institutions impliquées dans la gestion de l'enseignement. Il était dominé par une représentation sectorielle.

Sachant que l'accès à l'agenda détermine fortement les résultats des *policies*, mais aussi des *politics*, il semble que la sélection des interlocuteurs soit liée aux enjeux politiques et au mode de légitimation propre à chaque régime. La pluralisation partisane au Maroc a depuis longtemps été un moyen pour le roi de se positionner au-dessus du conflit entre les partis politiques et de renforcer son pouvoir en tant qu'arbitre. Dans le cadre de la COSEF, Hassan II a fait de nouveau usage de ce mode de gouvernement pour priver les institutions constitutionnelles (Gouvernement et Parlement d'*alternance*) du dossier de l'enseignement et se présenter comme réformateur. En Egypte, la pluralisation sectorielle de la question éducative et l'exclusion des partis politiques d'opposition semble une caractéristique du système présidentiel égyptien fondé sur l'hégémonie du Parti National Démocrate. Le fait que le dernier soit très soucieux de chapeauter les différentes forces sociales, est illustré par la formation par le parti de son propre comité pour la politique éducative. En présentant l'enseignement comme un intérêt national, le parti a rassemblé les différents « experts » sous sa tutelle.

Plutôt que d'être considérée comme un fait exceptionnel, la pluralisation devrait être jugée comme une pratique récurrente des régimes autoritaires. Mais il s'agit d'un pluralisme limité par les modes de légitimation et les pratiques d'encadrement propre à chacun de ces régimes. Dans cette perspective, la pluralisation n'est pas liée au souci d'une allocation plus efficace des biens publics, mais au mode de *dépolitisation* employé par chaque régime. La marge de manœuvre dans l'acclimatation de la norme de la « bonne gouvernance » réside par conséquent dans l'adaptation de la pluralisation au contexte politique local. Dans les cas analysés, cette pluralisation se conforme aux modes de pluralisation employés par le régime.

D'autres contrastes relevés par la comparaison de l'intervention de la Banque mondiale en Egypte et au Maroc concernent les modalités de cette intervention et son usage par les acteurs locaux. À la forte médiatisation du rapport observable au Maroc répond la coopération silencieuse en Egypte. L'usage de la Banque mondiale par le Palais et les partis politiques tranche avec une intervention auprès du Ministère facilitée par des intermédiaires. Au-delà d'un accès relativement direct dans les deux pays, l'intervention de la BM dépend de la constellation des acteurs locaux. Pour ces derniers, l'intervention de la BM n'est pas seulement une contrainte mais aussi une ressource pour se positionner dans le jeu politique interne.

L'élaboration des projets de réforme en contexte autoritaire ressemble dans sa configuration actuelle à un processus de négociation multi-niveau. Même si ces processus sont peu institutionnalisés, la négociation des projets de réforme entre gouvernants et acteurs internationaux est une réalité depuis l'existence de l'aide au développement. Avec la promotion de « l'approche participative », le cercle de négociation s'est récemment élargi vis-à-vis les acteurs non-gouvernementaux. Mais contrairement à ce que le discours sur la « bonne gouvernance » laisse entendre, l'effet de cette négociation multi-niveau sur les *politics* des régimes autoritaires semble faible. L'interaction avec la Banque mondiale et la création des institutions censées véhiculer la « bonne gouvernance » dépendent du contexte local et des modalités de légitimation employées par chacun des régimes. Un *pluralisme limité* et des modes de *dépolitisation* – deux traits caractéristiques des régimes autoritaires (Linz, 2000) (Camau & Geisser, 2003) – concurrencent la participation et l'émergence des nouveaux interlocuteurs sociaux. La Banque mondiale en tant que promoteur de la « bonne gouvernance » participe même à cette dépolitisation, quand elle attribue aux seuls « experts » le savoir-faire en matière de politiques publiques. Ainsi, il semble que la négociation multi-niveau dans le cadre de l'élaboration des projets de réforme en contexte autoritaire se soit accompagnée du « paradoxe de la faiblesse » (Grande, 1995) : si l'Etat perd de l'autonomie envers l'environnement international, il est toujours capable d'encadrer les groupes d'intérêts internes selon une logique autoritaire qui garantit, au moins actuellement, la stabilité du régime.

BIBLIOGRAPHIE

Al-Ahnaf (M.), "Maroc: Le code du statut personnel." *Monde arabe Maghreb-Machrek* (145), 1994, p.3-23.

Albrecht (Holger) et Schlumberger (Oliver), "'Waiting for Godot': Regime Change without Democratization in the Middle East." *International Political Science Review* 25 (4), 2004, p. 371-392.

Ben Néfissa (Sarah), *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe*, Paris, UNESCO, 2000.

Camau (Michel) et Geisser (Vincent), *Le syndrome autoritaire: Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Presses de Science Po, Paris, 2003.

Carapico (Sheila), "Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World." *Middle East Journal* 56 (3), 2002, p. 379-395.

COSEF (Royaume du Maroc), *La Charte Education-Formation*, Rabat, 2000.

Debbagh (A.), "La réforme du financement de l'enseignement supérieur entre les impératifs financiers et les enjeux sociaux", in: Fondation Bouabid (ed.), *Les enjeux du débat sur la réforme de l'Education Nationale: actes des journées d'études organisées les 8 et 9 avril 1995*, Casablanca, Editions Maghrébines, 1996.

Denoeux (Guilain) et Gateau (Laurent), "L'essor des associations au Maroc: à la recherche de la citoyenneté?" *Monde arabe Maghreb-Machrek* (150), 1995, p.19-39.

Dezalay (Yves) et Garth (Bryant G.), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine. Entre notables du droit et "Chicago Boys"*, Paris, Seuil, 2002.

Diamond (Larry), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.

Elmahdy Said (Mohsen), *Higher Education in Egypt* (manuscript), Cairo, 2001.

Gaudin (Jean-Pierre), *Gouverner par contrat*, Presses de Science Po, Paris, 1999.

Grande (Edgar), "Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen", in: Mayntz (Renate) et Scharpf (Fritz) (eds.) *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, 327-368, 1995.

Guilhot (Nicolas), D'une vérité à l'autre, les politiques de la Banque mondiale, *Le Monde Diplomatique*, septembre 2000, p. 20-21.

Hassenteufel (Patrick), "De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Le déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques." *Revue française de science politique* 55 (1), 2005, p. 113-132.

Hegasy (Sonja), *Staat, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft in Marokko. Die Potentiale der soziokulturellen Opposition*, Hamburg, Orient-Institut, 1997.

Kohstall (Florian), *Politique de réforme d'un régime autoritaire en transformation: Le cas de l'enseignement public au Maroc*. Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, Université Aix-Marseille III, Aix-en-Provence, 2002.

Linz (Juan), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder (Col.), Lynne Rienner Publishers, 2000.

Ministère de l'Enseignement Supérieur (RAE), *Document of the National Conference of Higher Education*, Cairo, 2000.

Norton (August R.) (ed.), *Civil Society in the Middle East*, Brill, Leiden, 1995.

Santiso (Carlos), "International Cooperation for democracy and good governance: Moving towards a second generation.", *European Journal of Development Research* 13 (1), 2001, p. 154-180.

Santucci (Jean-Claude), "L'effet "Banque Mondiale" et la conjoncture économique du Maroc." *Annuaire de l'Afrique du Nord* XXXIV, 1995, p. 701-714.

Stokke, (Olav), *Aid and Political Conditionality*, London, Frank Cass, 1995.

The World Bank, *Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of US\$ 50 to the Arab Republic of Egypt for a Higher Education Enhancement Project*, The World Bank, 2002.

The World Bank, *Governance and Development*. Washington D.C., 1992.

The World Bank, "Les rapports de la Banque Mondiale", *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, 15.10.1995, 3-7.

The World Bank, *Governance: The World Bank Experience*. Washington D.C., 1996.

Tozy (Mohammed), "Représentation / Intercession. Les enjeux du pouvoir dans les 'champs politiques désamorcés' au Maroc". Camau (Michel) (ed.) *Changement politique au Maghreb*. Paris, CNRS, 1991, 153-168.