

ATELIER 10

LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE DANS LE MONDE ARABE EN PERSPECTIVE COMPARÉE : L'ORDRE EN PRATIQUE

Assia BOUTALEB, IEP Paris, CEDEJ
Jean-Noël FERRIÉ, MAE-CEDEJ

L'intérêt qu'ont pu avoir les politistes, dans les années qui précédèrent et suivirent les indépendances, pour les nouvelles institutions politiques mises en place dans les pays du monde arabe (Annuaire de l'Afrique du Nord, 1964) décrut pour se ré-orienter massivement vers les phénomènes politiques dits « par le bas ». Parce qu'aucun changement des régimes en place, aucune inflexion dans leur marche vers l'autoritarisme ne semblait pouvoir provenir ou être suscité par l'action des institutions et des acteurs politiques habituels, on eut tôt fait de poser l'équation de l'inefficacité voire de l'absurdité même des institutions représentatives en situation autoritaire.

Or, s'il est certain que ces institutions sont dévoyées, elles n'en demeurent pas moins contraignantes puisqu'elles organisent effectivement le fonctionnement des pouvoirs publics et de l'activité politique. Dévoyées, en ce sens qu'elles ne reposent pas sur la sanction de l'élection et que les gouvernants ne sont pas en place *pro tempore*, comme le sont les gouvernants dans les régimes démocratiques, mais pour une durée indéterminée, le plus souvent liée à leur longévité biologique. Pour autant, les institutions ne sont pas de simples jeux d'apparence : elles organisent le fonctionnement même de l'autoritarisme dont elles constituent les rouages en même temps que l'assiette.

Les institutions représentatives introduisent une double contrainte : une contrainte institutionnelle dans la mesure où elles concourent à l'équilibre général des institutions autoritaires et imposent, en ce sens, des limites tant procédurales que normatives à l'autoritarisme ; une contrainte dérivée de leur caractère représentatif lui-même qui impose aux représentants de se soucier de leurs « électeurs » et de l'opinion publique, c'est-à-dire, de l'intérieur même d'un régime autoritaire, d'avoir à se préoccuper des « audiences » dans le cours des débats et des travaux parlementaires.

Dans cette optique, l'étude du travail parlementaire, entendue comme étude à la fois de la vie parlementaire elle-même et de l'activité des représentants, présente un intérêt tout particulier pour comprendre le maintien des régimes autoritaires. Elle permet en effet de mettre en avant que ces régimes ne survivent pas par la seule violence, mais par une agrégation de « transactions collusives » (Dobry, 2002), c'est-à-dire, comme l'a souligné Daniel Brumberg (2003), grâce, paradoxalement, à la pluralisation de la vie publique. En effet, les relations liées à l'organisation de la vie parlementaire établissent les gouvernants dans un réseau de dépendances (celui, au moins, des audiences de leurs candidats) dont ils tirent profit, en ce sens que l'assiette de leur régime s'élargit à mesure qu'ils entrent transactionnellement en relation avec différents secteurs de la société.

Le propos de cet atelier est de regrouper des recherches portant sur l'ordre parlementaire, à savoir le déroulement des débats en séance publique (Heurtin, 1999) mais également d'explorer et de rendre compte des autres activités situées comme des

activités transactionnelles avec les autres secteurs. En cela, les recherches s'inscrivent dans un courant analytique qui accorde une importance spécifique aux institutions constitutionnelles et aux contraintes organisationnelles. En somme, il s'agit de prendre les institutions au sérieux, parce qu'elles existent comme contexte indépassable de l'action, parce que, en d'autres termes, les acteurs de la vie politique agissent toujours dans et avec les institutions, quand bien même les manipulent-ils afin d'atteindre leurs buts. Or, dès que l'on admet que les institutions constitutionnelles sont des contraintes contextuelles, il s'ensuit que les acteurs de la sphère politique doivent s'ajuster réflexivement par rapport à elles. Il appartient aux chercheurs de décrire les modalités comme les conséquences de cet ajustement.

Les contributions s'attacheront à discuter des approches théoriques les plus adéquates et des les réinterroger à partir d'études empiriques contextualisées qui porteront sur le détail du travail parlementaire, dans ce qui fait sa particularité : les débats en séance publiques, le travail en commission et les relations avec les « électeurs ». Ces trois activités ne sont pas simplement formelles, si l'on considère qu'elles sont constitutives de l'institution parlementaire et concourent ainsi à l'équilibre général du jeu politique.

PROGRAMME

Introduction : Jean-Noël Ferrié (MAE-CEDEJ)

Interventions synthétiques :

- Assia BOUTALEB, IEP Paris, CEDEJ,
« Les attachés parlementaires : Figures et grammaires du travail parlementaire en Egypte »
- Omar BROUSKY, Faculté de droit et de science politique, Université Mohamed V-Rabat,
« Les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif à travers le travail au sein des commissions parlementaires au Maroc »
- Baudouin DUPRET, CNRS-IFPO, et, Jean-Noël Ferrié, MAE-CEDEJ,
« Préférences et pertinences : analyse praxéologique des figures du compromis en contexte parlementaire, à propos d'un débat égyptien »
- Enrique KLAUS, IEP Aix-en-Provence,
« Les journalistes parlementaires : Attributions et culture professionnelles spécifiques »
- Souhail BELHADJ, IEP Paris,
« Le fait parlementaire en contexte autoritaire : le débat sur la succession à l'Assemblée syrienne »
- Marc VALÉRI, IEP, Paris,
« Les élections du Majlis al-Shûra en Oman en 2003 »

RÉSUMÉS

- Assia BOUTALEB, IEP Paris, CEDEJ,

« Les attachés parlementaires : Figures et grammaires du travail parlementaire en Egypte »

Les attachés parlementaires font partie de ses coulisses, préparent le travail des commissions, sillonnent ses couloirs ...bref, sont partie intégrante de ces autres lieux de l'action au sein desquelles d'autres grammaires, d'autres pragmatiques de l'activité parlementaire s'élaborent.

En suivant les parcours et le travail de différents attachés parlementaires égyptiens, le terrain nous a permis de mettre en exergue deux types de grammaires : celle que nous avons appelée « techniciste » qui déploie ses éléments grammaticaux dans les formes d'une ambition professionnalisante ; et une grammaire plus clientélaire qui déploie les siennes dans les formes d'un discours de l'aide, d'une politique de service social et d'une configuration du « donnant-donnant ». Il peut bien évidemment advenir que les grammaires se recoupent ou du moins que la même personne utilise alternativement ou cumulativement les deux. Ce terrain a également permis de travailler sur les jeux de catégorisation à l'œuvre, que ce soit à propos des activités spécifiques des attachés ou de la manière dont ils sont perçus au sein du Parlement.

■ Omar BROUSKY, Faculté de droit et de science politique, Université Mohamed V-Rabat,

« Les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif à travers le travail au sein des commissions parlementaires au Maroc »

Lieu de rencontre, d'échange, de débat et de collaboration entre deux institutions fondamentales et suffisamment distinctes (le parlement et le gouvernement), les commissions incarnent le régime parlementaire dans toute sa dynamique fonctionnelle. Leur activité peut bien traduire les jeux d'équilibre, les enjeux d'autonomie et les contraintes du « fait majoritaire » qui se retrouvent dans tout système parlementaire.

Mais en réalité, le travail en commission présente, singulièrement, d'autres particularités. Spécialisation, technicité, diversité et esprit de consensus sont les fondements, la raison d'être, de l'activité des commissions. Les clivages politiques, partisans, sont souvent transcendés.

Dans le cadre de notre étude sur le Maroc, nous nous poserons, en premier lieu, la question de savoir de quelle manière le Roi peut orienter, voire conditionner le travail des commissions. En second lieu, nous nous intéresserons plus particulièrement au gouvernement, et aux dimensions liées à son rôle en commission, afin de mieux comprendre la manière et les modalités par lesquelles son action se déploie au sein de ces structures intégrées au parlement ? Ces questions problématiques seront investies dans le cadre d'une identification transversale plus large, mais tout aussi problématique : dans quelle mesure le travail des commissions, lieu de rapports interiorisés mais dialectiques, voire parfois contradictoires, entre les pouvoirs exécutif et législatif, participe-t-il de l'identification du régime politique marocain ?

■ Baudouin DUPRET, CNRS-IFPO, et, Jean-Noël Ferrié, MAE-CEDEJ,

« Préférences et pertinences : analyse praxéologique des figures du compromis en contexte parlementaire, à propos d'un débat égyptien »

L'étude du débat parlementaire qui a eu lieu en Egypte au sujet de la récente loi dit du khu'l sur le divorce permet de montrer, en premier lieu, que la théorie du choix rationnel ne permet pas de décrire la formation des compromis ; ensuite, que la révision des préférences n'implique pas nécessairement de changer d'opinion à la suite d'un débat contradictoire et enfin, que l'approche praxéologique est plus à même de rendre compte de cette dynamique.

■ Enrique KLAUS, IEP Aix-en-Provence,

« Les journalistes parlementaires : Attributions et culture professionnelles spécifiques »

La présence de journalistes dans l'enceinte parlementaire est un des rouages essentiels du principe de représentativité et ce, tant en contexte démocratique qu'autoritaire. Cela étant, l'exigence de publicisation des activités parlementaires diffère sensiblement d'un contexte à l'autre. Au sein du Parlement égyptien, les journalistes se sont constitués en groupe doté d'un président : ils apparaissent dès lors comme des acteurs à part entière de l'institution. Bien plus et au-delà de leurs attributions professionnelles manifestes, l'objet de cette étude porte sur les interactions implicites (transactions collusives) qui se nouent entre journalistes, attachés parlementaires et députés. En effet, il n'est pas rare de voir les journalistes conseiller les députés, les informer sur l'ordre du jour, les forces en présence ou encore la vie parlementaire en soi. A travers ces interactions impliquant un certain degré de promiscuité politique, nous tenterons de dégager les grandes lignes d'une culture professionnelle qui serait propre à ces journalistes, et de sonder les modalités pratiques d'un modelage de représentations professionnelles particulières par effet de rubrique.

■ Souhail BELHADJ, IEP Paris,

« Le fait parlementaire en contexte autoritaire : le débat sur la succession à l'Assemblée syrienne »

Un nombre significatif de régimes du Monde arabe sont de type présidentiel et à pluralisme très limité. Leur organisation consacre, néanmoins, le principe de représentation. Bien souvent, le pouvoir législatif s'incarne dans une Assemblée plus ou moins issue des différentes franges de ces sociétés. Au demeurant, l'étendue des pouvoirs du chef de l'Etat, ainsi que la fréquente insignifiance des questions débattues par les députés conduit l'analyste à considérer l'Assemblée législative comme le parent pauvre de la vie politique de ces pays.

A priori, le système politique syrien n'échappe pas à ce constat et le peu d'intérêt consacré au fonctionnement du pouvoir législatif pourrait probablement se justifier. Aussi modeste soit le rôle de ces institutions représentatives, elles n'ont pas moins contraignantes du point de vue de l'organisation du pouvoir politique. Elles tendent souvent à circonscrire la marge de manoeuvre dont disposent les tenants de l'exécutif et à tempérer l'extrême centralisation de l'élaboration d'une politique et de la prise de décision.

Dans l'objectif de donner quelque pertinence à cette allégation, nous nous proposons de restituer le déroulement d'un débat à l'Assemblée du peuple syrienne sur la succession du Président Hafez al Assad en juin 2000. La constitution prévoit que la candidature du prétendant à la présidence en Syrie doit être approuvée par l'Assemblée. Nous verrons que, sans compromettre le processus de remplacement d'un leader par un autre en

contexte autoritaire, le débat a l'Assemblée a révélé que l'impérieuse nécessité de légitimation du régime contraint les dirigeants à composer avec les membres d'une institution réputée largement mineur.

■ Marc VALÉRI, IEP, Paris,
« Les élections du Majlis al-Shûra en Oman en 2003 »

Les premières élections du Majlis al-Chûrà au suffrage universel, en octobre 2003, représentent l'aboutissement d'un processus progressif d'ouverture du suffrage entamé il y a plus de vingt ans. A travers sa forte visibilité symbolique - qui renvoie, par sa composition notamment, à la chûrà (consultation) traditionnelle au cœur de la doctrine ibadite -, cette chambre occupe une place centrale dans la stratégie de légitimation politique du sultan Qabous.

En l'absence de toute opportunité pour les candidats de faire campagne sur des idées (affiches, rassemblements publics et partis électoraux interdits) ou sur des thèmes transversaux, on assiste néanmoins à une dépolitisation de l'élection, réduite à des enjeux locaux et personnels. Dans la majorité des cas, les citoyens vont massivement utiliser le marqueur identitaire « primordial » (famille élargie, tribu, groupe ethnolinguistique, etc.) pour déterminer leur choix. Pourtant, il serait trompeur de ramener le passage de l'élection au suffrage universel du Majlis à une retribalisation du politique autour des figures de la légitimité traditionnelle. Si le clientélisme est une variable incontournable du processus en cours, il se décline sous d'autres formes, notamment dans la capitale où les anciennes solidarités sont moins prégnantes.

Plus largement, ce qui frappe d'emblée l'observateur, c'est le désenchantement et la frustration avec lesquels les citoyens ont abordé cette consultation unique dans l'histoire de la nation. De ce point de vue, le scrutin d'octobre 2003 a peut-être contribué à montrer l'une des limites majeures du Majlis al-chûrà tel qu'il existe sous sa forme actuelle et, par suite, du rôle politique qui lui a été assignée par les autorités omanaises.