

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES D'AIX-EN-PROVENCE  
ÉCOLE DOCTORALE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES  
UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN  
FACHBEREICH POLITIK- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN  
OTTO-SUHR-INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

**COOPÉRATION INTERNATIONALE ET CONSOLIDATION  
AUTORITAIRE**

**Une comparaison de la politique de réforme en Égypte et au Maroc :  
Le cas de l'enseignement supérieur**

Thèse en *cotutelle*  
Pour l'obtention du grade de Docteur en Science politique

Présentée par  
**Florian KOHSTALL**

Sous la direction de  
Friedemann BÜTTNER et Michel CAMAU

Soutenue publiquement le 17 avril 2009  
Publiée en 2012

**JURY**

Friedemann BÜTTNER, Professeur émérite des universités, Freie Universität Berlin, co-directeur.

Michel CAMAU, Professeur émérite des universités, Institut d'Études Politiques, Aix-en-Provence, co-directeur.

Cilja HARDERS, Professeur des universités, Freie Universität Berlin.

Eberhard KIENLE, Directeur de recherche au CNRS, Le Caire, rapporteur.

Sandrine LEFRANC, Chargée de recherche au CNRS (ISP), Université de Paris X, Maison Max Weber.

Gilles MASSARDIER, Maître de conférences, Université Lumière Lyon-2, École normale supérieure, laboratoire TRIANGLE-UMR 5206, rapporteur.

Mohamed TOZY, Professeur, Université de Provence.

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES D'AIX-EN-PROVENCE  
ÉCOLE DOCTORALE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES  
UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN  
FACHBEREICH POLITIK- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN  
OTTO-SUHR-INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

**COOPÉRATION INTERNATIONALE ET CONSOLIDATION  
AUTORITAIRE**

**Une comparaison de la politique de réforme en Égypte et au Maroc :  
Le cas de l'enseignement supérieur**

*Internationale Entwicklungskooperation und autoritäre Herrschaftskonsolidierung :  
Eine vergleichende Untersuchung der Reformpolitik in Ägypten und Marokko am Beispiel der Hochschulen*

Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades  
im deutsch-französischen Cotutelle-Verfahren

Vorgelegt von:  
**Florian KOHSTALL**

Betreuer: Prof. Dr. Friedemann Büttner & Prof. Dr. Michel Camau

Erstgutachter: Prof. Dr. Friedemann Büttner

Zweitgutachter: Dr. Eberhard Kienle

Tag der Disputation : 17. April 2009 in Aix-en-Provence

Veröffentlicht: 2012 in Berlin

*Tun ist ein Mittel zum  
Träumen  
Betrachtung ist ein Mittel zum  
Wachbleiben  
(Walter Benjamin, undatierte Notizen)*

*Agir est un moyen pour  
rêver  
Observer est un moyen pour  
rester réveillé  
(Walter Benjamin, notes non datées)*

## English Abstract and Keywords

### **International Development Cooperation and Authoritarian Rule: *A Comparison of Higher Education Reforms in Egypt and Morocco***

This doctoral thesis examines the impact of international aid agencies on the reform agenda of North African countries. It analyses and compares the paths of higher education reform (1997-2007) in Egypt and Morocco, using analytical instruments pertaining to new approaches in public policy theory.

For a long time, both countries appeared relatively immune against reform pressure from outside. Still, the analysis of their reform processes shows that the internationalization of higher education has been high on the agenda in both countries. Moreover, the participatory approach – as promoted by international aid agencies like the World Bank as part of its governance agenda – is practised in pushing through unpopular reform measures: In both countries stakeholders from political parties, non-governmental organizations and the private sector took part in the reform process. The establishment of committees and commissions emerged as an important tool for those authoritarian regimes to widen their scope of participation.

It is to be examined how specific instruments, promoted by international organizations and bilateral donors, are integrated into a setting of authoritarian rule. The policy transfer between donors and recipients is relatively smooth as long as it concerns the realm of *policies* and a rather diffuse way towards internationalization through the implementation of foreign reform instruments in the university sector. Modes of transfer grow more subtle when the realms of power and *politics* are affected. This book provides an insight into the way authoritarian rulers adapt international reform demands for their own political settings by providing a detailed analysis of reform commissions and committees, their members and their institutional environment. I shall argue that international aid agencies even provide the necessary support for this process of authoritarian consolidation, albeit non-intentionally and rather as an unintended consequence of their engagement.

The comparison of Egypt's and Morocco's reform processes by means of an analysis of a specific sector (e.g. higher education) serves as a microanalysis to understand how authoritarian regimes work. It also helps to understand the varieties of authoritarian regimes. Morocco was and is able to formulate a more comprehensive reform of its higher education system. The country demonstrates greater flexibility due to its monarchical system and its pluralistic nature. Egypt under Mubarak only applied a piecemeal type of reform, partly due to its rigid form of pluralism in a quasi-one-party system. Still, Morocco's flexibility should not be confused with a greater openness of its political arena. It is linked to a specific pattern of pluralism that is reproduced through the aforementioned reform processes.

### ***Keywords***

Authoritarianism – World Bank – Commissions – International Coopération – Democratisation – Egypt – Higher Education – Experts – Globalisation – Morocco – Policy Transfer – Reform Politics – Public Policy – University Reform

## Résumé général et mots-clefs

### *Résumé*

Malgré l'absence de démocratisation, les régimes autoritaires du monde arabe ne restent pas à l'écart d'une harmonisation internationale des règles du jeu. La gouvernance – *Ersatzreligion* d'un Etat Providence qui aurait failli – est omniprésente dans le discours réformiste. Les régimes autoritaires, s'ils se réforment « par le haut », font néanmoins appel à des acteurs représentant les partis politiques, les associations non gouvernementales, et le secteur privé pour débattre des chantiers de la réforme. La constitution de commissions et de comités est devenue une pratique récurrente pour élargir le champ de la décision. Afin d'illustrer ces nouvelles pratiques de réforme, ce travail étudie les processus de mise sur agenda et de négociation des réformes de l'enseignement supérieur en Egypte et au Maroc. En cours depuis la fin des années 1990 et soutenue par les bailleurs de fonds internationaux comme la Banque Mondiale et l'Union Européenne, la réforme de l'université est considérée comme un chantier-clé pour moderniser l'économie, insérer les pays arabes dans la société globale du savoir mais aussi pour garantir la stabilité politique.

À travers une démarche comparative, notre travail souligne les différences dans les stratégies que l'Egypte et le Maroc mettent en œuvre dans l'élaboration des programmes de réforme. En mobilisant les outils fournis par les approches de l'action publique, notamment les concepts de « transfert » et de « traduction » des politiques publiques, nous proposons de voir comment les acteurs nationaux interagissent avec les organismes internationaux, quels enjeux déterminent les choix des différentes parties au-delà du simple paradigme néo-libéral, et enfin, comment ces réformes contribuent à la réactualisation d'une gouvernance autoritaire. En nous appuyant sur les cas égyptien et marocain nous esquissons différents modèles de gestion autoritaire des biens publics. À travers eux, nous souhaitons contribuer à un renouveau de l'analyse de l'action publique des régimes autoritaires et à une appréhension plus souple de la problématique du changement politique, souvent analysée en termes de démocratisation ou de résistance à la démocratisation.

### *Mots-clefs*

autoritarisme – Banque mondiale – commissions – coopération internationale – démocratisation – Égypte – enseignement supérieur – expertise – mondialisation – Maroc – *policy transfer* – politique de réforme – politique publique – réforme universitaire

# SOMMAIRE

INTRODUCTION	15
Première partie. REFORME ET COOPERATION INTERNATIONALE	52
<i>CHAPITRE I. L'université entre réforme et transformation : les contours d'une politique publique en Égypte et au Maroc</i>	55
<i>CHAPITRE II. « Jamais sans un expert » : coopération internationale et modalités de policy transfer dans les processus de réforme</i>	99
Deuxième partie. REFORME ET RECOMPOSITION	149
<i>CHAPITRE III. La politique de commissions</i>	154
<i>CHAPITRE IV. Le choix des interlocuteurs légitimes et la réactualisation d'un pluralisme autoritaire</i>	183
<i>CHAPITRE V. Débat, logique d'expertise et éléments de dépolitisation</i>	214
Troisième partie. LA POLITIQUE DE REFORME ENTRE ACCLIMATATION AUX NORMES INTERNATIONALES ET CONSOLIDATION AUTORITAIRE	241
<i>CHAPITRE VI. La traduction de la norme internationale : entre banalisation et bureaucratisation</i>	245
<i>CHAPITRE VII. Politique de développement et variantes de l'autoritarisme</i>	271
CONCLUSION	305
BIBLIOGRAPHIE	314
ANNEXES	337
RÉSUMÉ EN ALLEMAND / DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG	357

## TABLE DES MATIÈRES

<i>English Abstract and Keywords</i>	4
<i>Résumé général et mots-clefs</i>	5
<b>SOMMAIRE</b>	<b>6</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>7</b>
<i>Liste des tableaux</i>	12
<i>Liste des fiches d'acteurs</i>	12
<b>Remerciements</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>15</b>
1. <i>Le changement politique dans le monde arabe : une question peu exceptionnelle</i>	18
2. <i>Analyser le fonctionnement des régimes autoritaires à travers l'étude d'une politique sectorielle</i>	21
3. <i>La réforme de l'enseignement supérieur comme exemple d'une politique sectorielle</i>	24
4. <i>Politique sectorielle et régime politique autoritaire</i>	26
5. <i>Une approche inédite du lien entre coopération internationale et consolidation autoritaire</i>	29
6. <i>Comparer la politique de réforme en Égypte et au Maroc</i>	33
6.1. <i>Monarchie et république : des « prérequis » pour la réforme ?</i>	35
6.2. <i>« Transition marocaine », « transition égyptienne »</i>	37
7. <i>Étudier la réforme avec les approches en termes de politiques publiques</i>	40
7.1. <i>Retour à la problématique de la réforme dans le monde arabe</i>	41
7.2. <i>Les approches « occidentales » en termes de politiques publiques</i>	44
8. <i>Remarques méthodologiques sur les enquêtes de terrain</i>	48
<b>Première partie. REFORME ET COOPERATION INTERNATIONALE</b>	<b>52</b>
<b>CHAPITRE I. L'université entre réforme et transformation : les contours d'une politique publique en Égypte et au Maroc</b>	<b>55</b>
<i>Section 1. Le boom des universités privées</i>	56
1. <i>Les trois vagues de création des universités privées en Égypte</i>	56
2. <i>Une réponse à la crise ?</i>	59
3. <i>Une privatisation ?</i>	63
4. <i>Une internationalisation ?</i>	66
<i>Section 2. Le programme égyptien pour la réforme des universités publiques</i>	69
1. <i>L'université publique : de l'enjeu de développement à la sécurisation des campus</i>	71
2. <i>Les origines de la réforme : la mondialisation</i>	75
3. <i>Les instruments pour la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur</i>	78
a) <i>Financer les initiatives du personnel enseignant :</i>	
<i>le « Higher Education Enhancement Program Found (HEEPF) »</i>	78
b) <i>Établir un système de contrôle de qualité :</i>	

le « Quality Assurance and Accreditation Project (QAAP) »	79
c) Revaloriser la formation technique : le « Egypt Technical Colleges Project (ETCP) »	80
d) Former les enseignants : le « Faculty of Education Enhancement Project (FOEP) »	81
4. Une réforme par appel d'offres	82
<i>Section 3. La réforme de l'enseignement supérieur au Maroc</i>	84
1. Aperçu de l'enseignement supérieur au Maroc	84
2. De la crise au programme	87
3. Les mots d'ordre de la réforme	90
4. Une réforme globale	91
a) Un nouveau système pour la nomination des présidents d'université	92
b) Le lancement de la réforme pédagogique	94
<i>Conclusion : Une internationalisation concurrentielle</i>	97
<b>CHAPITRE II. « Jamais sans un expert » : coopération internationale et modalités de <i>policy transfer</i> dans les processus de réforme</b>	<b>99</b>
<i>Section 1. Le rôle des organismes internationaux dans le transfert des politiques</i>	102
1. Mise en réseaux et apprentissage	102
2. Des acteurs internationaux dans le jeu politique national	105
<i>Section 2. La stratégie de la Banque mondiale : une épée à double tranchant</i>	106
1. L'agenda de la Banque mondiale pour la réforme de l'enseignement supérieur	108
2. Réformer les universités, démocratiser la polity, stabiliser la région	113
3. Entre discours réformiste et pratique de négociations	115
<i>Section 3. Égypte : une coopération étroite mais silencieuse</i>	118
1. La généralisation d'un programme pilote	120
2. Les entrepreneurs nationaux de la réforme comme interlocuteurs	122
3. Transfert d'expertise et orientation du débat	127
4. L'accord de prêt ou l'adoption d'un programme « Banque mondiale » avec plusieurs contributeurs	130
5. Une coopération dans les coulisses	132
<i>Section 4. Maroc : la Banque mondiale comme « arbitre »</i>	135
1. Encore un « bon élève »	135
2. Remettre le problème sur l'agenda	137
3. Un apprentissage indirect des instruments de la Banque	139
4. Des bailleurs de fonds entre concurrence et coopération	142
<i>Section 5. Conclusions</i>	144
1. L'impact de la Banque mondiale	144
2. Coopération internationale et élasticité des régimes	146
3. La Banque mondiale comme dispositif d'action publique	147
<b>Deuxième partie. REFORME ET RECOMPOSITION</b>	<b>149</b>
<b>CHAPITRE III. La politique de commissions</b>	<b>154</b>
<i>Section 1. Les commissions et leurs contextes politiques</i>	157
1. La Cosef, le « gouvernement d'alternance » et les politiques sociales à l'heure de la succession au Maroc	157
2. Le Cnaeus et la question d'une éventuelle succession héréditaire en Égypte	161
<i>Section 2. Commissions ici et ailleurs</i>	164
1. Le point de vue de la Banque mondiale	164



2. Les travaux sur les commissions d'études nationales aux États-Unis	166
a) Un moyen de mise sur agenda	166
b) Mobilisation et pacification	167
c) Commissions et « power shift »	169
<i>Section 3. La Cosef et le Cnaeus, des institutions ad hoc</i>	171
1. Caractéristiques institutionnelles	171
2. Sortir les politiques publiques du cadre constitutionnel...	175
3. ...et renforcer le pouvoir central	181
<b>CHAPITRE IV. Le choix des interlocuteurs légitimes et la réactualisation d'un pluralisme autoritaire</b>	<b>183</b>
<i>Section 1. Égypte</i>	185
1. La composition du Comité national : entre représentation sectorielle et élitisme	185
2. Les sous-comités et la Conférence nationale	190
3. La réactualisation d'un pluralisme limité sous le monopole du PND	192
a) Exclure les intérêts organisés...	192
b) ...et intégrer les élites sectorielles	193
<i>Section 2. Maroc</i>	197
1. Un pluralisme partisan	197
2. « Des gens biens », au-delà des paramètres formels de la composition	199
a) Équilibre entre Palais et partis politiques de l'opposition	200
b) Équilibre entre gouvernement et Cosef	202
c) Équilibre avec et au sein de la « société civile »	202
3. Entre rééquilibrage du paysage politique et formes de pluralisme étendu	207
<i>Section 3. Un pluralisme limité sur mesure</i>	209
1. Dynamique de traduction de l'approche participative	209
2. Pluralisme limité et logique de « dépluralisation »	210
3. Une reconfiguration selon les règles du jeu politique	212
<b>CHAPITRE V. Débat, logique d'expertise et éléments de dépolitisation</b>	<b>214</b>
<i>Section 1. Le débat au sein du Cnaeus</i>	217
1. Quand les choses sont préparées d'avance	217
2. Réforme globale et organisation du débat	219
3. Le plan d'action pour la réforme de l'enseignement supérieur	221
4. La mise en œuvre du programme	222
<i>Section 2. Le débat au sein de la Cosef</i>	225
1. Instruments de cadrage : réforme globale et étude	225
2. Jeu de coalition autour de la gratuité et de l'arabisation	228
3. La Charte nationale éducation/formation	230
4. La mise en œuvre du programme	232
<i>Section 3. Expertise et dépolitisation</i>	233
1. La logique d'expertise	234
2. Le consensus comme perfectionnement de l'expertise	237
3. Une formule apolitique de développement	239

**Troisième partie. LA POLITIQUE DE REFORME ENTRE ACCLIMATATION AUX NORMES INTERNATIONALES ET CONSOLIDATION AUTORITAIRE** 241

**CHAPITRE VI. La traduction de la norme internationale : entre banalisation et bureaucratisation** 245

<i>Section 1. La politique des conseils nationaux en Égypte</i>	246
1. Le Conseil national pour les femmes (CNF)	246
2. Le Conseil national pour les droits de l'homme (CNDH)	250
3. Bureaucratisation et monopolisation du discours sur la norme internationale	254
<i>Section 2. Les commissions de réforme au Maroc</i>	257
1. La réforme du statut personnel (mudâwana)	258
2. Les droits de l'homme et l'instance Équité et Réconciliation (IER)	260
3. Les partis politiques comme relais pour la gestion du développement	262
<i>Section 3. Autoritarisme et développement</i>	263
1. Pluralisme et débat	264
2. Pluralisme et développement institutionnel	266
3. Pluralisme et « policy output »	268

**CHAPITRE VII. Politique de développement et variantes de l'autoritarisme** 271

<i>Section 1. Le modèle pluraliste intégratif</i>	273
1. « Le haut » : « neutralité » et suprématie du Palais	274
2. « Le bas » : les partis politiques et le milieu associatif	275
3. Le volet intégratif	278
<i>Section 2. Le modèle monolithique exclusif</i>	279
1. « Le haut » : Président et parti	280
2. « Le bas » : Élités sectorielles, Frères musulmans et « candidats indépendants »	283
3. Le caractère exclusif	285
<i>Section 3. « Le plus haut » : la coopération internationale et les effets d'une négociation multiniveaux</i>	286
1. Aide au développement et contraintes du pluralisme limité	287
2. Maroc : une extension par le social	291
3. Égypte : la priorité à l'économie	295
<i>Section 4. Les limites d'une classification entre république et monarchie</i>	298
1. Une conception monolithique de l'État	299
2. Des régimes politiques stabilisés	301
3. Une internationalisation des recettes autoritaires ?	303

**CONCLUSION** 305

**BIBLIOGRAPHIE** 314

1. Monographies, ouvrages collectifs et thèses	314
2. Articles de revues scientifiques, contributions à des ouvrages collectifs et communications à des colloques	321
3. Documents officiels, sources écrites	331
4. Journaux et sites Internet consultés	335

**ANNEXES** 337

<i>Annexe 1. Commission spéciale éducation/formation (Cosef) : Liste des membres</i>	338
--	-----

<i>Annexe 2. Commission spéciale éducation/formation (Cosef) :</i>	
<i>Équipes technique et scientifique rattachées à la présidence</i>	340
<i>Annexe 3. Commission spéciale éducation/formation (Cosef) : Liste des membres du réseau d'experts</i>	341
<i>Annexe 4. Commission spéciale éducation/formation (Cosef) :</i>	
<i>Lettre du roi Hassan II adressée au président</i>	342
<i>Annexe 5. Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus) :</i>	
<i>Liste des membres</i>	347
<i>Annexe 6. Higher Education Enhancement Program (HEEP) : Plan d'action</i>	349
<i>Annexe 7. Comité « éducation » du Parti National Démocrate :</i>	
<i>Présentation de la réforme de l'enseignement par Hossam Badrawi, président du comité</i>	350
<i>Annexe 8. Discours du Président Hosni Moubarak adressé à la Conférence nationale du 11 mai 2008</i>	351
<b>RÉSUMÉ EN ALLEMAND / DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>357</b>

## Liste des tableaux

Tableau 1. Nombre d'étudiants et du personnel académique par discipline dans les universités égyptiennes	61
Tableau 2. L'élaboration du programme HEEP	77
Tableau 3. Évolution des effectifs d'étudiants inscrits dans les universités marocaines	86
Tableau 4. Chronologie de l'intervention de la Banque mondiale en Égypte en matière d'enseignement supérieur (1989-2002)	121
Tableau 5. Le symposium international pour la réforme de l'enseignement supérieur	128
Tableau 6. Similitudes et contrastes entre la Cosef marocaine et le Cnaeus égyptien	172

## Liste des fiches d'acteurs

Dans la fabrique du discours : Jamil Salmi	110
Les entrepreneurs de la réforme : Mohsen Elmahdy Said	123
Le président de la Cosef : Abdelaziz Meziane Belfkih	141
Les membres du Cnaeus : Gamal Badran	187
Les membres du Cnaeus : Farkhonda Hassan	188
Les membres du Cnaeus : Ali Mohamed El-Salmi	189
Les membres du Cnaeus : Ahmed Ragab	189
Les entrepreneurs de la réforme : Hossam Badrawi	194
Les membres de la Cosef : Mohammed Guessous	200
Les membres de la Cosef : Abdelilah Benkirane	201
Les membres de la Cosef : Chabik Benmoussa	203
Les membres de la Cosef : Noureddine Ayouche	204

## Remerciements

La thèse est un voyage qui réserve de belles découvertes même si le chemin est long et le parcours semé d'embûches. Je tiens à remercier tous ceux que j'ai rencontré pendant ce périple, ceux qui m'ont encouragé à partir mais aussi ceux qui m'ont aidé à revenir.

Friedemann Büttner m'a accueilli en 1998 à Berlin, après une année d'études à Grenade. Si les premières inspirations de ce travail ont germé en Andalousie, c'est lors d'un séminaire sur la société civile au Moyen-Orient que mes premières réflexions ont pris forme. Je remercie chaleureusement Friedemann de m'avoir suivi d'abord lors de ma *Diplomarbeit*, puis en thèse, merci pour son soutien intellectuel et humain et sa patience lors des différents virages ou détours empruntés par ce projet.

Michel Camau m'a accueilli en 2001 à Aix-en-Provence. Encore aujourd'hui, je reste marqué par notre première « rencontre de travail » sur la problématique de ma recherche ; il a confronté ma vision encore un peu « naïve » de la politique de réforme. Depuis, d'innombrables rencontres aussi stimulantes se sont succédées. Michel Camau a suivi cette recherche à tous les stades de son avancement, il m'a encouragé à partir en Égypte et m'a aidé à revenir à Aix-en-Provence. Je le remercie chaleureusement de m'avoir accepté en tant que doctorant, de s'être engagé avec moi non seulement dans une aventure académique, mais aussi linguistique, et de m'avoir soutenu avec amitié, fermeté et rigueur jusqu'aux dernières lignes de cette thèse.

Mon premier passage à Aix a profondément marqué cette recherche. À cet égard je voudrais exprimer ma reconnaissance à toute l'équipe du DEA de politique comparée, particulièrement à Bernard Botiveau, Myriam Catusse, Patrick Hutchinson, Jean-Marie Lesage, Elizabeth Picard, Jean-Claude Santucci et Christophe Traïni qui ont assuré une formation de qualité. J'ai également eu la grande chance de rencontrer Eberhard Kienle à Aix, qui m'a toujours encouragé et aidé à poursuivre une double « démarche comparative », Maroc-Égypte, France-Allemagne. Qu'Annie Brochard soit ici remerciée pour son dévouement dans le cadre de la rédaction du contrat de cotutelle.

Si Berlin et Aix-en-Provence ont posé les fondements théoriques, la matière de ce travail se situe au Maroc et en Égypte. J'aimerais remercier tous mes interlocuteurs sur ces deux terrains, tous ceux qui ont été prêts à répondre à mes questions et tous ceux qui se sont montrés ouverts à des échanges intellectuels. Je voudrais souligner à quel point j'ai apprécié le travail au Centre Jacques Berque et au Centre d'Études et de Documentation Économiques, Juridiques et Sociales

(Cedej). Je tiens particulièrement à exprimer ma gratitude à Alain Roussillon et Bernard Botiveau pour l'accueil qu'ils m'ont réservé dans les deux centres. J'aimerais remercier Dina El-Khawaga et Iman Farag pour leur aide précieuse au moment de la prise des premiers contacts au Caire. J'ai beaucoup discuté avec Tewfik Aclimandos qui a été prêt à partager un bureau avec moi. La préparation des chroniques avec Jean-Noël Ferrié, Chaymaa Hassabo, Enrique Klaus, Hichème Lehmici et Benjamin Rey a été une expérience unique, tout comme la coopération particulièrement intense avec Frédéric Vairel, aussi bien à Rabat qu'au Caire. Merci également à Grégoire Delhaye de m'avoir accueilli, hébergé et accompagné au Caire et à Washington D.C.

Pour des échanges intellectuels, quelquefois de longue date, j'aimerais également remercier Holger Albrecht, Lisa Blaydes, Cornelius Friesendorf, Andreas Goldthau, Amr Hamzawy, Steven Heydemann, Wolfgang Hierl, Mustapha Kamal El-Sayyid, Martin Panz, Martin Resch, Stephan Roll, Hossam Tamam et Eva Wegner. Mustapha Kamal El-Sayyid soit ici également remercié pour son accueil à l'université du Caire dans le cadre d'un programme d'échanges financé par l'Agence Universitaire de la Francophonie. Alexander Haridi a libéré un bureau à l'Office allemand d'échanges universitaires (DAAD) pendant ma première année au Caire. Le ministère français des Affaires Etrangères m'a salarié de 2004 à 2007 en tant que boursier au Cedej. Le ministère de l'Enseignement Supérieur assure les trajets dans le cadre de la cotutelle. Le CSPC et l'Iremam ont financé plusieurs billets d'avion pour mes voyages à des conférences et colloques. Enfin, en 2007, l'IEP m'a engagé en tant qu'ATER. Pour la préparation de la soutenance je remercie chaleureusement Nicole Bordet, Morgan Cordier, Catherine Pettex et Daphne Stelter et qui se sont tous engagé avec dévouement pour surmonter les petites difficultés d'une cotutelle.

La plus grande partie de la rédaction a eu lieu à Marseille. Raffaella Rucci m'a soutenu avec beaucoup de patience, à distance. Grâce à skype, elle a pu me transmettre ses commentaires et ses encouragements en direct. Avant de ressembler à une version finale, ce texte est passé entre de nombreuses mains. Alexa Giunti s'est engagée dans la réécriture du français. Je remercie profondément tous les lecteurs pour leur disponibilité et leur aide précieuse : Anne-Claire Kerboeuf, Loïc Le Pape, Sebastian Martin, Vincent Romani, Frédéric Vairel, Marie Vannetzel et Samy Dorlian. Mon frère Christoph s'est engagé dans le formatage d'une première version finale. Zeynep Arikani a été d'un grand soutien intellectuel et personnel. Je suis particulièrement reconnaissant à Sophie Daviaud qui a consacré plusieurs semaines et ses vacances pour m'aider à « boucler » ce travail avec beaucoup de passion et de compréhension. Mes parents m'ont toujours encouragé à partir même s'ils auraient aimé que je revienne plus souvent. Leur soutien à distance a été des plus précieux. Et je pense à ma sœur Birgit et à ma nièce Laura avec ses merveilleux sourires.

## INTRODUCTION

En quittant le Caire par les grandes routes qui mènent à Suez, Port Saïd ou Alexandrie, le regard du voyageur est distrait de la monotonie des paysages désertiques par la vue de larges panneaux publicitaires métalliques : téléphones mobiles, nouvelles marques de bière locale *et* diplômes prestigieux. Académies, collèges et universités promettent des licences et masters en *business administration* ou en technologies de pointe. La campagne de publicité pour le projet *medinati* (« ma ville »), construction d'une nouvelle cité au Nord-Est du Caire, mêle photos de cliniques, de villas, de centres commerciaux et de toques de docteurs.

Les nouveaux faubourgs du Caire sont loin de constituer de simples villes dortoirs, ils sont au cœur du développement économique et social de l'Égypte. Ainsi, le quartier *Qattamia Heights* près de New Cairo, à 25 km à l'Est du centre ville, a été converti en véritable centre d'enseignement au cours de la dernière décennie. En 2008, c'est là que s'est ouvert le nouveau campus de la prestigieuse université Américaine du Caire (*American University in Cairo*, AUC), fondée en 1919. À quelques pas de là, l'université Allemande (*German University in Cairo*, GUC) a été inaugurée en 2003. Dans ces grands complexes immobiliers construits dans le désert, il y a encore de la place pour d'autres amphithéâtres, mais aussi pour le sport et les loisirs. Les études ne sont pas interrompues par les klaxons et le vacarme de la capitale.

Dans la vie quotidienne, la transformation de l'enseignement supérieur en Égypte est affichée à tous les niveaux : la publicité le long des autoroutes, dans les hebdomadaires, sur les autocars portant les sigles des universités qui acheminent les étudiants vers les campus où l'air est encore peu pollué. S'agit-il d'un simple effet d'annonce ? Les nouvelles universités privées ne seraient-elles que des « villages de Potemkine » ? C'est ce que donnent à penser les différents rapports internationaux qui font état de la crise profonde traversée par l'enseignement supérieur dans le monde arabe.

Le rapport arabe sur le développement humain publié par le PNUD en 2003 souligne un écart de savoir entre la région arabe et les autres régions du monde. Il établit un lien étroit entre l'état des savoirs et la persistance d'une gouvernance autoritaire dans la région<sup>1</sup>. Le document *The Road not Traveled* publié par la Banque mondiale en 2008 a confirmé les conclusions du PNUD en assurant que les pays du monde arabe disposaient d'importantes « ressources humaines » dont ils

---

<sup>1</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *The Arab Human Development Report 2003 : Building a Knowledge Society*, New York, UNDP, 2003.

ne pouvaient tirer partie en raison d'un manque de volonté de réforme des régimes en place<sup>2</sup>.

Le développement de l'enseignement supérieur dans le monde arabe n'est pas sans soulever un certain paradoxe. L'heure est à la fois à la crise et à la réforme des systèmes universitaires. On observe de manière concomitante un phénomène de stagnation et de transformation. Si le monde arabe se montre souvent rétif au changement, ce constat ne s'applique pas à tous les secteurs. Dans l'enseignement supérieur, les pays de cette région n'échappent pas à une certaine harmonisation des règles du jeu au niveau mondial ; ils sont même touchés de plein fouet par la mondialisation.

Certes, les systèmes universitaires dans le monde arabe traversent une profonde crise. Pourtant, leurs gouvernements n'ont pas de retard en matière d'application des nouvelles recettes de réforme. Depuis le milieu des années 1990, nombreux sont ceux qui ont procédé à la refonte des universités. Quelques pays sont même à l'avant-garde. Le Qatar a créé une « ville de l'enseignement » (*Qatar Education City*) afin de conduire, à travers la réforme de son système éducatif, un passage d'une économie basée sur la rente pétrolière vers une économie de savoir<sup>3</sup>. Le Maroc, dont le système éducatif est évalué comme un des moins performants de la région, a lancé en 2000 une réforme éducation/formation pour une mise à niveau de tout le système éducatif. Il est le premier pays du Maghreb à avoir adopté le système LMD (Licence/Master/Doctorat), modèle de réforme issu du processus de Bologne tendant à créer un espace d'enseignement européen commun<sup>4</sup>. L'introduction du système LMD lors de l'année universitaire 2003/2004 est intervenue avant même que le système ne soit entièrement appliqué en France et dans d'autres pays européens. En Égypte, l'implantation de plusieurs universités étrangères témoigne d'un intérêt accru pour des modèles d'enseignement européens.

L'enjeu de la transformation de l'université dans le monde arabe n'est certainement pas le même que dans le cas de la réforme des universités en Europe en cours depuis la fin des années

---

<sup>2</sup> THE WORLD BANK, *The Road not traveled : Education Reform in the Middle East and North Africa*, Washington D.C., The World Bank, Mena Development Report, 2008.

<sup>3</sup> AL-SHOBAKKY (Waleed), « Petrodollar Science », *The New Atlantis : A journal of technology and Society*, n° 3, Fall 2003, p. 3-19.

<sup>4</sup> Le *processus de Bologne* est une dynamique enclenchée en 1998 par la déclaration de la Sorbonne et confirmée en 1999 après la signature à Bologne par 29 pays européens (46 en 2007) d'une déclaration commune qui vise à atteindre d'ici 2010 deux objectifs principaux : d'une part, une harmonisation des cursus en deux cycles, la licence et le master (ce que l'on appelle communément en France, le LMD), d'autre part, la généralisation de la mise en place de systèmes d'assurance qualité. Ces deux mesures doivent notamment permettre de faciliter la mobilité des étudiants d'un pays à l'autre. Cf. RAVINET (Pauline), *La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne : entre chemin de traverse et sentier de dépendance*, thèse de doctorat de science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, 2007. Le Maroc a appliqué uniquement la première des deux mesures.



1990. Les universités dans les pays les plus peuplés de la région comme l'Égypte et le Maroc sont confrontées à un problème de massification d'une ampleur inédite. Mais ce retard n'empêche pas les gouvernants de ces pays d'appliquer les mêmes recettes que leurs homologues dans les pays de l'OCDE. Le discours sur l'avenir des universités dans le Sud et dans le Nord et les instruments appliqués pour préparer ces établissements à une concurrence accrue se ressemblent fortement.

Les réformes du secteur universitaire en Égypte et au Maroc ont retenu notre intérêt pour deux raisons principales. Tout d'abord parce qu'elles ne sont pas en phase avec le constat d'une crise de ce secteur véhiculé par de nombreux rapports d'experts. Mais surtout, car elles tranchent avec cette hypothèse largement répandue que les régimes autoritaires du monde arabe seraient non seulement rétifs aux défis de la démocratisation, mais aussi à ceux de la mondialisation.

Comment interpréter le fait que les discours sur la réforme des universités dans le Sud s'appuient souvent sur les mêmes références que ceux qui promeuvent les réformes dans les universités du Nord ? Comment rendre compte du fait que les universités du Sud, dont le niveau n'égale pas celui des universités nord-américaines ou européennes<sup>5</sup>, appliquent les mêmes recettes et quelques fois aussi les mêmes instruments pour leurs réformes ?

Les réformes de l'enseignement posent un certain nombre de questions en rapport avec l'explication du développement dans la région. Elles témoignent d'une adaptation des pays de la région aux contraintes de la mondialisation. Cette observation dans un domaine précis tranche avec la situation politique, notamment la persistance de régimes autoritaires. L'évolution de l'enseignement supérieur semble en contradiction avec la reproduction des régimes politiques qui résistent à toute forme de démocratisation.

La présente thèse nourrit l'ambition d'apporter une contribution à l'étude de la politique de réforme dans le monde arabe. En comparant les processus de réforme de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc, nous nous proposons de montrer comment deux régimes autoritaires composent avec les recettes de réforme proposées par la Banque mondiale. Nous analysons comment la coopération internationale contribue non seulement à la modernisation des universités mais aussi à la transformation de l'action publique dans les deux pays.

En étudiant une réforme sectorielle, nous souhaitons apporter une explication de la persistance des régimes autoritaires, tout en tenant compte de leurs dynamiques de

---

<sup>5</sup> À titre d'exemple, l'université du Caire est la seule université des pays du monde arabe qui figure dans le classement académique des universités mondiales produit par l'université Jiao Tong de Shanghai. En 2007, elle est classée dans les rangs 403-510 et occupe la troisième place parmi les universités africaines après deux universités sud-africaines. Cf. <http://www.arwu.org>, dernier accès 2 mars 2009.

transformation. La durabilité de ces régimes s'avère, à nos yeux, davantage attribuable à un certain nombre de pratiques qu'à une exceptionnalité inhérente aux sociétés arabes.

## **1. Le changement politique dans le monde arabe : une question peu exceptionnelle**

Vingt ans après la chute de mur de Berlin, l'existence des régimes autoritaires est probablement moins considérée comme un phénomène exceptionnel qu'elle ne l'était pendant la décennie 1990. Plusieurs pays de l'Europe de l'Est et de l'Amérique du Sud que l'on croyait en transition ne réunissent toujours pas les traits d'une démocratie consolidée, sans pour autant se trouver à la marge de grands réseaux de transactions mondiales. Toutefois quand l'autoritarisme est analysé dans le cas des pays du monde arabe, il porte toujours une marque d'exceptionnalité<sup>6</sup>. Plusieurs spécialistes l'attribuent directement à des phénomènes propres à cette région, qu'il s'agisse de l'économie rentière, des modes de domination patrimoniale ou d'une société civile sans autonomie<sup>7</sup>. De cette manière, la littérature sur l'autoritarisme dépeint un monde arabe rétif au changement. Elle n'arrive guère à expliquer un certain nombre de facteurs de transformation, notamment l'ajustement des politiques aux mutations sociales et les processus d'adaptation aux règles du jeu internationales.

Nous partons du constat que cinquante ans après leurs Indépendances, les régimes politiques du monde arabe peuvent être considérés comme des systèmes politiques stabilisés. Leur caractère autoritaire fait peu de doute dans le milieu académique. Mais le succès de la littérature sur l'autoritarisme dans la région est aussi une réponse à des décennies de recherche sur les potentialités de démocratisation dans le monde arabe. Il s'insère dans un débat qui a fait du changement politique et notamment du changement de régime un de ces principaux horizons heuristiques.

La question du développement des sociétés du monde arabe a toujours été reliée à la celle de la démocratisation des régimes politiques, que les travaux soient inspirés par des approches à ambition universaliste ou à caractère plutôt culturaliste. Le courant développementaliste, très dominant après la décolonisation de ces pays, a envisagé la démocratisation comme une simple

---

<sup>6</sup> Sur ce débat cf. notamment : CAMAU (Michel), « L'exception autoritaire ou l'improbable point d'Archimède de la politique dans le monde arabe », in PICARD (Elizabeth) (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 29-54.

<sup>7</sup> ALBRECHT (Holger) et SCHLUMBERGER (Oliver), « 'Waiting for Godot' : Regime Change without Democratization in the Middle East », *International Political Science Review*, vol. 25, n° 4, 2004, p. 371-392.

question de temps. Selon lui, la modernisation économique et sociale serait la condition principale d'une modernisation politique. Développement économique, généralisation de l'enseignement et mobilité sociale constitueraient des prérequis pour l'avènement d'un régime démocratique<sup>8</sup>. Ses hypothèses furent réfutées, notamment par des travaux d'inspiration culturaliste. Ces derniers, face au constat du maintien de facto des régimes autoritaires, ont cherché les raisons du sous-développement dans un processus de modernisation inachevée, inhérente aux sociétés arabes.

Hisham Sharabi a expliqué que le sous-développement dans le monde arabe était le produit d'une hybridation entre tradition et modernité. Derrière une façade moderne s'élèveraient des relations de type traditionnel caractérisé par la prédominance du « père », qu'il s'agisse du père de famille ou du chef d'État, débouchant ainsi sur un néo-patriarcat<sup>9</sup>. Abdallah Hammoudi a repris le thème des relations hiérarchiques en élaborant une affinité élective entre le schème du maître et du disciple dans la tradition sufi et les formes de domination politique. Selon lui, l'autoritarisme dans le monde arabe s'explique par les rapports quasi-affectifs qu'entretiennent les acteurs sociaux (à la fois soumis et rebelles) avec leur « maître ». En effet, le schème maître disciple aurait été continuellement activé par les présidents et les rois pour imposer leur autorité à la société<sup>10</sup>.

Écrit au milieu des années 1990, le travail d'A. Hammoudi se positionne par rapport à de nombreuses réflexions sur la « société civile » dans le monde arabe et ses potentialités de changement<sup>11</sup>. Ces études se sont inspirées de la conjoncture politique de la fin des années 1980 dans les pays de l'Europe de l'Est et de la « transitologie ». Cette dernière, après avoir été développée sur les terrains de l'Espagne et de l'Amérique latine, a certainement contribué à un renouveau de l'étude du changement politique dans le monde arabe en rejetant toute inspiration culturaliste<sup>12</sup>. Elle a notamment suscité un grand intérêt pour les mouvements sociaux, les acteurs

---

<sup>8</sup> ALMOND (Gabriel A.) et COLEMAN (James S.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960 ; HUNTINGTON (Samuel), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968 ; Cf. également la discussion chez HERMET (Guy), « L'autoritarisme » in GRAWITZ (Madeleine) et LECA (Jean) (dir.), *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, PUF, 1985, p. 269-315.

<sup>9</sup> SHARABI (Hisham), *Le néo-patriarcat : essai*, Paris, Mercure de France, 1996. Pour une analyse approfondie des différentes approches cf. CAMAU (Michel), « L'exception autoritaire ou l'improbable point d'Archimède de la politique dans le monde arabe », *art. cit.* ; PAWELKA (Peter), « Politische Systeme im Vorderen Orient : Analysekonzepte und Forschungsstrategien », *ORIENT. Deutsche Zeitschrift für Wirtschaft und Politik des Orients*, vol. 41, n° 3, 2000, p. 389-413.

<sup>10</sup> HAMMOUDI (Abdallah), *Maître et disciple : genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les sociétés arabes*, Paris, Toubkal, 2001.

<sup>11</sup> NORTON (August Richard) (dir.), *Civil Society in the Middle East*, deux tomes, Leiden, Brill Publishers, 1994. Pour les fondements théoriques du concept de la société civile cf. COHEN (Jean L.) et ARATO (Andrew), *Civil Society and Political Theory*, Harvard, MIT Press, 1994.

<sup>12</sup> O'DONNELL (Guillermo), SCHMITTER (Philippe C.) et WHITEHEAD (Laurence) (dir.),

de la « société civile », mais aussi pour les effets de la libéralisation économique. Toutefois, le bilan de ces études a été plutôt décevant. De fait, les régimes autoritaires du monde arabe ne sont pas entrés dans une vague de démocratisation. La persistance de régimes autoritaires en Égypte et au Maroc, les deux pays de référence de cette thèse, en est une illustration.

En Égypte, l'introduction d'un système pluripartite par Anwar El-Sadate, puis les mesures d'ajustement structurel et la stabilisation macroéconomique par son successeur Hosni Moubarak n'ont pas tenu leurs promesses. Mise en œuvre de façon partielle et sélective, et suivie par de nombreuses mesures d'ajustements autoritaires, la *libéralisation* a aussitôt révélé toutes ses limites en engendrant une *délibéralisation*<sup>13</sup>.

Au Maroc, la succession au trône de Mohammed VI en juillet 1999, après trente-huit années de règne d'Hassan II, a entraîné un changement profond sans pour autant apporter la démocratie. Les signes d'une libéralisation politique n'ont pas manqué : formation d'un « gouvernement d'alternance » avec pour premier ministre le chef de l'ancienne opposition, accélération des réformes sociales. S'appuyant sur ces indicateurs, de nombreuses études sur la « transition marocaine » ont vu le jour<sup>14</sup>. Mais force est de constater que cette transition s'avérait un processus sans fin. Comme le note Steven Heydemann, « *la recherche sur le monde arabe n'a pas pu s'installer confortablement dans les cadres conceptuels de la transitologie* »<sup>15</sup>.

Devant ce constat plutôt décevant, les recherches sur l'autoritarisme ont réfuté un certain nombre d'assertions du courant développementaliste et de la transitologie. Elles ont démontré qu'une libéralisation économique n'entraîne pas nécessairement une libéralisation politique, que les organisations de la société civile sont souvent cooptées par les régimes et que les gouvernants mettent en place des mesures de démocratisation en trompe-l'œil pour satisfaire les organismes internationaux. Ces données sont interprétées comme une « résistance »<sup>16</sup> des régimes autoritaires

---

*Transition from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1986 ; SCHMITTER (Philippe C.), « Se déplaçant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, 'transitologues' et 'consolidologues' sont-ils toujours assurés de voyager en sécurité ? » *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1999, vol. XXXVIII, Paris, CNRS Éditions, 2002, p. 11-35.

<sup>13</sup> KIENLE (Eberhard), *A grand delusion : Democracy and Economic Reform in Egypt*, London, IB Tauris, 2001.

<sup>14</sup> Pour une critique de cette littérature cf. VAIREL (Frédéric) « *Nouveaux contextes de mise à l'épreuve de la notion de "fluidité politique" : l'analyse des conjonctures de basculement au Maroc* », thèse de doctorat sous la direction de Michel Camau, Institut d'Études Politiques, Université Aix-Marseille III, Aix-en-Provence, 2005.

<sup>15</sup> HEYDEMANN (Steven), « La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe », *Critique Internationale*, n° 17, octobre 2002, p. 54-62 (p. 58).

<sup>16</sup> Cf notamment les contributions dans PRIPSTEIN POSUSNEY (Marsha) et PENNER ANGRIST (Michele) (dir.), *Authoritarianism in the Middle East : Regimes and Resistance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005.

à la démocratisation. Ainsi, plusieurs études sur l'autoritarisme dans la région inscrivent à nouveau ce phénomène dans la perspective d'un non-changement.

## **2. Analyser le fonctionnement des régimes autoritaires à travers l'étude d'une politique sectorielle**

En considérant les régimes autoritaires comme des régimes stabilisés, nous ne souhaitons pas exclure l'éventualité de leur démocratisation. Il s'agit davantage de sortir d'une question qui se formule très souvent en termes d'alternative entre démocratisation et résistance ou encore entre changement de régime et absence de changement. Dans notre analyse des réformes de l'enseignement supérieur, le lien entre développement et autoritarisme ne sera pas interprété en termes de prérequis de la modernisation, ni en termes d'effets de libéralisation. Cette thèse ne s'intéressera pas à l'impact de la création des nouvelles universités sur la stabilité des régimes ni à la supposée défaillance de la coopération internationale dans la promotion de la démocratisation. En analysant la politique de réforme à travers une politique sectorielle, nous souhaitons montrer comment l'élaboration d'une politique sectorielle s'articule avec les traits autoritaires des régimes en place.

L'étude de la politique de réforme implique dans un premier temps une prise de distance par rapport à la prétendue convertibilité des régimes autoritaires en régimes démocratiques. Comme l'explique Michel Camau, les régimes autoritaires ont longtemps été considérés comme des régimes instables et « anormaux », susceptibles de se démocratiser grâce à la mise en place graduelle de réformes<sup>17</sup>. Ainsi, le credo de la « réforme du monde arabe » proposé par les « professionnels de la démocratie »<sup>18</sup> se base sur l'équivalence postulée entre politique de réforme et politique de démocratisation.

A priori, un tel lien entre réforme sectorielle et démocratisation n'est pas apparent. Au contraire, dans une zone généralement considérée comme très rétive au changement, l'étude d'une réforme sectorielle se révèle au premier abord une entreprise risquée. Les réformes de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc pourraient être analysées comme des non-événements. L'étude des réformes universitaires suscite parfois le scepticisme : « *c'est trivial, ce n'est*

---

<sup>17</sup> CAMAU (Michel), « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *Critique Internationale*, n° 30, janvier-mars 2006, p. 59-81.

<sup>18</sup> GUILHOT (Nicolas) « Les professionnels de la démocratie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 139, n° 4, 2001, p. 53-65. GUILHOT (N.), *The Democracy Makers : Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005.

*pas un 'vrai problème' »*<sup>19</sup>. En effet, les résultats de telles réformes sont souvent médiocres. Depuis deux décennies, les réformes universitaires au Maroc et en Égypte ne dépassent pas le stade des déclarations. Même si les réformes sont mises en œuvre, on ne peut que constater la lenteur de leurs effets. Ceci n'est pourtant pas une spécificité du monde arabe. Les réformes universitaires sont des chantiers de longue haleine. Ce n'est que depuis les années 1990 que l'on assiste en Europe à une accélération des réformes universitaires, notamment à travers l'harmonisation des diplômes dans le cadre du processus de Bologne<sup>20</sup>.

L'objectif de ce travail n'est pas d'analyser les résultats des réformes de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc, mais leurs trajectoires. Nous nous intéresserons à ce que Gilles Massardier qualifie de « finalités vécues » qui projettent les acteurs dans l'élaboration des politiques publiques et non pas à leur « finalité choisie »<sup>21</sup>. En nous appuyant sur les nouvelles approches en termes de politique publique, notamment celle du *policy transfer*<sup>22</sup>, nous analyserons les conflits entre les différents acteurs politiques autour de la définition de la réforme, puis les institutions mises en place pour résoudre ces conflits. En outre, tout en adoptant une échelle d'analyse nationale, il s'agit d'éclaircir le rôle de la coopération internationale dans ces processus.

Selon la formule de John Dewey, l'analyse des politiques publiques traite traditionnellement du « *public et ses problèmes* »<sup>23</sup>. Il s'agit des actions menées par une autorité politique afin d'intervenir dans un contexte perçu comme problématique. D'une manière générale, les études portent sur des politiques sectorielles comme la politique de la santé, la politique environnementale, ou la régulation du marché de travail. Autrement dit, des politiques qui concernent une partie de la société et les entités gouvernementales travaillant dans ce secteur.

Pourtant, il s'avère que l'État n'est pas une « machine à solutions ». D'une part, les grands chantiers de politiques publiques, comme la politique de l'enseignement, n'ont jamais été conçus comme de simples services de l'État envers ses citoyens : ils font partie des « pactes sociaux »<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> BECKER (Howard S.), *Les ficelles du métier : Comment conduire sa recherche en sciences sociales ?*, Paris, La découverte, 2002 (p. 151-157).

<sup>20</sup> MUSSELIN (Christine), « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, n° 39, 2008/2, p. 13-24.

<sup>21</sup> MASSARDIER (Gilles), *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Collin, 2003 (p. 1).

<sup>22</sup> DOLOWITZ (David) et MARSH (David), « Who learns what from whom : A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol. 44, n° 3, 1996, p. 343-357; DELPEUCH (Thierry), *L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art*, Paris, Centre d'études de recherches internationales, Questions de recherche n° 27, décembre 2008.

<sup>23</sup> DEWEY (John), *The Public and its Problems*, New York, Holt, 1927.

<sup>24</sup> HEYDEMANN (Steven), « Social Pacts and the Persistence of Authoritarian Rule in the Middle East », in SCHLUMBERGER (Oliver) (dir.), *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 21-38.

proposés par les gouvernants, des instruments pour la diffusion d'une certaine culture<sup>25</sup>, ou même des instruments de cadrage, afin d'assurer la *gouvernementalité* des sociétés modernes<sup>26</sup>. Ainsi, chaque politique s'articule avec un certain système de représentation de la société et des rapports société/État<sup>27</sup>.

D'autre part, l'élaboration des politiques publiques relève d'une série d'acteurs qui ne sont guère réductibles à une machine cohérente sous la forme d'un État monolithique. Les approches en termes d'action publique font état d'une multiplicité d'acteurs qui pénètrent les arènes des politiques publiques et participent à la problématisation et à la mise en œuvre des réformes. Les gouvernants sont concurrencés par les acteurs sociaux et par les organismes internationaux<sup>28</sup>. La politique de réforme ne se réduit pas à l'échelle nationale. Les gouvernants ont tendance à s'inspirer des manières de faire des autres. Les mesures appliquées dans certains pays sont souvent promues en recettes par des acteurs transnationaux et internationaux<sup>29</sup>. Ainsi ils participent à un *policy transfer* complexe.

L'analyse des politiques sectorielles ne peut éviter de prendre en considération les représentations des problèmes sectoriels ni d'identifier les acteurs qui participent à cette action. Elle doit rendre compte des liens qui s'établissent entre acteurs nationaux et acteurs transnationaux et étudier leurs lieux d'échange. En suivant les différentes étapes de l'élaboration des réformes, nous observons les interactions entre gouvernants, gouvernés et organismes internationaux, leurs modes de mobilisation et les différentes formes de négociation qui s'établissent entre eux. Nous prêtons une attention particulière à la coopération internationale et aux forums mis en place pour la conception des programmes. Les réformes de l'enseignement supérieur constituent pour nous un terrain d'observation privilégié des phénomènes de reconfiguration des régimes autoritaires.

---

<sup>25</sup> À l'égard des systèmes éducatifs cf. GELLNER (Ernest), *Nations et Nationalisme*, Paris, Payot, 1989.

<sup>26</sup> Pour une application du concept de la *gouvernementalité* de Michel Foucault dans les approches en termes de politiques publiques cf. LASCOURMES (Pierre), « Gouverner par les instruments : ou comment s'instrumente l'action publique », in LAGROYE (Jacques) (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 387-401.

<sup>27</sup> JOBERT (Bruno) et MULLER (Pierre), *L'État en action. Corporatisme et politiques publiques*, Paris, PUF, 1987.

<sup>28</sup> MASSARDIER (Gilles), *Politiques et action publiques, op. cit.*

<sup>29</sup> STONE (Diane), « Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 545-566.

### 3. La réforme de l'enseignement supérieur comme exemple d'une politique sectorielle

Comme nous l'avons évoqué, depuis la fin des années 1990, plusieurs pays de la région arabe réforment leurs systèmes d'enseignement supérieur. Considérée comme un des principaux chantiers pour s'adapter aux contraintes de la mondialisation, c'est-à-dire à une économie mondiale où le savoir joue un rôle primordial, la modernisation des universités a été déclarée priorité nationale en Égypte et au Maroc.

En 1998 et en 1999, d'abord en Égypte, puis au Maroc, des commissions nationales ont été créées pour définir les grandes lignes des programmes de réforme. Ces dernières années, les deux pays se sont engagés dans la mise en œuvre de ces programmes avec une forte contribution des bailleurs de fonds internationaux.

Dans le cadre de l'élaboration des réformes de l'enseignement supérieur, l'Égypte et le Maroc participent à un échange élargi avec des acteurs internationaux et transnationaux. D'une manière générale, les réformes de l'enseignement s'opèrent sous la contrainte de pressions internationales. La Banque mondiale a joué un rôle crucial dans la mise en agenda de ces réformes. Elle a fourni à ses « pays-clients » des recettes pour la modernisation des universités.

L'enjeu de cette coopération dépasse la simple réforme de l'enseignement supérieur. Comme d'autres volets de la coopération, cette politique s'inscrit – au moins selon les déclarations officielles – dans un souci de « modernisation » et de « démocratisation » du monde arabe. Pour les bailleurs de fonds qui soutiennent les réformes en cours, la réforme de l'université ne constitue pas seulement un enjeu de développement, mais plus largement un enjeu de sécurité : elle est mise en avant comme un moyen de réduire les risques que présentent ces pays souvent considérés comme des « États défaillants » (*failing states*)<sup>30</sup>.

Plus concrètement, la Banque mondiale quand elle s'implique dans les processus de réforme, prétend établir des régimes de « bonne gouvernance »<sup>31</sup>. La réforme sectorielle étant un moyen de réformer l'État. Dans les manuels des bailleurs de fonds, la « bonne gouvernance » figure comme une « condition politique »<sup>32</sup> de l'aide au développement. Elle constitue en quelque sorte le remède à la défaillance de l'État.

---

<sup>30</sup> KRASNER (Stephen D.), « Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States », *International Security*, vol. 29, n° 2, Fall 2004, p. 85-120.

<sup>31</sup> THE WORLD BANK, *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, Washington D.C., The World Bank, 2003.

<sup>32</sup> STOKKE (Olav), *Aid and Political Conditionality*, London, Frank Cass, 1995.



Pour la Banque mondiale, organisme à l'origine de la conceptualisation de ce terme très hétéroclite<sup>33</sup>, la « bonne gouvernance » serait un moyen de gestion plus efficace et plus transparent des politiques publiques<sup>34</sup>. La participation du « public concerné » est censée permettre une appropriation des programmes de réforme qui à son tour faciliterait sa mise en œuvre. Au-delà de ce souci d'efficacité, la « bonne gouvernance » serait un instrument de démocratisation des régimes autoritaires, puisqu'elle impliquerait un *empowerment* de la « société civile »<sup>35</sup>.

Ainsi, les recettes et instruments proposés par la Banque mondiale ne se réduisent pas seulement à la réforme de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire aux enjeux *policy* de la réforme. Ils possèdent également une dimension *politics*<sup>36</sup>. La réforme de l'enseignement supérieur ne consiste pas uniquement en une mise à niveau sectorielle, elle affecte les procédures de décision.

Il convient de se demander comment, dans le cadre d'une réforme sectorielle, la coopération s'articule avec le caractère autoritaire des régimes et plus particulièrement avec leurs manières d'élaborer les politiques publiques. En poursuivant cet objectif, nous avons centré notre analyse sur le transfert de ces recettes en matière de politiques universitaires, et plus particulièrement sur les *politics*, à savoir les modalités d'élaboration des réformes. À cet égard, la « politique de commissions » a été identifiée comme un volet principal de la politique de réforme.

Dans le cadre de la réforme de l'enseignement supérieur, l'Égypte et le Maroc ont créé des commissions *ad hoc* pour élaborer des programmes de réforme : le Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus – *al-lajna al-qawmiyya li tatwîr at-ta'lim al-jâmi'i wa al-'âli*), créé en Égypte par le ministre M. Shehab en 1998, et la Commission spéciale éducation/formation (Cosef – *al-lajna al-khâssa bi at-tarbiya wa at-takwîn*) créée au Maroc

---

<sup>33</sup> GAUDIN (Jean-Pierre), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002. La « gouvernance » tout à la fois constitue un cadre analytique et sert de « concept de combat ». Initialement développée par des chercheurs proches de la Banque mondiale elle a suscité un grand intérêt parmi la communauté scientifique. Son application s'avère pourtant hétéroclite à cause de son caractère normatif et prescriptif. Il y glissement entre gouvernance et bonne gouvernance. Sur l'ambiguïté du concept cf. HERMET (Guy), KAZANCIGIL (Ali), PRUD'HOMME (Jean-François), *La Gouvernance : Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005.

<sup>34</sup> THE WORLD BANK, *Governance : The World Bank Experience*, Washington D.C., The World Bank, 1996.

<sup>35</sup> SANTISO (Carlos), « International Cooperation for Democracy and Good Governance : Moving towards a Second Generation », *European Journal of Development Research*, vol. 13, n° 1, 2001, p. 154-180.

<sup>36</sup> Tout au long de cette étude, nous faisons référence à cette distinction classique des trois dimensions de la politique en nous appuyant sur une définition de la *policy* comme substance ou produit de la politique, *politics* comme dimension procédurale de la politique et *polity* comme dimension institutionnelle ou forme de la politique. Suivant les nécessités, une application plus fine sera opérée : la *policy* sera par conséquent la politique de l'enseignement supérieur appréhendée en termes d'*output*, *politics* les effets de recomposition de cette réforme et *polity* le caractère autoritaire du régime.

par le roi Hassan II en 1999. Le comité égyptien et la commission marocaine regroupent un grand nombre d'acteurs habituellement exclus du processus de décision dans un régime autoritaire : représentants de partis politiques de l'opposition, syndicats, secteur privé et « société civile ». Les commissions font ainsi preuve d'une certaine ouverture du processus de décision dans des systèmes politiques généralement verrouillés.

Cette « politique de commissions » constitue une des énigmes principales de notre recherche. Elle nous permet d'identifier les acteurs auxquels les gouvernants font appel pour résoudre la crise des universités et quelles sont les modalités de négociation appliquées pour l'élaboration des programmes de réforme. Au sein des commissions, nous pouvons observer des dynamiques d'intégration de nouveaux acteurs qui militent pour un changement de la politique universitaire, mais également des dynamiques de *dépolitisation*, c'est-à-dire de neutralisation des revendications de l'opposition et du milieu associatif par les gouvernants. La « politique de commissions » permet également d'évaluer l'impact de la coopération internationale sur les procédures de décision en régime autoritaire. Selon la Banque mondiale, la création de commissions en Égypte et au Maroc serait la preuve d'une bonne gouvernance.

#### 4. Politique sectorielle et régime politique autoritaire

Envisagée sous cet angle, l'analyse des réformes de l'enseignement supérieur permet de contribuer à l'analyse du fonctionnement des régimes autoritaires. En choisissant une politique sectorielle, nous n'avons pas souhaité étudier uniquement l'action gouvernementale, mais analyser les transactions qui se jouent entre les différents acteurs qui participent à la définition de cette politique. Plus particulièrement, nous tentons d'établir un lien entre coopération internationale et « consolidation autoritaire ».

Selon M. Camau, la « consolidation autoritaire » consiste dans la « *transition d'un type de configuration à une autre* »<sup>37</sup>. L'auteur part de l'idée que les régimes autoritaires sont confrontés aux facteurs de *breakdown*<sup>38</sup> tout comme leurs homologues démocratiques. Pressions internes et pressions externes peuvent constituer des facteurs de *breakdown*. Les contraintes posées par la mondialisation, mais plus largement les pressions pour une démocratisation du monde arabe,

---

<sup>37</sup> CAMAU (Michel), « Remarques sur la *consolidation autoritaire* et ses limites », in BOUTALEB (Assia), FERRIÉ (Jean-Noël), REY (Benjamin) (dir.), *L'autoritarisme dans le monde arabe. Autour de Michel Camau et Luis Martinez*, Le Caire, Cedej, 2005, p. 9-51 (p. 9).

<sup>38</sup> LINZ (Juan J.) et STEPAN (Alfred) (dir.), *The Breakdown of Democratic Regimes : Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

dans laquelle s'inscrit la « bonne gouvernance », sont autant d'éléments qui peuvent mettre des régimes autoritaires de type traditionnel en danger de survie. Pourtant, nous observons cette « persistance » des régimes autoritaires dans le monde arabe. En mettant l'accent sur le terme de consolidation, il ne s'agit pas de rendre compte d'une simple persistance. En effet, sous les contraintes internes et externes l'autoritarisme se transforme en « néo-autoritarisme »<sup>39</sup>.

La politique de réforme pourrait être envisagée comme un élément central de cette consolidation autoritaire et de ce passage d'un autoritarisme à un néo-autoritarisme. Selon la définition proposée par A. Roussillon, la politique de réforme correspond à « *un ensemble de pratiques, généralement le fait du prince ou d'une élite (ou contre-élite) en situation de se prévaloir d'une légitimité supérieure, commandées par la logique de son renforcement et de la promotion de ses intérêts* »<sup>40</sup>. Cette définition, certainement réductrice, souligne que la réforme est pensée et conduite principalement « par le haut » pour garantir la stabilité du système. L'observation des transformations politiques d'un régime autoritaire à travers une politique sectorielle s'avère toutefois de portée limitée dans la mesure où elle ne concerne qu'un seul secteur. Ceci dit, l'analyse d'une politique sectorielle constitue un élément complémentaire. C'est à partir de ce terrain bien circonscrit que l'on peut observer quelques traits d'une consolidation autoritaire qui ne seraient probablement pas apparus dans une analyse globale de ces régimes.

Philippe C. Schmitter et Nicolas Guilhot ont souligné l'importance de l'observation « des régimes partiels » afin de mieux comprendre les processus de consolidation démocratique<sup>41</sup>. Selon ces auteurs, les dynamiques de consolidation ne se réduisent pas au jeu des partis politiques et de la compétition électorale. Les citoyens ne s'organisent pas seulement dans ces partis et ne s'intéressent pas uniquement aux grands discours politiques, ils se préoccupent aussi de problèmes concrets. Une « science de la *consolidologie* » qui se concentre uniquement sur les systèmes de représentation passe souvent à côté du « contenu » démocratique des régimes. Elle doit intégrer l'analyse de l'interaction des acteurs dans différents secteurs pour comprendre comment les règles du jeu démocratique se manifestent dans ces domaines.

De la même manière que P. Schmitter et N. Guilhot proposent une analyse des « régimes

---

<sup>39</sup> Le néo-autoritarisme consistera d'une « sectorisation des différents agences de pouvoir » et d'une prise de distance par rapport au « *successful leadership* » ci caractéristique de l'autoritarisme traditionnel. À plus d'un égard la transformation résultera non uniquement des « pressions », mais également d'une complexification de la société. CAMAU (Michel) et GEISSER (Vincent), *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Science Po, 2003 (p. 191-226).

<sup>40</sup> ROUSSILLON (Alain), « Temps de la réforme, temps du réformisme », Institut universitaire de la recherche scientifique (IURS - Maroc) (dir.), *Le temps de la réforme*, Rabat, 1999, p. 169-188 (p. 174).

<sup>41</sup> GUILHOT (N.) et SCHMITTER (P. C.), « De la transition à la consolidation : une lecture rétrospective des *democratization studies* », *Revue française de Science politique*, vol. 50, n° 4-5, 2000, p. 615-631.

partiels », l'étude des processus de réforme de l'enseignement supérieur représente pour nous une « entrée » pour l'observation des phénomènes de consolidation autoritaire. C'est un moyen pour « travailler » quelques traits caractéristiques des régimes autoritaires, notamment la question du pluralisme limité et les phénomènes de *dépolitisation* à une échelle micro.

Le pluralisme limité, une des quatre caractéristiques des régimes autoritaires proposés par J. Linz<sup>42</sup>, reste en effet une des énigmes principales de la recherche sur l'autoritarisme. Pas plus que les régimes démocratiques, les régimes autoritaires ne font système. S'ils se caractérisent en général par un pluralisme limité, le pluralisme connaît des formes d'expression variables et relativement larges à un certain moment et à des niveaux spécifiques. Ali Hillal Dessouki, qui cherche à repérer les différents paradoxes de la politique de démocratisation en Égypte, fait une distinction entre les îlots et la politique globale<sup>43</sup>. Concernant le Maroc, Mohamed Tozy parle de « champs politiques désamorçés » pour désigner des espaces de négociation entre le roi et les acteurs sociaux qui n'ont pas pour enjeu le pouvoir, mais la gestion du pluralisme<sup>44</sup>.

Étudier la politique de réforme et plus précisément la politique de commissions, revient ainsi à mettre en lumière les contradictions inhérentes à ces régimes. Il s'agit d'étudier les enclaves d'une expression pluraliste et d'une politisation, mais aussi les mécanismes de sa limitation. L'observation de l'interaction entre différents acteurs dans un domaine circonscrit permet d'étudier comment les gouvernants procèdent à l'ouverture des espaces pour l'expression du pluralisme et à leur limitation. C'est à cet égard que l'analyse des processus de réforme et de la politique de commissions permet d'analyser quelques traits d'une consolidation autoritaire.

---

<sup>42</sup> Selon la définition classique de J. Linz, sont autoritaires « des systèmes politiques au pluralisme limité, politiquement non responsables, sans idéologie élaborée et directrice mais pourvus de mentalités spécifiques, sans mobilisation politique extensive ou intensive – excepté à certaines étapes de leur développement – et dans lesquels un leader ou, occasionnellement, un petit groupe exerce le pouvoir à l'intérieur de limites formellement mal définies mais, en fait plutôt imprévisibles ». LINZ (Juan J.), *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, Armand Colin, 2006 (p. 157).

<sup>43</sup> « Ainsi dans l'expérience égyptienne, la démocratisation des niveaux intermédiaires a pu sembler s'opérer dans des 'poches' ou des 'îlots' isolés les uns des autres, et coupés, aussi du processus de la démocratisation globale ». DESSOUKI (Ali E. Hillal), « L'évolution politique de l'Égypte : pluralisme démocratique ou néo-autoritarisme ? » *Monde Arabe Maghreb-Mashrek*, n° 127, janvier-mars 1990, p. 7-16 (p. 14).

<sup>44</sup> « Sans préjuger de leurs multiples fonctions, on peut souligner qu'ils sont autant de témoins qui permettent au monarque d'agrèger la 'Amma (la masse) en groupes identifiables et de maîtriser un pluralisme d'opinions nécessaire à l'arbitrage. C'est-à-dire, l'exercice du pouvoir ». TOZY (Mohamed), « Représentation/Intercession. Les enjeux du pouvoir dans les 'champs politiques désamorçés' au Maroc », in CAMAU (Michel) (dir.), *Changement politique au Maghreb*, Paris, CNRS, 1991, p. 153-168.

## 5. Une approche inédite du lien entre coopération internationale et consolidation autoritaire

Notre analyse de la politique de réforme en régime autoritaire est à plusieurs égards inédite.

De nombreuses études se sont penchées ces dernières années sur des phénomènes micro- et méso- pour rendre compte des transformations politiques à petite échelle en régime autoritaire. Ainsi, on remarque un intérêt accru pour les acteurs sociaux, l'opposition et la politique du quartier<sup>45</sup>. S'intéressant à la politique « par le bas », la majorité de ces études ont négligé les processus qui se jouent « par le haut ». Tout en conservant une échelle d'observation micro, notre analyse de la politique de réforme a pour but de saisir également les dynamiques de transformation « par le haut ».

L'étude des réformes de l'enseignement supérieur permet plus globalement une observation synchronique d'une politique qui est saisie par le bas, par le haut et par les organismes internationaux. C'est une politique sectorielle qui est considérée par les gouvernants comme un enjeu central de développement. En même temps, la politique universitaire a toujours suscité de vives polémiques dans les sociétés que nous étudions. Enfin, depuis les années 1990, les organisations de la coopération internationale portent un intérêt accru à cette politique.

La création de commissions pour établir un consensus autour des réformes de l'enseignement supérieur est une pratique récurrente dans des régimes démocratiques et autoritaires. L'analyse de ces commissions nous permettra ainsi de rendre compte d'un des traits centraux de la gouvernance. Mais contrairement aux vœux pieux de la Banque mondiale, nous montrons que ce trait ne se traduit pas nécessairement par une démocratisation, mais qu'il s'insère aussi parfaitement dans une logique autoritaire.

Plusieurs études ont déjà montré les limites d'une « réforme par l'extérieur », telle qu'elle est envisagée par les différents organismes internationaux qui s'impliquent dans la promotion de la démocratie dans le monde arabe. Mentionnons à cet égard brièvement trois séries d'études pour souligner l'originalité de notre approche.

Dans les recherches sur l'autoritarisme dans la région arabe, « l'international » est appréhendé

---

<sup>45</sup> SINGERMAN (Diane), *Avenues of Participation : Family, Politics, and Networks in Urban Quarters of Cairo, Cairo*, The American University in Cairo Press, 1997 ; HARDERS (Cilja), *Staatsanalyse von unten - urbane Armut und politische Participation in Ägypten, micro und mesopolitische Untersuchung unterschiedlicher Kairoer Stadtteile*, Hamburg, Deutsches Orient Institut, 2002 ; HAENNI (Patrick), *L'ordre des caïds : Conjurer la dissidence urbaine au Caire*, Paris/Le Caire, Karthala/Cedej, 2005 ; LUST-OKAR (Ellen), *Structuring Conflict in the Arab World : Incumbents, Opponents and Institutions*, Cambridge University Press, 2005 (L'étude de Lust-Okar constitue cependant une symbiose importante entre les études « par le bas » et « par le haut »).

comme un facteur structurel. L'impact des accords d'association avec l'Union européenne et les États-Unis sur la transformation de l'économie des régimes est certes pris en considération. De même, le transfert d'aide au développement est considéré comme faisant partie de l'économie rentière des États et jugé par conséquent peu favorable à une démocratisation<sup>46</sup>. Enfin, l'importance des « fausses » mesures de démocratisation est soulignée, notamment la construction des institutions « imitatives » (*imitative institution building*), qui serviraient à rehausser l'image des dirigeants autoritaires aux yeux de la communauté internationale<sup>47</sup>. Mais de manière générale, le lien entre coopération internationale et consolidation autoritaire reste relativement peu explicité<sup>48</sup>.

Le collectif *Uncharted Journey* publié par le *think tank* nord-américain *Carnegie Endowment for International Peace* regroupe des études qui se concentrent dans un premier et un deuxième temps sur les déficits démocratiques de la région arabe, et dans un troisième sur les insuffisances de la stratégie de démocratisation poursuivie par l'Union européenne et les États-Unis. La promotion de la démocratie est appréhendée comme une politique « externe » poursuivie par différents acteurs internationaux. Au niveau de la « politique interne » des États cibles, les différents contributeurs n'analysent pas les effets mais insistent davantage sur les obstacles à la démocratisation de ces régimes. D'un côté de la Méditerranée, on s'intéresserait à promouvoir la démocratie tandis que de l'autre, les conditions nécessaires ne seraient pas réunies<sup>49</sup>.

Une telle appréhension de la promotion de la démocratie et de ses effets ne prend guère en compte les nombreux liens qui s'établissent entre les acteurs internationaux et transnationaux, les gouvernants et les acteurs sociaux. Quiconque sillonne les quartiers administratifs du Caire ou de Rabat s'aperçoit de la densité des agences de coopération implantées dans les pays en question, souvent à proximité immédiate des sièges des ministères. Si le discours sur la démocratisation est produit à l'extérieur, il est transmis par les experts et coopérants présents sur place. De ce point de vue, la coopération internationale est à considérer comme un acteur parmi d'autres du jeu politique interne. Comme l'a montré Timothy Mitchell, elle fait partie de la solution *et* du

---

<sup>46</sup> BELLIN (Eva), « Coercive Institutions and Coercive Leaders », in PRIPSTEIN POSUSNEY (Marsha) et PENNER ANGRIST (Michele) (dir.), *Authoritarianism in the Middle East : Regimes and Resistance*, *op. cit.*, p. 21-41.

<sup>47</sup> ALBRECHT (Holger) et SCHLUMBERGER (Oliver), « Waiting for Godot », *art. cit.*

<sup>48</sup> L'article d'Eberhard Kienle – dont nous avons pris connaissance très tardivement – propose un répertoire des différentes formes « d'ingénierie politique » investies par les promoteurs de la démocratie. Il conclut : « *standard receipts for democracy engineering contribute to the reconfiguration of authoritarian rule rather than to democratization* ». Cf. KIENLE (Eberhard), « Democracy Promotion and the Renewal of Authoritarian Rule », in SCHLUMBERGER (Oliver) (dir.), *Debating Arab Authoritarianism*, *op. cit.*, p. 231-249 (p. 247).

<sup>49</sup> CAROTHERS (Thomas) et OTTAWAY (Marina) (dir.), *Uncharted Journey : Promoting Democracy in the Middle East*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

problème<sup>50</sup>.

Un deuxième courant d'études observe les effets de la coopération internationale à l'échelle nationale. L'analyse de Sheila Carapico sur la politique des fondations allemandes a démontré que la coopération est susceptible de contribuer à l'émergence d'élites pro-occidentales et libérales. Ces dernières, si elles se montrent relativement ouvertes aux discours de la démocratisation, ne peuvent cependant pas être considérées comme une condition suffisante pour l'installation d'un « régime de bonne gouvernance ». Elles sont, en effet, relativement coupées de la grande majorité de la population et ne s'activent que dans les niches des ONG et des partis d'opposition tolérés par le pouvoir<sup>51</sup>.

Un troisième courant s'intéresse également aux effets sur le plan national, tout en accordant une grande importance aux discours et programmes des organismes internationaux. Béatrice Hibou a analysé les « conséquences non intentionnelles » de la promotion de la démocratie par la Banque mondiale. Cette dernière tendrait au renforcement des régimes autoritaires en place, étant donnée son incapacité à renforcer les acteurs de la société civile et à démanteler les structures et institutions étatiques. De plus, la Banque mondiale contribuerait à la « *dé légitimation et [à la] privatisation des gouvernements* » en donnant la priorité à des réformes de type libéral et en négligeant les politiques sociales. Elle ignorait les particularités locales des pays en imposant son agenda néolibéral de développement<sup>52</sup>.

Ces travaux constituent un apport non négligeable à l'étude du rôle de la coopération internationale dans la définition des politiques publiques. Toutefois, ils témoignent de limites que nous souhaitons surmonter dans notre étude comparative des réformes de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc.

Concernant les travaux de B. Hibou, nous remarquons que l'« agenda néolibéral » de la Banque mondiale a été pour le moins amendé par le discours sur la « bonne gouvernance » et l'importance accordée aux politiques sociales. La politique suivie n'a pas radicalement changé depuis l'époque de l'ajustement structurel tant controversé, mais de nouveaux instruments ont été introduits. Une analyse en termes de *policy transfer*, approche qui met davantage l'accent sur les modalités souples de la coopération internationale, permet de rendre compte de cette

---

<sup>50</sup> MITCHELL (Timothy), *Rule of Experts : Egypt, technopolitics, modernity*, Berkeley, University of California Press, 2002.

<sup>51</sup> CARAPICO (Sheila), « Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World », *Middle East Journal*, vol. 56, n° 3, 2002, p. 379-395.

<sup>52</sup> HIBOU (Béatrice) « The World Bank : Missionary Deeds (and Misdeeds) », in SCHRAEDER (Peter J.) (dir.), *Exporting Democracy : Rhetoric vs. Reality*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 173-191.

transformation.

Contrairement à B. Hibou notre analyse cherche les raisons de l'insuffisance d'une politique de réforme impulsée par l'extérieur non pas dans les contradictions du discours de la Banque mondiale, mais dans les formes d'interaction directe entre ses agents et les acteurs « domestiques »<sup>53</sup> de la réforme. L'évaluation de la coopération internationale à partir d'une politique publique montre que les effets de la promotion de la démocratie et d'une « bonne gouvernance » sont largement déterminés par la configuration interne des régimes en place. Notre analyse met l'accent sur les « processus de traduction »<sup>54</sup> à l'œuvre quand il s'agit de déterminer les effets du transfert des recettes promues par la Banque mondiale. Dans cette optique, nous accordons une importance accrue aux trajectoires des « entrepreneurs de mondialisation »<sup>55</sup>, groupes d'acteurs qui participent à la promotion d'un changement de la politique universitaire, mais aussi à la traduction de recettes en politique « domestique ».

Dans la mesure où la politique de commissions est présentée comme une concrétisation de « l'approche participative » promue par la Banque mondiale, sa mise en œuvre est envisagée comme une « acclimatation de ces régimes autoritaires aux normes internationales ». Le recours à cette expression sous-entend que l'application de la « bonne gouvernance » en contexte autoritaire n'est pas une simple question de greffe ou de rejet<sup>56</sup>. Il s'agit davantage de situer la problématique de la gouvernance dans des dynamiques d'échange relativement larges qui impliquent de nombreux acteurs et ressources.

« Acclimatation » signifie en une première acception « habituer une plante à un climat géographique différent ». Dans cet esprit, l'accent est mis sur les dynamiques de transfert, mais encore et surtout sur les dynamiques de traduction par les acteurs nationaux de la réforme. L'acclimatation rend compte du développement de la « bonne gouvernance » en contexte autoritaire.

D'un point de vue d'ensemble, nous proposons de montrer comment les régimes autoritaires se réforment sous la contrainte de la coopération internationale tout en gardant leur trame

---

<sup>53</sup> Nous employons le terme « domestique » dans sa double acception. Il désigne avant tout les « acteurs nationaux », mais ceux-ci participent en effet à la « domestication » des recettes de la Banque mondiale, quand ils procèdent à leur traduction.

<sup>54</sup> HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Le déplacement de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 113-132.

<sup>55</sup> DEZALAY (Yves) et GARTH (Bryant G.), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine. Entre notables du droit et 'Chicago Boys'*, Paris, Seuil, 2002.

<sup>56</sup> MENY (Yves) (dir.), *Le mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993.



autoritaire. L'observation du déroulement d'un processus de réforme permet de montrer dans quels domaines les régimes autoritaires participent à la mondialisation et à l'harmonisation des règles du jeu et dans quels domaines ils se montrent plus résistants. C'est seulement ainsi que nous comprendrons comment des régimes fortement investis par une coopération internationale prônant la démocratisation peuvent rester autoritaires, sans perdre le soutien de leurs parrains. Ce travail établit un lien entre coopération internationale et consolidation autoritaire, encore très peu abordé dans les études portant sur l'autoritarisme et celles qui s'intéressent à la promotion de la démocratie dans le monde arabe.

## **6. Comparer la politique de réforme en Égypte et au Maroc**

La comparaison de la réforme de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc permet de mettre en lumière les contrastes entre deux régimes autoritaires en matière d'élaboration des politiques publiques et « d'acclimatation aux normes internationales ». Si nous constatons une tendance à l'harmonisation des règles du jeu sur le plan international, l'acclimatation recouvre des trajectoires différentes. La comparaison du Maroc et de l'Égypte montre que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets. Malgré un fort impact de la Banque mondiale sur la définition des politiques dans les deux cas, les réformes universitaires et l'introduction de « l'approche participative » s'opèrent selon des modalités différentes d'un pays à l'autre. Les contrastes illustrent l'importance des configurations nationales. Ils révèlent aussi des logiques de réforme propres à chacun des régimes.

Pour traiter de la politique de réforme dans le monde arabe et de la façon dont celle-ci est importée, il est indispensable d'enquêter dans plus d'un pays. Étudier les processus de réforme dans deux pays différents permet de réduire le nombre de variables intervenantes et plus particulièrement d'isoler les traits des régimes autoritaires qui se révèlent les plus résistants à l'harmonisation internationale. En envisageant les processus de réforme comme des traductions de recettes proposées par la Banque mondiale, nous constaterons que ces traductions s'effectuent de manière relativement souple dans un certain nombre de domaines et non dans d'autres. Une fois ces derniers isolés, la comparaison permettra d'identifier le facteur pertinent d'une résistance aux normes promues par la Banque mondiale. Pour mettre en œuvre une telle procédure d'élimination de variables et d'identification du facteur pertinent, il convient de comparer deux cas relativement similaires au regard de la réforme.

Le choix de l'Égypte et du Maroc est ainsi justifié par le fait que les deux pays appliquent des recettes internationales en vue de l'élaboration de leurs réformes de l'enseignement supérieur. La

Banque mondiale a joué également un rôle important dans la mise sur agenda de ces politiques. Pour établir un consensus autour de la réforme, l'Égypte et le Maroc ont eu recours à cette « politique de commissions », respectivement avec la création du Cnaeus et de la Cosef.

Contrairement à d'autres pays de la région, notamment les pays du Golfe, le Maroc et l'Égypte partagent également un certain nombre de caractéristiques au regard du développement de leur système universitaire. Les deux pays sont confrontés au phénomène de massification des universités. Même avec des efforts financiers considérables, les systèmes de l'enseignement supérieur sont difficiles à réformer.

Sur le plan de la coopération internationale, les deux régimes sont fortement dépendants de l'aide au développement, attribuée principalement par les États-Unis dans le cas de l'Égypte et par la France dans celui du Maroc. Notons que l'économie des deux pays n'est pas basée sur la rente pétrolière. Le tourisme est en revanche une source de revenus très importante.

Finalement, sur le plan politique, l'Égypte et le Maroc réunissent tous deux les traits de régimes autoritaires, tout en accordant une marge de liberté relativement importante aux organisations politiques et civiles, par rapport à d'autres pays de la région comme la Syrie, la Tunisie ou les pays du Golfe<sup>57</sup>.

Tout en étant assez semblables, les deux pays sont également représentatifs de la diversité du monde arabe. L'Égypte reste un pays central de la région. Dans le cas du développement de l'enseignement supérieur dans la région, elle a joué souvent un rôle de pionnier. Le Maroc se situe davantage à la périphérie. Mais s'il a été pendant longtemps le pays le moins développé de la

---

<sup>57</sup> Les trajectoires de réformes ne sont certainement pas propres aux deux pays en question. Toutefois, contrairement à d'autres pays, le Maroc et l'Égypte se prêtent de façon privilégiée à cette comparaison. En Turquie par exemple, la question de l'environnement international se pose en d'autres termes, étant donné que le pays est membre de l'OTAN et déjà intégré dans les structures sécuritaires occidentales. En outre, la perspective incertaine d'une adhésion à l'Union européenne pèse très fort sur la *polity* turque. Si le Maroc est également affecté par l'europanisation comme l'illustre l'adoption du système LMD au cours de sa réforme, le cas turc reste particulier sur ce plan.

Les monarchies du Golfe, riches en ressources, avec un taux de population relativement faible, constituent certainement un terrain pour travailler sur les formes d'internationalisation de l'université dans le monde arabe. Leur héritage dans ce domaine est relativement pauvre. Mais ces pays fortement dotés en ressources disposent d'une large marge de régulation des conflits sociaux qui accompagnent la restructuration des systèmes éducatifs. En outre, la question du *policy transfer* se pose autrement dans le cas de ces pays peu investis par les bailleurs de fonds.

La Syrie aurait pu être envisagée comme un cas stimulant, vu sa relative fermeture à l'extérieur et sa réticence à coopérer avec les institutions financières internationales. On aurait probablement pu observer une acclimatation aux normes sans contribution directe des bailleurs de fonds internationaux, avec un discours centré davantage sur l'unité nationale et les enjeux sécuritaires d'une telle modernisation. Mais dans ce pays peu ouvert à la coopération internationale – et aux politologues occidentaux – une recherche de terrain basée sur des entretiens avec les dirigeants politiques et les membres des commissions de réformes se serait heurtée à de grandes difficultés.

région, il a entamé depuis la fin des années 1990 un processus de modernisation sans précédent. En tout état de cause, il est présenté par de nombreux observateurs comme « un modèle de réforme »<sup>58</sup>.

Un des objectifs de notre comparaison est aussi d'interroger cette appréciation. Il convient de se pencher en particulier sur une des différences entre les deux pays. Malgré leurs similitudes, les deux régimes empruntent des formes différentes : république dans le cas de l'Égypte et monarchie dans celui du Maroc. Cette différence, constituerait-elle la variable explicative des contrastes entre les deux pays dans leurs processus d'acclimatation aux normes internationales ? Revenons ici brièvement sur le débat relatif aux différences entre monarchies et républiques dans le monde arabe, qui fait de nouveau surface à un moment où des régimes républicains comme l'Égypte préparent la succession du Président.

### **6.1. Monarchie et république : des « prérequis » pour la réforme ?**

La classification des régimes en monarchies et en républiques figure depuis de longue date dans les études de l'économie politique de la région et aboutit à des conclusions paradoxales. Les républiques ont longtemps été considérées comme des types d'État plus aptes à répondre aux enjeux de la modernisation. Elles se sont construites en partie en suivant le modèle turc, qui lui-même a engendré une modernisation sans précédent après l'effondrement de l'Empire ottoman. De plus, elles ont promu une légitimité « développementaliste », qu'elles soient socialistes ou nationalistes. Elles ont fait du développement l'une de leurs principales promesses. Les monarchies, en revanche, étaient perçues comme des formes d'État « traditionnalistes »<sup>59</sup>.

Si les républiques arabes ont été considérées comme plus avancées et plus adaptées que les monarchies en termes de développement économique, tel n'est plus le cas. Selon Alan Richards et John Waterbury, les différences entre républiques et monarchies sont « subtiles » : elles ne

---

<sup>58</sup> « Morocco is a model for reform in the region. The passage last year of the family code that protects the right of women was not just a landmark event for Morocco, but a shining example of government led-reform supported by civil society for all countries in the Middle East and North Africa region. The United States looks to Morocco as a reform leader in the region. Reform will secure long-term stability and prosperity in the region and remains a priority for the United States and all of the members of the G8 ». Déclaration de l'US-Senateur Richard Lugar, président du Comité pour les relations extérieures du Sénat des USA lors d'une conférence de presse à Tétouan, le 19 août 2005. Citée chez : MALKA (Haim) et ALTERMAN (Jon B.), *Arab Reform and Foreign Aid : Lessons from Morocco*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, 2006 (p. 71).

<sup>59</sup> Les ouvrages mentionnés dans les paragraphes suivants discutent de la distinction entre républiques et monarchies sous l'angle de l'économie politique. Pour une discussion plus complète des monarchies arabes cf. LEVEAU (Rémy), HAMMOUDI (Abdallah) (dir.), *Monarchies arabes. Transitions et dérives dynastiques*, Paris, La Documentation française, 2002 ; ANDERSON (Lisa) « Absolutism and the Resilience of Monarchy in the Middle East », *Political Science Quarterly*, vol. 106, n° 1, 1991, p. 1-15.

résident pas dans leurs orientations économiques, mais dans leurs configurations politiques<sup>60</sup>. Un premier contraste tient au « droit divin à gouverner », revendiqué notamment par le roi du Maroc, un capital symbolique auquel les présidents des républiques n'ont jamais pu prétendre. Un deuxième contraste – qui découle de cette revendication du droit divin – est « la gestion de la diversité et du pluralisme ». Ce pluralisme semble nettement plus étendu dans les régimes monarchiques comme le Maroc ou la Jordanie<sup>61</sup>.

Clement Henry et Robert Springborg ont repris cette distinction pour extrapoler sur la capacité de réforme des différents régimes dans le monde arabe<sup>62</sup>. Ils distinguent quatre types de régimes autoritaires : les États « bunker » (*bunker state*), les États prétoriens « brimeurs » (*bully pretorian state*), les monarchies ouvertes à la mondialisation (*globalizing monarchies*) et les démocraties fragmentées (Iran, Turquie, Liban). En Égypte, exemple de l'État *bully*, la société est gouvernée par une élite qui dispose du pouvoir militaire et d'un parti politique dominant. Les gouvernants dépendent des réseaux de patronage constitués au sein de l'État, ce qui limite leur possibilité de réduire la lourdeur de l'appareil bureaucratique ou de privatiser leur économie. Le *bully state*, s'il garantit la sécurité de la propriété privée, réduit considérablement la marge de manœuvre des acteurs de la société civile et du secteur privé du fait de ces réseaux de patronage.

Par rapport à l'Égypte et aux autres États « brimeurs » de la région, le Maroc – placé avec la Jordanie et les monarchies du Golfe dans la catégorie des « monarchies ouvertes à la mondialisation » – serait mieux armé pour relever les défis de la mondialisation des marchés. De façon générale, les rois auraient moins de réticence que les présidents à laisser émerger une classe d'entrepreneurs. Leur légitimité ne dépendrait pas d'un bloc monolithique construit après l'Indépendance autour de l'armée et du parti unique, mais de registres traditionnels et religieux antérieurs à la construction de l'État post-colonial. Enfin, à l'heure de la privatisation, les rois se positionneraient comme les plus grands entrepreneurs du pays. Dans leur lutte contre l'opposition, ils pourraient s'appuyer sur une société civile, et au lieu de bloquer le développement économique avec des réseaux de patronage, ils construiraient des coalitions avec les entrepreneurs qui s'insèrent dans le marché international<sup>63</sup>. Ainsi, les monarchies se

---

<sup>60</sup> RICHARDS (Alan) et WATERBURY (John), *A Political Economy of the Middle East : State, Class and Economic Development*, Cairo, The American University in Cairo Press, 1991 (p. 317-318).

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> HENRY (Clement) et SPRINGBORG (Robert), *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge University Press, 2001.

<sup>63</sup> *Ibid.*

présenteraient comme des régimes politiques mieux adaptés à la mondialisation<sup>64</sup>.

Cette typologie des régimes élaborée en fonction des effets des caractéristiques politiques sur les capacités à faire face à la mondialisation, mérite d'être retenue. L'argument longtemps avancé par la recherche politologique, selon lequel la libéralisation économique ne conduirait pas nécessairement à la démocratisation, est ici reformulé. En effet, il ne s'agit pas de savoir si un ajustement économique entraîne un changement politique, mais plutôt de savoir quels sont les « prérequis » politiques qui favorisent cet ajustement.

À cet égard la démarche de C. Henry et R. Springborg comporte plusieurs lacunes. Le bilan suivant lequel les monarchies sont mieux préparées que les républiques à la mondialisation reste fortement inspiré par la conjoncture économique des années 1990. La limitation de l'analyse à la dimension économique de la mondialisation – comprise notamment comme un ajustement au consensus de Washington – en affaiblit la portée. Elle ne reflète guère la dialectique d'une mondialisation qui se joue à de multiples niveaux. Pour les régimes du monde arabe, la mondialisation constituerait principalement une contrainte. Dès lors, on ne peut pas identifier les entrepreneurs de la mondialisation ni les jeux de pouvoir. Comme des études plus spécifiques l'ont souligné, les pays de la région semblent montrer moins de frilosité quant à l'acclimatation aux normes internationales lorsque c'est dans l'intérêt des régimes en place à d'autres niveaux<sup>65</sup>. La mondialisation se décline à la fois comme contrainte et comme opportunité.

En comparant les réformes de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc nous pouvons ainsi nous interroger sur la « capacité » de deux régimes à s'acclimater aux normes internationales. La monarchie marocaine dispose-t-elle véritablement d'une plus grande marge de manœuvre pour faire face à la mondialisation ?

## **6.2. « Transition marocaine », « transition égyptienne »**

L'observation globale de la politique de réforme en Égypte et au Maroc fait apparaître depuis la fin des années 1990 une image contrastée. Depuis la mise en place du « gouvernement d'alternance » en 1998 et la succession de Mohammed VI à Hassan II en juillet 1999, le royaume

---

<sup>64</sup> Toujours selon les auteurs, les monarchies – malgré leur plus grande capacité d'intégration - restent pourtant vulnérables par rapport aux contrecoups « antimondialistes » des mouvements islamistes ou « de la rue ». Ces régimes n'ont pas procédé à une rupture avec l'ancien régime de la colonisation, dont les rois sont les héritiers. Finalement, leur suprématie sur l'échiquier politique et économique reste la principale énigme dans les processus d'ajustement à la mondialisation. Les réformes seront seulement mises en œuvre si elles ne mettent pas en cause la distribution du pouvoir.

<sup>65</sup> Par exemple : ROLL (Stephan), *Zwischen Finanzsektorliberalisierung und Herrschaftssicherung*, Berlin, Klaus Schwarz Verlag, 2006.

se présente comme l'un des pays les plus dynamiques de la région. Depuis le début des années 1990, le Maroc a pris de nombreuses initiatives pour améliorer son image dans la communauté internationale, notamment à travers l'approfondissement d'une politique des droits de l'homme. Sur le plan de la politique nationale, la constitution « du gouvernement d'alternance » a signifié l'apaisement du conflit entre le Palais et les partis politiques issus du Mouvement national<sup>66</sup>. Entre 1998 et 2002, le chef du Parti socialiste USFP (Union socialiste des forces populaires), Abderrahmane Youssoufi, était chargé par le roi de diriger le gouvernement. Par ailleurs, dans le contexte de « l'alternance », le PJD (Parti de la justice et du développement) – la fraction modérée du mouvement islamiste – était admise au Parlement en 1997. Il constitue depuis les élections de 2002 le groupe d'opposition le plus important au sein du Parlement.

Pour de nombreux observateurs, le système politique marocain fait preuve d'une capacité « inclusive » (*inclusiveness*), dans le sens où il intègre les différentes forces politiques. Depuis l'adoption d'un nouveau code de la famille, mieux connu sous le label de « plan d'intégration de la femme », il fait également preuve d'une « efficacité » (*effectiveness*), d'une capacité de mise en œuvre de politiques publiques controversées et sensibles et d'un ajustement aux normes promues par la communauté internationale. C'est en se référant à ces critères d'évaluation promues par la Banque mondiale que le Maroc est désormais présenté comme un modèle de réforme.

Il n'en va pas de même pour l'Égypte. Le pays, qui a connu dans les années 1980 une phase de libéralisation, éprouve depuis le début du nouveau millénaire des difficultés à convaincre ses plus fidèles alliés d'une transition politique dans le bon sens. Plusieurs réformes politiques ont été entreprises – parmi elles, l'adoption d'un nouvel amendement de l'article 76 de la Constitution en 2005, relatif à l'élection du chef de l'État. Sur le plan économique, depuis 2004, un « trio de réformateurs » composé du ministre des Finances Youssef Boutros-Ghali, du ministre du Commerce extérieur et de l'Industrie Rasheed Mohamed Rasheed et du ministre de l'Investissement Mahmoud Mohieddin, a promu un certain nombre de mesures comme la réduction des tarifs de douane et la baisse des impôts. Ces initiatives se doublent d'un discours de la réforme tenu par les membres du secrétariat politique (*amānat as-siyāsa*) créé au sein du Parti national démocrate (PND – le parti au pouvoir), et dirigé par le fils du chef de l'État, Gamal Moubarak. Il n'en demeure pas moins que ce discours réformiste est contrecarré par des mesures de délibéralisation et surtout une politique répressive menée de main de fer contre toute opposition émergente.

---

<sup>66</sup> Il s'agit principalement du Parti de l'Istiqlal (PI) et de l'Union socialiste des forces populaires (USFP), mais également du Parti du progrès et du socialisme (PPS) et de l'Organisation de l'action démocratique et populaire (OADP). Ces quatre partis se sont réunis en 1992 dans le bloc démocratique (*kuṭla dimuqrāṭiyya*).

Globalement, les appréciations sur un « Maroc dynamique » et une « Égypte en stand-by<sup>67</sup> » varient en fonction de cycles conjoncturels très courts. Elles disposent de peu de fondements scientifiques. Sur le plan international, les nouvelles données géopolitiques marginalisent l'Égypte sur l'échiquier moyen-oriental. Après les guerres du Golfe, les États-Unis dirigent leur aide économique et militaire, mais surtout leur attention diplomatique, davantage vers l'Afghanistan et l'Irak.

Un des principaux éléments d'explication du blocage de la réforme en Égypte est le fait que le régime est confronté à l'hypothèse de la succession. L'appréciation d'un Maroc « dynamique » repose au contraire sur le fait que la succession dans ce pays est d'ores et déjà réglée. En régime républicain, la succession s'avère une hypothèque lourde. Contrairement aux régimes monarchiques, les républiques ne connaissent pas de succession « naturelle » ; elles sont contraintes à procéder à des aménagements politiques pour surmonter ce moment d'incertitude comme le montre le cas égyptien<sup>68</sup>.

Le Président Hosni Moubarak persiste à refuser de nommer un vice-président qui pourrait le remplacer en cas de décès. Ainsi, depuis maintenant huit ans, cette question du transfert du pouvoir pèse sur la *polity* égyptienne avec le positionnement du fils du Président, mais surtout avec les coups et les contrecoups qui l'accompagnent. Entre les signes d'ouverture et les mesures de répression, les cycles de « libéralisation » et de « délibéralisation » alternent en quelques mois.

Le transfert du pouvoir au Maroc s'est opéré de façon relativement souple. L'arrivée du nouveau roi a participé à la réhabilitation du Maroc au regard de la communauté internationale. Ces dernières années, le Maroc est en passe de devenir un allié important des États-Unis<sup>69</sup>, tandis que l'Égypte éprouve toujours des difficultés à remplir les conditions de ce partenariat<sup>70</sup>.

Dans notre comparaison, il s'agit de contextualiser la variable de la succession. Notre recherche est trop circonscrite pour autoriser des prévisions sur la succession égyptienne et le futur de la politique de réforme dans ce pays. Elle souligne pourtant des différences entre l'Égypte et la Maroc qui constituent les points de départ d'une réflexion sur les variantes des

---

<sup>67</sup> L'expression est de Jean-Noël Ferrié.

<sup>68</sup> FERRIE (Jean-Noël), *L'Égypte entre démocratie et islamisme : Le système Moubarak à l'heure de la succession*, Paris, Éditions Autrement, 2008 ; HASSABO (Chaymaa), « Moubarak 'sans cravate' : un Moubarak 'démocratique' ? », in KOHSTALL (Florian) (dir.), *L'Égypte dans l'année 2005*, Le Caire, Cedej, p. 29-54.

<sup>69</sup> Un des indicateurs de ce nouveau partenariat est la signature du *Millenium Challenge Compact* en 2007. Le Maroc est le premier pays arabe qui bénéficie de cette initiative avec un fonds de 697,5 millions de dollars octroyé sur une durée de cinq ans (cf. le chapitre VII, section 3).

<sup>70</sup> Après les élections législatives d'octobre et novembre 2005, le Congrès américain avait exigé du département d'État de réduire l'aide économique et militaire à l'Égypte. Le département d'État a toutefois refusé une telle réduction.

régimes autoritaires, au-delà d'une distinction entre républiques et monarchies.

La comparaison de deux processus de réforme de l'enseignement supérieur, initiés pratiquement au même moment montre comment la variable internationale pèse sur les deux pays et comment ces derniers réagissent aux pressions. La question ne se pose pourtant pas en termes généraux de capacité d'ajustement à la mondialisation. Il s'agit plutôt de clarifier les contrastes dans l'élaboration des réformes et les processus « d'acclimatation à la norme internationale ». Ni les modalités d'interaction avec la Banque mondiale, ni la politique de commissions, ni même les recettes de la réforme ne prennent les mêmes formes en Égypte et au Maroc. On observe une diversité des modes de gouvernance autoritaire.

Celle-ci tient non pas aux caractéristiques de la coopération internationale, mais à la trame même des régimes et à leurs manières d'interagir avec les bailleurs de fonds d'une part, et avec les groupes et individus d'autre part. La gestion du pluralisme limité se manifeste différemment d'un pays à l'autre. La configuration de ce pluralisme figure comme une sorte de « bonus » ou de « malus » dans la politique d'acclimatation.

## 7. Étudier la réforme avec les approches en termes de politiques publiques

Cette thèse ne souhaite pas seulement contribuer à la compréhension des processus de réformes, elle souhaite aussi valoriser l'analyse des politiques publiques dans une aire culturelle relativement peu investie par ce type d'études<sup>71</sup>. Il ne s'agit pas seulement d'un transfert des instruments d'analyse « occidentaux », mais également d'un retour critique à la problématique de la réforme dans le monde arabe. À cet égard, il convient d'apporter quelques précisions concernant notre démarche.

L'introduction des outils d'analyse de l'action publique ne va pas de soi, étant donné les difficultés que l'on rencontre pour observer de près l'élaboration des politiques publiques dans les pays de référence. Il ne s'agit pas pour autant d'un *Selbstzweck* (fin en soi). L'application de ces outils est aussi un moyen de rompre avec ce statut d'exceptionnalisme qui semble toujours réservé au monde arabe au sein de la science politique occidentale. L'analyse des politiques publiques est un retour au quotidien, au « public et ses problèmes ». Elle est un retour sur les

---

<sup>71</sup> Évoquons toutefois deux travaux pionniers dans ce domaine d'étude : AYUBI (Nazih), *The State and Public Policies in Egypte since Sadat*, Reading, Ithaka Press, 1991 ; BEN NEFISSA (Sarah), « ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe », Paris, Unesco, Programme MOST, 2000. Pour un état de la littérature sur le sujet : SIGNOLES (Aude), « Réforme de l'État et transformation de l'action publique », in PICARD (Élizabeth) (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 239-261.



sujets qui attirent peu d'attention par rapport aux conflits armés, l'islamisme et l'économie de la violence des régimes autoritaires. Elle accorde une place importante aux niches de modernisation – les nouvelles universités et les nouvelles formes de gouvernance – dans des pays considérés rétifs au changement.

Analyser la politique de réforme n'implique pas d'entrer dans le cercle des experts en développement. L'application des outils de l'analyse des politiques publiques cohabite avec un retour critique à la problématique de la réforme dans le monde arabe. Un retour qui pourrait éventuellement constituer une piste de réflexion pour l'analyse des politiques publiques dans les pays de l'OCDE.

### ***7.1. Retour à la problématique de la réforme dans le monde arabe***

De longue date, la problématique de la réforme est formulée dans des termes différents pour l'Occident et pour l'Orient. Selon Bertrand Badie, en Occident, la réforme participe malgré son caractère élitiste à l'avènement de la modernité. Paradoxalement, la réforme n'est pas seulement le contre-paradigme de la révolution comme le voulait Alexis de Tocqueville. Elle alterne avec les ruptures causées par les révolutions. Ainsi, réformes et révolutions produiraient la meilleure des sociétés ou, si l'on veut, la cité idéale. En Orient, en revanche, la révolution serait quasiment impossible, deux catégories faisant défaut : la souveraineté du prince et la représentation du peuple. Le passage du pouvoir d'un groupe à un autre se produit par coup d'État ou succession héréditaire<sup>72</sup>.

En nette opposition avec B. Badie, Alain Roussillon tente de poser la problématique de la réforme non pas en fonction d'une quelconque spécificité de la conception de l'État arabe, mais d'une expérience historique propre. Pour lui, la réforme dans le monde arabe est infléchie par le souci identitaire. La conscience du retard vis-à-vis de l'Europe est la pierre de touche de l'*islâh* moderne.

À commencer par les *tanzîmât* ottomans, les réformes de Mohammed Ali (1769-1849) en Égypte, d'Ahmed Bey (1784-1850) en Tunisie et d'Hassan I (1836-1894) au Maroc, les tentatives de modernisation peuvent émerger à partir d'aspirations endogènes, mais expriment le fait que l'urgence de la réforme est d'emblée formulée et vécue dans le cadre d'une relation inégale avec l'autre. Les réformes de Mohammed Ali tentent de conduire la société sur la voie de la modernité avec des mesures technocratiques importées d'Occident.

---

<sup>72</sup> BADIE (Bertrand), *Les deux États : Pouvoir et sociétés en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1986.

*« Les réformes de Muhammad 'Ali – tout comme d'ailleurs les tanzimat ottomanes – sont mises en œuvre dans une sorte d'extraterritorialité, en 'contournant' la société et ses pesanteurs pour constituer ex nihilo un secteur moderne qui est l'État lui-même, en désorganisant le moins possible les structures sociales existantes »<sup>73</sup>.*

On observe ainsi, dans un premier temps, un processus d'importation des réformes. Mais le retour du contrôle colonial britannique a neutralisé sa portée. Après la recolonisation de l'Égypte, la nécessité d'une réforme endogène est mise en avant pour contrecarrer la domination. Plus idéologique que concrète, cette réforme a ouvert la voie aux « réformistes » dont les revendications étaient identitaires.

*« Ce qui fait de Muhammad 'Ali le dernier 'réformateur' égyptien, c'est le fait que son échec, et la consolidation de la mainmise coloniale à laquelle celui-ci ouvre la voie, font qu'après lui, il n'y a plus place que pour des réformistes. De la réforme au(x) réformisme(s), tout l'intervalle est rempli par des effets de discours : ensemble d'attitudes et de visées indissolublement 'cognitives' ... induites par le constat, au départ largement impuissant, de l'antécédence de la pratique réformatrice de l'Autre qui impose au Soi les modèles et les modalités de son accès à ce qui se désigne alors comme la Civilisation... En ce sens, le(s) réformisme(s) pourrai(en)t être défini(s) programmatiquement comme le contre-paradigme de la colonisation, ce qui ne signifie pas que les sociétés 'orientales' ne seraient pas parvenues, toutes seules, à la conclusion de la nécessité de se réformer »<sup>74</sup>.*

Pour A. Roussillon, le réformisme de la fin du 19<sup>ème</sup> et du début du 20<sup>ème</sup> siècle désigne une « *Weltanschauung* », un ensemble de représentations des acteurs qui fera « système ». Le réformisme est ainsi une logique d'action incontournable pour moderniser la société mais surtout pour se distinguer de l'Occident. Cette relation inégale avec l'autre surplombe le discours sur la réforme. Elle dépolitise la réforme entendue comme modalité d'action. Le réformisme fait sens pour tous les acteurs de la scène politique, qu'il s'agisse des libéraux, des nationalistes ou des « islamistes ». L'hégémonie occidentale nourrit les différents courants de pensée dans la société, qui prétendent par conséquent tous à un projet de réforme endogène. La critique du système existant, principal vecteur de la réforme, découlerait directement de cette relation inégale avec l'autre :

*« La vocation paradoxale des élites gouvernantes dans la logique réformatrice est d'inscrire dans la réalité sociale un ordre autre que celui qui la régit, par là qualifié de désordre, alors même que c'est celui qui les constitue comme élites et comme légitimes »<sup>75</sup>.*

La réforme est ainsi précédée par une dénonciation du « désordre ». Chaque réformateur tente

---

<sup>73</sup> ROUSSILLON (Alain), *Réforme sociale et identité. Pensée, idéologie et société en Égypte*, thèse de doctorat d'État sous la direction de Mohamed Arkoun, Paris, Université Paris I, Sorbonne, 1994 (p. 21 de la première partie du manuscrit).

<sup>74</sup> *Ibid.* (p. 21).

<sup>75</sup> *Ibid.* (p. 28).

de tirer sa légitimité du dysfonctionnement ou du « chaos social ». L'action réformatrice est présentée comme une entreprise quasi totalisante, qui ne se concentre pas seulement sur quelques mesures (sectorielles) précises, mais sur la modernisation de la société dans son ensemble. Il y a là une confusion des objectifs alourdissant certainement l'entreprise de la réforme<sup>76</sup>.

Nous percevons dans ces considérations sur la réforme à l'âge libéral un parallèle avec l'actuelle problématique de « la réforme du monde arabe », formulée en termes de démocratisation. Celle-ci est présentée par ses différents promoteurs comme la condition *sine qua non* de la modernisation et de l'ajustement à un ordre mondial. Qu'il soit formulé en termes de gradualisme, de projet endogène ou d'ajustement, ce discours sur la démocratisation encadre les différents chantiers de la réforme tout comme son précédent réformiste. Ainsi, la démocratisation risque de participer également à cette clôture identitaire à laquelle a mené le réformisme de la *nabda*.

À cet égard, il convient de souligner les contrastes entre le discours sur « la réforme du monde arabe » et la problématique de la réforme dans le contexte d'un régime déjà démocratique. Dans ce dernier cas, la réforme garantit la continuité du régime, alors que dans le premier, elle devrait impliquer une rupture avec l'ordre existant. Les travaux d'A. Roussillon marquent bien les contrastes entre la « réforme du monde arabe », censée déboucher sur la transformation du système, et « la réforme » telle qu'elle est pensée par les détenteurs du pouvoir. Elle est en nette contradiction avec celle qui nous est proposée par les experts du développement qui lui imputent une amélioration des conditions sociales, économiques et politiques de la population<sup>77</sup>.

Dans la perspective de ce travail, la problématique de la réforme et du réformisme telle qu'elle est abordée par A. Roussillon nous permet une prise de distance avec une posture d'expertise des politiques publiques dans le monde arabe. Elle nous incite à nous interroger sur les implicites du discours sur la réforme en même temps qu'elle constitue une ouverture pour la compréhension

---

<sup>76</sup> Roussillon démontre ce point pour les réformes en cours au Maroc : ROUSSILLON (Alain), *Réforme et politique au Maroc de l'Alternance : apolitisation consensuelle du politique*, (manuscrit non publié), Rabat (2000).

<sup>77</sup> Soulignons qu'un tel écart entre le discours réformiste des experts et les véritables enjeux de la réforme ne se limite pas au monde arabe. Dominique Darbon écrit à l'égard des « administrations projetées » dans les pays d'Afrique subsaharienne à l'époque contemporaine : « Alors qu'au Nord la réforme suppose une réflexion d'ensemble sur les rapports entre société et État, l'implication des groupes gestionnaires centraux des institutions publiques (core executives) et l'intervention d'acteurs en contre-pouvoirs, en Afrique elle s'énonce comme une obligation impulsée par des acteurs extérieurs contraints dans leur capacité d'action par le principe de souveraineté et d'apolitisme et par la concurrence sauvage à laquelle ils se livrent entre eux, relayée voire initiée par des dirigeants africains qui se positionnent pour identifier et capter les nouvelles opportunités ouverts par les nouveaux processus produits. La réforme telle qu'elle est mise en œuvre sur place est ainsi ramenée à un problème de gestion et de techniques chacun cherchant à en occulter les enjeux politiques, à la consacrer comme apolitique ». DARBON (Dominique), « Réformer et reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003 (1-2), p. 135-152 (p. 137).

des enjeux associés au slogan de « la réforme du monde arabe ». En effet, l'étude de la politique de réforme restera en corrélation avec la problématique de la domination par l'autre et le souci identitaire.

Il n'y a pas lieu ici de déterminer si les questions de domination externe et d'identité nationale constitueront éternellement l'un des principaux obstacles à une politique de réforme en actes et pas seulement en discours. Imputer un blocage des réformes à toute une aire culturelle reviendrait toutefois à surestimer l'action publique dans les pays qui se sont constitués comme la référence de la modernisation. À titre d'exemple, il convient de rappeler que depuis longtemps, les pays de l'OCDE sont également affectés par une crise de la régulation sociale<sup>78</sup>. Alain Roussillon pense la réforme à partir des représentations et non pas des instruments : la problématique de la réforme (et du réformisme) est construite en dehors de toute référence à « l'action publique moderne », principal outil théorique pour l'étude de la réforme dans les pays de l'OCDE.

## ***7.2. Les approches « occidentales » en termes de politiques publiques***

*« Après Dewey nous retiendrons le principe selon lequel une politique publique n'est souvent qu'une hypothèse de travail. Il ne s'agit pas d'un programme strict et rationnel mais d'une expérimentation à observer lors de la mise en œuvre. Les politiques publiques sont des puzzles à résoudre compte tenu de l'incertitude des fins et de celles inhérentes à l'importance des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre »<sup>79</sup>.*

L'analyse comparative des réformes de l'enseignement supérieur a été inspirée dès le début de notre recherche par les approches en termes de politiques publiques. Celles-ci serviront dans ce travail de grille pour l'analyse de la trajectoire de la réforme et de la politique de commissions. En effet, elles nous fournissent un langage particulier pour aborder les enjeux liés à cette reconfiguration des régimes autoritaires.

Insistons toutefois sur le fait que nous n'avons ni l'ambition d'appliquer un modèle d'analyse ni de tester une théorie. La complexité des sociétés occidentales et leur différenciation constituent

---

<sup>78</sup> Le débat sur l'État défaillant a fait surface principalement dans les années 1980 et 1990. Il a été le principal facteur de renouvellement de l'analyse de l'action publique. JOBERT (Bruno) et LECA (Jean), « Le dépérissement de l'État: A propos de 'l'acteur et le système' de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue française de science politique*, vol. 32, n° 4-5, 1980, p. 13-24. Cf. également la discussion chez MASSARDIER (Gilles), *Politiques et action publiques*, op. cit. (p. 165-172).

<sup>79</sup> LASCOUMES (Pierre) et LE GALÈS (Patrick), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007 (p. 12).

presque un *a priori* de beaucoup d'approches en termes d'analyse des politiques publiques<sup>80</sup>. Si cet *a priori* est discutable, une analyse des politiques sectorielles en Égypte et au Maroc peut s'inspirer de quelques-unes de ces approches. Il nous paraît toutefois prématuré de plaquer sur notre objet d'étude un cadre d'analyse préétabli. Évoquons brièvement les principaux outils de travail qui ont soutenu l'élaboration de cette thèse. Ils seront discutés en détail dans les parties où ils trouveront leurs applications.

Dans un premier temps, nous nous sommes appuyé sur le modèle des stades heuristiques. Selon celui-ci, le développement de chaque politique publique passe par cinq phases : l'identification du problème, la mise sur agenda, la décision, la mise en œuvre et l'évaluation<sup>81</sup>. La grille d'analyse élaborée par Charles O. Jones dans les années 1970 suscite encore de larges débats concernant chacune des différentes phases. Toutefois une appréhension linéaire et *top down* de ce modèle est très critiquée. Comme l'ont noté P. Muller et Y. Surel, la phase de décision par exemple est difficile à isoler, puisque l'action publique consiste en un « *flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'action* »<sup>82</sup>. Les trajectoires de la réforme de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc montrent que les différentes phases ne se déroulent pas nécessairement dans un ordre établi. Le contenu de la réforme est souvent renégocié et rarement mis en œuvre tel qu'il été décidé. Mais l'usage souple de ce modèle<sup>83</sup> permet justement de prendre conscience du chantier que représente la réforme<sup>84</sup>.

L'approche cognitive rend bien compte du fait que les raisons d'émergence des politiques publiques ne sont pas simplement dues au constat d'un problème. La priorité accordée à telle ou telle réforme trouve son origine dans la « construction d'un problème »<sup>85</sup>. En suivant cette approche, nous analysons comment la crise de l'université est énoncée par différents acteurs nationaux et internationaux avant que la réforme n'apparaisse sur l'agenda. Nous nous

---

<sup>80</sup> LUHMANN (Niklas), *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp, 2002 ; WILLKE (Helmut), *Ironie des Staates : Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*, Frankfurt, Suhrkamp, 1992.

<sup>81</sup> JONES (Charles O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont (CAL), Thomson Learning, 1970.

<sup>82</sup> MULLER (Pierre) et SUREL (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998 (p. 103).

<sup>83</sup> THOENIG (Jean-Claude), « L'analyse des politiques publiques », in GRAWITZ (Madeleine) et LECA (Jean) (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4 « Politiques Publiques », Paris, PUF 1985.

<sup>84</sup> À cet égard nous semble bienvenue l'expression formulée dans le titre de l'article de LINDBLOM (Charles), « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, p. 77-88.

<sup>85</sup> Daniel Cefai note à cet égard « ...les problèmes publics n'existent et ne s'imposent comme tels, qu'en tant qu'ils sont des enjeux de définition et de maîtrise de situations problématiques, et donc des enjeux de controverses et d'affrontements entre acteurs collectifs dans des arènes publiques... ». CÉFAI (Daniel), « La construction des problèmes publics : définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, n° 75, 1996, p. 43-66 (p. 51-52).

interrogeons également sur la construction d'un cadre cognitif de la réforme. L'analyse de ce dernier permet de comprendre non seulement comment la réforme survient sur l'agenda, mais également comment la politique sectorielle des universités est toujours insérée dans des enjeux plus globaux, comme la question de la démocratisation. Ainsi la réforme ne se présente pas seulement comme un remède à la crise des universités, mais également comme un moyen de « mise à niveau » des régimes autoritaires.

Dans l'analyse des commissions qui figure au cœur de ce travail, nous nous sommes appuyés à un stade préliminaire de notre recherche sur des approches en termes de réseaux<sup>86</sup>. Celles-ci insistent sur le fait que les politiques publiques sont élaborées par des cercles relativement fermés et que l'interconnaissance des acteurs est un élément fondamental. La coopération entre les acteurs est envisagée comme un moyen d'échanger des ressources nécessaires et de stabiliser un environnement incertain. Ces approches forgent les outils nécessaires à l'analyse de la vie interne des commissions et comités composés d'une grande diversité d'acteurs. Elles s'interrogent sur la hiérarchie, le degré d'institutionnalisation et d'ouverture. C'est sur ces bases que nous nous sommes intéressés aux différents membres des commissions, à leurs profils sociologiques, à la façon dont ils étaient choisis, et enfin au caractère *ad hoc* des commissions. Toutefois, par la suite, nous nous sommes écartés de ce schéma d'analyse. En tenant compte de la littérature sur les commissions<sup>87</sup>, il convient de souligner les contrastes entre une commission et un réseau ; la première est créée par une autorité gouvernementale, quand le réseau se constitue de lui-même. Autrement dit, ce travail sera relatif aux commissions sans être soumis au cadre théorique des réseaux<sup>88</sup>.

Outre ces outils pour l'analyse des différents stades de l'élaboration des politiques publiques et leurs forums, ce travail s'inscrit d'emblée dans les analyses du *policy transfer*. Le propos de cette approche est simple : la mondialisation a abouti à un échange élargi de recettes de modernisation et d'instruments pour l'élaboration des réformes. Les *policy-makers* d'un pays s'inspirent le plus souvent des expériences d'autres pays pour réformer le système de santé, le système éducatif ou l'économie pour s'adapter à une compétition accrue<sup>89</sup>. La littérature sur le *policy transfer* fournit

---

<sup>86</sup> LE GALES (Patrick), THATCHER (Mark) (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; MAYNTZ (Renate), « Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen », *Politische Vierteljahresschrift*, n° 34, 1993, p. 39-56.

<sup>87</sup> BELL (Daniel), « Government by Commission », *The Public Interest*, n° 3, Spring 1966, p. 3-9 ; ZEGART (Amy B.), « Blue Ribbons, Black Boxes : Toward a Better Understanding of Presidential Commissions », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34, n° 2, 2004, p. 366-393.

<sup>88</sup> Cf. en détail le chapitre III.

<sup>89</sup> Pour les détails de cette approche on se rapportera au chapitre II.

quelques clefs pour analyser le changement des politiques publiques, mais plus particulièrement elle interroge les modalités de transfert<sup>90</sup>. Ainsi elle distingue les transferts par coercition, compétition, apprentissage ou émulation. Ces différentes formes de transfert permettent d'analyser en détail le rôle de la coopération internationale dans le processus de réforme et son influence sur les *policies* des pays. L'approche – encore très peu étudiée dans la science politique française – nous paraît particulièrement pertinente pour comprendre les interactions entre les gouvernants et les organismes internationaux comme la Banque mondiale.

Au-delà des dynamiques de coopération entre organismes internationaux et gouvernants, l'approche en termes de transfert peut également expliquer les transformations sur la scène politique nationale quand elle est enrichie par la notion de « traduction »<sup>91</sup>. Comme nous l'avons déjà évoqué, la « politique de commissions » est appréhendée comme une acclimatation à la norme internationale de la « bonne gouvernance », mais cette norme est traduite par les acteurs nationaux du fait qu'elle s'insère dans une logique de gouvernance autoritaire.

Le recours à différentes approches dans ce travail est certainement éclectique. Cependant, il signifie les différentes étapes de l'investigation et de ses préoccupations. Nous n'avons pas essayé d'enfermer nos hypothèses dans une approche unique, ceci pouvant conduire à « surinterpréter »<sup>92</sup> ou à passer à côté d'éléments empiriques importants. En revanche, la réflexion autour de ces différents outils théoriques permet de se diriger pas à pas vers une analyse de l'action publique dans le monde arabe qui se distinguerait de l'appréhension de ces politiques par les experts.

Outre l'analyse des commissions, de leurs compositions et des modalités de négociation, ces outils d'analyse nous autorisent à réfléchir sur la nature du changement politique dans la région et surtout sur la façon dont celui-ci a été abordé. Comme en Occident, l'action publique est une façon renouvelée de poser le vieux débat sur les rapports État/société<sup>93</sup>. En appréhendant cette action comme une négociation « multiniveaux »<sup>94</sup>, comme l'enchevêtrement de différents niveaux

---

<sup>90</sup> DOLOWITZ (David) et MARSH (David), « Who learns what from whom : A Review of the Policy Transfer Literature », *art. cit.*

<sup>91</sup> HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Le déplacement de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *art. cit.*

<sup>92</sup> LAHIRE (Bernard), « Risquer l'interprétation : Pertinences interprétatives et surinterprétations en sciences sociales », *Enquête*, 3, 1996, p. 61-87.

<sup>93</sup> MASSARDIER (Gilles), *Politiques et action publiques*, *op. cit.* (p. 88).

<sup>94</sup> MARKS (Gary), SCHARPF (Fritz W.), SCHMITTER (Philippe C.), STREECK (Wolfgang), (dir.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996 ; GRANDE (Edgar), « Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen », in MAYNTZ (Renate) et SCHARPF (Fritz W.) (dir.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1995, p. 327-368.

de l'action publique où l'État est concurrencé par de multiples acteurs, nous travaillons sur les rapports gouvernants/acteurs sociaux/organismes internationaux. Ainsi, nous remettons en question la distinction entre régime monarchique et régime républicain, basée sur une vision monolithique de l'État. L'analyse de l'action publique et de l'interaction de différents acteurs participant à sa définition sera au cœur de notre élaboration de différents modèles de gestion des biens publics en contexte autoritaire dans la troisième partie de ce travail.

La réflexion sur ces modèles tient aussi au fait que les spécialistes de l'action publique se réfèrent souvent aux différents modèles nationaux de politiques publiques. Ainsi, « l'école française des politiques publiques »<sup>95</sup> serait très liée à la configuration étatique, voire étatiste. Elle s'intéresserait traditionnellement au fonctionnement interne de l'État et plus récemment au phénomène de contractualisation<sup>96</sup>. La recherche sur les politiques publiques en France est très marquée par une démarche constructiviste. L'un des concepts ayant longtemps animé le débat est celui de « référentiel »<sup>97</sup>, une vision du monde qui détermine les choix des acteurs et conduit ainsi à la reproduction des politiques publiques.

Pour sa part, « l'école allemande d'analyse des politiques publiques »<sup>98</sup> est très influencée par l'organisation fédérale du pays et s'intéresse davantage à l'articulation des différents niveaux de régulation. Elle privilégie ainsi la dimension de « partage de pouvoir » entre l'État fédéral, les régions (*Länder*) et plus récemment l'Union européenne.

Les contrastes entre les différentes écoles ne peuvent pas être abordés en détail ici, mais cette petite illustration met en évidence les difficultés d'un transfert de ces approches dans d'autres contextes nationaux ou encore sur des « terrains exotiques ».

## 8. Remarques méthodologiques sur les enquêtes de terrain

Le corpus de ce travail est constitué de documents officiels et d'entretiens. Pour la préparation de la thèse, nous avons effectué un séjour de longue durée en Égypte (de 2003 à 2007) et plusieurs séjours de courte durée au Maroc (2000/2002/2006). En novembre 2006, nous avons conduit durant deux semaines des entretiens au siège de la Banque mondiale à Washington.

---

<sup>95</sup> HASSENTEUFEL (Patrick) et SMITH (Andy), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002, p. 53-73.

<sup>96</sup> GAUDIN (Jean-Pierre), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Science Po, 1999.

<sup>97</sup> JOBERT (Bruno) et MULLER (Pierre), *L'État en action : Corporatisme et politiques publiques*, *op. cit.*

<sup>98</sup> GIRAUD (Olivier), « Une école allemande d'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, février 2002, p. 5-21.



Le séjour en Égypte ayant été beaucoup plus long, le matériel dont nous disposons peut paraître déséquilibré. Néanmoins, il convient d'insister sur le fait que les visites de terrain de courte durée peuvent se révéler quelques fois plus intensives que les séjours à long terme, dans la mesure où le travail est plus circonscrit. Ceci était le cas pour la phase de recherche au Maroc où nous avons effectué une trentaine d'entretiens en avril 2002 puis une vingtaine en mai 2006.

Quelques considérations sur le lien entre réformes sociales et succession monarchique ont émergé lors d'un stage à Rabat en 2000, quand nous nous sommes aventuré dans une analyse de la presse sur la réforme de l'enseignement, dont la formulation législative était alors en cours. Dès ce premier séjour, nos recherches au Maroc gravitaient autour des travaux de la Cosef et dans une moindre mesure autour du processus de mise en œuvre de la réforme universitaire et du rôle de la coopération internationale, notamment du Service de coopération et d'action culturelle français (Scac) et de la Banque Mondiale.

De février 2003 à juillet 2007 nous avons résidé en Égypte. D'abord soutenu par une bourse de courte durée au Centre d'Études et de la Documentation Juridiques Économiques et Sociales (Cedej) puis assistant à l'Office allemand d'échanges universitaires (*Deutscher Akademischer Austauschdienst – DAAD Kairo*), et enfin, de retour au Cedej dès septembre 2004 grâce à une bourse du ministère français des Affaires étrangères. Lors de ces quatre années, nous avons poursuivi une recherche extensive sur le Cnaeus, le(s) trajectoire(s) de la réforme universitaire et la coopération entre le gouvernement et la Banque mondiale.

Cette recherche, conduite sur le long terme en situation « d'immersion », se distingue à plusieurs égards d'une recherche intensive à court terme. Elle permet un regard anthropologique plus approfondi sur le pays et une appréhension plus complète de la vie politique. Malgré l'intensité du séjour, nous avons éprouvé cependant, jusqu'au stade de l'écriture, une plus grande difficulté à présenter nos recherches sur la réforme en Égypte de manière aussi concise que celles sur le Maroc. Est-ce lié à la façon dont nous avons conduit notre recherche ? Cette difficulté provient-elle d'une appréhension plus complexe de la réalité politique ou est-elle due à ce qu'on pourrait appeler une grande complexité de la vie politique elle-même ? Le problème tiendrait-il finalement à une plus grande opacité de la vie politique en Égypte ? Nous reviendrons sur ce point dans le dernier chapitre.

Malgré ces difficultés, notre collecte de données dans les deux pays a été organisée selon ce qu'Andrew Bennett désigne comme une comparaison structurée et focalisée (*structured, focused comparison*) : structurée dans la mesure où la collecte des données a été orientée par des questions générales appliquées aux deux cas, focalisée puisque les mêmes outils théoriques ont guidé

l'enquête<sup>99</sup>. Cette méthode nous a permis de mettre en exergue les similitudes et contrastes entre les politiques de réforme et plus particulièrement entre les politiques de commissions en Égypte et au Maroc.

En reprenant les mots de Marc Bloch, la démarche comparative peut se résumer de la manière suivante : après la « chasse aux ressemblances », on « percevait des différences »<sup>100</sup>. Dans un premier temps, nous avons travaillé sur le cas marocain et écrit un mémoire sur la réforme de l'enseignement dans ce pays<sup>101</sup>. Nous sommes ensuite parti en Égypte pour mettre à l'épreuve les hypothèses élaborées sur la politique de réforme au Maroc. Or, le terrain égyptien nous a conduit à recentrer la problématique. Après les premiers entretiens, nous nous sommes aperçu du rôle crucial de la Banque mondiale dans ce processus de réforme, un facteur qui était moins flagrant sur le terrain marocain. Cette découverte égyptienne nous a incité à vérifier les données sur le cas du Maroc et à recentrer la problématique sur des questions de *policy transfer*. En effet, l'étude du cas égyptien nous a permis de comprendre l'importance de la Banque mondiale, et plus généralement de la coopération internationale dans les deux processus de réforme. C'est aussi grâce à cette démarche fortement fondée sur l'observation que nous avons réfléchi sur les différents modèles de gestion des biens publics et les variantes de l'autoritarisme dans les deux pays.

La thèse est organisée en trois parties. Nous avons opté pour une présentation des matériaux sur l'Égypte et le Maroc dans des chapitres analytiques, au lieu d'en faire deux études de cas.

La première partie analyse l'impact de la coopération internationale sur l'agenda de réforme en Égypte et au Maroc. Dans le premier chapitre, nous nous proposons de dresser un état des lieux des secteurs de l'enseignement supérieur dans les deux pays et d'esquisser de façon schématique les enjeux des réformes en cours. Quelques transformations comme la création des universités privées, mais plus largement les réformes des universités publiques, témoignent de cette application des recettes internationales dans le cadre de cette politique sectorielle. Dans le deuxième chapitre, nous analysons plus en détail comment ce transfert de recettes s'effectue.

---

<sup>99</sup> BENETT (Andrew), « Research Design Tasks in Case Study Methods », Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Design, *Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA)*, Harvard University, 1997.

<sup>100</sup> VALENSI (Lucette), « Retour d'Orient : De quelques usages du comparatisme en histoire », in AT SMA (Hartmut) et BURGUIÈRE (André), *Marc Bloch aujourd'hui : Histoire comparée et sciences sociales*, Paris, éditions EHESS, 1990.

<sup>101</sup> KOHSTALL (Florian), *Politique de réforme d'un régime autoritaire en transformation : le cas de l'enseignement public au Maroc*, mémoire du DEA de politique comparative, option monde arabe, sous la direction de Jean-Claude Santucci, Institut d'Études politiques d'Aix-en-Provence, Université Aix-Marseille III, 2002.

Nous interrogeons l'interaction des gouvernements avec la Banque mondiale dans les deux pays.

La deuxième partie est entièrement consacrée à la politique de commissions, en tant qu'exemple de traduction de « l'approche participative » promue par la Banque mondiale. Elle compare la Cosef, chargée de l'élaboration d'un programme de réforme au Maroc et le Cnaeus, qui a élaboré le plan d'action de la réforme en Égypte. La partie est divisée en trois chapitres. Dans un premier temps (chapitre III), nous situons la création de ces commissions dans leurs contextes politiques. Les deux chapitres suivants (chapitres IV et V) analysent la composition de ces commissions et le débat qui s'y déroule. D'un point de vue d'ensemble, la deuxième partie s'intéresse ainsi principalement aux effets *politics* d'une politique publique et aux effets de recompositions d'une politique de réforme.

Si la comparaison met en exergue des caractéristiques communes de la politique de commissions, elle en décrit également les contrastes. La troisième partie s'interroge sur les différences des deux régimes, égyptien et marocain, dans leurs processus d'acclimatation aux normes internationales. Dans un premier temps, nous mettons en perspective nos observations dans le cadre de la réforme de l'enseignement supérieur avec d'autres domaines de « politiques publiques » traités au sein des commissions et des conseils, comme les politiques de genre et de droits de l'homme. Cet élargissement du champ de la comparaison permet de montrer que les commissions de l'enseignement supérieur avec leurs caractéristiques en termes de composition et de modalités de négociation ne constituent pas un phénomène singulier. En nous appuyant sur ces acquis, nous tentons d'esquisser des modèles de gestion des biens publics pour chacun des cas, égyptien et marocain. Ceci devrait illustrer les modes différenciés de consolidation autoritaire et faciliter la compréhension des raisons pour lesquelles, à un moment donné, un pays apparaît plus performant qu'un autre en termes de politiques de réforme. La conclusion esquissera quelques pistes pour ancrer l'analyse de l'action publique dans les études du monde arabe.

**Première partie.**

**REFORME ET COOPERATION INTERNATIONALE**

L'Égypte et le Maroc sont deux pays fortement investis par la coopération internationale. Avec presque deux milliards de dollars par an, l'Égypte est le second récepteur d'aide américaine dans la région, juste après Israël<sup>102</sup>. Le Maroc quant à lui dépend largement de l'aide française, qui s'élève à cent millions d'euros chaque année<sup>103</sup>. À ces aides des deux principaux parrains s'ajoutent des contributions très importantes de l'Union européenne, de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds. Dans la mesure où les chiffres varient d'une source à l'autre, il est pratiquement impossible de dresser un bilan exact de l'aide extérieure. En tout état de cause, les indications chiffrées s'avèrent peu pertinentes pour comprendre le poids de la coopération internationale dans les deux pays. L'impact de cette dernière ne se réduit pas à l'octroi d'aides, mais affecte directement la définition des politiques publiques.

Cette partie est consacrée au rôle de la coopération internationale dans les processus de réforme de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc. Elle expose dans un premier chapitre les différents programmes de réforme. Dans un deuxième temps, elle analyse les modalités de *policy transfer* en se concentrant sur l'intervention de la Banque mondiale en matière de réformes universitaires.

Tout en présentant une vue d'ensemble des programmes de réforme, à savoir leurs déclarations de principes, leurs modalités d'élaboration et leurs recettes, nous nous concentrons

---

<sup>102</sup> Durant l'année budgétaire 2005, le montant de l'aide américaine s'élève à 1,8 milliards de dollars, dont 1,3 milliards pour la coopération militaire et 0,5 pour la coopération économique gérée par USAID. Si les estimations sur le total de l'aide des différents contributeurs varient, des sources du ministère égyptien de la Coopération en développement indiquent que l'Union européenne (Commission européenne et Banque européenne d'investissement) a remplacé l'USAID en 2006 comme premier donateur en aide économique. MINISTRY OF INTERNATIONAL COOPERATION (EGYPT), *Development Cooperation Report 2006: 'Official Development Assistance Trends in Egypt, with special reference to Water and Sanitation Sectors'*, Cairo, May 2008. Ce rapport donne pour 2006 les montants suivants : USAID : 388,73 ; Banque européenne d'investissement : 255,77 ; Commission européenne : 153,90 ; Banque mondiale : 134,39 ; Allemagne : 117,81 millions de dollars.

<sup>103</sup> Pour la période 2007-2009 l'aide française est passée à 460 millions d'euros (2004-2006 : 300 millions d'euros). Tous contributeurs confondus, le Maroc a reçu entre 2001 et 2004 530 millions d'euros par an, soit environ 1,3% de son PIB, dont près de 70% par le biais de la coopération bilatérale. REPUBLIQUE FRANÇAISE / ROYAUME DU MAROC, *Document Cadre de Partenariat Maroc-France 2006-2010*, mars 2006, document disponible sur <http://www.ambafrance-ma.org>, dernier accès : 20 décembre 2008.

sur les enjeux internationaux de la réforme. Malgré des héritages institutionnels très différents, les gouvernants au Maroc et en Égypte s'accordent sur l'échec de la politique universitaire telle qu'elle était menée depuis les Indépendances. Toutefois, ce constat tient moins à un état des lieux précis des systèmes universitaires qu'aux défis internationaux visant à insérer les universités dans un marché international de l'enseignement supérieur.

Le deuxième chapitre montre la grande souplesse des transferts de modèles en se penchant sur une analyse de la coopération entre gouvernements et Banque mondiale en matière d'enseignement supérieur. Si la Banque mondiale est loin d'être parmi les premiers contributeurs en termes d'aide au développement en Égypte et au Maroc, elle a eu un rôle pivot dans la mise sur agenda des réformes de l'université au niveau mondial et dans les deux pays de référence. En nous appuyant sur des approches en termes de *policy transfer*, nous mettons en regard la coopération internationale au Maroc et en Égypte afin de dégager les tendances communes et de souligner les contrastes entre les deux pays.

## CHAPITRE I.

### L'université entre réforme et transformation : les contours d'une politique publique en Égypte et au Maroc

À la fin des années 1990, l'Égypte et le Maroc ont pratiquement au même moment initié des programmes de réformes pour leurs universités. Considérés comme un moyen pour remédier à la crise qui traverse ce secteur, les programmes sont les fruits d'une large concertation avec les représentants politiques et sociaux et les organismes internationaux qui s'engagent pour une réforme des universités dans les pays du Sud. Les réformes s'inscrivent dans l'air du temps international de la réforme des universités dans les pays du Nord et du Sud.

Ce chapitre porte sur les différentes formes « d'internationalisation » dans le cadre des réformes de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc. Il s'interroge sur les référents qui déterminent le discours sur la réforme des universités, sur le changement de cette politique publique par rapport aux décennies antécédentes et les recettes que les deux pays mettent en œuvre.

Avant de présenter les programmes de réforme qui concernent principalement les universités publiques, nous proposons un court excursus sur la création des universités privées en Égypte. La discussion de ce phénomène nous permet de souligner quelques enjeux de la politique universitaire en Égypte, mais plus largement dans le monde arabe. Avec environ 60 000 étudiants, les universités privées encadrent moins de dix pour cent des plus de deux millions d'étudiants inscrits dans les universités d'Égypte pour l'année 2006. Toutefois leur création soulève une large polémique. « Solution de la crise de l'enseignement supérieur » pour les uns, « marchandisation de l'université » pour les autres, la création de ces nouveaux « îlots » s'inscrit dans des logiques d'interactions multiples. Elle est touchée de plein fouet par une *transnationalisation des politiques publiques*<sup>104</sup> qui affecte également la réforme des universités publiques.

La présentation des universités privées en Égypte montre en outre que l'internationalisation s'effectue différemment d'un pays à l'autre. Au Maroc, la création d'universités privées est encore

---

<sup>104</sup> Le terme « transnationalisation » renvoie au fait que les politiques publiques se nourrissent des recettes et modèles étrangers. Avec « internationalisation », nous souhaitons souligner que ces recettes sont souvent promues par des organismes internationaux et qu'elles font partie d'un agenda international des réformes universitaires. HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Le déplacement de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *art. cit.*

exceptionnelle. Une seule université privée, *Al-Akhwayn* (« les Deux Frères »), a été inaugurée en 1995. Étant donné son origine « royale »<sup>105</sup>, elle partage peu de points communs avec les universités privées créées en Égypte.

## **Section 1. Le boom des universités privées**

### ***1. Les trois vagues de création des universités privées en Égypte***

Avec la promulgation de la loi 101/1992 régissant la création des universités privées, le secteur de l'enseignement supérieur en Égypte connaît une profonde transformation. Plus de dix universités de ce type sont créées. Aux établissements privés de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire s'ajoutent désormais des universités privées. Après l'autorisation des instituts supérieurs privés (*al-ma'âbid al-'ulyâ al-kebâssa*) en 1970 et la création de filières universitaires payantes en langues étrangères, le gouvernement égyptien a donné les premiers signaux en faveur de la création des universités privées.

Le phénomène des universités privées est très récent. L'université Américaine du Caire (AUC), créée en 1919 et régie par un accord égypto-américain, a longtemps constitué une exception dans un système principalement public. Toutefois, sur la période 1996-2007, il est possible d'observer trois vagues de créations d'universités privées en différenciant les établissements fondés avec le concours des hommes d'affaires égyptiens, l'appui de la coopération internationale et le soutien du gouvernement égyptien.

La première vague a concerné les universités « égyptiennes ». En 1996, l'université Six Octobre, l'université Misr International, l'université d'Octobre pour la science et les arts ainsi que l'université Misr pour la science et les technologies ont ouvert leurs portes. Ces universités regroupaient seulement 4 098 étudiants en 1999<sup>106</sup>, mais ce nombre est depuis en nette croissance. L'université Six Octobre – située à quarante kilomètres du centre du Caire dans la ville Six Octobre – compte aujourd'hui près de 17 000 étudiants répartis en quatorze facultés qui délivrent des licences et des masters. Elle possède un hôpital de 320 lits pour les étudiants inscrits dans les quatre départements de médecine, dentisterie, thérapie physique, sciences médicales

---

<sup>105</sup> La création de l'université *Al-Akhwayn* à Ifrane, inaugurée le 16 janvier 1995 et développée par le *Texas International Education Consortium*, est une initiative du roi Hassan II. Il s'agit de la seule université véritablement autonome au Maroc, dont le conseil d'administration se compose des membres du cabinet royal, du gouvernement marocain, des chefs d'entreprises et des représentants internationaux. (Cf. <http://www.aui.ma/>, dernier accès: 15 avril 2008).

<sup>106</sup> HAUT CONSEIL DES UNIVERSITÉS (HCU), *Statistiques Universitaire 1999*, Le Caire, 2002.



appliquées, ainsi qu'un hôtel avec 420 chambres pour la faculté d'hôtellerie et tourisme.

Le gouvernement égyptien a observé l'expansion rapide de ces universités d'un œil vigilant, sinon défiant, malgré le feu vert qu'il avait donné avec la promulgation de la loi 101/1992. Les cursus les plus demandés de ces universités sont ceux où les conditions d'admission dans une université publique sont les plus sélectives<sup>107</sup>. Ce phénomène leur a valu d'être accusées de vendre des diplômes aux étudiants incapables d'accéder à l'enseignement public.

La deuxième vague s'est traduite par la création des universités étrangères ou plus précisément des universités à dénomination étrangère, c'est-à-dire d'établissements égyptiens qui opèrent selon un modèle d'enseignement étranger. En 2002, l'université Française d'Égypte est entrée en activité<sup>108</sup>, puis en 2003, l'université Allemande a été conjointement inaugurée par le chef de l'État égyptien Hosni Moubarak et le chancelier allemand Gerhard Schröder. En 2004, la création de trois autres universités a été autorisée, la *Modern University for Technology and Information*, l'*Al Abram Canadian University* (ACU) et la *British University in Egypt* (BUE). La création d'autres universités de ce type est à l'étude<sup>109</sup>.

La caractéristique principale de ce type d'universités réside dans leur collaboration avec des universités situées dans le pays parrain. Cette collaboration peut prendre plusieurs formes. Elle s'effectue principalement à trois niveaux : la conception des cursus par les universités partenaires ; un échange de personnel (en général sous la forme d'envoi de professeurs étrangers en Égypte et la formation des enseignants égyptiens dans les universités partenaires) ; la possibilité de reconnaissance des diplômes par les universités partenaires.

Ces universités qui s'appuient sur la coopération avec des universités du Nord et qui importent un modèle d'enseignement étranger se sont rapidement imposées sur le marché des universités privées. On attend de cette coopération un transfert et un contrôle de la qualité de l'enseignement, outre le fait que ces institutions sont souvent présentées comme les lieux par

---

<sup>107</sup> En 1999/2000, 2 137 étudiants sont inscrits en pharmacie, 958 en dentisterie, 722 en ingénierie, 386 en médecine, 648 en sciences fondamentales, 694 en économie et science politique, 276 en média et 208 en science informatique. CENTRE FRANÇAIS DE CULTURE ET DE COOPERATION (CFCC), « Les universités privées en Égypte », rapport interne du CFCC au Caire, non daté (reçu mars 2006).

<sup>108</sup> L'UFE a été officiellement inaugurée le 20 avril 2006 par les deux chefs d'État Hosni Moubarak et Jacques Chirac.

<sup>109</sup> La création d'une université russe (*Russian Egyptian University* – REU), qui prévoit entre autres un cursus sur l'usage « pacifique » de l'énergie nucléaire, devrait être autorisée. En avril 2005, le gouvernement égyptien a signé un accord avec le gouvernement chinois pour établir une université chinoise (*Egyptian-Chinese University* – ECU), *joint-venture* entre une université chinoise et l'*International Education Institute*, organisation visant à attirer des investissements sur le marché de l'enseignement égyptien. D'autres projets en cours concernent la création d'universités indienne, japonaise et roumaine : *The Observatory on Borderless Education*, « Breaking News », 20 juillet 2005.

excellence du renforcement du dialogue entre les cultures<sup>110</sup>.

L'inauguration de l'université du Nil, le 22 janvier 2007, par le Premier ministre Ahmed Nazif, marque la création d'un troisième type d'universités privées. Après la fondation des universités privées égyptiennes, puis des universités à dénomination étrangère qui dispensent des licences et des masters, cette institution supérieure est la première à se concentrer sur la formation à la recherche<sup>111</sup>. Provisoirement située dans la zone de développement industriel *Smart Village*, sorte de *Sillicon Valley* égyptienne créée à l'initiative d'A. Nazif, l'université du Nil est cofinancée par les grandes entreprises du secteur de l'énergie et de la télécommunication comme *British Petroleum* (BP), *Mobinil*, *Telecom Egypt* et *Vodafone*. Elle est censée fournir les résultats de sa recherche directement à l'industrie et former une main-d'œuvre spécialement qualifiée pour ces entreprises. Ses promoteurs insistent sur le fait qu'il s'agit de la première « université citoyenne » (*jâmi'û abliyya*) : à la différence des « universités privées » (*jâmi'ât kbâssa*) elle réinvestit directement les recettes des droits d'inscription dans l'extension de l'infrastructure et le développement de l'enseignement. L'université devrait d'ailleurs attirer les professeurs égyptiens travaillant à l'étranger et contribuer à leur retour dans leur pays natal<sup>112</sup>.

Il est certainement trop tôt pour savoir si le modèle de l'université de Nil s'imposera sur le marché des universités privées. Cependant, il ressort de l'observation de ces trois vagues que la politique de création des universités privées est *une politique publique en voie de maturation*. À la première phase de construction des universités égyptiennes, animées par la poursuite du profit, succède une deuxième phase d'importation de modèles universitaires étrangers, censés garantir la qualité de l'enseignement privé. Après cette phase d'importation, le gouvernement tente d'affirmer son autorité avec la création de son établissement « citoyen » au service de la recherche et du développement économique national. Ainsi, le gouvernement, d'une part, jongle avec cette politique qui servirait à résoudre la crise de l'enseignement public, et d'autre part, se voit confronté aux critiques d'une privatisation de l'université.

---

<sup>110</sup> *Al-Hayât*, 8 juin 1999, p. 19 (entretien avec le ministre de l'Enseignement supérieur, Moufid Shehab).

<sup>111</sup> Au cours de l'année 2007, une deuxième université qui se déclare « *non-profit* » était ouverte par le groupe SEKEM, un ensemble d'entreprises spécialisées dans la production agricole écologique et guidées par une philosophie d'entreprise inspirée de l'anthroposophie.

<sup>112</sup> *Business Today*, février 2007, (Nadine El Sayed, « A new kind of University »), disponible sur : <http://www.businesstodayegypt.com/article.aspx?ArticleID=7156>, dernier accès : 29 septembre 2008.

## 2. Une réponse à la crise ?

Le développement de l'enseignement privé au niveau du supérieur est souvent présenté comme l'une des mesures permettant de remédier à la crise de ce secteur. Dans le milieu des spécialistes du développement, la création d'universités privées est considérée comme étant à l'origine d'un « cycle vertueux ». Elle lèverait la pression démographique qui pèse sur les universités publiques. Le développement des établissements privés universitaires et de formation supérieure contribuerait à une diversification du secteur de l'enseignement supérieur. Il permettrait plus de flexibilité pour les étudiants et promouvrait un enseignement de qualité plus adéquat, plus à même de satisfaire les demandes du marché du travail. Enfin, cette diversification serait un moyen de décharger l'État. La création des universités privées permettrait ainsi de sortir de la crise de l'enseignement supérieur, caractérisée dans les pays en développement par une dégradation de la qualité<sup>113</sup>.

Depuis les années 1980, la crise de l'enseignement supérieur est largement reconnue par les acteurs politiques égyptiens<sup>114</sup>. Plusieurs termes sont utilisés pour faire référence à cette crise ; « massification » et « dégradation de la qualité » sont les plus récurrents. Les acteurs politiques et les spécialistes du développement décrivent la carte des universités d'Égypte à peu près dans les mêmes termes que la carte du pays. La formule « *not enough land, too many people* » (« trop de monde, pas assez de place ») – constat paradigmatique des politiques de développement selon T. Mitchell<sup>115</sup> – est transposée au système universitaire. La crise du système se caractériserait par un « trop » et un « pas assez » : « trop d'étudiants, peu d'espace dans les amphithéâtres, pas assez d'enseignants, de livres et d'équipements dans les laboratoires ».

On le voit, il s'agit là d'une formule dont l'interprétation peut varier en fonction de la cible de la critique, des attentes nourries à l'égard du système d'enseignement et des paramètres d'évaluation que l'on applique. Pour ceux qui se livrent à la comparaison internationale à partir de critères comme le taux de scolarisation ou le taux de techniciens formés dans les universités égyptiennes, le nombre d'étudiants reste insuffisant. Si l'on compare le taux d'étudiants par classe d'âge – qui varie en Égypte ces dernières années entre 20 et 30 % pour les jeunes de 18 à 24 ans<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Cf. parmi d'autres : BANQUE MONDIALE, *Construire des sociétés de savoir : Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2003.

<sup>114</sup> FARAG (Iman), « L'Université égyptienne : Enjeux de modes de mobilisation », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 27, 1992, p. 65-83.

<sup>115</sup> MITCHELL (Timothy), « America's Egypt : Discourse of the Development Industry », *Middle East Report (MERIP)*, n° 169, 1991, p. 18-34+36.

<sup>116</sup> Pour l'année 1999/2000 ce taux est évalué à 23,9 % pour les jeunes de 17-22 ans par le ministère de

et qui atteint plus de 50 % dans les pays de l'OCDE – l'Égypte est toujours en retard pour assurer une formation supérieure à toute sa population<sup>117</sup>. L'objectif sous-jacent à la politique universitaire étant, dans ce cas, la garantie de l'égalité des chances, mais aussi le développement maximal des ressources humaines du pays. Les rapports d'experts révèlent souvent que ce système ne forme pas assez de techniciens et de scientifiques pour un pays en voie de développement qui aurait plutôt besoin d'ingénieurs que de philosophes. Trop d'étudiants seraient inscrits dans les facultés de lettres, de sciences humaines, de droit et de commerce, et trop peu dans les facultés de formation d'ingénieurs, de sciences et de médecine<sup>118</sup>.

Les chiffres confirment ce type d'analyse. L'Égypte dispose en 2007 de quinze universités publiques qui encadrent plus de deux millions d'étudiants. Depuis les années 1970, le nombre d'étudiants a été multiplié par 10. Il est passé de 191 488 en 1971 à 2,2 millions en 2005<sup>119</sup>. Cette augmentation massive des effectifs a eu lieu principalement dans les années 1970 et 1990<sup>120</sup>. Au cours de la dernière décennie, on a observé une multiplication par quatre du nombre d'étudiants. Encore faudrait-il préciser le constat : cette augmentation des effectifs se produit surtout en sciences humaines alors qu'au même moment le nombre d'étudiants en sciences reste relativement stable<sup>121</sup>. Les facultés les plus fréquentées sont celles qui requièrent la moyenne la plus basse à l'examen de fin d'études secondaires (*thânawiyya 'amma*)<sup>122</sup>.

Le personnel universitaire n'est pas réparti uniformément dans les différentes disciplines. Il

---

l'Enseignement supérieur. Ce taux varie considérablement selon les établissements d'enseignement supérieur pris en compte et selon la classe d'âge que l'on prend comme référence.

<sup>117</sup> Cette représentation de la crise est notamment véhiculée par le *Arab Human Development Report* de 2003 pour tous les pays arabes : UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *The Arab Human Development Report 2003 : Building a knowledge society*, doc. cit. On trouve une interprétation similaire pour le cas de l'Égypte dans : ELMAHDY SAID (Mohsen), *Higher Education in Egypt*, Cairo, 2001, (manuscrit non publié).

<sup>118</sup> Cf. par exemple : FERGANY (Nader), *Arab Higher Education and Development : An Overview*, Le Caire, Al Mishkat Center, 2005. Nader Fergany dirige le groupe d'auteurs du Rapport arabe sur le développement humain publié par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

<sup>119</sup> Ces chiffres proviennent de deux études : ELMAHDY SAID (Mohsen), *Higher Education in Egypt*, doc. cit., et THE WORLD BANK, *Arab Republic of Egypt Education Sector Review : Progress and Priorities for the Future, vol. II : Statistical Annexes*, Washington D.C., The World Bank, 2002. Les deux études se basent sur les chiffres fournis par le Haut Conseil des universités, instance suprême de supervision des universités publiques sous tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur.

<sup>120</sup> Pendant la décennie 1980, le nombre d'étudiants reste relativement stable : de 1971 (191 488) à 1981 (555 970) le nombre des étudiants est multiplié par trois. De 1989 à 1999 il passe de 567 682 à 1 799 927.

<sup>121</sup> En 1971, 55 % des étudiants poursuivaient des études en sciences dures, en 1981, encore 33,3 %, en 1989, seulement 25,3 % : RICHARDS (Alan), *Higher Education in Egypt*, Washington D.C., The World Bank, 1992.

<sup>122</sup> L'accès aux différentes facultés est déterminé par des bureaux de coordination selon les notes (mesurées en termes de pourcentage) obtenues à cet examen.

existe un fort déséquilibre entre les diverses facultés en ce qui concerne le ratio étudiants/professeurs. Le tableau ci-dessous montre que les facultés les mieux loties en personnel sont les moins fréquentées.

**Tableau 1. Nombre d'étudiants et du personnel académique par discipline dans les universités égyptiennes<sup>123</sup>**

Discipline	Nombre d'étudiants (1999/2000)	Personnel académique avec doctorat (1999/2000)	Ratio étudiants par enseignant
Ingénieur	93 872	3 412	27
Médecine	41 949	8 504	5
Agriculture	21 995	2 933	7
Pharmacie	33 563	702	48
Sciences fondamentales	28 596	3 920	7
Beaux Arts	8 610	484	18
Éducation	163 308	2 022	81
Science politique et économie	2 832	119	24
Droit	150 618	440	342
Commerce	268 496	914	294

Source : THE WORLD BANK, *Arab Republic of Egypt Education Sector Review : Progress and Priorities for the Future, vol. II : Statistical Annexes, doc. cit.*

Augmentation des effectifs, grande disparité de l'encadrement entre les différentes disciplines, ratio étudiants par professeur très élevé : la liste des paramètres quantitatifs symptomatiques de la crise de l'enseignement est longue. Ce type d'analyses confirme le constat de la « massification ».

<sup>123</sup> Au total, l'effectif du personnel universitaire était de 51 691 en 2000/2001 pour 37 947 en 1992/1993, une croissance relativement faible par rapport au taux de croissance des étudiants. THE WORLD BANK, *Arab Republic of Egypt Education Sector Review : Progress and Priorities for the Future, vol. II : Statistical Annexes, doc. cit.*

Toutefois ces paramètres statistiques peuvent donner lieu à des interprétations diverses : l'augmentation très rapide des effectifs n'est pas nécessairement envisagée comme une imperfection dans la mesure où elle souligne les réalisations de la politique universitaire en termes de généralisation de l'enseignement. Reste que cette croissance rapide est considérée comme l'une des principales raisons de la dégradation de la qualité de l'enseignement supérieur public.

Les rapports d'experts qui font un état des lieux de la crise de l'enseignement supérieur en Égypte, et plus généralement dans le monde arabe s'appuient principalement sur les chiffres. Ils établissent ainsi un lien étroit entre « massification » et « dégradation de la qualité ». La mesure de la qualité s'appuie également sur d'autres critères : un enseignement qui se base sur la répétition au lieu de l'interaction, sur l'étude de comptes-rendus de cours au lieu de livres scientifiques, et sur la pauvre infrastructure de certains départements. Toutefois, ces indicateurs sont difficilement quantifiables et, par conséquent, souvent peu évoqués dans les rapports sur l'état des lieux de l'enseignement supérieur<sup>124</sup>.

Le constat de la « massification » – s'il s'agit d'une réalité – sert de carte cognitive à la fois pour la crise de l'université et les réformes qui s'ensuivent. L'autorisation de la création des universités privées est une des politiques publiques qui se construit sur cette analyse de la crise. Les établissements privés sont censés alléger la pression démographique qui pèse sur les universités publiques. Construites sur de vastes terrains aux alentours du Caire, elles font figure de contre-exemples par rapport à l'université du Caire dont le campus est envahi par les étudiants, l'accès aux portes d'entrée entravé par les forces de sécurité et les avenues encombrées par la noria des minibus.

Selon le discours officiel, c'est dans ces établissements que sera offert un enseignement de qualité avec des cursus spécialement conçus pour le renforcement du développement économique égyptien. Pour le gouvernement, il ne s'agit en aucun cas d'une privatisation de l'enseignement supérieur, mais tout au plus d'une diversification des parcours et des opportunités qui s'offrent à l'étudiant. Le ministère de l'Enseignement supérieur veillera minutieusement à ce que ces établissements « libres » ne se convertissent pas en « usines à profit », à ce qu'ils n'acceptent qu'un nombre limité d'étudiants, à ce que leurs diplômes soient en conformité avec les standards de l'enseignement public et à ce qu'ils proposent seulement des cursus qui ne sont pas offerts par les universités publiques<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Cf. par exemple: ELMAHDY SAID (Mohsen), *Higher Education in Egypt, doc. cit.*; aussi cf. EL BARADEI (Mona), *Financing Education in Egypt : Challenges and Options for Reform*, Cairo University, Faculty of Economics and Political Science, Le Caire, 2000.

<sup>125</sup> *Al-Hayât*, 8 juin 1999, p.19, *art. cit.*

### 3. Une privatisation ?

La présentation de l'université privée comme une solution à la crise de l'enseignement supérieur signifie bien un tournant de la politique gouvernementale. En Égypte, l'idée d'une université privée émerge déjà dans les années cinquante, elle est sur l'agenda gouvernemental depuis les années 1970. Si les aspects pratiques du projet restent indéfinis, des fonds destinés à la construction d'un tel établissement sont promis par des entreprises et des particuliers égyptiens<sup>126</sup>. Mais jusqu'à la fin des années 1980, alors que la crise est déjà évidente, les ministres successifs de l'Éducation nationale s'opposent au projet, invoquant le principe de la gratuité de l'enseignement. Fathi Sorour, ministre de l'Éducation nationale de 1986 à 1990, a considéré la création des universités privées comme une remise en cause de la qualité de l'enseignement offert par le secteur public :

*« Obtaining education of distinctive quality in return for payment means making financial ability the criterion of differentiation between one student and another, and is an admission of the low standing of free public education. This constitutes a failure to comply with the principle of equal opportunity »<sup>127</sup>.*

Il a donc rejeté l'idée d'une université privée sous le prétexte que cette dernière afficherait au grand jour la crise de l'université publique. Trois ans après, la loi 101/1992 régissant la création des universités privées est adoptée, et en 1996 les cinq premières universités privées de type « égyptien » sont créées avec l'aval présidentiel<sup>128</sup>. Le gouvernement a-t-il simplement plié sous la pression des intérêts économiques ?

Deux facteurs révèlent qu'il s'agit bien d'une *Realpolitik* en matière d'enseignement supérieur<sup>129</sup> : premièrement, la croissance d'une nouvelle classe moyenne qui dispose des moyens financiers pour acquérir un diplôme payant et, deuxièmement, l'émergence « d'entrepreneurs de l'enseignement ». Pour ceux qui peuvent s'offrir ce luxe, le secteur privé constitue une possibilité de contourner le système d'admission très rigide du public. Mais il permet également de s'inscrire

---

<sup>126</sup> HARIK (Iliya), *Economic policy reform in Egypt*, Gainesville, University Press of Florida, 1997.

<sup>127</sup> MINUFI (Kamal), « At-ta'lim fi al-khitâb as-siyâsi al-misri (éducation dans la littérature politique de l'Égypte) », in QINDIL (Amani) (dir.), *Siyâsat at-ta'lim al-jâmi'i fi misr (la politique de l'enseignement universitaire en Égypte)*, Cairo, Cairo University Press, 1991, cité chez HARIK (Iliya), *Economic policy reform in Egypt*, op. cit. (p. 152).

<sup>128</sup> Chaque projet d'université doit être approuvé par un décret présidentiel.

<sup>129</sup> Sur la « Realpolitik » de la politique éducative égyptienne cf. FARAG (Iman), « Higher Education in Egypt : The Realpolitik of Privatization », *International Higher Education*, n° 18, Winter 2000, disponible sur : [http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News18/text11.html](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News18/text11.html), dernier accès : 19 décembre 2008.

dans des cursus spécialement développés pour une économie de pointe, où le diplôme constituera un ticket d'entrée sur le marché du travail. Outre la possibilité de poursuivre les études dans les pays exportateurs des modèles d'enseignement supérieur, c'est ce label étranger d'un « enseignement de qualité » qui attire parents et futurs étudiants. S'ajoutent à cela des facteurs financiers et culturels. Etudier dans une université allemande, américaine ou française en Égypte est moins onéreux que de partir étudier dans le pays même<sup>130</sup>. En effet, même dans les pays où les frais d'inscription sont relativement bas comme en France ou en Allemagne, les coûts de séjour dépassent largement les frais d'inscription dans une université privée en Égypte. De plus, fréquenter l'une de ces nouvelles filiales de l'enseignement étranger permet aux étudiants de rester chez eux, élément qui semble jouer un rôle non négligeable dans le choix des parents des jeunes filles.

Si elle répond à une demande croissante de diplômés valorisés, la création des universités privées correspond aussi à une demande d'investissements. L'ouverture du marché des universités privées a déclenché une dynamique d'investissements pour les philanthropes et pour ceux qui souhaitent réaliser des affaires sur le marché du savoir. Les frontières entre philanthropie et commerce de l'éducation sont relativement fluides. On en sait peu sur le financement de ces institutions et l'investissement des frais de scolarité. Aucun de ces établissements de la première et deuxième vague n'est analogue au modèle des universités nord-américaines qui se revendiquent *non-profit*. Les universités privées participent souvent d'un « capitalisme de copains »<sup>131</sup> qui s'opère au profit de quelques personnes proches des réseaux de pouvoir<sup>132</sup>. Les frontières entre académie et économie sont aussi floues qu'entre académie et politique. Les conseils des universités privées se composent de politiciens et de ceux qui aspirent à le devenir<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Les frais de scolarité varient d'un établissement à l'autre, entre 1000 à 5000 dollars par semestre. Un calcul estimatif des coûts totaux des études dans une université publique, comparés aux coûts des études dans une université privée est disponible sur : [www.gse.buffalo.edu/org/intHigherEdFinance/Egypt.pdf](http://www.gse.buffalo.edu/org/intHigherEdFinance/Egypt.pdf), dernier accès : 29 septembre 2008.

<sup>131</sup> GOBE (Éric), *Les hommes d'affaires égyptiens : démocratisation et secteur privé dans l'Égypte de l'infatib*, Paris, Karthala, 1999.

<sup>132</sup> Outre les entreprises de la télécommunication déjà mentionnées, le propriétaire d'*Orascom*, Naguib Sawiris, est impliqué dans plusieurs projets. La *British University in Cairo* (BUC) est cofinancée par Farid Khamis, qui a fait une fortune de la vente de tapis avec son entreprise *Oriental Weavers*.

<sup>133</sup> La BUC est dirigée par Mustapha El Feki, membre de l'Assemblée nationale égyptienne et de son Comité des affaires étrangères. La fondation *Al Abram*, une institution semi-gouvernementale dont dépend notamment le Centre pour les études politiques et stratégiques, est impliquée dans l'établissement de l'université Canadienne. D'autres personnes comme le fondateur de l'université Allemande ont également établi des relations directes avec le pouvoir, que cela soit au cours du processus de l'autorisation de l'université ou pendant les fêtes d'inauguration.



Malgré ces tendances, qui confirmeraient le constat de « privatisation rampante » de l'enseignement supérieur, il convient de rester prudent quant à toute labellisation du phénomène. L'adoption de la loi 101/1992 n'a pas mis fin au débat. Même si l'université privée est désormais une réalité, la controverse autour de ce type d'enseignement continue. En 2002, lors de l'amendement de la loi sur les universités privées, un conseiller du ministre a décrit le développement des universités comme en « état d'anarchie »<sup>134</sup>.

C'est aussi dans le cadre de cette polémique qu'il faut comprendre la succession de différentes vagues d'universités privées. Les universités privées de première génération ne bénéficiaient pas seulement d'une réputation médiocre dans la presse et au sein de la population, mais elles étaient également gênées par la politique du ministère. L'intervention des différentes instances gouvernementales dans ces établissements « autonomes » est une constante. L'université Six Octobre a fait l'objet de nombreuses campagnes de presse nourries par les enquêtes du ministère qui l'accusaient d'accepter trop d'étudiants pour maximiser ses profits, sans disposer de structures suffisantes. Les syndicats de médecins et de pharmaciens ont d'ailleurs menacé de ne pas reconnaître les diplômes des universités privées<sup>135</sup>.

La critique envers les universités étrangères de deuxième génération a moins d'échos dans la presse. Ces établissements jouissent d'une certaine immunité grâce à leur coopération avec les pays parrains. Mais à l'université Allemande (GUC), dirigée par son père fondateur, le physicien Ashraf Mansour<sup>136</sup>, le personnel enseignant change aussi rapidement que la frustration monte. La qualité de l'enseignement ne suit pas le rythme de l'expansion des infrastructures<sup>137</sup>. Par conséquent, il est reproché également à ces établissements d'être tournés uniquement vers la recherche de bénéfices<sup>138</sup>.

Dans les différentes vagues de création d'universités privées et depuis la création de l'université Américaine, l'université du Nil est la première université à être qualifiée d'université sans profit. L'accent mis par les pouvoirs publics sur le terme *jâmi'a ahlîyya* évoque l'exemple de la première université moderne, l'université Égyptienne (aujourd'hui devenue université du Caire)

---

<sup>134</sup> *Al Abram Weekly*, n°585/2002, (Mona El Nahhas, « Looking over private universities shoulders »), disponible sur : <http://weekly.ahram.org.eg/2002/585/eg6.htm>, dernier accès : 12 avril 2008.

<sup>135</sup> *Al Abram Weekly*, n°457/1999, (Shaden Shehab, « A row over numbers »).

<sup>136</sup> Ashraf Mansour a préparé de 1988 à 1992 son doctorat en physique à l'université d'Ulm (Allemagne) avec une bourse de l'Office allemand pour l'échange académique (*Deutscher Akademischer Austauschdienst* - DAAD). Après son retour en Égypte, il s'est engagé d'abord dans la création d'une seule faculté, puis avec le soutien du DAAD et de l'ambassade allemande, dans la création de la GUC.

<sup>137</sup> *Die Zeit*, n°43/2005, (Frederik Richter, « Die Studenten tun mir leid »).

<sup>138</sup> *Al Abram Weekly*, n°780/2006, (Mohammed Aboulghar, « Egyptian educational decline : Is there a way out ? »).

fondée grâce à des dons privés<sup>139</sup>. Compte tenu de la polémique qui entoure la création des universités égyptiennes et étrangères, la fondation d'une université privée s'investissant dans la recherche directement liée aux technologies de pointe peut être considérée comme une tentative d'*émancipation d'une politique publique*, son objectif étant de promouvoir le développement des universités privées sans encourir l'accusation de privatisation. En introduisant la distinction entre *jâmi'ât khâssa* et *jâmi'a ahliyya*, le gouvernement égyptien propose un correctif à une politique qui met en cause l'université comme institution d'enseignement public et moteur pour le développement d'une économie nationale. La création de l'université de Nil permettrait d'affirmer que les universités privées peuvent également s'avérer un moteur au service du développement du pays.

Ainsi, en l'observant de l'intérieur, on peut considérer la politique des universités privées comme un *nouveau champ d'expérimentation de la politique universitaire*. Sans véritablement faire face à la polémique qu'a introduite la presse, les autorités jouent le double jeu de la légalisation et d'une mise en question permanente de cette nouvelle composante d'un secteur dont l'autonomie est censée être l'un des principes fondateurs. Sensibles aux critiques sur le thème de la marchandisation, les autorités conçoivent les universités privées comme une enclave. Leur création est liée à la condition qu'elles ne dispensent que des cursus qui ne sont pas enseignés dans les universités publiques et que ces cursus spécialisés s'inscrivent dans la démarche de renforcement de la compétitivité de l'économie égyptienne<sup>140</sup>. Selon le ministre en charge du dossier, les universités privées n'affectent pas le bon fonctionnement de l'université publique, mais ont une influence positive<sup>141</sup>. Cependant, cette conception est contrecarrée par une demande croissante de ceux qui sont en quête d'un diplôme prestigieux et de ceux qui cherchent à investir dans ce nouveau marché de l'enseignement supérieur.

#### **4. Une internationalisation ?**

Après avoir analysé les universités privées en faisant référence aux deux principaux référents qui animent le discours sur ce phénomène en Égypte, il convient d'inscrire le développement de ces établissements dans une autre tendance. Le tableau de la politique des universités privées resterait incomplet sans la référence à « l'internationalisation de l'université ».

---

<sup>139</sup> Sur l'histoire de l'université du Caire : MALCOLM REID (Donald), *Cairo University and the Making of Modern Egypt*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>140</sup> *Al-Hayât*, art. cit.

<sup>141</sup> *Ibid.*

« Internationalisation » renvoie, dans le domaine de l'enseignement supérieur, à deux réalités. D'une part, les universités deviennent des institutions de plus en plus internationales en raison des flux d'enseignants et d'étudiants. D'autre part, ces institutions s'adaptent aux règles d'une compétition internationale accrue. La compétition pour attirer les meilleurs étudiants et enseignants incite en effet à faciliter les passerelles d'un cadre national à l'autre<sup>142</sup>.

Partant du constat que les réformes universitaires revêtent des traits bien similaires dans des pays très différents, B. Johnstone esquisse un « *agenda international pour le financement et le management des universités* »<sup>143</sup>. Selon lui, des pays très différents quant à leur richesse et leur système politico-économique ont adopté des modèles nord-américains, britanniques, des pays de l'Europe continentale ou un mélange éclectique des trois, pour réformer leurs universités. Il observe des convergences à la fois dans le contexte de la réforme et dans les mesures prises. La crise – principal déterminant de la réforme – se formule dans des termes semblables, tout comme les mesures de réforme qui s'ensuivent<sup>144</sup>.

Dans le chapitre suivant, nous reviendrons en détail sur ce phénomène d'agenda international de la réforme universitaire en analysant l'impact de la Banque mondiale sur les processus de réforme. Mentionnons que la création de ces universités privées fait partie cet agenda. Plus particulièrement, elle est l'une des tendances communes du développement de l'enseignement supérieur en Méditerranée<sup>145</sup>.

Jusqu'à une période relativement récente, l'enseignement supérieur était assuré par l'État, il était public dans presque tous les pays de la zone. Mais depuis les années 1980, l'université privée est devenue une partie intégrante de ce secteur. Au Liban, lieu de naissance des universités privées dans le monde arabe, on compte actuellement dix-sept établissements de ce type. En Jordanie, la création d'universités privées est autorisée depuis 1986. En Palestine – cas bien

---

<sup>142</sup> ENDERS (Jürgen), « Higher Education, Internationalisation, and the Nation State: Recent Developments and Challenges to Governance Theory », communication présentée à la conférence du *Consortium on Higher Education Research (CHER)*, Vienna, Austria, 2002.

<sup>143</sup> JOHNSTONE (D. Bruce), « Worldwide Reforms in Financing and Management of Higher Education », Boston, The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project (ICHEFAP) (ed.), 1998.

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> Ronald G. Sultana énumère neuf tendances de l'enseignement supérieur dans les pays méditerranéens : la priorité accordée à l'université, l'élargissement de l'accès, la diaspora des étudiants, la privatisation de l'université, sa tendance « entrepreneuriale », la faible autonomie de gestion, la laïcisation des universités, l'enjeu de la langue et les pédagogies interactives. Sans contextualisation historique et locale, ces tendances restent très générales et peu utiles, sauf pour souligner l'absence de vision dans la politique universitaire. SULTANA (Ronald G.), « Les défis de l'enseignement supérieur dans les pays arabes », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 171-172, 2001, p. 26-41.

particulier – pratiquement toutes les universités sont d'origine privée<sup>146</sup>. En Syrie, trois ou quatre universités privées opèrent à côté de quatre universités publiques. Les pays du Golfe, notamment le Bahrayn, le Qatar et les Émirats arabes unis, ont promu l'implantation d'universités étrangères sur leurs territoires, aboutissant parfois à une restructuration complète de leurs systèmes éducatifs<sup>147</sup>.

C'est au Maghreb – héritier d'un système d'enseignement supérieur français – que cette tendance est encore le moins confirmée. L'expansion du privé se limite à la création des instituts d'enseignement supérieur. En Tunisie, plus de vingt établissements supérieurs privés ont été créés depuis la loi du 25 juin 2005<sup>148</sup>. Au Maroc, outre la création de l'université *Al-Akhawayn*, une centaine d'écoles supérieures privées représentent 3 % des effectifs. Apparues en 1985 sous l'impulsion des pouvoirs publics afin de faire face à l'accroissement de la demande d'enseignement supérieur, ces établissements offrent généralement des formations en commerce, gestion et informatique. Ils ne sont accessibles qu'aux couches moyennes et supérieures de la société.

Parmi ces nouvelles universités, celles de type « franchisé » jouent un rôle primordial. Dans le Golfe, les grandes universités américaines ont établi leurs filiales en suivant la voie ouverte de longue date par l'université Américaine de Beyrouth (*American University of Beirut – AUB*) et l'université Américaine du Caire. En Égypte, comme nous l'avons évoqué, les universités allemandes et françaises ont également réussi à implanter des sortes de filiales. Indépendamment des conditions différentes qui entourent la création de ces institutions dans chaque pays et de leurs effets sur la qualité, il convient de souligner un point commun. Leur création est vivement encouragée par les gouvernants. Comme le note M. Bashshur :

*« There was a time when contractors from rich hand advanced countries came to the underdeveloped or developing countries with 'turn-key' projects, extracted their price, and generally carried themselves and their money back home. More recently, they seem to come carrying with them their own missionaries, intruders or invaders, but on the invitation of their hosts, and sometimes they stay in these countries, with their own teachers, curricula, rules and regulations and they teach and conduct their own business in their own languages »<sup>149</sup>.*

---

<sup>146</sup> ROMANI (Vincent), « Universités et universitaires palestiniens d'un Intifada à l'autre : une académie en routine de crise », *Egypte Monde Arabe*, n° 6, 2004, p. 55-80.

<sup>147</sup> YAMANI (Sarah), « Toward a National Education Development Paradigm in the Arab World : A Comparative Study of Saudi Arabia and Qatar », *Al Nakhlah*, Spring 2006.

<sup>148</sup> MAZZELLA (Sylvie), « L'enseignement supérieur privé en Tunisie : La mise en place étatique d'un secteur universitaire privé », *Alfa 2006. Maghreb et sciences sociales*, Paris / Tunis, Maisonneuve et Larose, 2007, p. 235-245.

<sup>149</sup> BASHSHUR (Mounir), « Have Standards of Higher Education in the Arab World Gone up or

Pour ce qui est de l'Égypte, nous avons déjà mentionné le fait que l'implantation des universités privées étrangères s'inscrivait dans une démarche du gouvernement visant à doter l'université d'un label de qualité. L'étranger fournit ainsi le remède à la crise des universités. L'application de celui-ci se fait cependant selon des règles nationales et en grande partie avec un financement égyptien ou arabe. Si le caractère international de telles institutions reste à vérifier, force est de constater que le gouvernement égyptien est revenu sur le principe de « l'université nationale ». En effet, il est en voie de reconnaître des prestataires étrangers, des diplômes étrangers et un enseignement dispensé en anglais, non seulement au niveau de l'enseignement primaire et secondaire mais aussi au niveau de l'enseignement universitaire. Il accepte les recettes étrangères comme remède à la crise.

Ainsi, la politique des universités privées s'inscrit elle dans une politique d'internationalisation. Celle-ci n'accroît pas nécessairement les flux d'étudiants. Elle met surtout en jeu des acteurs qui opèrent dans des contextes nationaux différents. Ce type d'internationalisation ne touche pas seulement la création des universités privées, mais aussi, comme nous allons le voir dans les paragraphes suivants, l'université publique.

Les deux sections qui suivent comparent les réformes de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc en mettant l'accent sur les aspects internationaux de ces réformes. Il convient de donner un aperçu de l'évolution du secteur dans les deux pays pour voir comment la « crise de l'université » est construite et comprendre comment les programmes de réforme souhaitent remédier à cette crise. À la fin de chaque section, nous esquisserons les principaux instruments utilisés dans l'application des programmes.

## **Section 2. Le programme égyptien pour la réforme des universités publiques**

Bien que la création des universités privées attire l'attention, il ne s'agit que d'une mesure parmi d'autres mises en œuvre par le gouvernement dans le cadre de la réforme universitaire. Depuis le milieu des années 1990, une réflexion est menée sur une réforme de l'enseignement supérieur, inscrite dans le cadre plus large de la réforme de tous les stades du système éducatif (primaire, secondaire et supérieur). Élaboré avec le soutien de la Banque mondiale, de l'Union européenne et de l'organisation nord-américaine USAID (*United States Agency for International Development*), le programme pour l'amélioration de l'enseignement supérieur (*masbrû' tatwîr at-ta'lim*

---

down? A Synthesis and Reflections », BASHSHUR (M), COURBAGE (Y), LABAKI (B.) (dir.), *L'enseignement supérieur dans le monde arabe : une question de niveau ?*, Beyrouth, IFPO, 2006, p. 203-214 (p. 208).

*al-'âli – Higher Education Enhancement Program – HEEP*) vise « une modernisation » des quinze universités publiques et des cinquante et un instituts techniques.

Le HEEP ambitionne l'amélioration (*tadwîr*) du secteur de l'enseignement supérieur dans son ensemble. Il est né d'une réflexion au sein d'un Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (*al-lajna al-qawmiyya li tadwîr at-ta'lim al-jâmi'i wa al-'âli – Cnaeus*) créé en 1998 par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Moufid Shehab, en fonction de 1997 à 2004. Les 13 et 14 février 2000, une Conférence nationale (*al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli*) est organisée, qui adopte une vision stratégique<sup>150</sup> de cette réforme et un plan d'action<sup>151</sup> comprenant vingt-cinq projets pour la modernisation des universités publiques, privées et religieuses (Al Azhar) et des instituts de formation technique<sup>152</sup>. La mise en œuvre de ce plan d'action est prévue sur quinze années (2002-2017).

Dans la mesure où la réforme s'effectuera en trois étapes (2002-2007, 2007-2012, 2012-2017), il est encore trop tôt pour évaluer ce programme dans son ensemble. Cependant, on peut percevoir une certaine réorientation de la politique universitaire. Le HEEP relève d'une stratégie affichant des objectifs d'amélioration de la qualité de l'enseignement de l'université. Il réoriente la politique universitaire en substituant au primat de la quantité celui de la qualité. La modernisation du système de l'enseignement est censée se conformer aux normes internationales de la gestion démocratique des universités et de la construction d'une « société de savoir ». La mise en œuvre du programme s'effectue grâce à l'introduction de nouveaux instruments.

Afin de comprendre l'évolution de cette politique sectorielle il convient dans un premier temps de donner un bref aperçu de la politique universitaire et des principaux facteurs qui ont conduit à la crise du système.

---

<sup>150</sup> MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (EGYPTE), *Al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli : wathîqat al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli* (Conférence nationale de l'enseignement supérieur, Document de la conférence nationale sur l'enseignement supérieur), 13-14 février 2000, Le Caire.

<sup>151</sup> MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (ÉGYPTE), *Al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli : al-khitta al-istrâtiyya li tadwîr manẓûmat at-ta'lim al-'âli, sadara 'an al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli* (Conférence nationale de l'enseignement supérieur, Plan stratégique pour l'amélioration du système de l'enseignement supérieur), 13 - 14 février 2000, Le Caire.

<sup>152</sup> Les conclusions de la Conférence nationale organisée les 13 et 14 février 2000 comprennent une déclaration de principes, des recommandations pour le développement de l'enseignement et l'esquisse des mécanismes pour la mise en œuvre. Outre le plan de vingt-cinq projets composant le Programme pour le développement de l'enseignement supérieur (HEEP), le Haut Conseil des universités a également élaboré une carte de la réforme : SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES, *A Map for Higher Education in Egypt 2002-2017* (*Mashrû' kharîtat manẓûmat at-ta'lim al-'âli fi misr 2002-2017*), document bilingue, Le Caire, 2000.

## ***1. L'université publique : de l'enjeu de développement à la sécurisation des campus***

Dans le monde arabe, l'Égypte a fait souvent figure de pionnière en ce qui concerne le développement de l'université, notamment avec la création de l'université Égyptienne (aujourd'hui université du Caire), en 1908. Cette institution a été fondée en tant qu'université privée par un groupe de chefs nationalistes sous la présidence de Saad Zaghloul – avant d'être consacrée par le décret royal de 1925 comme première université publique dans le monde arabe. À la création de l'université Américaine (AUC) en 1919 a succédé la création de deux autres universités publiques, l'université Farouk I<sup>er</sup> (aujourd'hui université d'Alexandrie) en 1942 et l'université d'Ain Shams en 1950. Avec l'université d'Al Azhar, établissement fondé en 970, qui dispense aujourd'hui des cursus religieux et séculiers, l'Égypte disposait déjà, à l'heure de l'Indépendance, de cinq universités<sup>153</sup>.

Après la Révolution de 1952, l'université est au cœur du projet nationaliste et développementaliste du nouveau régime. L'accès à l'enseignement supérieur constituait une partie du contrat social qui allait déterminer l'image des jeunes diplômés jusqu'à nos jours dans le cadre d'une république « socialiste » qui faisait des promesses sociales une source de légitimité :

*« The young higher educated were mostly represented as an engineer – one of the actors of Egypt's industrialization – or a physician contributing to the well-being and modernization of a backward country. From movies to social realistic paintings, this image of the university graduate constituted the basis of a social contract »<sup>154</sup>.*

Sous la présidence de Gamal Abdel Nasser (1956-1970), l'université publique en Égypte connut une première période d'expansion. À la généralisation de l'enseignement primaire et secondaire succéda une forte croissance des flux étudiants. En 1962, un décret présidentiel garantissait la gratuité de l'enseignement du primaire au supérieur. Puis, en 1964, le régime se présentait une fois de plus comme agent de développement en promettant un emploi dans l'administration publique à tous les diplômés. De la Révolution à la fin de la présidence de Nasser, le nombre d'étudiants a été multiplié par cinq pour la seule université du Caire, qui passe pour un agent de formation de l'élite étatique et des cadres techniques, et un promoteur de mobilité sociale.

Nasser amorça le projet du développement du Sud avec la création d'une première université à

---

<sup>153</sup> Sur l'état des lieux des systèmes éducatifs avant la Révolution cf. l'étude de six pays du Moyen-Orient entreprise par *The American Council on Education* : MATTHEWS (R.) et AKRAWI (M.), *Education in the Arab Countries in the Near East*, Washington D.C., American Council on Education, 1949.

<sup>154</sup> FARAG (Iman), « Egypt », in FOREST (James) et ALTBACH (Philip G.) (dir.), *International Handbook of Higher Education*, La Hague, Springer, 2006, p. 693-709 (p. 696).

Asyut en 1956, mais seule l'augmentation des recettes pétrolières des années 1970 a permis un renforcement des infrastructures. À cette même époque, six nouvelles universités ont été construites (Al-Minia – 1976, Mansoura – 1972, Minufia – 1976, Suez Canal – 1976, Tanta – 1972 et Zagazig – 1974). Jusqu'aux années 1980, l'université en Égypte, incarnée par l'université du Caire, faisait figure de modèle dans le monde arabe. Des antennes ont été créées à Khartoum (1955) et à Beyrouth (1960). L'Égypte était aussi le premier exportateur d'enseignement de la région<sup>155</sup>.

C'est sous le double angle de la politisation et de la massification des campus qu'apparaît la crise de ce modèle. Déjà sous la présidence de Gamal Abdel Nasser, l'idée de l'autonomie et d'une université qui produit du « *knowledge for knowledge sake* » – pourtant une des idées fondatrices de l'université Égyptienne – était contrecarrée. Les professeurs étrangers renvoyés dans leur pays d'origine et les professeurs (trop) libéraux exclus des campus. Avec la priorité accordée aux facultés d'ingénierie et de médecine, l'université est soumise à des contraintes économiques et politiques. Une sorte de credo développementaliste et nationaliste s'empare de la politique universitaire. Soulignons que le nationalisme, cette fois-ci, n'allait pas de pair avec l'internationalisme ou le cosmopolitisme, qui accompagnaient à l'origine la fondation de l'université Égyptienne<sup>156</sup>.

Toutefois, comme le note Iman Farag, dans les années 1970 les campus constituent encore des lieux d'une expression plurielle<sup>157</sup>. À partir de 1973, de nombreux clubs de pensée, cercles de réflexion, se sont mis en place et les élections des unions étudiantes opposent nassériens, marxistes et progouvernementaux. À la même époque, la *jamâ'a islâmiyya* soutenue par le Président Anwar El Sadate (1970-1981) a commencé à supplanter la gauche. Mais vers la fin des années 1970, l'entente entre Sadate et les islamistes touche à son terme et les organisations estudiantines sont victimes de rafles massives (1978). Après l'abrogation de la loi des universités de 1976, qui encadre les activités étudiantes, et les « émeutes du pain » de 1977, les comités étudiants ont été dissous et les groupes d'activité politique (nassériens et gauchistes) condamnés à la clandestinité – alors même que Sadate avait établi un système multipartisan en 1976<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> À titre illustratif : en 1974, 71 % des enseignants de l'université de Koweït provenaient des universités égyptiennes.

<sup>156</sup> L'université du Caire reste emblématique pour sa participation à la construction d'une identité nationale, la formation d'une élite et la dimension pionnière de l'université égyptienne dans le monde arabe. Emblématique aussi pour son caractère cosmopolite et sa lutte pour son indépendance. MALCOLM REID (Donald), *Cairo University and the Making of Modern Egypt*, *op. cit.*

<sup>157</sup> FARAG (Iman), « L'Université égyptienne: Enjeux de modes de mobilisation », *art. cit.*

<sup>158</sup> *Ibid.*



Le démantèlement des organisations estudiantines coïncide avec la fin d'une relative adéquation entre le nombre des diplômés des universités et l'offre d'emploi, surtout au sein de l'administration étatique. La « massification » est à l'ordre du jour quand l'université draine plus de jeunes que nécessaire, une massification qui ne produit pas seulement des diplômés chômeurs, mais qui conduit aussi à la dégradation des études universitaires. Les amphithéâtres des « filières de dernier ressort » (droit, commerce, lettres) accueillent de nombreux redoublants, au point que l'université ne constitue plus qu'une file d'attente.

Sous cette double contrainte de massification et de politisation des campus, le contrôle sécuritaire et ensuite la réforme universitaire deviennent à l'ordre du jour. Des bureaux de sécurité sont installés sur chaque campus, les organisations estudiantines démantelées. Depuis 1984, les conseils des clubs d'enseignants sont dominés par les professeurs de tendance islamiste. Ces interlocuteurs potentiels du pouvoir sont neutralisés par la supervision judiciaire des élections des clubs et l'instauration d'un quorum au début des années 1990. Les élections des fédérations étudiantes sont organisées par les autorités, qui se réservent le droit de sélectionner soigneusement les candidats<sup>159</sup>.

En 1987, le ministre de l'Éducation nationale a organisé un Congrès national pour le développement de l'enseignement, intitulé « Une nation en devenir ». Ce rassemblement était considéré par beaucoup comme un « habillage national », voire une caution para-étatique aux politiques « préconisées » par le FMI, visant à décharger l'État en matière d'enseignement. Le Congrès a affirmé le principe de la gratuité de l'enseignement, mais il proposait aussi une « rationalisation » de la politique universitaire (paiement au prix réel des frais d'hébergement dans les cités universitaires ; paiement des frais de scolarité en cas d'échec ; réduction des subventions pour les manuels scolaires)<sup>160</sup>. Des mesures ont été prises par la suite pour limiter l'accès à certaines facultés et pour réagir à une dégradation de la qualité de l'enseignement<sup>161</sup>. Mais le libre accès à l'université est resté une priorité du gouvernement, car cette promesse d'un enseignement gratuit et équitable est même inscrite dans la Constitution du pays<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> KIENLE (Eberhard), *A grand delusion : Democracy and Economic Reform in Egypt*, *op. cit.* Pour la situation actuelle cf. également le rapport : HUMAN RIGHTS WATCH, *Reading between the 'Red Lines'. The Repression of Academic Freedom in Egyptian Universities*, New York, Human Rights Watch, vol. 17, n° 6, June 2005.

<sup>160</sup> FARAG (Iman), « L'Université égyptienne: Enjeux et modes de mobilisation », *art. cit.*

<sup>161</sup> SHANN (Mary H.), « The Reform of Higher Education in Egypt », *Higher Education*, vol. 24, n° 2, 1992, p. 225-246.

<sup>162</sup> L'article 18 de la Constitution, amendée en mars 2007, stipule que l'éducation est un droit garanti par l'État. L'article 20 stipule que l'éducation dans les établissements étatiques doit être gratuite à tous les niveaux, cf. [http://www.egypt.gov.eg/english/laws/Constitution/chp\\_two/part\\_one.asp](http://www.egypt.gov.eg/english/laws/Constitution/chp_two/part_one.asp), dernier accès: 14 avril 2008. À notre connaissance, l'amendement n'a pas affecté cet article, même s'il porte en partie sur

Dans les années 1990, l'éducation est apparue de nouveau sur l'agenda, dans un contexte bien précis : celui de la confrontation de l'État avec les groupes islamistes armés. Jusqu'en 1998 (moment de la déclaration d'un cessez-le-feu), la *jamā'a islāmiyya* et le régime se sont livrés à une véritable guerre civile. Pendant cette période, le Président Hosni Moubarak et plusieurs responsables gouvernementaux ne cessent d'affirmer que l'éducation est un « sujet de sécurité nationale »<sup>163</sup>. Comme l'explique Fatima Sayed, le gouvernement égyptien et un grand nombre d'analystes nationaux et internationaux percevaient alors les actions violentes des groupes islamistes comme le résultat du faible équipement des régions du Sud du pays :

*« A conclusion commonly reached by leading Egyptian social scientists and development specialists was that militant fundamentalism had been drafting its cadres mainly from the poorest regions in Egypt, where most residents live below the poverty line and the presence of the state is minimal in terms of services (sanitation, health, education) »*<sup>164</sup>.

Ainsi, l'élargissement de l'accès à l'enseignement primaire et secondaire était de nouveau considéré comme une priorité pour mieux encadrer les enfants des familles les plus démunies. Pendant la même décennie, l'enseignement supérieur enregistrait la plus forte croissance de ses effectifs, qui ont quadruplé entre 1990 et 2004, passant de cinq cent mille à deux millions d'étudiants. Du côté du gouvernement, la réforme de l'université s'imposait pour faire face à cette massification. Mais durant cette même période, il laissait la porte des universités ouverte à un flot croissant d'étudiants.

L'université reste un des hauts lieux de la mobilisation politique, surtout pour les Frères musulmans, principaux concurrents du parti au pouvoir, le Parti national démocrate (PND). L'éradication de tout interlocuteur légitime au sein des campus, qu'il s'agisse des clubs d'enseignants ou des fédérations estudiantines, et la mise en place d'un dispositif sécuritaire, n'empêche pas les Frères musulmans de faire des campus des lieux privilégiés de leur mobilisation.

---

le « caractère socialiste » de la constitution. Cf. FÜRTIG (Henner), « Verfassungsreform in Ägypten : Meilenstein oder Mogelpackung ? », *GIGA Focus*, n° 3, 2007.

<sup>163</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (Égypte), *Mubarak wa at-ta'lim (Moubarak et l'enseignement)*, Cairo, MOE Book Sector, 1999.

<sup>164</sup> SAYED (Fatma H.), *Transforming Education in Egypt : Western Influence and Domestic Policy Reform*, Cairo, The American University in Cairo Press, 2006 (p. 32) ; cf. également l'article du même auteur : « Security, Donors' Interests, and Education Policy Making in Egypt », *Mediterranean Quarterly*, vol. 16, n° 2, 2005, p. 66-84.

## 2. Les origines de la réforme : la mondialisation

Si les facteurs internes jouent certainement un rôle crucial pour l'émergence de la réforme sur l'agenda gouvernemental, il reste difficile de les considérer comme des vecteurs directs de l'action gouvernementale. Dans les documents préparés par la Conférence nationale, la question sécuritaire et la question de la massification n'apparaissent que de manière marginale. En premier lieu, le programme HEEP inscrit la « nécessité » de la réforme au regard des changements à l'échelle mondiale. Les origines de la réforme ne seraient pas la crise du système de l'enseignement supérieur mais bien la mondialisation :

*« Development of higher education in Egypt emerges from a clear and definite vision of the nature of the local, regional and international challenges and variables in all the scientific, technical, political, economic social and cultural fields, together with rational and careful study of the nature of the increasing effects and impacts of globalization, the age of knowledge and communications revolution, and all the technical and informational leaps and booms which happens in the World »<sup>165</sup>.*

Dans cette perspective, la réforme est présentée comme un ajustement aux défis du progrès technique et des transformations au niveau mondial. Le projet s'articule autour d'une philosophie qui vise à préparer l'université égyptienne à l'échange et à la compétition internationale tout en valorisant l'identité nationale. En outre, l'enseignement supérieur est supposé être au service non seulement de l'économie, mais aussi de la pratique démocratique. Il doit préparer « le citoyen de demain » en faisant appel à la participation des différents secteurs de la société.<sup>166</sup>

Les documents de la conférence renvoient aux normes internationales à de nombreuses reprises. La déclaration de principes fait référence à la charte des Nations unies, à la déclaration des droits de l'homme et aux rapports de l'Unesco<sup>167</sup>. La stratégie de la réforme est élaborée autour des concepts suivants : l'apprentissage tout au long de la vie (*lifelong learning*) ; l'articulation efficace des différentes étapes de l'enseignement ; le renforcement de la coopération internationale en matière d'éducation ; la garantie de la diversité du système éducatif ; la pratique de la démocratie ; la participation des différents secteurs au financement du système éducatif et le

---

<sup>165</sup> MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR (EGYPTE), *Al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'ali : wathiqat al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'ali (Conférence nationale de l'enseignement supérieur, document de la conférence nationale sur l'enseignement supérieur), doc. cit.* Traduction anglaise : SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), *Document of the National Conference for Higher Education*, Cairo, 2000 (p. 2).

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> UNESCO, « World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century : Vision and Action », *World Conference on Higher Education*, Paris, Unesco, 1998.

développement des technologies de l'information et de la communication<sup>168</sup>.

Le HEEP comporte les traits d'un programme réformiste<sup>169</sup>. Il ne s'attarde pas sur un état des lieux du système universitaire, mais se concentre davantage sur la formulation d'un programme pour que le secteur universitaire permette un rattrapage en termes de développement économique, politique et social. La modernisation des universités constitue un projet de société.

Au moins en ce qui concerne les déclarations, ce programme de réforme signale une rupture avec la politique universitaire conduite auparavant. Il célèbre les acquis en termes d'élargissement d'accès, l'université en tant que moteur de développement économique et comme élément de construction nationale. À l'heure de la mondialisation, il est cependant temps d'adapter ce système aux nouveaux défis.

De ce fait, on peut aussi qualifier le programme de réforme, au vu de ses objectifs, comme une mise en conformité de la politique de l'enseignement supérieur avec les normes internationales. La déclaration atteste que la future politique universitaire sera formulée conformément à certains standards internationaux. Dans cette mise en conformité, l'orientation du marché de l'enseignement supérieur est un élément parmi d'autres. L'accent est également mis sur les objectifs civiques de l'éducation, les droits de l'homme et la pratique de la démocratie.

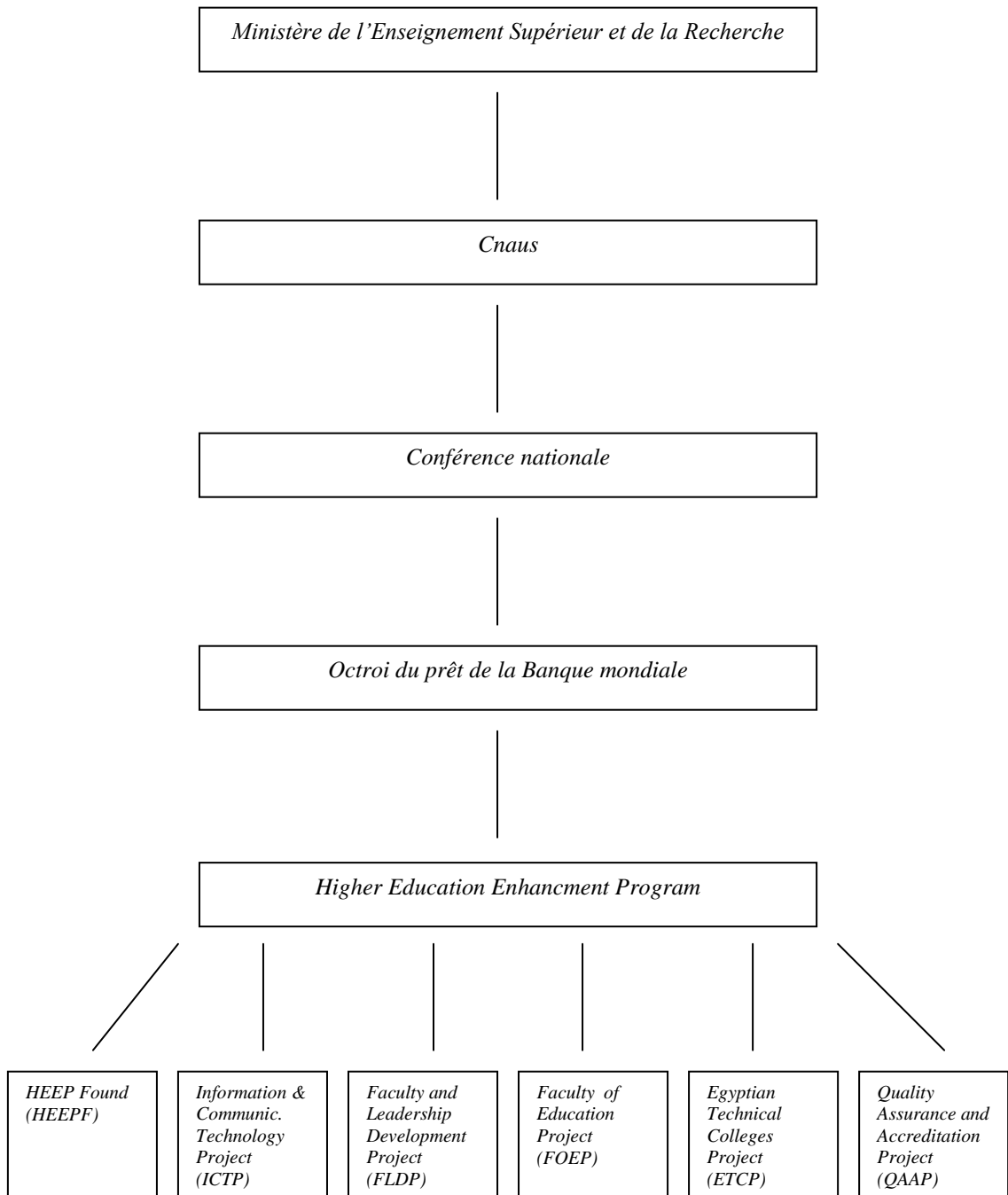
Nous pouvons ainsi identifier l'ajustement aux normes internationales comme le principal défi de la réforme. Avec la crise du système universitaire, la mondialisation et la révolution technologique sont les principaux vecteurs de l'inscription de ce programme de réforme sur l'agenda politique. L'agenda international de la réforme de l'enseignement supérieur tel qu'il est défini par l'Unesco et d'autres organisations internationales comme la Banque mondiale n'est pas seulement une justification de la réforme, mais aussi l'un de ses principaux objectifs. Cette internationalisation ne se manifeste pas uniquement dans le discours de la réforme, elle est également très apparente dans les instruments pour mettre en œuvre cette réforme

---

<sup>168</sup> MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (ÉGYPTE), *Al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli : al-kbitta al-istrâtiyya li tatwîr manẓûmat at-ta'lim al-'âli, sadara 'an al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli* (Conférence nationale de l'enseignement supérieur, plan stratégique pour l'amélioration du système de l'enseignement supérieur), *doc. cit.*

<sup>169</sup> ROUSSILLON (Alain), « Temps de la réforme, temps du réformisme », *art. cit.*

*Tableau 2. L'élaboration du programme HEEP*



### **3. Les instruments pour la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur**

Plus que la simple promulgation d'une loi, le HEEP a pour ambition une réforme globale. Le plan d'action élaboré par le Cnaeus et adopté par la Conférence nationale désigne un vaste chantier allant d'une nouvelle législation à la réforme de l'administration universitaire. Il évoque des questions sensibles comme l'amélioration des conditions de travail des enseignants et l'association des étudiants à la gestion des facultés<sup>170</sup>. Cependant il s'agit là de formules générales qui témoignent d'intentions sans les assortir des mesures nécessaires à leur concrétisation. Le consensus établi lors de la Conférence nationale autour de la réforme de l'enseignement supérieur relève d'une déclaration de principes sans caractère contraignant. Un document annexe au plan d'action évoque seulement les instances gouvernementales chargées de réaliser les différentes mesures<sup>171</sup>.

Dans la première phase d'exécution du programme (2002-2007), six projets sont inscrits sur l'agenda<sup>172</sup>. Avec la Banque mondiale, le gouvernement a fait le choix stratégique de ne financer dans un premier temps que les mesures considérées par celle-ci comme étant en rapport direct avec l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur et de la gestion universitaire. La Banque refuse de soutenir des projets qui concernent la restructuration des départements scientifiques, l'élargissement de l'accès à l'université publique et l'amélioration des conditions de travail des enseignants<sup>173</sup>. L'objectif principal de la Banque est de rendre le système existant plus efficace, de soutenir une réforme qui a son origine au sein même des différents établissements. La visée de la réforme réside dans une meilleure articulation du système universitaire avec les besoins du marché du travail. Les deux instruments principaux de cette réforme sont l'appel d'offres et la formation.

#### **a) Financer les initiatives du personnel enseignant : le « Higher Education Enhancement Program Found (HEEPF) »**

En 2003 un fonds est créé pour le financement des projets de réformes développés par les

---

<sup>170</sup> Cf. le plan d'action du programme HEEP en annexe.

<sup>171</sup> SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES, *A Map for Higher Education in Egypt '2002-2017'*, *doc. cit.*

<sup>172</sup> Ce sont des projets *cluster* (un groupe de projet complémentaire) qui concernent un total de onze des vingt-cinq projets adoptés lors de la Conférence nationale.

<sup>173</sup> THE WORLD BANK, *Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of US\$ 50 million to the Arab Republic of Egypt for a Higher Education Enhancement Program*, Washington D.C., The World Bank, 2002.

instituts et facultés universitaires. Doté de 12 millions de dollars, le *Higher Education Enhancement Program Found* (HEEPF) a pour mission de sensibiliser les enseignants à la réforme et d'inciter les différents départements à proposer leurs propres projets. Les universités publiques et les collèges techniques sont appelés à soumettre des projets dans le cadre d'une procédure de sélection compétitive<sup>174</sup>. Il s'agit de projets relatifs à la réforme des programmes, la création de cursus spécifiques, l'informatisation des ressources, la réorganisation de l'administration ou encore de projets de coopération avec l'industrie.

Au vu de la dimension du secteur universitaire public, la portée de ce projet est encore limitée. À la fin décembre 2006, cinq cent soixante-trois projets ont été présentés et cent cinquante-huit d'entre eux ont été retenus<sup>175</sup>. L'ensemble des quinze universités publiques, mais seulement cinq des cinquante et un instituts techniques participent à cette opération. Mille cinq cents personnes sont concernées par les différents projets et la formation mise en place par le fonds en 2006 – nombre des plus faibles par rapport aux 60 000 enseignants qui travaillent à l'université.

Le fonctionnement par appel d'offres introduit cependant une mobilisation « par le bas ». Dans un système où la promotion s'effectue sur la base du principe de la gérontocratie et où les seniors disposent des mécanismes de contrôle, ces projets suscitent les initiatives individuelles. Le HEEPF encourage la participation des jeunes enseignants ouverts à l'innovation au sein de leur établissement. Étant donné leur maîtrise des langues étrangères et des nouvelles technologies de l'information, ils sont aussi mieux placés pour participer à un appel d'offres dont la coopération internationale et la confection d'une présentation *PowerPoint* est une précondition<sup>176</sup>.

### **b) Établir un système de contrôle de qualité : le « Quality Assurance and Accreditation Project (QAAP) »**

Le QAAP opère d'une façon semblable au HEEPF. Il assure des financements aux universités mais principalement pour le développement des systèmes de contrôle de qualité<sup>177</sup>. La visée du

---

<sup>174</sup> Les projets des catégories suivantes sont soutenus par des fonds : développement des programmes de cursus, nouveaux programmes, assurance de la qualité, management universitaire, ressources de savoir, technologies de l'information, formation de capacités (*capacity building*), techniques d'enseignements, création de laboratoires virtuels, réforme de l'enseignement supérieur.

<sup>175</sup> TAHER (Salah el Din Fahmy), *HEEPF Quarterly Progress Report*, Cairo, Higher Education Enhancement Program (ed.), 2006. Lors du premier appel d'offres en 2003, 123 propositions ont été présentées dont 41 retenues. En 2004, le deuxième appel a sélectionné 35 projets parmi les 144 présentés.

<sup>176</sup> Témoignage de A. Haridi, directeur de l'Office allemand d'échanges universitaires, DAAD, Le Caire, 25 juin 2005.

<sup>177</sup> En juin 2006, 188 projets sont en cours pour un montant de 1,9 million de dollars : HIGHER EDUCATION ENHANCEMENT PROGRAM (EGYPT), *World Bank limited supervision mission*, 4-19 juillet 2006, Le Caire (p. 4).

QAAP est cependant plus ambitieuse. Les différents projets pilotes doivent aboutir à la création d'une agence nationale : la *National Quality Assurance and Accreditation Agency* (NQAAA). Cette institution serait responsable de l'établissement d'un système de contrôle (élaboration d'indicateurs de performance et d'un système de *benchmarking*) et du développement d'un système d'accréditation des cursus universitaires.

Six projets pilotes ont été conduits dans trois universités – Assiout, au Sud du pays, l'université du Caire et l'université de Menoufia, dans le Delta – pour tester l'établissement d'un système d'autoévaluation des facultés.

La mise en place de la NQAAA a été annoncée par le Président Hosni Moubarak en septembre 2004<sup>178</sup> et approuvée par l'Assemblée du peuple en mai 2006. Les ministres de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur ont convenu que l'agence serait commune aux enseignements pré-universitaires et universitaires<sup>179</sup>. Il est prévu que la NQAAA adresse les résultats de ses travaux directement au Premier ministre. Quant à la nomination de son président, elle sera assurée par le chef de l'État<sup>180</sup>. Dans l'esprit du projet, la NQAAA devait jouir de l'autonomie la plus large possible. Mais en 2008 le choix des membres de la direction de cette institution restait à effectuer. Le processus de nomination de la direction ainsi que sa compétence sont chargés d'enjeux politiques.

### **c) Revaloriser la formation technique : le « *Egypt Technical Colleges Project (ETCP)* »**

La réorganisation des instituts techniques constitue le troisième projet clé de réorientation de la politique de l'enseignement supérieur. En 2005, quarante-sept instituts techniques (MTI) assuraient encore une formation de deux ans dans les domaines du commerce, de l'industrie et du tourisme. Quatre grands instituts techniques (HTI) dispensent une formation de quatre à cinq ans. Ils constituent le principal débouché pour les élèves ayant obtenu un baccalauréat technique (industrie, commerce, agriculture, technologie). Si trois élèves sur quatre du secondaire obtiennent ce type de baccalauréat, les instituts techniques qui constituent leur débouché naturel n'encadrent qu'un faible pourcentage de ces diplômés<sup>181</sup>. Jusqu'à aujourd'hui, la formation

---

<sup>178</sup> *Ákhir sá'a*, 7 septembre 2004, (« *anwal manzúma mutakámila li isláh at-tá'lim ... bi tanqí' al-ra'ís Mubáarak* » – « Premier organisme complet pour la réforme de l'enseignement ... sous la signature du Président Moubarak »).

<sup>179</sup> MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (ÉGYPTE), *National Quality Assurance and Accreditation Agency (NQAAA) – A joint report to his excellency, The Prime Minister, submitted by the Ministry of Education and The Ministry of Higher Education*, Le Caire, mai 2004.

<sup>180</sup> Entretien avec un conseiller du ministre de l'Enseignement supérieur, Le Caire, 28 février 2007.

<sup>181</sup> Le nombre d'étudiants inscrits dans les MTI (*Middle Technical Institutes*) se situe en 1998/1999 autour



technique ne s'est guère posée en alternative à la formation universitaire. Le manque de reconnaissance subjective et objective du diplôme délivré par les instituts techniques<sup>182</sup>, mais aussi la situation matérielle de ces instituts directement administrés par le ministre de l'Enseignement supérieur, tendent à dévaloriser l'enseignement supérieur technique.

L'ambition gouvernementale d'accueillir encore plus d'étudiants dans l'enseignement supérieur avec une formation mieux ajustée au marché du travail rend d'autant plus nécessaire la réforme des instituts techniques. Contrairement à la « grande machine universitaire » qui résiste à toute tentative de réforme structurelle, la formation technique offre encore des marges de manœuvre. Le ministère a décidé le regroupement des cinquante et un instituts techniques en huit établissements pour faciliter leur administration. La restructuration de l'administration et des filières de formation, en cours, est financée à raison de 17 millions dollars (sur les 50 du crédit d'ensemble constitué par la Banque mondiale). Un Haut Conseil des instituts techniques a été créé dans la perspective d'une autogestion de ces collèges, mais pour l'heure, cette nouvelle structure n'est pas opérationnelle.

#### ***d) Former les enseignants : le « Faculty of Education Enhancement Project (FOEP) »***

La réforme des vingt-six facultés de formation des enseignants fait partie du programme pour l'amélioration de l'enseignement (*Education Enhancement Program – EEP*). Elle a été tardivement intégrée dans le HEPP. Après la réforme des facultés d'ingénieurs (ETEP), la réforme de ce secteur est probablement la plus avancée aujourd'hui. Les facultés ont été équipées de laboratoires informatiques, de connexions Internet, tandis que des cours de formation ont été dispensés. Cependant la réforme des programmes et l'introduction de standards de qualité ont longtemps fait débat. Quelques mois avant la date limite du déboursement du crédit de la Banque mondiale (août 2006), seules quatre facultés avaient élaboré de nouveaux curriculums, mis en application à partir de l'année universitaire 2005/2006. Quatorze autres facultés ont prévu de mettre en place ce type de projet pilote à partir de 2006/2007<sup>183</sup>.

---

de 98 000 étudiants, dans les HTI (*Higher Technical Institutes*) le taux est de 5 000 étudiants : ELMAHDY SAID (Mohsen), *Higher Education in Egypt*, *doc. cit.*

<sup>182</sup> Selon la Banque mondiale 60 % des diplômés de ces instituts demeurent au chômage deux ans après la fin de leurs études. En outre, seulement 50 % des étudiants terminent leurs études et obtiennent leurs diplômes. THE WORLD BANK, *Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of US\$ 50 million to the Arab Republic of Egypt for a Higher Education Enhancement Program*, *doc. cit.*

<sup>183</sup> HIGHER EDUCATION ENHANCEMENT PROGRAM (EGYPT), *World Bank limited supervision mission*, *doc. cit.* (p. 4).

Les quatre projets que l'on vient de mentionner traduisent dans les grandes lignes le mode d'intervention du HEEP au sein des universités et des instituts de formation technique. La réorganisation de ces derniers vise à désamorcer la pression démographique qui pèse sur les universités. Comme la création des universités privées, elle s'inscrit dans une politique de diversification des débouchés de l'enseignement supérieur. Le projet de réforme des facultés pour la formation des enseignants, quant à lui, se base sur l'idée d'un lien direct entre la qualité de l'enseignement dispensée au niveau du primaire et du secondaire et l'amélioration de celle de l'enseignement supérieur.

Outre ces quatre projets, le HEEP comporte également un volet pour la modernisation de l'administration universitaire, le *Faculty & Leadership Development Project* (FLDP) et un projet pour l'introduction des nouvelles technologies de l'information (*Information and Communication Technology Project – ICTP*) dans la gestion universitaire et l'enseignement au niveau du supérieur. Comme dans les autres projets, la formation des enseignants et du personnel de l'administration est l'instrument principal d'une réforme qui a pour objectif premier la sensibilisation du personnel universitaire.

#### **4. Une réforme par appel d'offres**

L'une des caractéristiques majeures de la réforme est sa mise en oeuvre sur la base d'appels d'offre. Cette approche est censée encourager les établissements universitaires à participer à la réforme. Il est également un moyen de sensibiliser le personnel aux enjeux de la modernisation. L'orientation sur les appels d'offre n'est pas seulement une recommandation de la Banque mondiale ; elle est également un moyen pour le gouvernement de contourner en partie la résistance manifestée contre l'intervention de l'État.

Après l'adoption du plan stratégique par la Conférence nationale, le ministre a présenté en mai 2000 une modification de la loi sur les universités. Cet amendement a rencontré de vives critiques de la part des professeurs. Il prévoyait la modification de la charge d'enseignement pour les professeurs ayant dépassé l'âge de 64 ans et l'introduction d'un système de recrutement basé sur le mérite pour les chaires professorales. Selon certains professeurs, un tel système suscitera « *une situation de concurrence* » et « *divisera la faculté en deux camps* »<sup>184</sup>. Après une rencontre entre le ministre Moufid Shehab et le président du syndicat des enseignants – une organisation pourtant contrôlée par le pouvoir – la loi a été modifiée, puis est restée dans les tiroirs du ministère.

---

<sup>184</sup> *Al Abram Weekly*, n° 481, 11-17 mai 2000.

Le HEEP prévoit de mener à bien cette modification de la loi sur les universités, mais cette fois en tant que point final du processus de réforme<sup>185</sup>. Au lieu d'imposer *a priori* une nouvelle législation, la réforme veut tester les limites de l'autogestion et de l'élan des établissements universitaires. Force est de constater que les différents projets discutés auparavant ont un caractère expérimental au double sens du terme. D'une part, il s'agit de promouvoir l'idée de qualité jusqu'ici peu présente dans les représentations des divers acteurs nationaux engagés dans la réforme ; d'autre part, il est question de projets « pilotes », autrement dit réversibles. Cette réversibilité est un facteur important si l'on considère les difficultés que rencontre la mise en œuvre des projets plutôt « globaux », comme une nouvelle législation.

Les projets pilotes constituent les principales avancées d'une réforme particulièrement sensible pour la stabilité du système. Tant qu'il s'agit d'essais, comme dans le cas de la mise en place des projets pilotes d'un système d'autoévaluation dans six universités, le projet QAAP progresse selon le calendrier préalablement fixé. Mais dès qu'il est question de faire déboucher ces projets sur la généralisation de l'évaluation et la création d'une instance nationale (NQAAA), le calendrier est reporté.

La réforme au moyen d'appels est ainsi le plus petit dénominateur commun du réalisable. Malgré l'établissement d'un consensus national lors de la Conférence nationale de 2000, la réforme ne fait pas unanimité. Le HEEP avec son approche « par le bas » (*bottom up*) et le soutien financier de la Banque mondiale ont permis de surmonter deux des principales difficultés de la réforme – à savoir la résistance à un projet global imposé et la pénurie des moyens financiers.

La coopération internationale se présente ainsi à la fois comme un référentiel pour l'avenir de la réforme et un catalyseur pour sa mise en œuvre. Au lieu d'inscrire la réforme dans le constat de la crise des universités, les responsables gouvernementaux préfèrent se référer aux défis de la mondialisation. Ceci permet en partie d'évacuer une polémique entre les différents acteurs du secteur de l'enseignement supérieur. Si les organisations syndicales des enseignants et étudiants sont contrôlées par le pouvoir, c'est justement en l'absence d'interlocuteurs légitimes que les gardiens (*gatekeepers*) de la politique universitaire ont du mal à énoncer les véritables problèmes du secteur.

L'international ne pèse pas seulement dans la définition des enjeux de la réforme mais également dans le choix de ses instruments. Le choix de l'appel d'offres comme instrument de mise en œuvre est un moyen de réorienter la politique universitaire de la quantité vers la qualité. Cette approche « par le bas » permet de s'adresser directement à une jeune génération au sein de

---

<sup>185</sup> En octobre 2006, Hani Helal, le ministre de l'Enseignement supérieur, a présenté un nouveau projet de loi, qui demeure en discussion.

l'université et de contourner les principes sacro-saints, telle la gratuité de l'enseignement. De ce fait, le recours aux recettes internationales ne facilite pas seulement la mise sur agenda de la réforme mais également sa mise en œuvre. Ce détour par l'international est également identifiable dans le cas de la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc. Il s'opère pourtant avec des recettes différentes.

### **Section 3. La réforme de l'enseignement supérieur au Maroc**

Au Maroc, le lancement de la réforme de l'enseignement supérieur intervient à la même époque qu'en Égypte. En 1999, le roi Hassan II crée une commission royale, la Commission spéciale éducation/formation (Cosef), qu'il charge d'élaborer un programme de réforme pour l'ensemble du secteur de l'éducation. En 2000, le parlement adopte plusieurs lois, dont la loi 00.01 portant sur l'organisation de l'enseignement supérieur. Trois ans plus tard, le ministre de l'Éducation nationale lance la réforme pédagogique avec l'introduction du système LMD (Licence/Master/Doctorat) dont l'objectif est le rapprochement des universités marocaines avec l'espace universitaire européen. Malgré un héritage bien différent, les enjeux de la réforme au Maroc ressemblent à ceux de l'Égypte. La massification et la dégradation de la qualité sont également perçues comme les principales raisons de la crise de l'université, tandis que la mondialisation se présente comme le principal défi.

#### ***1. Aperçu de l'enseignement supérieur au Maroc***

Le système d'enseignement supérieur est dans son ensemble une construction du Maroc indépendant, bien qu'il porte des marques héritées du Protectorat. Toutes les universités – à l'exception de l'université religieuse *Al Karaouine*<sup>186</sup> – ont été fondées après l'Indépendance en 1956. Avec l'université Mohammed V naît en 1957 à Rabat la première université publique. Conçue sur le modèle français, elle s'organise en trois facultés : lettres/sciences humaines, sciences et droit. Établissement élitiste à l'origine, elle ne répond que tardivement aux exigences de la politique scolaire formulée lors de l'Indépendance. Selon M. Bencheikh :

*« Les trois facultés offrent au départ un enseignement théorique de haut niveau qui n'a rien à envier aux universités françaises. [...] Ces établissements profitent encore de l'encadrement à grande échelle de professeurs d'universités françaises de qualité qui perpétuent au Maroc une tradition*

---

<sup>186</sup> Fondée en 859 et considérée comme la plus ancienne institution d'enseignement supérieur dans le monde, l'université *Al Karaouine* est toujours en activité.

*universitaire de recherche fondée sur l'observation, l'assimilation et bien sûr la lecture* »<sup>187</sup>.

Faut-il voir ici un âge d'or de l'université marocaine ? La politique éducative fixée après l'Indépendance – l'arabisation de l'enseignement, la généralisation de l'accès, la marocanisation du personnel et l'unification des différents établissements – affectera rapidement l'université marocaine. À la fin des années 1970, elle entre dans un cycle de « massification » qui contribuera à la « dégradation de sa qualité »<sup>188</sup>. On observe une multiplication par 5,5 du nombre d'étudiants dans les années 1970, une multiplication par 3 pendant les années 1980 et une multiplication par 1,2 dans les années 1990. Certes, l'augmentation des effectifs n'est pas aussi spectaculaire qu'en Égypte; l'accès concernant la population âgée de 18 à 24 ans se situe à seulement 10 %<sup>189</sup>. Cependant, les politiques publiques au Maroc obéissent aux mêmes orientations qu'en Égypte. L'enjeu est la démocratisation de l'enseignement supérieur, entendue comme garantie de l'égalité des chances.

Jusqu'au début des années 1970, l'expansion pèse presque uniquement sur l'université Mohammed V. Celle-ci demeure la seule université marocaine jusqu'à la création de l'université de Fès en 1974 et de celle d'Oujda en 1978. Pour faire face à la demande croissante en matière d'enseignement supérieur, une « déconcentration » est mise en place : en 2008, on compte au Maroc quatorze universités implantées dans dix-sept villes.

---

<sup>187</sup> BENCHEIKH (Mustapha), *L'université marocaine à l'épreuve*, Rabat, Éditions OKAD, 2004 (p. 14-15).

<sup>188</sup> Sur cette imputation directe de la « dégradation de la qualité » à la « massification », très présente dans une grande partie des études sur l'évolution de l'enseignement supérieur, cf. notamment ZOUAOUI (Mekki), « L'enseignement supérieur depuis l'Indépendance : La dégradation de la qualité était-elle inéluctable ? », *Rapport : 50 ans de développement humain. Perspectives 2025: Systèmes éducatifs, savoir, technologies et innovation*, Rabat, Royaume du Maroc (éd.) 2005.

<sup>189</sup> Il se situe ainsi largement en dessous de la moyenne dans les pays arabes. À titre de comparaison, le taux est de 45 % pour l'Allemagne et la France et de 65 % pour les États-Unis.

**Tableau 3. Évolution des effectifs d'étudiants inscrits dans les universités marocaines**

Année universitaire	Nombre d'étudiants inscrits
1959/60	2 462
1965/66	6 500
1970/71	16 000
1975/76	44 000
1980/81	87 000
1985/86	162 000
1992/93	255 000
2002/03	310 000

Source : ZOUAOUI (M.), « L'enseignement supérieur depuis l'Indépendance », *art. cit.*

La question de la massification et de ses conséquences sur la qualité ne peut pas être discutée en détail ici, néanmoins il est nécessaire d'en rappeler quelques caractéristiques. Une première observation concerne la forte concentration des effectifs étudiants dans les facultés de lettres et de droit/économie. Les facultés de droit/économie et de lettres absorbent entre deux tiers et trois quarts des effectifs globaux (67,5 % en 1986 et 75,7 % en 2004). Ce sont elles, par conséquent, qui souffrent le plus du phénomène de massification. L'encadrement pédagogique mesuré par le ratio professeurs/étudiants à l'université Mohammed V Rabat-Agdal est en 2004 de neuf étudiants par professeur dans les filières scientifiques, de quatre dans les filières médicales, de huit pour les sciences de l'ingénieur, de vingt-neuf pour les lettres/sciences humaines, et de cinquante-sept pour les facultés de droit/économie<sup>190</sup>.

Comme en Égypte, le constat de la massification et de la dégradation de la qualité ne concerne pas l'université dans son ensemble, mais certaines filières. Mais contrairement à l'Égypte, le système universitaire marocain est divisé entre les filières d'accès libre (filières universitaires traditionnelles) et les filières à accès régulé (très sélectives), constituées par les écoles supérieures de technologie (EST), les écoles nationales de commerce et de gestion (ENCG), les écoles

---

<sup>190</sup> Chiffres d'après SOUALI (Mohammed), « Les mutations de l'enseignement supérieur au Maroc et la question de la qualité de la formation », in BASHSHUR (M.), COURBAGE (Y.), et LABAKI (B.) (dir.), *L'enseignement supérieur dans le monde arabe : une question de niveau ?*, Beyrouth, IFPO, 2006, p. 167-201 (p. 180).

nationales de sciences appliquées (ENSA), les écoles d'ingénieurs et les facultés des sciences et techniques (FST).

Les écoles supérieures de formation des cadres (soixante établissements) sont rattachées aux universités, mais du fait de leur sélectivité elles ne disposent pas du même statut que les filières universitaires traditionnelles. Elles relèvent de la responsabilité de différents ministères et ne représentent que 4 % des effectifs globaux de l'enseignement supérieur. Contrairement à la massification des universités, ...

*« ... leur effectif est en quasi stagnation, alors que la demande pour ces écoles ne fait que croître. La formation y est adaptée, l'équipement et l'encadrement y sont performants et l'insertion professionnelle de leurs diplômés est relativement aisée »<sup>191</sup>.*

M. Souali insiste à juste titre sur deux problèmes majeurs de l'enseignement supérieur marocain : le manque d'un système d'orientation et le fait que l'université n'a jamais acquis le statut d'une institution propre.

*« Le système demeure fondé sur les facultés, les écoles supérieures et les instituts comme entités de base. L'instance université est instituée après création de ces derniers, en vue d'en assurer une forme de coordination, aux dimensions, du reste, imprécises. Le système apparaît comme le résultat de l'addition, sans plan préalable. [...] Il est essentiellement binaire et monolithique »<sup>192</sup>.*

*Binaire* à cause de sa division entre filières d'accès libre et filières sélectives, et *monolithique* car toute décision est fortement soumise à la tutelle gouvernementale. L'installation des rectorats au sein des universités dans les années 1980 n'a guère changé la tutelle du ministère sur l'organisation pédagogique, administrative et financière des établissements<sup>193</sup>. L'autonomie de l'université demeure plutôt une aspiration qu'un horizon d'action,

## **2. De la crise au programme**

Après l'Indépendance, la construction d'un système éducatif national était l'une des principales exigences du Mouvement national. Dans une première phase, de nombreux efforts ont été entrepris à tous les niveaux pour alphabétiser la population<sup>194</sup>, insérer les jeunes à l'école publique

---

<sup>191</sup> *Ibid.* (p. 173).

<sup>192</sup> *Ibid.* (p. 183).

<sup>193</sup> Sur cet aspect cf. également : KABLY (Mohammed), « De la question universitaire au Maroc », *Prologue*, n°5, hiver 1996, p. 16-22.

<sup>194</sup> Des campagnes d'alphabétisation ont été lancées juste après l'Indépendance à la demande du roi Mohammed V.

et former les cadres à l'université. Le constat de la « crise » du système éducatif et de l'université n'a fait son apparition dans le discours politique et scientifique<sup>195</sup> qu'au début des années 1980. La politique éducative est devenue un champ de bataille entre le gouvernement, les partis de l'opposition issus du Mouvement national et le courant politique islamiste. Les acteurs du système d'enseignement – élèves, étudiants, jeunes diplômés et enseignants – se sont mobilisés par le biais de la grève. En outre, la politique éducative et universitaire a même été à l'origine du déclenchement de plusieurs émeutes (1965, 1983/84, 1990/1991)<sup>196</sup>.

En 1985 – dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel initié l'année précédente par le Fonds monétaire international (FMI) – le Maroc entreprend une première réforme nationale. Au niveau de l'université, on envisage de réduire les coûts, de limiter l'augmentation des effectifs et d'améliorer la qualité de l'enseignement. Les mesures se concrétisent par une limitation de l'octroi de bourses, une augmentation de la charge horaire des enseignants, la réduction de l'investissement et l'encouragement de la création d'écoles supérieures privées<sup>197</sup>.

Cette politique est le produit d'une contraction des ressources au sein de l'université, et de l'État en général. À une époque où le marché du travail est déjà saturé, l'administration cesse de créer des postes pour les jeunes diplômés en 1985. Alors que le taux des élèves du primaire connaît une baisse jusqu'en 1990, celui des étudiants progresse considérablement. Du fait de l'expansion des troisièmes cycles, mais aussi en raison d'un fort taux de redoublement dû à la dégradation de la qualité et à la limitation des bourses, le nombre des étudiants augmente chaque année de 8,9 %, tandis que la croissance des ressources, elle, est limitée à 5,1 %<sup>198</sup>. L'expansion considérable et la surcharge au sein de l'université publique s'accompagnent d'une fuite des

---

<sup>195</sup> Cf. l'analyse très critique de : SALMI (Jamil), *Crise de l'enseignement et reproduction sociale au Maroc*, Casablanca, Les éditions maghrébines, 1985. J. Salmi est aujourd'hui le coordinateur pour l'enseignement supérieur au sein du réseau de développement humain de la Banque mondiale. Il est l'un des principaux rédacteurs des rapports : « Enseignement supérieur : les leçons de l'expérience », et « Construire une société de savoir », publications phares de la Banque mondiale en la matière (cf. le chapitre II).

<sup>196</sup> À l'origine des émeutes de Casablanca de 1965 a été l'annonce de l'interdiction, *via* circulaire, de l'accès au deuxième cycle du secondaire par les lycéens de plus de 17 ans. En 1983 et 1984, les étudiants ont protesté contre la hausse des frais de scolarités. Les émeutes de Fès et de Tanger de 1990/91, quant à elles, ont fait suite à une grève générale. La revendication a été l'augmentation des salaires des enseignants. BENNANI-CHRAIBI (Mounia), *Soumis et rebelles : les jeunes au Maroc*, Casablanca, Le Fennec, 1995 ; LE SAOUT (Didier) et ROLLINDE (Marguerite), *Émeutes et mouvements sociaux au Maghreb*, Paris, Karthala, 1999.

<sup>197</sup> DEBBAGH (Amina), « La réforme du financement de l'enseignement supérieur entre les impératifs financiers et les enjeux sociaux », in FONDATION BOUABID (dir.), *Les enjeux du débat sur la réforme de l'Éducation nationale : actes des journées d'études organisées les 8 et 9 avril 1995*, Casablanca, Les éditions maghrébines, 1996.

<sup>198</sup> MERROUNI (Mekki), *Le problème de la réforme dans le système éducatif marocain*, Casablanca (sans éditeur), 1993.



enseignants vers le privé. Le résultat en est une université appauvrie.

La crise s'aggrave encore vers la fin des années 1980 quand les premiers bacheliers « totalement arabisés » entrent à l'université. Le ministre de l'Éducation nationale *istiglalien*, Azzedine Laraki, entré en fonction en 1977 quand le roi Hassan II cherchait à intégrer l'opposition au sein du gouvernement, décide en 1983/1984 l'arabisation des sciences au niveau du secondaire. Or, quand ces lycéens entrent à l'université en 1989/1990, ils rencontrent de graves difficultés à suivre les cours des matières scientifiques toujours enseignées en langue française<sup>199</sup>.

Au constat de la « crise » s'ajoute ainsi celui de « l'échec de la réforme » entreprise en 1985<sup>200</sup>. Depuis le début des années 1990, la politique éducative en général et la politique universitaire en particulier font l'objet de nombreux débats au sein des cercles politiques et scientifiques. La question de l'adéquation fonction-emploi est placée au centre du débat avec la création du Conseil national pour la jeunesse et l'avenir (CNJA – *al-majlis al-watani li ash-shabâb wa al-mustaqbal*) par le roi Hassan II en février 1991. Le roi charge cette instance d'apporter une solution au problème du chômage et de fonder un nouveau « contrat social »<sup>201</sup>. Quelque temps après, les questions du financement de l'enseignement supérieur et de la politique d'arabisation dominaient les travaux d'une commission parlementaire mise en place le 16 avril 1994. La Fondation Bouabid, laboratoire d'idées du parti socialiste UFSP, organise des journées d'études autour de la question de l'enseignement supérieur en avril 1995. Enfin, la réforme du système éducatif figure également dans différents rapports de la Banque mondiale sur le financement public au Maroc, publiés en 1992, 1994 et 1995<sup>202</sup>. En 1998, le ministre de l'Enseignement supérieur présente un projet pour la réforme de l'enseignement supérieur qui comprend entre autres la réforme des études doctorales. Le lancement d'une réforme universitaire globale tient cependant lieu dans « un contexte politique favorable ».

---

<sup>199</sup> Sur l'histoire de la politique linguistique et les luttes idéologiques qui l'accompagnent cf. MEHLEM (Ulrich), *Der Kampf um die Sprache : Die Arabisierungspolitik im marokkanischen Bildungswesen (1956 - 1980)*, Saarbrücken, 1989. Sur la politique d'arabisation GRANDGUILLAUME (Gilbert), *Arabisation et politique linguistique au Maghreb*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1983. Ce dernier a tendance à mettre en avant la « diversité culturelle » de la société marocaine pour défendre le maintien du français.

<sup>200</sup> Sur l'histoire des réformes jusqu'en 1990 cf. notamment MERROUNI (Mekki), *Le problème de la réforme dans le système éducatif marocain*, *op. cit.*

<sup>201</sup> CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'AVENIR : *Plateforme pour le Maroc du 21<sup>e</sup> siècle*, <http://mincom.gov.ma/cnja/plat.htm>, dernier accès : 15 juillet 2002.

<sup>202</sup> Nous ne disposons uniquement d'une référence au rapport de 1995 publié dans le quotidien officiel du Palais *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, BANQUE MONDIALE, « Les rapports de la Banque mondiale : éducation et formation au XXI<sup>e</sup> siècle ; questions relatives à l'administration marocaine », *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, 15 octobre 1995, p. 3-7.

En avril 1999, une année après la mise en place du « gouvernement d’alternance » dirigé par le leader de l’opposition Abderrahmane Youssoufi, le roi Hassan II décide de créer une commission royale, la Commission spéciale éducation/formation (Cosef) chargée d’élaborer un programme de réforme du système éducation/formation. Il s’agit d’une commission restreinte formée par le conseiller royal Abdelaziz Meziane Belfkih et composée d’un représentant de chaque parti politique, des représentants des oulémas, des syndicats, et de personnalités du secteur socio-économique. Après quatre mois de travail cette commission présente une charte, la Charte nationale éducation/formation, qui fait office de feuille de route pour une réforme dont la mise en oeuvre est prévue en deux phases de cinq ans (2000-2005 ; 2005-2010). La Charte est adoptée par le roi Mohammed VI lors de l’ouverture de la session parlementaire en octobre 1999, puis traduite en texte de loi par le parlement.

### **3. Les mots d’ordre de la réforme**

Au Maroc, la réforme du système de l’enseignement supérieur revêt certainement les caractéristiques d’une réponse à la crise. Les deux questions clés – le financement et le choix de la langue – qui ont nourri le discours sur la crise du système éducatif au cours des années 1990 ont également dominé le débat au sein de la Cosef<sup>203</sup>. L’horizon de la réforme est également celui d’une rupture avec l’ancien régime. Il s’agit du passage d’un projet éducatif nationaliste à un projet éducatif internationaliste. La réforme est inscrite dans un changement d’époque, dans un défi qui ne provient pas de l’intérieur mais de l’extérieur. Dans sa lettre adressée à la Cosef, le roi décrit ce défi comme un ajustement aux impératifs de la construction d’une « société de savoir ».

*« Certes, il est indéniable que notre système d’éducation a réalisé des acquis importants durant les années écoulées. Mais, force est de constater qu’il ne s’est pas élevé à la hauteur des efforts généreux qui lui ont été consacrés et que les résultats obtenus demeurent en deçà de Nos aspirations. De surcroît, ce système souffre désormais d’un déficit d’adéquation entre la formation et l’emploi, ainsi que d’une incapacité à satisfaire aux exigences d’une époque fondée sur le développement des connaissances et leur utilisation pratique dans la vie de tous les jours ; une époque où le progrès des nations se mesure à l’aune de l’efficacité de leur système éducatif et de son aptitude à accompagner leur développement soutenu »<sup>204</sup>.*

Mettre le système de l’enseignement supérieur au service du développement économique n’est

---

<sup>203</sup> KOHSTALL (Florian), *Politique de réforme d’un régime autoritaire en transformation : le cas de l’enseignement public au Maroc, op. cit.* (cf. également le chapitre V).

<sup>204</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION (MAROC), « Lettre Royale de Feu Sa Majesté Hassan II du 8 mars 1999 », disponible sur : <http://www.cosef.ac.ma/demarrage/home.html>, dernier accès : 25 novembre 2007 (document en annexe).

pas une nouveauté. Ainsi, depuis l'Indépendance, l'université était soumise à l'impératif de la formation des cadres. Cependant, le développement technologique – et singulièrement la révolution des technologies de l'information – exige un ajustement du système éducatif. Celui-ci est censé répondre à deux attentes fondamentales : assurer l'égalité des chances et la formation d'un « bon citoyen » ; former une main-d'œuvre qualifiée<sup>205</sup>.

Ainsi, les principales attentes esquissées par le roi correspondent largement au canon des normes concernant l'éducation au niveau mondial, résumé vaguement par les termes d'« éducation pour tous » et de construction d'une « société de savoir ». C'est sous ces expressions que l'urgence de la réforme des systèmes d'enseignement est mise en avant par les organismes internationaux et qu'elle est inscrite dans les agendas nationaux de développement social.

Dans la Charte nationale éducation/formation, ces ajustements aux défis de la mondialisation se manifestent à plusieurs niveaux. Le principe de l'égalité des chances est affirmé, mais la Charte prévoit également l'introduction des frais de scolarité dans le supérieur. L'enseignement supérieur – comme le système éducatif dans son ensemble – sera confronté à cinq leviers de changement : ancrage dans l'environnement économique, réorganisation pédagogique, amélioration de la qualité de l'éducation et de la formation, gouvernance, partenariat et financement<sup>206</sup>.

Comme en Égypte, le principal enjeu pour le gouvernement marocain est de réformer le système éducatif national dans le sens d'une mise en conformité avec les normes internationales et les défis de la mondialisation. La préparation de cette réforme et surtout sa mise en œuvre contrastent cependant considérablement avec le cas égyptien.

#### ***4. Une réforme globale***

La réforme telle qu'elle est mise en œuvre depuis l'année 2000 est principalement menée autour de deux axes : la réorganisation de l'administration universitaire et celle des études (réforme pédagogique). Un troisième axe prioritaire, la réorganisation budgétaire, demeure au stade de projet. La réforme est aussi une tentative de concrétiser des normes internationales, comme l'autonomie et la compétitivité de l'université ; elle emprunte des modèles à l'extérieur comme le système LMD. Mais contrairement à l'Égypte, où la réforme s'effectue selon un système d'appel d'offres « par le bas », le Maroc opte pour une réforme globale « par le haut ». Celle-ci commence par l'installation d'un nouveau système de gestion des universités pour

---

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION (MAROC), *La Charte nationale éducation/formation*, Rabat, Royaume du Maroc, 2000.

appliquer ensuite un nouveau régime des études dans toutes les facultés.

### ***a) Un nouveau système pour la nomination des présidents d'université***

La loi 00.01, promulguée le 19 mai 2000, portant sur l'organisation de l'enseignement supérieur, précise que les établissements universitaires sont dotés d'une autonomie pédagogique, administrative et financière.<sup>207</sup> Contrairement à la loi de 1975 qui n'avait prévu qu'une autonomie budgétaire<sup>208</sup>, l'université est dotée de compétences étendues qu'elle n'avait pas auparavant. Le Conseil d'université, dont la moitié des membres est élue et qui est dirigé par le président de l'université, est censé devenir l'organe principal de gestion. Le Conseil établit son règlement intérieur et celui de l'université, il adopte le projet de budget, peut créer de nouveaux diplômes, approuver les projets de création de nouvelles filières et conclure des contrats avec d'autres établissements d'enseignement (Art. 12). L'autonomie de l'université s'affirme également par la possibilité d'une spécialisation thématique (Art. 6), l'introduction de services payants, la commercialisation de ses produits et la participation aux activités des entreprises publiques et privées (Art. 7). L'autonomie pédagogique connaît néanmoins ses limites dans la définition des cycles et filières, de la méthode d'évaluation et d'obtention des diplômes (Art. 8) qui restera pilotée par le ministère.

Un premier pas vers la réalisation de cette nouvelle autonomie universitaire a été franchi en avril 2002 quand le roi Mohammed VI a nommé neuf nouveaux présidents d'universités. La nomination suivait une procédure de désignation et d'élection prévue par la Charte et ancrée dans la loi 00.01. En effet, un appel à candidature a été lancé publiquement en octobre 2001 et, pour la première fois, les candidats devaient présenter un projet d'université<sup>209</sup>. Les candidatures ont été examinées par des conseils constitués dans chacune des quatorze universités, composés de cinq membres choisis par le ministre de l'Enseignement supérieur. Le ministre a constitué les commissions après la présentation des candidatures pour que « *...ces commissions se réunissent en conclave, soient constituées à la dernière minute et travaillent dans la confidentialité pour les prémunir contre les pressions...* »<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> Article 4 de la loi n°01.00 portant sur l'organisation de l'enseignement supérieur, cf. COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION (MAROC), *Recueil des lois de mise en œuvre de la charte nationale éducation et de formation*, Rabat, Royaume du Maroc, 2000 (p. 10).

<sup>208</sup> Dahir (décret royal) portant loi 1.75.102 du 25 février 1975, relatif à l'organisation des universités ; *Bulletin officiel* n° 3253 du 26 février 1975.

<sup>209</sup> Ce projet d'université comprend principalement un plan de réforme pour l'université et un plan de travail pour la durée du mandat du président. La candidature pour le poste du président d'université se rapproche ainsi des systèmes d'appel d'offres.

<sup>210</sup> *La Vie économique*, 29 novembre 2001, (Entretien avec Najib Zerouali : « Un milliard de dirhams par

Si la constitution des commissions de sélection a été une nouveauté, la nomination est restée fortement centralisée. Les commissions qui ont été constituées pour chaque université ont été suivies de près par A. M. Belfkih<sup>211</sup>, conseiller du roi et président de la Cosef. Après examen des dossiers et entretiens avec les candidats, les commissions en ont retenu trois, dont les noms ont ensuite été communiqués au Palais. Le roi a finalement choisi un président pour neuf des quatorze universités. Dans cinq cas, il a refusé le choix de la commission et n'a retenu aucun candidat. En conséquence, l'appel à candidature a été relancé. Ce système de sélection a été retenu par la Cosef comme un compromis entre ses membres et le roi Hassan II qui avait insisté à l'époque sur le fait que les présidents (et les doyens) de l'université sont de hauts fonctionnaires d'État<sup>212</sup>, et par conséquent doivent être, comme le prévoit la Constitution, directement nommés par le roi<sup>213</sup>.

Aux yeux de l'un des présidents d'université, le nouveau système de sélection constitue une solution intermédiaire :

*"Le processus de nomination qui était utilisé comporte plusieurs lacunes. Tout d'abord ces quatorze commissions, c'est l'inflation des commissions. On aura pu se contenter d'une seule commission au niveau national [...] et cette commission nationale établira les critères. [...] Deuxièmement, la manière dont était appliqué le texte sur le choix des membres laisse beaucoup de liberté au ministre, parce que c'est finalement le ministre qui décide sur les cinq membres [de la commission qui a choisi les cinq membres] d'une manière ou d'une autre. La manière même dont on va gérer cette nomination sera une manière intermédiaire entre l'application démocratique et la manière appliquée auparavant qui était complètement arbitraire. Donc, c'est une étape positive vers la démocratisation de l'université, mais ce n'est pas l'étape ultime »<sup>214</sup>.*

La nomination des présidents d'université est ainsi une concrétisation partielle du principe d'autonomie. Elle est une ouverture vers la compétition, tout en préservant la tutelle ministérielle sur les universités. En vue de la transformation de l'université en entreprise, avec la commercialisation de ses produits et le recours à des financements privés, l'État a considérablement renforcé le pouvoir de la direction universitaire. Il a installé des « *managers pour l'université* »<sup>215</sup>, comme le titrait un journal marocain, tout en veillant à leur nomination. Dans sa mise en œuvre, cette nouvelle procédure est à la fois l'ajustement aux normes internationales – ici

---

an pour réformer l'université ! »), <http://www.marocnet.net.ma/ve4145/p10.html>, dernier accès : 20 juillet 2002.

<sup>211</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre de la Cosef, Rabat, le 4 mai 2002.

<sup>212</sup> La rémunération des présidents est à la hauteur de la rémunération des ministres.

<sup>213</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre de la Cosef, Rabat, le 4 mai 2002.

<sup>214</sup> Entretien de l'auteur avec un président d'université, Rabat, le 26 avril 2002.

<sup>215</sup> *Maroc Hebdo International*, n°507, 19-25 avril 2002 (p. 9).

l'autonomie de l'université – et la continuation d'une gestion autoritaire des universités.

### ***b) Le lancement de la réforme pédagogique***

En février 2001, le ministre de l'Enseignement a lancé la réforme pédagogique, deuxième volet de la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc. Pour mettre en place cette réforme, le ministère a créé le Comité d'animation de pilotage et de suivi de la réforme (Capesur). Cette commission, qui se compose des quatorze recteurs d'université, des doyens de facultés, des directeurs d'établissements d'enseignement supérieur, d'enseignants et de représentants du bureau national du SNEsup (Syndicat national de l'enseignement supérieur), est un forum de dialogue sous la tutelle du ministre, qui est censé orienter la réforme pédagogique au niveau des universités.

Le Capesur a tracé les grandes lignes d'une réforme qui vise surtout la réorganisation des cycles universitaires pour rendre le système plus souple. Le but est de permettre à l'étudiant une réorientation dans son parcours à tout moment, mais aussi d'harmoniser le paysage complexe de l'enseignement supérieur au Maroc<sup>216</sup>. Au cœur de la réforme se trouve la conception des différents modules qui se composent de cours théoriques, de travaux pratiques, de stages et de travaux sur le terrain. Ce système doit permettre à l'étudiant non seulement de passer d'une filière à l'autre, mais aussi de s'orienter d'une formation académique vers une formation professionnelle. L'enseignement supérieur est conçu de manière multidisciplinaire, pour que l'étudiant puisse plus facilement gagner le marché du travail, mais aussi pour ouvrir l'université à son environnement, essentiellement au milieu rural<sup>217</sup>.

L'autre objectif de la réforme est d'harmoniser un enseignement supérieur qui se divise principalement en quatre groupes d'établissements différents : les universités dont dépendent les instituts et les facultés, les écoles d'ingénieurs, les écoles et les instituts supérieurs, les instituts de formation des cadres et des techniciens.

Au cours des préparatifs de la réforme pédagogique, plusieurs modèles étrangers d'organisation des cursus ont été discutés. Au départ, il était question de se rapprocher du modèle canadien, puis le ministre de l'Enseignement supérieur a opté pour l'application du modèle LMD. Selon ce modèle, les universités peuvent préparer à plusieurs diplômes :

---

<sup>216</sup> *La Vie économique*, 29 novembre 2001, *art.cit.*

<sup>217</sup> Pour ouvrir l'université au milieu rural, trois facultés ont été créées à Taza, Safi et Ouarzazate. Elles dispensent dans un premier temps seulement des premiers cycles multidisciplinaires (formations aussi bien en droit et en lettres, qu'en sciences et en ingénierie).

- Bac +2 : DEUG (diplôme d'études universitaires générales) et DEUP (diplôme d'études universitaires professionnelles)
- Bac +3 : licence d'études fondamentales (LF) et licence professionnelle (LP)
- Bac +5 : master (M) et master spécialisé (MS)<sup>218</sup>
- Bac +8 : doctorat

Cette nouvelle architecture est par conséquent organisée en deux parcours principaux : le parcours des études fondamentales (DEUG/LF/M/D) et celui des études professionnalisées (DEUP/LP/MS/D). Cependant il existe des passerelles entre les deux au niveau de chaque diplôme, de façon à ce que l'étudiant soit toujours en position d'intégrer le marché du travail. Les études sont désormais organisées en filières qui se composent de modules. Chaque filière est rattachée à une université, mais elle peut être constituée par plusieurs départements. Au cœur de chaque filière se trouve un tronc commun conçu au niveau national, qui représente 70 % de la charge totale de l'enseignement. L'objectif de ce tronc commun est de jeter des passerelles à chaque stade de la formation universitaire. L'orientation de l'étudiant est, selon le ministère, l'un des objectifs principaux de la réforme. Dans la pratique, cette orientation se fait encore attendre. En revanche, le tronc commun a contribué à l'augmentation des heures de cours pour les étudiants<sup>219</sup>.

Tout le système – le parcours d'études fondamentales comme le parcours professionnel – est très orienté vers l'insertion dans le marché du travail. L'orientation vers la recherche ne s'effectue qu'au niveau du master. Ce diplôme s'organise en quatre semestres, avec quatre « blocs » : les modules majeurs, deux modules « outils » et les modules complémentaires. Les deux blocs « outils » montrent à quel point l'accent est mis sur l'introduction des cursus « en vogue » comme les études des langues modernes, de management et des nouvelles technologies. En vue de l'orientation, le « master spécialisé » comprend un stage en milieu professionnel et le « master recherche » un stage d'initiation à la recherche avec soutenance de mémoire à la fin des études. Le volume horaire de cette spécialisation représente entre 20 et 25 % des cours<sup>220</sup>.

Au Maroc, la réforme pédagogique a contribué à une mobilisation du corps enseignant et à

---

<sup>218</sup> Le diplôme de maîtrise peut être délivré à la demande de l'intéressé et sur validation des modules des deux premiers semestres du cursus (master).

<sup>219</sup> Entretien avec des étudiants à l'Université Tanger-Tétouan, faculté de droit, licence droit public (en français), cursus relations internationales, Tanger, 29 mai 2006.

<sup>220</sup> Pour les détails de cette structure cf. BOURQIA (Rahma), « Un diagnostic de la réforme de l'enseignement supérieur », actes du colloque : *Les réformes de l'enseignement supérieur des pays du Maghreb et la perspective du processus de Bologne*, organisé par l'Agence universitaire de la francophonie et la Conférence des présidents d'universités, Marseille, 19-20 octobre 2004, p. 19-25.

une modification de l'organisation administrative de l'université. Les nouveaux programmes sont élaborés et validés au sein des universités. Les demandes d'accréditation d'une filière comprennent une liste de modules, le nom du coordinateur pédagogique de la filière et des responsables des différents modules, ainsi que – de façon facultative – la liste des intervenants, des moyens matériels et logistiques, des partenaires et des embauches professionnelles possibles. Pour valider ces demandes, le ministère a mis en place la Commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur (Cneces) qui intervient après l'accréditation par le Conseil des universités.

L'introduction des nouvelles licences a débuté en septembre 2003. Elle a été suivie de celle des masters lors de l'année universitaire 2006/2007 puis, dans un délai de deux ans, elle sera complétée par la mise en place du doctorat. On constate que l'université est sujette à une réforme perpétuelle.

Jusqu'en 2007, cette réforme n'a pu réduire les disparités entre filières. Si l'adoption du système LMD permet aux licences professionnelles d'établir des partenariats avec les universités françaises et espagnoles, ce sont surtout les filières scientifiques où le taux d'inscription est relativement bas qui profitent de cette coopération. La mise en place des licences et des masters dans les facultés de droit, de commerce et de lettres souffre de l'insuffisance des moyens financiers et de la retraite anticipée d'un grand nombre de professeurs<sup>221</sup>.

L'adoption du système LMD montre la capacité du Maroc à adopter les recettes de la coopération internationale. L'application de ce modèle, issu du processus de Bologne et mis en place en France, est perçue comme une mesure de rapprochement avec l'espace universitaire commun de l'Union européenne. Bien qu'il soit difficile d'identifier une cause directe de l'adoption de ce modèle, la densité de la coopération française au Maroc est probablement une des explications. Depuis 2001, cette coopération s'effectue directement au niveau des universités avec des rencontres régulières de la Conférence des présidents d'universités françaises et de la Conférence des présidents d'universités marocaines.

En tout état de cause, l'introduction du LMD en 2003 a considérablement accéléré cette réforme pédagogique initiée en 2001. Ce modèle, assorti du processus de Bologne, constitue indéniablement un point d'appui pour les responsables politiques et l'administration universitaire pour mobiliser le corps enseignant autour de la réforme.

---

<sup>221</sup> En décembre 2003 le gouvernement marocain a lancé un appel à la retraite anticipée de fonctionnaires âgés de 45 à 59 ans. Parmi les 39 000 fonctionnaires partis, 13 000 appartenaient au ministère de l'Éducation nationale.



## Conclusion : Une internationalisation concurrentielle

La création des universités étrangères en Égypte, la mise en œuvre du programme égyptien HEEP avec le soutien de la Banque mondiale et l'introduction du système LMD au Maroc sont trois exemples de l'application des recettes internationales dans le cadre des réformes de l'enseignement supérieur dans le monde arabe. Ces mesures s'inscrivent dans des tentatives de réformes qui se veulent une réponse à la crise de l'université. La création des universités privées est censée lever la pression démographique qui pèse sur les universités publiques égyptiennes ; le HEEP est un programme pour améliorer la qualité de l'enseignement au sein des établissements publics, tout comme la réforme LMD a pour mission, au Maroc, l'intégration des universités dans l'espace universitaire européen, voire mondial.

Ces développements sur le terrain s'accompagnent d'un discours sur la réorientation de la politique de l'enseignement supérieur. Il s'agirait de passer de l'élargissement de l'accès (« démocratisation ») à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et à l'articulation de la réforme de l'enseignement supérieur avec les conditions et les besoins du marché du travail. Le défi de la création d'une société de savoir est le premier impératif de ces réformes.

Ainsi, les réformes en Égypte et au Maroc divergent relativement peu des débats qu'on peut observer dans d'autres contextes, y compris dans les pays de l'OCDE, où l'université est, depuis le milieu des années 1990, également l'objet d'une profonde transformation<sup>222</sup>. Les deux pays souscrivent à un agenda international de la réforme des universités. Au niveau du développement du champ de l'enseignement supérieur, l'expansion du marché de l'enseignement privé est censée contribuer à une diversification de l'offre et à l'ouverture du système à la compétition internationale. Le *mushrooming* des instituts privés de formation supérieure, qui dispensent des cycles de formation courts pour décharger l'université publique, devrait renforcer le poids de la formation technique, très en vogue parmi les bailleurs de fonds.

Mais il faut souligner que cette internationalisation des réformes de l'enseignement supérieur se manifeste très différemment d'un contexte national à l'autre. La réforme de l'université ne s'avère pas seulement un chantier complexe. Elle est soumise à des contraintes sectorielles (l'héritage institutionnel de l'enseignement supérieur) et des contraintes économiques et politiques.

Plusieurs aspects de cette internationalisation concernent globalement un transfert Nord/Sud.

---

<sup>222</sup> Cf. à cet égard le numéro de *Critique internationale* sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur, notamment : MUSSELIN (Christine), « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *art. cit.*

Les instruments de réforme appliqués en Égypte et au Maroc s'appuient souvent sur des recettes élaborées dans des pays érigés en « références » ou à l'échelle internationale. On rappellera ici la mise en œuvre du programme HEEP à travers un système d'appel d'offres, instrument promu par la Banque mondiale en Égypte pour renforcer la compétition entre les universités, le débat sur la création d'une instance d'accréditation, ou encore l'application du système LMD pour l'harmonisation des diplômes.

Ce transfert est loin d'être imposé. Quelques-uns de ces recettes internationales sont promues par les gouvernements pour surmonter la résistance qui se lève contre la réforme de l'université. D'autres « recettes » correspondent plutôt à une sorte de *Realpolitik* qui répond à l'expansion du marché de l'enseignement et à une demande croissante des diplômes internationalement reconnus. Les universités privées fleurissent en Égypte sans que le gouvernement semble véritablement soutenir cette conjoncture. Les transformations en cours ne sont pas le résultat d'une action publique cohérente. Elles renvoient à des logiques d'interactions complexes.

On se bornera à constater que le boom des universités privées et l'introduction du système LMD s'effectuent largement à la marge des plans conçus par les États en question pour réformer leurs universités. Les programmes de réforme globaux semblent dépassés par cette internationalisation de l'enseignement supérieur que les États accompagnent dans une attitude qui se situe entre l'acceptation silencieuse et la résistance partielle. L'essor des universités privées et la rapide transformation sous le sigle LMD contrastent avec la paralysie des universités publiques en Égypte, au Maroc et dans d'autres pays arabes au cours des deux dernières décennies.

Finalement, on observe que cette internationalisation prend des formes différentes d'un pays à l'autre. Si l'Égypte s'ouvre à des fournisseurs externes d'enseignement supérieur, le Maroc se montre encore très réticent à la création des universités privées. Au niveau de la réforme des universités publiques, le Maroc préfère une réforme globale à la réforme par appel d'offres mise en œuvre en Égypte.

Contrairement au prétendu « exceptionnalisme » du monde arabe, la transformation de certains secteurs sociaux ne semble pas échapper à la vague d'harmonisation au niveau mondial. Reste à savoir comment l'on peut envisager cette tendance, dans quelle mesure et comment les processus de réforme dans ces deux pays sont déterminés par la coopération internationale.

Nous serons amené dans le chapitre suivant à nous interroger sur les questions du rôle des différents bailleurs de fonds et de la nature de leurs interventions dans la transformation des systèmes d'enseignement supérieur. Il s'agira d'analyser les modalités de *policy transfer* en œuvre dans les deux pays en se concentrant sur la Banque mondiale.

## CHAPITRE II.

### « Jamais sans un expert » : coopération internationale et modalités de *policy transfer* dans les processus de réforme

L'appréhension des données « transnationales » et « internationales » s'avère un exercice complexe. Il importe de noter que les processus d'acclimatation aux normes internationales ne peuvent être imputés ni à un seul organisme ni à tous ceux qui participent à la coopération internationale. L'acclimatation s'effectue dans le cadre d'un large *policy transfer* qui met en jeu de nombreux acteurs (exportateurs et importateurs), mais également des lieux de socialisation, des discours (codifiés et non codifiés) et des ressources d'échange. Le champ universitaire est constitué de nombreuses institutions qui s'insèrent dans différents réseaux de coopération internationale. Les universités à dénomination étrangère comme l'université Américaine (AUC), l'université Allemande (GUC) et l'université Française d'Égypte (UFE) sont probablement celles où la coopération internationale est la plus manifeste, au point qu'il serait même judicieux de parler d'institutions importées. Elles appliquent les programmes de leurs universités partenaires, importent en partie un corps professoral et dispensent des diplômes reconnus à l'étranger. La coopération internationale touche également les universités étatiques dont les flux d'étudiants et d'enseignants sont considérables. De nombreux instituts et laboratoires de recherche en Égypte et au Maroc sont fermement enracinés dans une coopération avec des partenaires africains, européens et nord-américains. Tous ces liens sont importants pour comprendre les transferts de normes qui affectent la refonte de l'université.

Notre intérêt s'est cependant porté plus spécifiquement sur la coopération internationale dans sa relation avec les décisions politiques, l'élaboration des programmes et leur mise en œuvre. Il s'agira de voir principalement le rôle de la Banque mondiale dans les processus de réforme. L'interaction entre cet organisme et les acteurs « domestiques » est au centre de cette tentative de décryptage des ressorts du *policy transfer*, qui inscrira les réformes dans des tendances d'internationalisation.

Dans le cadre du *Higher Education Enhancement Program* (HEEP) en Égypte et de la réforme éducation/formation au Maroc, le poids de la Banque est crucial. Si d'autres bailleurs de fonds comme USAID en Égypte et la coopération française au Maroc dominant le jeu des bailleurs de fonds, la Banque reste l'organisme de développement par excellence au niveau mondial. Dans les pays en question, elle revendique une conduite des réformes.

Le rôle de la Banque est souvent appréhendé en termes « d'imposition ». Selon cette perspective, cet organisme véhiculerait un discours normatif d'économie de marché, de bonne gouvernance, ou de société de savoir qui constitue un référent idéologique pour l'ensemble des acteurs politiques<sup>223</sup>. Toutefois, si on admet que les « kits » de la Banque sont réinterprétés par les acteurs nationaux<sup>224</sup>, le *leverage*<sup>225</sup> de la Banque est souvent surestimé. Ces études restent donc dans une appréhension monolithique de cet organisme, sans analyser les réseaux qui s'établissent entre ses agents et les acteurs nationaux.

La Banque met à la disposition de ses pays-clients de nombreuses ressources. Le dialogue sur les politiques publiques (*policy dialogue*) est un instrument important de la ligne de conduite dans laquelle s'inscrit sa politique de prêts. Ce dialogue se compose de nombreux outils d'analyse et d'expertise ; il est surtout une forme d'interaction directe avec les autres acteurs de l'action publique. La Banque élabore des rapports et organise des ateliers de travail avec les responsables gouvernementaux, mais propose également des consultations avec les représentants de la société civile. La mise en place de ces forums de dialogue sert la diffusion et l'ancrage d'un certain nombre de représentations et de normes relatives à la modernisation de l'université.

Il ne suffit donc pas de décrire la politique de la Banque mondiale. Encore faut-il exposer ses modalités d'interaction avec les acteurs nationaux. Pour reprendre les termes de Dezalay et Garth, il importe de connaître ces « *entrepreneurs de la globalisation* »<sup>226</sup>. D'où viennent-ils ? Quelles sont leurs stratégies de diffusion ? Comment interviennent-ils dans des processus de réformes traditionnellement envisagés à l'échelle nationale ? Plutôt que d'imposer ses modèles aux pays-clients, la Banque s'introduit en tant que partie prenante dans les différentes étapes de l'élaboration des politiques publiques. Elle agit à la fois comme *promoteur du transfert de politiques publiques* et *agent de leur diffusion*. Ceci dit, sa coopération avec les pays-clients prend des formes différentes, d'un contexte national à l'autre, mais également d'un programme de réforme à l'autre.

Dans notre comparaison de la réforme de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc, nous avons affaire à deux exemples contrastés. Dans le premier cas, le *Higher Education Enhancement Program* a été élaboré avec une contribution directe de la Banque et dans la perspective d'une attribution de prêts. Dans le cas marocain, l'interaction avec la Banque

---

<sup>223</sup> « L'imposition de modèle » revient de façon récurrente dans les analyses sur l'impact de la Banque mondiale, cf. HIBOU (Béatrice), « The World Bank : Missionary Deeds (and Misdeeds) », *art. cit.* ; SIGNOLES (Aude), « Réforme de l'État et transformation de l'action publique », *art. cit.*

<sup>224</sup> *Ibid.*

<sup>225</sup> *Leverage* se traduit par « poids » ou « impact ».

<sup>226</sup> DEZALAY (Yves) et GARTH (Bryant G.), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine. Entre notables du droit et 'Chicago Boys'*, *op. cit.*

s'inscrivait principalement dans un transfert d'expertise qui n'a été que tardivement couronné par un accord de crédit. Malgré ce contraste, la Banque a eu un fort impact sur les différents volets<sup>227</sup> de l'action publique. Plutôt que relier ces contrastes à *différentes stratégies* de la Banque, il faut y voir l'illustration des *usages différents* que les gouvernants nationaux des deux pays font de celle-ci. Les ressources de la Banque mondiale mises à disposition des gouvernants constituent en effet un dispositif de l'action publique nationale. Au lieu d'appréhender les processus d'interaction avec la Banque comme des processus imposés, il convient de les envisager en termes de *transfert* et de *traduction*.

La coopération très directe dans le cas égyptien permet d'observer les dynamiques du *policy transfer* durant les différents stades d'élaboration de la réforme de l'enseignement supérieur. Elle permet de comprendre comment la Banque inscrit son travail dans un échange continu, comment cet organisme construit ces réseaux avec les acteurs nationaux et comment il se positionne par rapport à d'autres acteurs de la coopération internationale.

Le cas marocain servira à la fois de cas de contrôle et de révélateur des contrastes entre les deux régimes dans leurs formes de négociation avec la Banque mondiale. Il montre le fait que même dans le cadre d'une coopération indirecte, la dimension internationale constitue une référence pour les acteurs nationaux. En effet, l'impact de la coopération internationale dépend fortement de ce qu'en font les acteurs nationaux.

Avant de discuter l'impact de la Banque sur la fabrication des politiques publiques dans les cas de l'Égypte et du Maroc, nous esquisserons les fondements de la stratégie de la Banque mondiale vis-à-vis de l'enseignement supérieur. Cette discussion sera précédée d'une brève note sur les approches en termes de *policy transfer* et sur le rôle des organismes internationaux dans ce processus. Puis il s'agira de voir les stratégies poursuivies au Maroc et en Égypte avant de conclure, dans une dernière section, sur les formes de négociation et d'interaction qui s'établissent entre cet organisme international et les gouvernants.

---

<sup>227</sup> Ici, nous nous référons aux différents volets ou « niveaux » tels qu'ils sont esquissés par Patrick Hassenteufel : les objectifs de l'action publique, le contenu, les instruments, les procédures décisionnelles, le public, les effets et les acteurs dominants des politiques publiques, aux niveaux desquels on peut repérer les convergences des ces dernières : HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Le déplacement de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *art. cit.*

## Section 1. Le rôle des organismes internationaux dans le transfert des politiques

### 1. Mise en réseaux et apprentissage

Les ouvrages sur le transfert des politiques publiques (*policy transfer*) et ceux sur leur diffusion (*policy diffusion*) constituent deux approches relativement semblables qui tentent d'élaborer une théorie sur la convergence des politiques publiques dans différents contextes nationaux. Elles proposent de formaliser un volet important des dynamiques de la mondialisation : celui de la propagation et de l'application des modèles de gouvernance. Sous cet angle, les approches en termes de *policy diffusion* s'intéressent aux dynamiques d'expansion de modèles relativement complexes, comme la diffusion d'un libéralisme économique et politique, manifeste dans la tendance d'un nombre croissant de pays à adopter un modèle d'économie de marché et un système politique démocratique. Différentes études s'intéressent à la diffusion de certains modèles de politiques sectorielles comme la politique fiscale ou l'adoption des traités bilatéraux d'investissement<sup>228</sup>, mais ils sont regroupés sous le thème de « *globalization of liberalization* »<sup>229</sup>.

Dans les approches en termes de *policy transfer*, les résultats du transfert restent largement ouverts. L'approche est plus analytique et met l'interaction des acteurs au centre du débat<sup>230</sup>. Le propos vise généralement à expliquer comment différents États adoptent des politiques publiques semblables et comment différents groupes sociaux impliqués dans les processus de définition des politiques publiques adoptent le réflexe de « l'exemplarité » ou celui « de regarder comment font les autres ». Dans leur forme vulgarisée, les approches en termes de *policy transfer* s'intéressent au phénomène d'« apprentissage depuis l'extérieur » (*learning from abroad*).

Dolowitz et Marsh définissent le processus de la façon suivante :

*« Policy transfer, emulation and lessons learning all refer to a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and or one place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or*

---

<sup>228</sup> SIMMONS (Beth A.), DOBBIN (Frank) et GARRETT (Geoffrey), « Introduction : The International Diffusion of Liberalism », *International Organization*, vol. 60, Fall 2006, p. 781-810.

<sup>229</sup> SIMMONS (Beth A.) et ELKINS (Zachary), « The Globalization of Liberalization : Policy Diffusion in the International Political Economy », *American Political Science Review*, vol. 98, n° 1, 2004, p. 171 -189.

<sup>230</sup> L'approche en termes de diffusion des politiques publiques est également envisagée comme un sous-thème de celle de *policy transfer*, tout comme le thème de *policy convergence* (« convergence de politiques publiques »), *policy learning* (« apprentissage de politiques publiques ») et *lessons drawing*. En comparant cette approche avec d'autres, D. Dolowitz et D. Marsh décrivent la diffusion comme un processus sans agent. DOLOWITZ (David) et MARSH (David), « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Gouvernance*, vol. 13, n° 1, January 2000, p. 5-24.

*place* »<sup>231</sup>.

Initialement développée pour expliquer la convergence dans l'adoption des politiques publiques dans les États fédérés aux États-Unis, l'approche s'est rapidement intéressée à la diffusion des politiques publiques dans différents États-nations, notamment les États-Unis et la Grande-Bretagne, et entre les États membres de l'Union européenne. Contrairement aux présupposés inhérents à l'approche de la diffusion des politiques publiques, les approches en termes de transferts ne partent pas de la diffusion d'un « modèle réussi » comme celui du libéralisme ou de la démocratie. Le transfert d'un contexte national à un autre est loin d'être toujours abouti, les « mauvaises politiques » étant tout aussi bien objets de transfert que les « bonnes ». De surcroît, les multiples dynamiques du transfert impliquent qu'une politique subit des transformations dans son imitation et son application au contexte national. Le plus grand mérite de cette approche, plus transversale, se situe probablement dans ce qu'elle appréhende les dynamiques à travers l'interaction des acteurs et qu'elle essaie ainsi de déconstruire ce grand ensemble de flux que constitue la « communauté internationale », souvent désignée comme agent principal de la diffusion des normes et modèles.

En effet, l'approche en termes de *policy transfer* propose une catégorisation des modalités du transfert et insiste davantage sur les instruments souples de la coopération. Au lieu d'envisager le *policy transfer* comme une variable indépendante et d'expliquer par ce processus le changement d'une politique publique<sup>232</sup>, les raisons du transfert investissent le cœur des débats<sup>233</sup>. En s'appuyant sur les approches en termes de *policy diffusion*, une distinction est établie entre quatre formes de transferts : coercition, compétition, apprentissage et émulation<sup>234</sup>. Alors que le premier mécanisme part des relations de pouvoir asymétriques entre émetteur et récepteur d'un certain modèle de politique publique, les trois autres n'envisagent pas nécessairement en termes d'infériorité le niveau national du récepteur. Ils supposent que l'introduction d'une recette internationalement reconnue est aussi dans l'intérêt de l'État récepteur et dans ce cadre, particulièrement dans l'intérêt des acteurs « domestiques » qui essaient de promouvoir leurs recettes au niveau national.

Si le *policy transfer* a toujours existé, son importance revêt aujourd'hui une envergure nouvelle.

---

<sup>231</sup> DOLOWITZ (David) et MARSH (David), « Who learns what from whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *art. cit.*

<sup>232</sup> BENNETT (Colin J.), « What is policy convergence and what causes it ? », *British Journal of Political Science*, vol. 21, 1991, p. 215-233.

<sup>233</sup> ROSE (Richard), *Lessons Drawing in Public Policy*, Chatham, NY, Chatham House, 1993.

<sup>234</sup> SIMMONS (B.A.), DOBBIN (F.), GARRETT (G.), « Introduction : The International Diffusion of Liberalism », *art. cit.*

Les technologies de l'information ont facilité les échanges internationaux et contribuent ainsi à une diffusion plus rapide des politiques. Les modèles et les normes sont élaborés à l'échelle locale, régionale mais également internationale. En effet, derrière l'importance accrue du transfert se profilent des acteurs qui ont comme principal lieu d'interaction l'arène internationale : les organismes internationaux, les ONG et les entreprises transnationales. Soit ces acteurs sont à l'origine de la définition des normes, soit ils jouent un rôle de diffuseur, raison pour laquelle on leur attribue la fonction de catalyseur dans le transfert d'un modèle d'un contexte national à un autre. Plusieurs organismes internationaux interviennent aussi dans les processus de comparaison des politiques publiques entre différents pays et dans les processus de labellisation des « bonnes » et « mauvaises pratiques gouvernementales »<sup>235</sup>. Ils ne défendent pas nécessairement une politique publique en particulier qui figurerait un exemple de « bonne pratique », mais ils élaborent un schéma cognitif sur la manière dont les politiques doivent être conçues. C'est dans cette perspective que les organismes internationaux peuvent être envisagés comme entrepreneurs ou catalyseurs de *policy transfer*.

Dans *Activist beyond borders*, M. Keck et K. Sikkink ont souligné l'importance de la construction des réseaux de causes (*advocacy networks*)<sup>236</sup>, constitués par des ONG qui agissent à l'échelle internationale pour la défense de droits de l'homme, pour la protection de l'environnement et contre la violence envers les femmes. Les ONG construisent des réseaux autour de domaines pour lesquels les spécialistes des relations internationales prédisent traditionnellement un échec de la coopération. Il n'en reste pas moins que ces réseaux ont un impact sur la politique des États, au point de parfois parvenir à renverser des régimes politiques qui portent atteinte aux droits de l'homme. La force de ces réseaux réside dans leur capacité de communication transnationale, l'un des moyens pour générer ce que les auteurs qualifient de « boomerang pattern »<sup>237</sup>. Si leur pouvoir d'influence sur l'État-cible A est faible, ils utilisent leur réseau pour faire pression sur l'État B, de sorte que celui-ci fasse pression sur l'État A. La fonction de mise en réseaux des acteurs domestiques au niveau international est ainsi l'un des principaux facteurs qui permet de comprendre cette interaction au delà des « two-level games »<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> STONE (Diane), « Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy », *art. cit.*

<sup>236</sup> Cf. à cet égard également SABATIER (Paul A.) et JENKINS-SMITH (Hank C.) (dir.), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993.

<sup>237</sup> KECK (Margaret E.) et SIKKINK (Kathryn), *Activist beyond borders : Advocacy networks in international politics*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1998.

<sup>238</sup> Selon ce modèle de la théorie des jeux, le succès de négociations internationales dépend des bénéfiques « domestiques » des négociations. La marge de manœuvre des États à l'échelle internationale dépend par conséquent de la configuration politique interne. PUTNAM (Robert D.), « Diplomacy and



Que des organismes internationaux tels que la Banque mondiale recourent également à la construction de groupes de soutien – et pas seulement en interaction avec les ONG mais également avec les gouvernements en place – est souvent occulté par l’appréhension de la politique de la Banque en termes d’imposition de modèle. Les organismes internationaux comme la Banque exerceraient davantage le *policy transfer* de façon coercitive. Même s’il est admis que les régimes en place détournent les politiques de la Banque à leur profit, les pays-clients restent considérés comme des « victimes »<sup>239</sup>.

Saisir l’impact de la Banque mondiale suppose par conséquent de prendre en compte la dimension de mise en réseaux et les instruments souples du *policy transfer*, comme l’apprentissage. Pour comprendre ces dynamiques, il est indispensable d’ouvrir la boîte noire de l’État récepteur et de regarder de près les interactions entre acteurs promoteurs et acteurs récepteurs du *policy transfer*.

## ***2. Des acteurs internationaux dans le jeu politique national***

Timothy Mitchell, dans ses essais sur « l’industrie du développement »<sup>240</sup> et « le gouvernement des experts »<sup>241</sup>, a dressé un portrait précis de la relation paradoxale entre localisations externe et interne des organismes internationaux. À propos du discours tenu dans les rapports de l’USAID, l’organisation américaine de développement et bailleur de fonds le plus puissant en Égypte, Mitchell explique comment ces organismes produisent une image du pays-client :

*« There is a second consequence of the way the imagery of the Nile valley and its people constitute Egypt as a self-contained object. The geographical metaphor that introduces the reports of an organization like USAID in Cairo evokes an entity ‘out there’. The organization itself, the metaphor suggests, is not an aspect of the object. It stands above the map of Egypt to measure and make plans. USAID is not marked, so to speak, on the map »*<sup>242</sup>.

Ainsi, l’organisation établit une rationalité de la réforme à travers la production de ces rapports. Elle se présente comme un observateur, un évaluateur extérieur et indépendant. Mais cette image est trompeuse :

---

Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, Summer 1988, p. 427-460.

<sup>239</sup> HIBOU (Béatrice), « The World Bank : Missionary Deeds (and Misdeeds) », *art. cit.*

<sup>240</sup> MITCHELL (Timothy), « America’s Egypt : Discourse of the Development Industry », *art. cit.*

<sup>241</sup> MITCHELL (T.), *Rule of Experts : Egypt, technopolitics, modernity, op. cit.*

<sup>242</sup> MITCHELL (T.), « America’s Egypt : Discourse of the Development Industry », *art. cit.* (p. 29).

*« This calculation has its limits [...] the political forces which rational planning must calculate affect not only the execution of plans, but the planning agency itself. An organization like USAID, which must imagine itself as a rational consciousness standing outside the country, is in fact a central element in the configuration of power, within the country. [...] By its very presence within the public sector it strengthens the wealth and patronage resources of the state. USAID is thus part of the problem it wishes to eradicate »<sup>243</sup>.*

C'est cette double nature, à la fois externe et interne, qui détermine le rôle important des organismes internationaux dans la définition des politiques publiques : d'une part au moyen de la production d'un discours neutre, extérieur et indépendant, qui tranche avec les débats politiques internes ; de l'autre, par la présence sur place de ces organismes et leur participation directe dans le processus politique.

## **Section 2. La stratégie de la Banque mondiale : une épée à double tranchant**

*« Vilified by some as an imperialist plot and by others as a socialist giveaway, it is an organization that inspires strong emotions, although for what it symbolizes rather than for what it actually does. It is also a consciously and intensely political organization, keenly aware of the image it projects to the World »<sup>244</sup>.*

L'émergence des réformes de l'enseignement supérieur à la fin des années 1990 est liée à de nombreux facteurs : crise de l'université, transformations politiques, pressions internes et externes. Mais cette émergence coïncide également avec un tournant de portée plus générale dans la politique des organismes internationaux qui inscrivent la réforme des universités sur l'agenda mondial.

En 1990 est initiée la campagne « éducation pour tous ». À la conférence de Jomtien en Thaïlande, 155 pays participants réaffirment le droit à l'enseignement, ancré dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Ils adoptent une déclaration qui propose d'élargir l'accès à l'enseignement et d'adapter les systèmes éducatifs à leur environnement culturel<sup>245</sup>. L'accès à l'enseignement primaire est inscrit par l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2000 dans la déclaration des objectifs du millénaire. Il figure parmi la lutte contre la faim, la promotion

---

<sup>243</sup> *Ibid.* (p. 30).

<sup>244</sup> PINCUS (Jonathan R.) et WINTERS (Jeffrey A.) (dir.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca/London, Cornell University Press, 2002 (Introduction, p. VII).

<sup>245</sup> La déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (*World Declaration on Education for All*), cf. [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/background/jomtien\\_declaration.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml), dernier accès : 10 décembre 2007.

de l'égalité des chances, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, le combat contre les maladies (sida, paludisme), le développement durable et un partenariat mondial pour le développement<sup>246</sup>.

Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, un jalon sera posé en 1998 à Paris avec la première conférence mondiale sur l'enseignement supérieur, organisée au siège de l'Unesco<sup>247</sup>. La même année une conférence régionale se tient à Beyrouth au Liban. Depuis, les grandes conférences qui mobilisent les acteurs gouvernementaux, les ONG nationales et internationales et les organismes internationaux autour du thème de « l'éducation pour tous » et d'un système d'enseignement supérieur centré sur la qualité et la recherche, ne cessent de se succéder. L'enseignement est devenu l'un des enjeux de mise en réseaux au niveau mondial. Les responsables gouvernementaux y participent, commencent à élaborer des rapports et des communications pour ces réunions et comparent leurs performances en matière de réformes avec d'autres pays. L'enseignement compte parmi les priorités pour les organismes internationaux comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Unesco. Plus récemment l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tente d'inclure l'enseignement supérieur dans les négociations sur la libéralisation des services. On sait que les universités sont un marché extrêmement profitable pour quelques pays qui pousseront en faveur de cette libéralisation<sup>248</sup>.

La Banque mondiale, pour sa part, semble avoir joué un rôle crucial dans la mise sur agenda de ce sujet au niveau international. Elle collabore directement avec l'Unesco<sup>249</sup> et l'OCDE, mais également avec plusieurs universités nord-américaines et leurs centres de recherche sur l'enseignement<sup>250</sup>. Les rapports « *Higher Education : Lessons of Experience* » publié en 1994 et

---

<sup>246</sup> Cf. le site <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>, dernier accès : 9 avril 2008.

<sup>247</sup> Sur les détails de cette conférence cf. « Déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le XXI<sup>e</sup> siècle : visions et actions et cadre d'action prioritaire pour le changement et le développement », à télécharger sous : <http://portal.unesco.org>, dernier accès : 10 décembre 2007.

<sup>248</sup> Il n'existe pas, à notre connaissance, de traces attestant que l'enseignement supérieur ait déjà fait l'objet d'un accord. Des négociations sont en cours et plusieurs rapports et propositions de la Suisse, du Japon, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis peuvent être trouvés sur le site de l'OMC : [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/s\\_propnewnegs\\_e.htm#top](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm#top), dernier accès : 23 janvier 2008.

<sup>249</sup> En 1997/1998, la Banque mondiale et l'Unesco ont constitué une *task force* pour l'enseignement supérieur, qui a publié en 2000 le rapport : THE TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY, « Higher Education in Developing Countries : Peril and Promise », Washington D.C., The World Bank, 2000.

<sup>250</sup> Un des principaux collaborateurs est *The Boston College Center for International Higher Education* (CIHE), dirigé par Philip G. Altbach, le directeur de plusieurs collectifs sur l'enseignement supérieur. D'autres collaborations concernent l'université de Buffalo, l'université d'Albany (New York) et l'université de Twente (Pays-Bas).

« *Constructing Knowledge Societies : New Challenges for Tertiary Education* » publié en 2002 constituent deux publications phares dans l'élaboration de la stratégie de la Banque dans ce domaine. Au vu de la très large diffusion des rapports de la Banque, on peut admettre qu'ils constituent un élément central de « l'agenda international de réforme de l'enseignement supérieur »<sup>251</sup>.

### **1. L'agenda de la Banque mondiale pour la réforme de l'enseignement supérieur**

La Banque contribue depuis 1963 à l'expansion et la diversification du système de l'enseignement supérieur dans les pays en voie de développement. Ce n'est cependant pas avant le début des années 1990 qu'elle a élaboré une stratégie globale (*comprehensive strategy*)<sup>252</sup> pour le développement de l'enseignement supérieur (*tertiary education*).

Le thème de la réforme des universités émerge au milieu des années 1980 quand la Banque commence à se doter d'une image plus sociale. Le premier rapport « *L'enseignement supérieur : les leçons de l'expérience* » – élaboré par une unité de recherche sous la direction de Jamil Salmi – est reçu de façon mitigée au sein de la Banque, qui a longtemps considéré l'enseignement supérieur comme un luxe pour les pays en voie de développement. Alors que les réactions à l'intérieur de la Banque sont très réservées, le rapport bénéficie d'un écho très favorable au sein des pays-clients de la Banque, surtout ceux d'Europe de l'Est qui reconstruisent leurs systèmes universitaires après la chute des régimes communistes et qui montrent un grand intérêt à l'égard de la nouvelle politique de la Banque. Pour ces pays, le premier rapport constitue une importante source d'inspiration. En quelque sorte, la Banque a joué un rôle pionnier avec ce rapport sur « une politique publique en demande d'expertise »<sup>253</sup>.

Le fait que le rapport soit surtout bien accueilli à l'extérieur, avant de véritablement connaître le succès au sein de la Banque, est crucial pour comprendre les développements de cette politique publique. La réforme de l'enseignement supérieur ne s'inscrit pas simplement dans la prolongation d'un agenda de diffusion d'une économie néolibérale de la Banque mondiale<sup>254</sup>.

---

<sup>251</sup> JOHNSTONE (D. Bruce), « Worldwide Reforms in the Financing and Management of Higher Education », *art. cit.*

<sup>252</sup> Le terme *comprehensive strategy* est parfois employé en opposition au terme de politique de *peacemeal*. Il désigne une stratégie qui comprend de nombreux éléments, à savoir le contexte politique et économique local et l'articulation de l'enseignement supérieur avec les autres composants du système éducatif (enseignement primaire et secondaire).

<sup>253</sup> Entretien de l'auteur avec un haut fonctionnaire du *Human Development Network* de la Banque mondiale, Washington D.C., 16 novembre 2006.

<sup>254</sup> Dans son étude sur la promotion de la démocratie par la Banque en Afrique, B. Hibou parle de l'existence d'un « discours de la réforme » dans le sens de Michel Foucault, c'est-à-dire la construction

Certes, le rapport est également basé sur les dichotomies chères à la Banque : secteur public contre sphère privée, État contre marché. La production de la main-d'œuvre qualifiée est le point d'achoppement des politiques universitaires<sup>255</sup>. Mais la réforme universitaire est avant tout une réforme sociale. L'analyse de la Banque se construit à partir du constat de la crise de l'enseignement supérieur dans les pays en développement. Une crise qui selon le rapport met considérablement en question le principe de l'équité au niveau de l'accès à l'université. Ce constat semble être l'un des éléments les plus consensuels du rapport. Il n'est pas pour peu dans son succès futur et la mise sur agenda de la réforme de l'enseignement supérieur dans les différents contextes nationaux.

Dans le rapport « *Les leçons de l'expérience* », la Banque décrit l'université comme une institution cruciale pour l'éducation des futurs dirigeants et pour le développement des capacités technologiques qui soutiennent la croissance économique dans les pays en voie de développement<sup>256</sup>. Lors des années 1960, 1970 et 1980, l'enseignement supérieur a connu une expansion rapide. Malgré des efforts considérables pour faciliter l'accès à l'université, cette institution serait aujourd'hui en crise dans un grand nombre de pays. Sous la contrainte de l'austérité budgétaire – qui affecte surtout les pays en développement – la croissance rapide des effectifs aurait entraîné une dégradation de la qualité. En particulier, les systèmes d'enseignement en place ne contribueraient pas à renforcer l'égalité des chances, contrairement à ce qui avait été promis par les gouvernements. Ce sont surtout les couches moyennes et aisées de la population

---

d'un guide qui informe les politiques de la Banque. Ce discours a la prétention d'être fondé rigoureusement sur une théorisation de l'économie mondiale. Il est pourtant, selon B. Hibou, un mélange sélectif de cognition scientifique, d'évidence empirique (surtout mise en valeur par les études des expériences de quelques pays qui se présentent comme « bons élèves ») et d'une bonne proportion d'implicites idéologiques. Suite au consensus de Washington, la Banque a développé un discours qui appréhende tous les facteurs et acteurs en termes économiques, sans véritablement prendre en considération les circonstances politiques et sociales nationales. La politique qui s'ensuit a renforcé les structures de pouvoir en place – contrairement à l'objectif de contribuer à la démocratisation : HIBOU (Béatrice), « *The World Bank : Missionary Deeds (and Misdeeds)* », *art. cit.*

Il est possible de souscrire à cette argumentation, réserve gardée au sujet de la Banque mondiale ainsi comprise comme une entité fermée et monolithique. Quand il s'agit, cependant, des dynamiques du transfert des *polices*, la perception d'un discours à travers lequel la Banque structure les politiques de développement ne semble pas épuiser le sujet. L'argumentation de B. Hibou, si elle est très certainement valable pour de nombreux programmes d'ajustement économique conduits dans les années 1980 et 1990, ne s'applique pas nécessairement aux politiques de l'enseignement supérieur.

<sup>255</sup> BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*, Washington D.C., Banque mondiale, 1995.

<sup>256</sup> Les cercles développementalistes, mais aussi des chercheurs spécialistes de la politique de l'enseignement supérieur ont largement discuté ce rapport. Cf. par exemple l'ouvrage collectif : BUCHERT (Lene) et KING (Kenneth) (dir.), *Learning from Experience : Policy Practices in Aid to Higher Education*, La Hague, Centre for the Study of Education in Developing Countries (CESO), 1995.

qui fréquentent les universités et profitent des subventions étatiques de ce secteur<sup>257</sup>.

### Dans la fabrique du discours : Jamil Salmi

Jamil Salmi, responsable de la préparation du rapport « *Les leçons de l'expérience* » et auteur principal du rapport : « *Construire une société de savoir* » était professeur d'économie de l'éducation à l'Institut national de la planification de l'éducation au Maroc avant de rejoindre la Banque mondiale en décembre 1986. Sa thèse préparée à l'université de Sussex (Grande-Bretagne) procède à un état des lieux très critique de la politique éducative au Maroc. Pour l'auteur, le discours des élites politiques sur la crise de l'enseignement est un des moyens pour ériger un système en priorité nationale qui ne concerne qu'une minorité de la population. Le discours sur la crise de l'enseignement marginalise d'autres politiques publiques pourtant plus importantes pour la cohésion sociale, à savoir l'économie, la famine et la pauvreté<sup>258</sup>.

Quelques traces de cette argumentation se retrouvent dans ses rapports pour la Banque mondiale : malgré la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, les universités publiques resteraient des institutions très élitistes qui absorbent une proportion surdimensionnée du budget de l'État. La gratuité n'a pas permis de favoriser l'accès des populations défavorisés à l'université. De surcroît, le contrôle que l'État exerce sur l'université ne permet pas à cette institution de déployer une dynamique favorable au développement de la recherche, de la formation et des potentiels économiques<sup>259</sup>. De cette argumentation découlent un certain nombre de recommandations, dont le renforcement de l'autonomie des institutions universitaires, la concentration des efforts sur la qualité au lieu de la quantité, ... et la possibilité d'introduire des frais de scolarité et la création des universités et des instituts de formation supérieur privées.

Suite à l'élaboration du premier rapport, la double tâche du « missionnaire »<sup>260</sup> J. Salmi consistera à expliquer au sein de la Banque que la réforme de l'enseignement supérieur est porteuse de réformes économiques soutenues par la Banque. Depuis, il est devenu plus facile d'accorder des crédits pour la réforme de l'enseignement supérieur au sein de la Banque. À l'extérieur, la Banque a contribué à l'institutionnalisation de l'agenda de l'enseignement supérieur. La formule de la gratuité qui ne garantirait pas l'équité est un argumentaire pour l'adoption de nombreuses réformes nationales<sup>261</sup>. Ce thème est récurrent lors des conférences internationales qui servent à la construction des coalitions de cause pour la réforme.

La qualité et l'équité sont ainsi deux mots-clés autour desquels la Banque mène sa lutte pour la réforme de l'enseignement dans les pays en voie de développement. La description de la crise de l'enseignement dans ce rapport relève d'une construction intellectuelle qui aurait pu s'élaborer à

---

<sup>257</sup> Cf. notamment les « avant-propos » du rapport et le chapitre « L'enseignement supérieur en crise » : BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*, doc. cit.

<sup>258</sup> SALMI (Jamil), *Crise de l'enseignement et reproduction sociale au Maroc*, op. cit.

<sup>259</sup> BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*, doc. cit.

<sup>260</sup> Reprise de la terminologie employée par B. Hibou pour décrire les agents de la Banque mondiale.

<sup>261</sup> Abdelaziz Meziane Belfkih, président de la Cosef et conseiller du roi, a expliqué son travail pédagogique exactement dans les mêmes termes. Entretien de l'auteur, Rabat, le 8 juin 2006.

partir de l'exemple du Maroc ou de l'Égypte.

« [...] *Étudiants trop nombreux, détérioration des locaux et installations et manque de ressources autres que pour les dépenses des traitements et des salaires (par exemple, manuels, matériels d'enseignement, produits de laboratoire et entretien). Eu égard à l'atonie de la demande globale de la main-d'œuvre hautement qualifiée, le chômage des diplômés dans les pays en développement a fait un bond en avant dans les années 80 et continue de s'aggraver* »<sup>262</sup>.

« *L'enseignement supérieur se caractérise par des faibles ratios étudiants/personnels, la sous-utilisation des installations, des programmes faisant double emploi, des taux élevés d'abandon et de redoublement, enfin par la place excessive qu'occupent dans le budget les dépenses non éducatives (bourses, subventions au logement)* »<sup>263</sup>.

Autrement dit, les rapports de la Banque mondiale semblent former un modèle (*template*) pour l'énonciation de la crise dans les pays qui souhaitent réformer leur système d'enseignement supérieur. Comme nous l'avons observé dans le chapitre précédent, la crise de l'enseignement en Égypte et au Maroc est décrite dans des termes semblables à ceux utilisés par la Banque : au niveau du discours sur la crise de l'enseignement, la formule est celle d'un trop et d'un trop peu. Ainsi, les efforts considérables entrepris depuis l'Indépendance pour généraliser l'accès à l'enseignement supérieur n'auront pas abouti à garantir l'égalité des chances, ni à fournir un enseignement de qualité. Suite à la révolution technologique, la formation des jeunes et la construction d'une société de savoir exigeraient une refonte en profondeur des systèmes éducatifs.

Si le rapport de la Banque prétend être élaboré à partir des expériences nationales, le transfert semble fonctionner dans les deux sens. La description de la crise dans le rapport devient le moyen de la diagnostiquer dans les contextes nationaux, l'établissement d'un « état de crise » étant nécessaire pour mettre la réforme sur l'agenda<sup>264</sup>. Bien que les constats de la crise au Maroc et en Égypte soient enrichis par nombre de facteurs internes, comme la question de l'arabisation au Maroc et de la massification en Égypte, il y a une grande convergence entre l'analyse de la Banque mondiale et celle des entrepreneurs de la réforme dans les deux pays.

Du constat de la crise découle un certain nombre de recommandations. La Banque se base sur l'étude des réformes entreprises par différents pays qui ont fait de l'enseignement supérieur le moteur de leur développement économique. Contrairement aux pays où l'enseignement supérieur

---

<sup>262</sup> BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*, *doc. cit.* (p. 2).

<sup>263</sup> *Ibid.* (p. 3).

<sup>264</sup> CEFAL (Daniel), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *art. cit.*

est en crise – qui ne sont pas nommés dans le rapport – les *success stories* – comme celles du Chili, du Botswana, de la Jordanie ou de la Corée du Sud – sont mentionnées pour élaborer un modèle de réforme, organisé autour des thèmes suivants<sup>265</sup> :

- encourager une plus grande différenciation entre établissements, y compris le développement des établissements privés ;
- inciter les établissements publics à diversifier leurs sources de financement, notamment en obligeant les étudiants à participer aux coûts, et subordonner étroitement l'octroi des fonds publics à la qualité des résultats ;
- redéfinir le rôle de l'État dans l'enseignement supérieur ;
- adopter des politiques conçues explicitement pour donner la priorité aux objectifs de qualité et d'équité.

Contrairement à ce que l'on pourrait attendre de l'analyse de la crise de l'enseignement supérieur, les recommandations sont centrées principalement sur les enjeux économiques de la réforme universitaire. Le rôle central que l'État a joué jusqu'alors dans la construction de l'université est mis en question. Le problème de l'amélioration de la qualité est directement lié à celui du financement. Une « répartition du travail » entre différents établissements de l'enseignement supérieur est proposée. Le principe de la gratuité ne garantissant pas une répartition équitable entre les différentes couches sociales, la contribution des usagers aux coûts de ce secteur est fortement encouragée. La question de l'équité de l'enseignement supérieur ne vient qu'à la quatrième place et les enjeux d'une amélioration de la qualité sont très peu étudiés. On pourrait également souligner qu'une analyse critique du contexte des pays manque aux « *leçons de l'expérience* ». Au lieu de s'attarder sur les différents contextes régionaux, le contenu du rapport est très consensuel, facteur qui facilite considérablement sa diffusion.

Ceci signifie que les rapports sont dirigés vers un public précis d'entrepreneurs « domestiques » de la réforme qui souhaitent également « décharger l'État » au niveau de l'enseignement supérieur. Mais les rapports inspirent également ceux qui revendiquent une plus grande autonomie de l'université.

Dans les paragraphes suivants, l'analyse détaillée de l'impact de la Banque mondiale dans les processus de mise sur agenda de la réforme révèle que les rapports se prêtent à la construction d'alliances parfois paradoxales. Pour le moment, il reste à constater que les promoteurs nationaux de réformes ont recours au « copier/coller » des rapports de la Banque quand ils cherchent à valoriser leurs demandes. Si on s'intéresse à l'impact de cette institution, il est important de

---

<sup>265</sup> BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*, *doc. cit.*



souligner que les rapports jouent souvent le rôle d'une « carte cognitive »<sup>266</sup>. Très largement diffusées, les études de la Banque constituent un savoir-faire très accessible pour les élites politiques nationales. Pour une institution qui prône le *policy dialogue* et l'expertise, cette fonction de guider les programmes de réforme nationaux est aussi cruciale que l'orientation initiale de la stratégie de développement mondial.

## ***2. Réformer les universités, démocratiser la polity, stabiliser la région***

Outre cette diffusion d'une carte cognitive de la réforme à travers ses rapports, la Banque participe dans les pays-clients à l'élaboration de programmes de réforme globale (*comprehensive reform*). Elle propose de soutenir une répartition équitable entre enseignement primaire, secondaire et supérieur, et des programmes qui soulageront les finances de l'État. Enfin, elle voit son rôle principalement dans l'incitation à la participation des différents acteurs politiques, sociaux et économiques à travers les systèmes d'appel d'offres. Elle souhaite créer un esprit de compétition entre les différents établissements, condition nécessaire pour renforcer leur qualité, en même temps qu'elle propose la création de forums destinés à faciliter le dialogue et le consensus autour de la nécessité de la réforme<sup>267</sup>.

La stratégie de la Banque ne se réduit pas à une approche sectorielle. Les rapports sur l'enseignement supérieur intègrent pleinement les orientations économiques de la Banque et, plus récemment une dimension politique. Ainsi, les réformes des universités visent une réforme de l'État.

Pour comprendre cette stratégie, il est important de noter que la mise sur agenda de l'enseignement supérieur s'inscrit dans un certain tournant au sein de la Banque. En effet, l'impact de ces rapports sur les pays-clients ne peut être entièrement saisi si l'on néglige que ces documents se veulent – au moins en partie – une réponse à l'orthodoxie des programmes d'ajustement structurel conduits par le Fonds monétaire international (FMI). Sous la présidence de James D. Wolfensohn, qui dirigea la Banque entre 1995 et 2005, sera annoncée la *strategic compact* (« convention stratégique ») en 1996, promettant de porter une attention plus grande aux politiques sociales. En 1997, cette orientation est suivie d'une initiative de partenariat pour renforcer le rôle des pays-clients sous le slogan « *put committed governments, and the people of developing*

---

<sup>266</sup> Pour des observations générales sur ce point cf. TOYE (John) et TOYE (Richard), « The World Bank as a Knowledge Agency », *Program Paper n° 11, Series 'Overarching Concerns'*, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (ed.), 2005.

<sup>267</sup> BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*, *doc. cit.* (p. 88-100).

*countries, in the driver's seat* ». Le rapport mondial de 1998 définit la Banque comme une « banque de savoir » (*knowledge bank*). Depuis, trois éléments constituent une réorientation de sa coopération avec les pays-clients afin de redresser son image et « rétablir le sens de sa mission »<sup>268</sup> : l'accent sur les politiques sociales et l'allègement de la pauvreté (*poverty bank*), la coopération avec les acteurs non gouvernementaux (*civil society bank*), et l'importance de l'expertise et de la diffusion d'information (*knowledge bank*). Ces trois éléments sont rappelés dans le *Comprehensive Development Framework* (CDF) introduit sous forme de *working paper* présidentiel en janvier 1999. Selon le CDF, la politique de la Banque sera guidée par l'approche suivante :

« [...] *A holistic long-term vision; the country in the lead, both 'owning' and directing the development agenda, with the Bank and other partners each defining their support in their respective business plans ; stronger partnerships among governments, donors, civil society, the private sector, and other development stakeholders in implementing the country strategy ; and a transparent focus on development outcomes to ensure better practical success in reducing poverty* »<sup>269</sup>.

La notion d'*ownership* et le rôle des *stakeholders*<sup>270</sup> – d'où l'importance des ONG – est au centre du débat autour de cette nouvelle approche de l'aide internationale. L'introduction de ces éléments dans le CDF est seulement le point final d'un processus qui a démarré avec l'investissement de la Banque par les grandes ONG internationales dans la deuxième moitié des années 1980 : depuis, la Banque cherche également à élargir son public avec l'incorporation des ONG dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes<sup>271</sup>. La « bonne gouvernance » est présentée comme la condition d'une mise en œuvre efficace et légitime des programmes de modernisation des systèmes de santé, de l'enseignement et des réformes économiques<sup>272</sup>.

De son côté, l'approche de l'aide en termes de « bonne gouvernance » – qui est aujourd'hui défendue par la plupart des organisations internationales – a des implications directes sur la politique au sens de *politics*. Le financement d'une réforme de *policy* a comme condition et objectif

---

<sup>268</sup> PINCUS (J.R.) et WINTERS (J.A.) (dir.), *Reinventing the World Bank*, *op. cit.* (introduction, p. VIII).

<sup>269</sup> Cf. le site du CDF :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,pagePK:60447~theSitePK:140576,00.html>, dernier accès : 10 décembre 2007.

<sup>270</sup> Le terme *ownership* peut être traduit en français selon les occurrences avec les termes « appropriation » ou « appartenance », tout comme le *stakeholder* est d'abord « intervenant » avant de devenir « partie prenante ».

<sup>271</sup> GUILHOT (Nicolas), « D'une vérité à l'autre, les politiques de la Banque mondiale », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2000, p. 20-21. L'élaboration des rapports sur l'enseignement supérieur et son ancrage sur l'agenda de la Banque confirme l'analyse de N. Guilhot sur les dynamiques de recomposition au sein de la Banque.

<sup>272</sup> Cf. notamment les deux rapports : THE WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank, 1992 ; THE WORLD BANK, *Governance : The World Bank Experience*, *doc. cit.*

une réforme institutionnelle<sup>273</sup>. La « bonne gouvernance » est présentée comme un moyen adéquat de définition et de mise en place des réformes sectorielles. Dans l'optique d'une maîtrise efficace des programmes, la Banque mondiale recommande une gestion transparente et participative. Les différentes modalités de cette approche ne concernent pas seulement la mise en œuvre des programmes à travers des fonds, comme c'est le cas du HEEPF en Égypte, mais également la mise en place de commissions, comités et conférences.

L'agenda de la réforme de l'enseignement supérieur glisse ainsi vers un agenda de démocratisation. La Banque privilégie une réforme par les instruments, dont l'habilitation (*empowerment*) de la société civile, sera une des pierres de touche. Pour les défenseurs de la « bonne gouvernance », cette notion est directement liée à une politique de démocratisation<sup>274</sup>. Bien qu'il faille souligner que la démocratisation – telle qu'on l'entend quand on parle de « démocratisation du monde arabe » – n'est pas le premier objectif de la Banque, les rapports de réforme sectorielle, comme ceux sur l'enseignement supérieur, véhiculent également un agenda de démocratisation<sup>275</sup>. Dès lors, la réforme des universités en collaboration avec la Banque mondiale devient « une patate chaude » pour les gouvernements autoritaires.

### ***3. Entre discours réformiste et pratique de négociations***

Les nombreux rapports – qu'il s'agisse de rapports spécialement consacrés à l'enseignement supérieur ou sur les « thèmes phares »<sup>276</sup> comme la gouvernance – constituent à plusieurs égards un élément crucial de l'activité de la Banque. Ils mettent certains thèmes sur l'agenda de développement international (mais aussi au sein de la Banque), et prévoient un cadre cognitif pour les diffuseurs des normes internationales et les entrepreneurs « domestiques » de la réforme. Certaines études de la Banque comme le rapport sur le développement économique, comptent parmi les publications les plus lues dans le monde<sup>277</sup>. Mais si la connaissance des rapports est importante pour comprendre la circulation des normes au niveau international, la

---

<sup>273</sup> SANTISO (Carlos), « International Cooperation for democracy and good governance : Moving towards a second generation », *art. cit.*

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> Le rapport du PNUD établit un lien explicite entre la création d'une société de savoir et la démocratisation des régimes autoritaires du monde arabe : UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *The Arab Human Development Report 2003 : Building a knowledge society*, *doc. cit.*

<sup>276</sup> Par « thème-phare » on entend les thèmes que les présidents de la Banque affichent pour priorité de leur mandat. C'est le cas de la « bonne gouvernance » pour James Wolfenson, de la « corruption » pour Paul Wolfowitz et de « la lutte contre la famine » pour Robert B. Zoellick.

<sup>277</sup> TOYE (J.) et TOYE (R.), « The World Bank as a Knowledge Agency », *art. cit.*

stratégie esquissée dans ces documents ne détermine pas nécessairement la coopération concrète entre les institutions créditrices et les pays-clients. L'analyse de l'intervention de la Banque dans les pays concernés ne peut pas faire abstraction d'un certain pragmatisme qui dirige les négociations entre acteurs donateurs et acteurs bénéficiaires.

Depuis l'adoption de la *Comprehensive Development Strategy* à la fin des années 1990, la stratégie de la coopération avec chaque client est définie dans des rapports d'assistance aux pays (*Country Assistance Strategy*). Ces rapports quadriennaux exposent le contexte économique, politique et social du pays en question. L'accent est mis sur la réduction de la pauvreté, le développement économique et la réforme de l'État. À partir d'une analyse des programmes définis par le gouvernement, la Banque fait des prospectives de développement. En prenant en compte l'expérience de coopération des années passées, différents scénarios de prêts sont analysés. Un accent est mis sur les stratégies de partenariat, d'évaluation, le suivi financier des activités et la gestion des risques<sup>278</sup>.

Les négociations avec le gouvernement sont à la fois conduites à partir des bureaux régionaux<sup>279</sup> et de Washington, où siègent les spécialistes de chaque secteur. Pendant que les responsables sur place jouent le rôle d'interface directe avec les acteurs nationaux de la réforme, l'élaboration des projets remonte, à chacun de ses stades, jusqu'au chargé de projets à Washington. Ce dernier mène des visites régulières dans les pays-clients, avec comme interlocuteur principal le ministère concerné par le projet. Cette négociation directe entre le ministère et Washington peut être considérée comme le lieu de naissance et d'élaboration de bon nombre d'actions concrètes.

Cette interaction directe est souvent négligée dans les analyses de l'action de la Banque mondiale. Il n'est pas question ici de nier l'impact des rapports et de la carte cognitive de la réforme que la Banque présente à ses créanciers, ses pays-clients et à la communauté des chercheurs. Au contraire, nous insisterons à plusieurs égards sur la manière dont ces rapports sont utilisés et même recyclés par les promoteurs de la réforme au Maroc et en Égypte. Il convient cependant de se démarquer d'une analyse trop exégétique des rapports qui négligerait les acteurs. Si les rapports représentent les scènes de la politique de la Banque, les contacts personnels en constituent les coulisses.

Lors de notre séjour de recherche à la Banque nous avons été frappés par la place relativement faible que jouaient les éléments de conditionnalité politique dans le discours des responsables de

---

<sup>278</sup> Cf. par exemple : THE WORLD BANK, *Country Assistance Strategy for the Kingdom of Morocco*, Washington D.C., The World Bank Group, le 14 juin 2005.

<sup>279</sup> Le bureau régional de Rabat a été établi en 1998 ; au Caire il existe depuis les années 1960.

projets. Nous avons interrogé un *senior education specialist* de la Banque mondiale sur la place de la « *best practice* » évoquée à plusieurs reprises dans les rapports d'appréciation du HEEP. Il nous a répondu que la « *best practice* » relève du « *conventional wisdom* » (« terme de sens commun ») repris dans les rapports d'appréciation de programmes<sup>280</sup>. La « bonne pratique », érigée dans le cadre de la promotion de la « bonne gouvernance » comme une condition politique presque incontournable, se réduirait-elle à une simple légende ? Force est de constater qu'à Washington et d'autant plus au Caire ou à Rabat, les responsables de projets qui disposent d'une longue expérience dans la coopération sont très conscients des limites de leur engagement, tant en ce qui concerne le pays en question que la Banque elle-même. Les grands rapports sur la création des « sociétés de savoir » et la « bonne gouvernance » sont ainsi à envisager comme une carte cognitive et probablement un modèle qui dirigent certainement leurs pensées, et en partie leurs actions, mais qui ne correspondent jamais exactement à la réalité.

En ce qui concerne les rapports sur l'enseignement supérieur, il est possible de spécifier – de façon schématique et exploratoire – quelques prismes par lesquels une politique sectorielle transite de l'élaboration d'une stratégie globale à la mise en œuvre de projets concrets. Un premier prisme est celui de l'insertion d'une politique sectorielle dans une stratégie plus globale de la Banque. Les départements d'élaboration de rapports sectoriels poursuivent leur travail de façon relativement indépendante des départements d'opération, regroupés selon les régions. Ces départements sectoriels jouissent d'une autonomie relative par rapports au département en charge du développement de la politique économique et des thèmes phares comme la gouvernance ou la lutte contre la corruption. Toutefois, la mise en cohérence de la stratégie sectorielle avec la stratégie globale est une condition pour que la première soit validée par la Banque. Ainsi, le thème de la réforme de l'enseignement supérieur a été reconnu au sein de la Banque comme un thème majeur, une fois articulé au thème de la construction des « sociétés de savoir » et inséré dans les objectifs économiques de la Banque<sup>281</sup>.

La traduction des rapports dans des opérations concrètes constitue un deuxième prisme du discours normatif. La Banque s'intéresse d'abord à son portefeuille dans les pays créditeurs. De plus, les négociations entre les agents des unités d'opérations de la Banque et les pays créditeurs s'opèrent au jour le jour. Surtout, dans le cadre d'une coopération déjà bien établie, la Banque réagit souvent à des demandes concrètes sans prendre en compte son orientation globale. La

---

<sup>280</sup> Entretien de l'auteur avec un *Senior Education Specialist*, région Moyen-Orient de la Banque mondiale, Washington D.C., le 13 novembre 2006.

<sup>281</sup> Entretien avec un haut fonctionnaire de la Banque mondiale, Washington D.C., le 16 novembre 2006.

production sur « la société de savoir » ou sur la « bonne gouvernance » entre dans les rapports d'appréciation de projets par des pratiques de « copier/coller ». Ces grands objectifs apparaissent ainsi davantage comme un décor pour la mise en place de projets.

Le troisième prisme est constitué par la traduction des recommandations de la Banque en politiques nationales. En matière de réinterprétation des « kits » de « bonne gouvernance », la Banque semble n'exercer que peu d'influence, comme nous allons le voir dans le cadre de la coopération en Égypte et au Maroc.

Ces facteurs de filtrage ne mettent pas nécessairement en question le poids de la Banque, une organisation qui se rapproche de plus en plus d'une large fabrique de discours sur le développement et les politiques publiques. Pour comprendre les dynamiques de transfert, il est cependant important de déconstruire cette agence pour cerner les liens qui s'établissent entre l'émetteur du transfert et ses destinataires. La transnationalisation des politiques publiques ne se joue pas dans la confrontation entre la Banque et les gouvernements, mais entre les agents de la Banque et leurs interlocuteurs au sein des ministères et des universités.

Dans ce qui suit, nous décrirons l'intervention de la Banque mondiale dans la mise sur agenda et dans la phase d'élaboration de programmes pour la réforme de l'enseignement supérieur en Égypte. Ce sera l'occasion de souligner les multiples modalités de transfert tout au long des différents stades du processus, ainsi que l'interaction de la Banque avec les acteurs « domestiques » de la réforme.

### **Section 3. Égypte : une coopération étroite mais silencieuse**

Les relations entre la Banque mondiale et le gouvernement égyptien peuvent être décrites à la fois comme tendues et routinières. Depuis qu'elle a retiré son offre de prêt pour la construction du barrage d'Assouan<sup>282</sup>, la Banque est perçue comme un organisme dépendant de ses plus grands actionnaires. Un mémorandum de la Banque décrit la relation avec le gouvernement égyptien de la façon suivante :

*« [...] The Bank's failure to finance the High Dam has left, in the minds of some Government officials and Egyptian citizens, a certain mistrust and a view that the Bank is unduly influenced by important shareholders. Over the years, the relationship between the Bank and Egypt has been*

---

<sup>282</sup> À noter que l'Égypte a accepté un autre prêt fourni par la Banque, juste après ce retrait. Ce prêt a été attribué à la *Suez Canal Authority* pour la modernisation du canal après que la Banque eut joué le rôle de médiateur dans les négociations des compensations, suite à la nationalisation de *Suez Canal Company*. Cette nationalisation fut décidée par Gamal Abdel Nasser juste après avoir obtenu un financement de la part de l'Union soviétique pour la construction du barrage d'Assouan.

*uneven: at times cordial, at times contentious. In the view of many Bank staff, the relationship has been driven as much by the strength of personal relationships as it has been by substance or disagreements over the direction and pace of policy reforms. Government disagrees, commenting, 'the relationship has been driven by mutual trust that has developed through long years of cooperation' »<sup>283</sup>.*

L'un et l'autre points exprimés dans cette citation semblent représentatifs de l'interaction entre les partenaires qui caractérise la négociation de la réforme de l'enseignement supérieur. L'impact de la Banque sur ce projet dépend à la fois de la longévité de la coopération qu'elle entretient avec le gouvernement égyptien et d'une certaine personnalisation des rapports entre ses agents et quelques entrepreneurs nationaux de la réforme.

Telles que nous les avons brièvement évoquées dans l'introduction de ce chapitre, la coopération internationale en général et la Banque mondiale en particulier ont eu un impact crucial sur la réforme de l'enseignement supérieur en Égypte. L'implication directe de la Banque dans la préparation du programme s'exerce principalement à deux niveaux : le contenu et les instruments. Concernant le contenu, « l'idéologie<sup>284</sup> » de la quantité qui caractérisait la politique universitaire est réorientée vers des critères de qualité. Bien que le gouvernement déclare poursuivre une politique d'élargissement de l'accès, la plupart des actions de réformes sont dirigées vers une amélioration de la qualité de l'enseignement. Au niveau des instruments, la Banque a contribué à l'ancrage d'une « approche participative » dans la définition du programme et d'un système d'appel d'offres dans la mise en œuvre de la réforme.

Ce rôle crucial de la Banque dans l'orientation de la réforme est dû à un accès privilégié à l'agenda, facilité par une stabilisation de la coopération. La proximité entre Banque et ministère, qui permet un *policy transfer* relativement souple, est facilitée par trois facteurs qui découlent directement d'une coopération routinière : une expérience partagée, couronnée de succès, le transfert d'expertise et la présence d'intermédiaires au sein du ministère. Toutefois, ce transfert très direct est accompagné d'une médiatisation très faible de la coopération, ce qui souligne le rapport ambigu qu'entretient l'Égypte avec toute intervention extérieure dans la définition de ses politiques publiques.

---

<sup>283</sup> THE WORLD BANK, *Memorandum to the Executive Directors and the President : Subject : Egypt : Country Assistance Evaluation*, Office of the Director General, Operations Evaluation, Washington D.C., 26 juin 2000 (p. 5).

<sup>284</sup> Parler d'une idéologie dans ce cas est certainement problématique ; le terme rend pourtant compte de l'enracinement profond d'un ensemble d'idées partagées aussi bien par les responsables gouvernementaux que les citoyens, selon lesquelles l'accès à l'enseignement supérieur reste l'ascenseur social privilégié.

## 1. La généralisation d'un programme pilote

Le *Higher Education Enhancement Program* (HEEP) est un projet directement préparé avec les experts de la Banque mondiale. Au contraire des préparatifs de la réforme éducation/formation au Maroc, le processus de négociation du HEEP s'inscrit dans le cadre de la négociation d'un prêt venant en appui de ce programme. Suite à l'adoption du programme de réforme par la Conférence nationale en février 2000, la Banque a accordé en 2002 un prêt pour le financement de la mise en œuvre du *Higher Education Enhancement Program*. Avec 50 millions de dollars, la Banque est le premier soutien financier de la réforme<sup>285</sup>.

Pour la Banque, la préparation du programme HEEP et la négociation de ce prêt s'inscrivent à la fois dans la mise en œuvre d'une réforme globale du système éducatif en Égypte et dans l'augmentation de son portefeuille. Avant de financer le projet HEEP, la Banque a attribué des crédits pour la réforme de l'enseignement de base et pour l'enseignement primaire, ainsi que pour un autre projet pour la réforme de l'enseignement secondaire. Au niveau de l'enseignement supérieur, le HEEP a été précédé par la mise en œuvre d'une réforme des facultés d'ingénieurs, l'*Engineering and Technical Education Project (ETEP)*, dont le crédit fut approuvé en décembre 1989.

---

<sup>285</sup> Le coût total du projet est estimé à 150 millions de dollars (720 millions de livres égyptiennes) pour la première phase (2002-2007). Le financement disponible s'élève à 121,3 millions de dollars. Le donateur principal est la Banque mondiale qui a attribué un prêt BIRD de 50 millions de dollars, plus un crédit IDA de 14 millions de dollars. Le gouvernement égyptien finance une contrepartie de 10 millions de dollars. Le financement du programme *Tempus* de l'Union européenne, qui s'élève à plus de 33 millions de dollars pour les années 2003-2006, est intégré dans le budget de la réforme. Dans le cadre de son engagement pour l'enseignement primaire et secondaire, l'USAID soutient le projet pour la réforme des facultés d'enseignement, lancé dans le cadre de la réforme de l'enseignement de base en 1996. Ce soutien sous forme de don s'élève à 12 millions de dollars. L'agence du gouvernement britannique *Department for International Development* a contribué, avec un montant de 0,5 million de dollars à la préparation du projet (assistance technique avec la BM). Elle apporte une contribution de 0,6 million de dollars pour la restructuration des *Middle Technical Institutes (MTI)*. La Fondation Ford s'engage dans le projet depuis son adoption par la Banque mondiale. Elle soutient le projet QAAP à hauteur de 0,4 million de dollars et le projet *Pathways to higher education* pour 0,8 million de dollars. L'*Arab Gulf Fund* s'engage également dans le projet MTI. Il soutient la formation des membres des facultés des MTI avec 0,5 million de dollars. D'après : ELMAHDY SAID (Mohsen), « Overview of Higher Education Enhancement Program in Egypt », présentation *powerpoint* à l'occasion de la conférence *DIES*, organisée par l'Office d'échange académique allemand (DAAD), Le Caire, le 2 juillet 2006.



**Tableau 4. Chronologie de l'intervention de la Banque mondiale en Égypte en matière d'enseignement supérieur (1989-2002)<sup>286</sup>**

1989 :	La Banque mondiale accorde au gouvernement un crédit IDA pour la réforme de facultés d'ingénieurs ( <i>Engineering and Technical Education Project</i> - ETEP). Le projet comprend cinq volets qui servent d'exemples pour la mise en œuvre du programme HEEP : informatisation et mise en réseau de différentes facultés / formation des enseignants et du personnel administratif / appel d'offres pour la réforme des curriculums / installation d'un mécanisme d'autoévaluation des facultés / construction des centres de formation pour les enseignants.
1991 :	Un prêt BIRD est accordé au gouvernement pour soutenir le programme d'ajustement structurel négocié avec le FMI.
1993 :	La Banque approuve le crédit IDA de 40 millions de dollars pour le <i>Basic Education Improvement Project</i> (BEIP) qui consiste dans le financement du travail analytique pour l'élaboration d'une stratégie globale pour les différents stades du système éducatif.
1997 :	Approbation du crédit IDA de 51,5 millions dollars pour l' <i>Education Enhancement Program</i> (EEP), qui comprend parmi d'autres la réforme des facultés d'enseignement, projet plus tard intégré dans le programme HEEP.
1999 :	Approbation du crédit IDA de 80 millions de dollars pour le <i>Secondary Education Enhancement Program</i> (SEEP).
1998 :	Le ministre crée le Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus).
1999 :	La Banque mondiale organise avec le gouvernement un symposium international pour la préparation du <i>Higher Education Enhancement Program</i> (HEEP).
Mars 2002 :	La Banque mondiale accorde au gouvernement un prêt BIRD de 50 millions de dollars pour la réforme de l'enseignement supérieur ( <i>Higher Education Enhancement Program</i> ). Il s'agit du premier prêt BIRD négocié dans le cadre de la réforme des différents stades.
Septembre 2002 :	Le Parti national démocrate présente le document « éducation » à son Congrès annuel.
Octobre 2002 :	La Banque publie l' <i>Education Sector Review</i> pour l'Égypte.

<sup>286</sup> En ce qui concerne la stratégie de la Banque, nous n'avons trouvé aucun document de la Banque qui résume de façon intégrale les différents investissements effectués au niveau du système éducatif.

L'investissement au niveau de l'éducation fait partie d'un soutien plus large de la Banque en matière de développement humain. En effet, contrairement aux attentes de la Banque, l'adoption d'un programme d'ajustement structurel par l'Égypte en 1991<sup>287</sup> ne fut pas suivie par une augmentation du portefeuille (sous forme de prêts). La Banque pouvait négocier un seul prêt BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement), le *Structural Adjustment Loan*, approuvé en 1991. Pour le reste, le gouvernement égyptien préférait les crédits moins conditionnés et moins chers de l'Association internationale de développement (IDA)<sup>288</sup>. Le HEEP est le premier programme où la Banque prête au gouvernement égyptien par la voie de la BIRD. Il est par conséquent le premier financement profitable pour la Banque.

Comme le montre la chronologie ci-dessus, le projet ETEP et le projet BEIP servent de relais direct aux préparatifs et à la mise en œuvre du projet HEEP. Le succès du projet ETEP avait convaincu la Banque de soutenir une réforme globale de l'enseignement supérieur<sup>289</sup>. L'objectif du HEEP était de généraliser l'expérience et la bonne performance de ce programme, limité dans un premier temps aux facultés de formation des ingénieurs, à l'ensemble des universités publiques. Les principales composantes de ce programme constituent le modèle d'application sur lequel le HEEP sera construit.

Cette généralisation d'un projet pilote est à l'avantage des deux parties. Elle conforte la vision de la Banque d'une réforme du système d'enseignement supérieur en fonction d'une stratégie globale, tout en appliquant cette stratégie de façon ponctuelle pour pouvoir évaluer son efficacité au fil du temps. Elle contente également le gouvernement qui n'est pas contraint d'inventer de nouveaux mécanismes mais peut s'appuyer sur une stratégie existante.

## ***2. Les entrepreneurs nationaux de la réforme comme interlocuteurs***

Une coopération routinière ne signifie pas seulement que l'on peut recourir dans l'action

---

<sup>287</sup> Pour une présentation générale du PAS cf. BLIN (Louis), « Le programme de stabilisation et d'ajustement structurel de l'économie égyptienne », *Égypte/Monde Arabe*, n° 9, 1992, p. 13-46. Cf. également l'analyse de presse dans le même numéro : CLEMENT (Françoise), « Genèse d'une réforme : du discours à la réalité », *Égypte/Monde Arabe*, n° 9, 1992, p. 103-163.

<sup>288</sup> Les crédits de l'IDA s'adressent aux pays les moins développés qui ne peuvent pas emprunter sur les marchés financiers internationaux. La durée de remboursement de ces crédits varie entre 35 et 40 ans dont les 10 premières années sont exonérées de remboursement. Le crédit est accordé sans intérêt. Les prêts BIRD (avec intérêts) s'adressent aux pays à revenus moyens qui peuvent également emprunter sur les marchés privés. La durée de remboursement varie de 15 à 20 ans dont seulement les trois à cinq premières années sont exemptées de remboursement.

<sup>289</sup> Entretien avec un enseignant chercheur, membre du Cnaeus et membre de la *Project Management Unit*, Le Caire, 14 avril 2003.

publique à un répertoire d'instruments dont la validité a déjà été mise à l'épreuve. La longévité de la coopération permet aussi de s'appuyer sur un certain nombre d'acteurs politiques nationaux qui défendent la cause de la réforme au niveau national et facilitent l'élaboration du projet.

Grâce à la mise en œuvre du programme ETEP, la Banque a trouvé de nombreux interlocuteurs dans les universités et dans l'administration, qui pouvaient servir de relais à la réforme. Les professeurs d'ingénierie – qui étaient directement affectés par la mise en œuvre du programme ETEP – ont joué un rôle crucial dans la préparation du HEEP.

#### **Les entrepreneurs de la réforme : Mohsen Elmahdy Said**

L'ingénieur Mohsen Elmahdy Said est probablement l'exemple le plus significatif des entrepreneurs égyptiens de la réforme qui joueront les intermédiaires entre organisation internationale et administration nationale. M. Elmahdy a obtenu son doctorat en 1976 à l'*Imperial College for Science and Technology* de l'université de Londres. Il a également poursuivi des recherches aux États-Unis au *Massachusetts Institute for Technology* (MIT). S'il est professeur de mécanique appliquée à l'université du Caire, ses recherches tournent, depuis maintenant plus de quinze ans, autour des réformes de l'enseignement supérieur, avec un point focal sur les systèmes d'accréditation.

En tant que professeur à la faculté pour la formation des ingénieurs à l'université du Caire, Elmahdy Said a participé au programme de réforme de ces facultés. Il fut conseiller de l'USAID (1989-1991) et de la Banque mondiale (depuis 1992) avant de passer au ministère de l'Enseignement supérieur. Dans son article sur l'état de l'enseignement supérieur<sup>290</sup>, Elmahdy Said écrit le scénario qui sera par la suite suivi dans le programme HEEP. Une liste des « relecteurs externes » et de « contributeurs », attachée en première page de l'article, témoigne de sa diffusion par l'auteur dans le but de propager son analyse auprès des acteurs politiques nationaux et des agents des organismes internationaux. Le texte fut publié par la suite dans un manuel sur l'enseignement supérieur en Afrique, dirigé par le CIHE, un centre de recherche qui collabore directement avec la Banque mondiale<sup>291</sup>.

Au sein du Comité national, créé en 1998, M. Elmahdy reste relativement dans l'ombre, en tant que secrétaire d'un « sous-comité pour le développement des structures et de la diversité » des institutions universitaires. Après l'élaboration du HEEP, il sera nommé directeur de la *Project Management Unit* (PMU), unité installée par le ministère de l'Enseignement supérieur et la Banque mondiale pour la mise en œuvre du programme HEEP. L'ingénieur « Mohsen » – comme il est cordialement appelé par les agents de la Banque – demeure à ce jour l'interface principale dans les négociations entre la Banque et le ministère.

Quand le ministre de l'Enseignement supérieur lance l'élaboration du programme HEEP en octobre 1998 avec la création du Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus), il peut s'appuyer sur les professeurs d'ingénierie, directement

---

<sup>290</sup> ELMAHDY SAID (Mohsen), *Higher Education in Egypt, doc. cit.*

<sup>291</sup> ELMAHDY SAID (Mohsen), « Egypt », in TEFERRA (Damtew) et ALTBACH (Philip G.) (dir.), *African Higher Education : An International Reference Handbook*, Bloomington, Indiana University Press, 2003, p. 285-300.

impliqués dans la gestion de l'ETEP. Ces professeurs constituent un groupe stratégique car, d'une part, ces personnes ont été formées par la Banque mondiale pour la mise en œuvre du programme ETEP, et d'autre part, ces interlocuteurs pousseront en faveur de la généralisation de l'expérience ETEP et de la naissance de la réforme globale de l'enseignement supérieur.

L'ingénieur Mohsen Elmahdy Said est à cet égard un personnage clé. Ce professeur de la faculté d'ingénieurs de l'université du Caire émerge avec la mise en œuvre de l'ETEP comme spécialiste des questions de réforme de l'enseignement. Suite à ses expériences professionnelles à l'USAID et à la Banque mondiale, il dispose de l'expérience et du réseau pour élaborer au sein du ministère un programme de réforme qui serait accepté par la Banque. En contrepartie, il organise au sein du ministère les procédures nécessaires pour que le programme corresponde aux conditions du bailleur.

D'autres « anciens » du programme ETEP joueront également un rôle important dans la mise en œuvre du HEEP au point de bénéficier d'une promotion dans leurs carrières professionnelles. Le professeur Galal Abdel Hamid Abdallah, également ingénieur et doyen de la faculté pour la formation des ingénieurs à l'université de Tanta, occupera le poste de secrétaire général du Haut Conseil des universités (1999-2002), instance de supervision des universités publiques. Lors de l'installation de la PMU, il devient directeur du *Higher Education Enhancement Program Fond* (HEEPF).

Hani Helal, nommé en janvier 2006 ministre de l'Enseignement supérieur, ne participe pas directement aux travaux du Comité ni à la PMU, mais il a lui aussi participé aux préparatifs du projet ETEP. Également professeur d'ingénierie à l'université du Caire et responsable de programmes au sein de l'Unesco, il est nommé coordinateur du bureau égyptien du programme *Tempus* avant d'accéder au poste de ministre. Il est ainsi – à ce stade – la figure la plus notable en termes de carrière politique des participants à un projet qui servait de relais pour la préparation du programme HEEP.

Ces personnalités, toutes formées dans des universités étrangères<sup>292</sup>, constituent un noyau pour la promotion de la réforme de l'enseignement supérieur. Leur ambition n'est pas la transplantation d'un modèle étranger d'enseignement supérieur en Égypte, comme ce fut le cas du père fondateur de l'université Allemande au Caire (GUC), qui construisit une université égyptienne sur le modèle de son *alma mater*, l'université d'Ulm. Ces personnes portent leur intérêt professionnel beaucoup plus vers la refonte du système public existant. À cet égard, elles sont particulièrement sensibles à l'idée d'une importation des instruments de réformes expérimentés

---

<sup>292</sup> Un aperçu plus détaillé de la formation et de la carrière professionnelle des personnages clés de la réforme est présenté dans le chapitre IV.

lors de leurs études à l'étranger – comme la création d'une agence nationale d'accréditation (Mohsen Elmahdy Said), le renforcement de la formation professionnelle au niveau de l'enseignement supérieur (Galal Abdel Hamid Abdallah) ou la création de grandes écoles sur le modèle français (Hani Helal)<sup>293</sup>.

Avec l'ambition de faire carrière à travers une politique publique, ces entrepreneurs de la réforme peuvent être également désignés comme des « entrepreneurs de la mondialisation »<sup>294</sup>. Leur savoir-faire est constitué au cours d'un va-et-vient entre organismes internationaux et nationaux. Leur participation à un projet de la Banque mondiale leur donne un accès privilégié à l'expertise de cet organisme, expertise qu'eux-mêmes convertissent en ressources de politique interne. La Banque n'est pas le seul relais de formation. D'autres organismes internationaux – qui se revendiquent quelquefois de la « société civile internationale », comme le *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA) dont M. Elmahdy fut membre – participent à la formation des carrières en invitant ces acteurs aux conférences internationales, aux ateliers de formation, ou simplement en mettant à leur disposition des rapports d'expertise. Pour ces acteurs, « être en mission » à Washington (Banque mondiale), à Paris (Unesco) ou dans une université étrangère prestigieuse, est une habitude et fait partie de leurs carrières professionnelles.

Pour l'explication de l'évolution des politiques publiques, nombre d'approches ont émergé pour spécifier des groupes d'acteurs difficiles à situer sur l'échelle nationale, sans être exclusivement transnationaux. Peter Haas parle à cet égard des « communautés épistémiques » (*epistemic communities*) pour rendre compte du fait que la ressource principale de ces acteurs est le savoir<sup>295</sup>. Paul A. Sabatier privilégie l'expression « *advocacy coalition* » et met ainsi en avant le plaidoyer en faveur et la défense d'une certaine cause<sup>296</sup>.

Dans le égyptien cas, l'un et l'autre éléments sont en interaction : l'acquisition par les acteurs « domestiques » de savoirs transmis internationalement et la conversion de ce savoir en engagement politique, voire réformiste. Mais l'application de ces approches ne va pas sans difficultés dès lors qu'il s'agit d'évaluer la stabilité de ces communautés ou de ces coalitions et de les situer entre l'échelle nationale et l'échelle internationale. Les trois acteurs mentionnés

---

<sup>293</sup> Entretiens de l'auteur.

<sup>294</sup> DEZALAY (Y.) et GARTH (B.G.), *La mondialisation des guerres de palais*, *op. cit.*

<sup>295</sup> HAAS (Peter), « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, Winter 1992, p. 1-36.

<sup>296</sup> SABATIER (Paul A.) et JENKINS-SMITH (Hank C.) (ed.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993. Pour une discussion générale de ce modèle en français cf. BERGERON (Henry), SUREL (Yves), et VALLUY (Jérôme), « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11, n° 41, 1998, p. 195-223.

précédemment entretiennent des liens très directs avec le responsable de projet du bureau de la Banque mondiale au Caire, Mahmoud Gamal El Din. Entre celui-ci et surtout Mohsen Elmahdy Said, une relation de travail s'est établie au long des années, qui dépasse certainement des liens purement stratégiques<sup>297</sup>. Mais caractériser les relations de ce tandem avec d'autres acteurs en termes de « communauté épistémique » ou de « coalition de cause » ne revêt de sens que si l'on met en exergue les relations d'un tel groupe avec son environnement externe, c'est-à-dire le gouvernement égyptien ou la Banque mondiale en tant qu'organismes fermés. L'entreprise s'avère difficile. Ces acteurs n'arrivent guère à préserver leur autonomie par rapport à ces entités. Alors qu'ils émergent comme importateurs de réforme, ces interlocuteurs nationaux de la Banque sont rapidement intégrés dans les institutions étatiques. Mohsen Elmahdy entre en cours de carrière au ministère de l'Enseignement supérieur et devient directeur de la PMU, Galal Abdel Hamid Abdallah est nommé secrétaire général du Haut Conseil des universités et Hani Helal accède même à la fonction de ministre. Dans ces instances, ils rencontrent rapidement les limites de la réforme et du changement posées par des contraintes institutionnelles. Si leurs carrières commencent en « libre circulation » entre échelle d'interaction nationale et internationale, elles finissent dans les rouages de l'administration étatique. Ces figures de la réforme sont elles-mêmes symboliques de la trajectoire de la réforme universitaire qui se prépare au niveau international, pour être mise sur agenda au niveau national.

L'étude des trajectoires d'acteurs témoigne non seulement de la construction des interlocuteurs par la Banque mondiale, mais également de l'appropriation de la donnée transnationale par l'État. Si les acteurs servent d'importateurs de réformes, leurs actions se manifestent à l'échelle étatique. Ainsi on observe pour le cas égyptien une « alliance de réforme » formée par les organismes internationaux et par la participation à un programme pilote. Cette alliance de réforme est constituée de professeurs des facultés d'ingénierie. Avec la généralisation du programme et l'élaboration d'un programme global pour la réforme de toutes les facultés, ils émergent d'une part comme acteurs stratégiques et d'autre part comme administrateurs de la réforme. Ils sont les multiplicateurs d'une cause et d'un certain savoir, en même temps qu'ils sont mis sous tutelle ministérielle.

Les entrepreneurs de la réforme en Égypte sont l'exemple même d'un réseau qui se constitue lors de la mise en agenda de la réforme, et qui se fragilise au cours de sa mise en œuvre : d'une part, les alliances changent au fur et à mesure que les opportunités de carrière s'accroissent ;

---

<sup>297</sup> Lors de nos entretiens avec les acteurs nationaux et le représentant de la Banque mondiale en Égypte, nous avons remarqué que ces personnes entretenaient des relations très régulières : soit notre interlocuteur a été sollicité par l'une de ces personnes, soit il nous a dirigé vers l'une d'entre elles.

d'autre part, dans ces cercles de réformes, les stratégies sont adaptées à un environnement qui change. Ainsi la cause est soumise à des transformations au gré de la conjoncture, et le savoir devient une simple ressource stratégique. Les alliances de réforme contribuent à la transnationalisation de l'entreprise de la réforme. Ils ouvrent à la Banque mondiale l'accès à l'arène nationale des politiques publiques. En même temps, les entrepreneurs de la réforme mènent leur carrière à une échelle nationale et font un usage stratégique de leur cause et de leur savoir.

### **3. Transfert d'expertise et orientation du débat**

Jusqu'alors, nous avons principalement discuté des préparatifs du programme HEEP. À ce stade, le *policy transfer* de la Banque est facilité par la constitution d'alliances de réforme. Avec la création du Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus), en 1998, le *policy transfer* entre dans une nouvelle phase. Non pas parce que la Banque change sa stratégie, mais parce que la création du Cnaeus par le ministre de l'Enseignement supérieur signifie une nationalisation du débat. Le gouvernement décide d'intégrer les *stakeholders* universitaires dans le débat en suivant les recommandations de la Banque pour l'établissement d'un consensus national autour du programme HEEP<sup>298</sup>.

Comment s'opère le transfert durant cette phase ? Les experts de la Banque ne sont pas présents au sein du Comité. Il n'en reste pas moins que la Banque suit de près l'élaboration du programme de réforme et les travaux du Comité. Dans cette étape cruciale de la généralisation d'un programme pilote (ETEP) pour la réforme de tout le secteur de l'enseignement supérieur (HEEP), la Banque continuait d'apporter son expertise et, ce faisant, elle orientait le débat. Deux interventions furent particulièrement cruciales : l'organisation d'un symposium international en 1999 et le financement des missions de plusieurs membres à l'étranger.

---

<sup>298</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre du Cnaeus, Le Caire, le 3 juin 2004. Un autre membre du Cnaeus admet à son tour que le ministre Moufid Shehab a directement suivi les orientations de la Banque mondiale lorsqu'il a décidé de la création du Cnaeus. Entretien de l'auteur, Le Caire, le 28 mars 2005.

**Tableau 5. Le symposium international pour la réforme de l'enseignement supérieur**

Le 24 juin 1999 au Caire, le ministère de l'Enseignement supérieur organise en collaboration avec la Banque mondiale un « symposium international ». Les membres du Cnaeus sont invités à suivre les exposés de plusieurs hauts responsables de la Banque mondiale et d'autres experts internationaux en matière d'éducation :

Mae Chu Chang, dirigeant de la composante éducation (*Education Cluster Leader*) au sein de la Banque a fait un exposé sur l'élaboration des stratégies globales des réformes de l'enseignement. Axée sur l'articulation des différentes étapes du système éducatif, cette présentation a été centrée sur l'harmonisation de l'enseignement supérieur avec le marché du travail et la participation du secteur privé au financement des universités. M. C. Chang insiste sur le fait que la réforme est un exercice de conception (*visioning exercise*), ce qui indiquerait selon lui à quel point la Banque est inspirée par une approche réformatrice dans la mobilisation des décideurs nationaux. Après que les acteurs nationaux décident quelle université ils imaginent dans la décennie à venir, la Banque offre une expertise acquise au niveau mondial, selon l'expression « *we bring the world to you* »<sup>299</sup>.

Un deuxième exposé, celui de Khalid Ikram, directeur de la Banque en Égypte, a traité du rôle du savoir dans l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle. K. Ikram explique pourquoi la Banque accorde une importance accrue à la réforme de système de l'enseignement supérieur et à la diffusion du savoir. Citant James Wolfensohn, le président de la Banque à l'époque, K. Ikram souligne :

« *The information revolution makes understanding knowledge and development more urgent than ever before. [...] The remotest village has the possibility of tapping a global store of knowledge beyond the dreams of anyone living a century ago, and more quickly and cheaply than anyone imagined possible only a few decades ago. [...] But with these opportunities come tremendous risks. The globalization of trade, finance, and information flows is intensifying competition, raising the danger that the poorest countries and communities will fall behind more rapidly than ever before ...* »<sup>300</sup>.

Plus avant dans son exposé, K. Ikram reprend le rapport de développement mondial pour définir ce qu'il entend par savoir : « *Knowledge about technology, also known as technical knowledge or know-how. For example : Nutrition, birth control, software engineering, accountancy. [...] The problem here is the unequal distribution, across and within countries – something the Report refers to as knowledge gaps* »<sup>301</sup>.

Les autres exposés présentent le rôle du secteur privé, les expériences des pays de l'OCDE et des pays en développement, la question du financement, de la qualité et de la diversification de l'enseignement supérieur. Ils reflètent surtout les conclusions des rapports de la Banque sur l'enseignement supérieur ; l'analyse de la situation égyptienne est pratiquement absente (à l'exception de la diffusion d'un *background paper* sur les institutions non universitaires de l'enseignement supérieur en Égypte, rédigé par l'expert de la Banque Sam Mikhail).

---

<sup>299</sup> SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), *Higher Education Enhancement Program - International Symposium - Monographs*, vol. 2, Cairo, Ministry of Higher Education and Scientific Research, 1999 (p. 11).

<sup>300</sup> *Ibid.*

<sup>301</sup> *Ibid.*



L'organisation du symposium est un bon exemple de mobilisation des stratégies discursives pour faciliter le transfert : elle consiste principalement dans « *la promotion de cas exemplaires* » et le « *recours à une rhétorique normative et répétitive* »<sup>302</sup>. Ainsi le symposium donne aux acteurs nationaux de la réforme l'occasion de s'informer sur les pratiques d'ailleurs. En outre, la Banque apporte un cadre cognitif à la réforme en l'insérant dans un cadre plus large du développement humain et économique<sup>303</sup>. Une multiplicité de propositions entrent en débat, qui serviront d'appui pour finaliser le projet de réforme que le Comité national est en train d'élaborer. De nombreuses propositions, comme la création d'une agence nationale d'accréditation, la diversification des établissements d'enseignement supérieur et le renforcement de la formation professionnelle seront retenues dans le programme adopté par la Conférence nationale.

L'organisation de missions dans des pays modèles est en quelque sorte l'autre versant de cette promotion de cas exemplaires. Les acteurs égyptiens sont invités à explorer des expériences étrangères labellisées comme des exemples à suivre. L'apport est encore plus concret dans la mesure où ces missions à l'étranger donnent l'occasion aux entrepreneurs de la réforme de se renseigner sur toutes les modalités de la mise en œuvre des instruments étrangers.

À ce stade, le *policy transfer* prend un caractère coercitif. La présence de la Banque pendant les travaux du symposium est comparable à la présence d'un professeur dans un séminaire où tous les étudiants seraient censés intervenir. Même si la parole est libre, il y a quelqu'un avec plus d'expérience, doté d'une certaine autorité, qui lui donne le droit d'avoir le dernier mot. Ainsi il est recommandé de suivre au moins en partie les recommandations de la Banque pour ne pas briser les liens établis dans l'hypothèse de l'obtention d'un financement pour la réforme.

Avec l'organisation du symposium, la Banque ne s'adresse pas seulement au gouvernement et aux entrepreneurs de la réforme qui ont déjà participé à la mise en œuvre du programme ETEP, mais aussi à tous les acteurs que le ministère – responsable de la constitution du Comité – considère comme cruciaux : anciens ministres, universitaires, entrepreneurs<sup>304</sup>. Elle élargit ainsi le cercle des destinataires du *policy transfer*.

Le symposium consiste principalement dans l'intervention d'experts internationaux. Outre le ministre Moufid Shehab, seuls parmi les Égyptiens Mohsen Elmahdy, Ali Mohamed El-Salmi et Ahmed Ragab interviennent. La Banque elle-même se tient relativement en retrait avec trois

---

<sup>302</sup> HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *art. cit.* (p. 127-128).

<sup>303</sup> Cf. la discussion des interventions dans le tableau 5.

<sup>304</sup> Pour la composition détaillée du Cnaeus cf. le chapitre IV et la liste des membres en annexe.

interventions : elle laisse parler les experts d'USAID et des universités étrangères<sup>305</sup>. Ainsi, la Banque se fait représenter. Elle fait appel à des experts internationaux qui ne lui sont pas nécessairement affiliés. Elle se présente comme faisant partie d'un réseau plus large, véritablement mondial, qui s'accorde sur un certain agenda de réforme tout en favorisant un pluralisme d'opinions concernant les voies à suivre pour s'y inscrire. Le symposium prévoit la possibilité pour les acteurs égyptiens de s'insérer dans ce réseau, sans directement se compromettre, en entérinant « un projet Banque mondiale ».

Avec l'organisation du symposium soutenu par la Banque mondiale, la réforme de l'enseignement supérieur devient une entreprise véritablement transnationale, une action publique mise en place par des experts internationaux. Le Comité, établi comme *think tank* national, s'appuie sur des experts étrangers pour mettre en débat un projet déjà préparé avec l'expertise de la Banque. Si l'Égypte ne souhaite pas se soumettre directement à la Banque, la réforme est directement gouvernée par des experts nationaux et internationaux. Leur coopération très dense et l'usage des différents ressorts du *policy transfer* par les entrepreneurs « domestiques » de la réforme expliquent au moins en partie cette internationalisation de la réforme de l'université observée dans le chapitre précédent.

#### ***4. L'accord de prêt ou l'adoption d'un programme « Banque mondiale » avec plusieurs contributeurs***

L'étude des moments d'intervention de la Banque souligne comment s'établissent des alliances de réforme, et comment les idées et les instruments de la réforme voyagent. Toutefois, on ne peut que relever un nombre limité de ces moments d'interventions. Une grande partie de la dynamique d'interaction entre la Banque mondiale et ses récepteurs reste dans l'ombre. Le « moment de vérité » de cette interaction est – dans le cas égyptien – l'adoption, par la Banque, du prêt négocié avec le gouvernement égyptien. Dans le cadre d'une coopération dense, c'est à ce moment que la Banque décide quelle réforme elle veut soutenir et que le gouvernement égyptien décide à quelle hauteur il souhaite engager la Banque.

Dans son appréciation du programme (*appraisal*) la Banque fait le choix stratégique de soutenir

---

<sup>305</sup> Parmi les intervenants de ce symposium, trois appartiennent à la Banque mondiale : Mae Chu Chang, *Education Cluster Leader* de la Banque mondiale ; Khalid Ikram, directeur de la Banque en Égypte, et Maris O'Rourke, directeur du secteur éducation au sein de la Banque mondiale. Les autres experts sont Tony Christiansen-Wagner (représentant de l'USAID), Alan Wagner (administrateur principal de l'OCDE), Nicolas Barr (professeur à la *London School of Economics*), Elaine El Khawas (professeur à l'université de Californie à Los Angeles - UCLA), Arthur Levine (Teachers College de *Columbia University*).

seulement onze des vingt-cinq projets adoptés par la Conférence nationale. La Banque ne soutient que les projets directement en lien avec ce qu'elle considère comme l'objectif principal du programme de réforme : « *restructure and change the higher education system so it produces the type of graduates needed to underpin a private-sector led, export-driven economy, competitive in a global market* ». En conséquence, la Banque mondiale soutient : « *Egypt's efforts to improve the market orientation of the higher education sector by improving quality and relevance and enhancing sector efficiency* »<sup>306</sup>.

Ainsi, la réforme tend à se concentrer sur l'efficacité du système, en relation avec les besoins d'une économie de marché. Les trois objectifs principaux de la Banque mondiale sont : la rationalisation de l'administration universitaire, le contrôle de la qualité de l'enseignement universitaire et la revalorisation de l'enseignement technique dispensé par les instituts non universitaires. La Banque mondiale refuse de soutenir les projets visant l'élargissement de l'accès (construction de nouvelles structures d'accueil) et les projets qu'elle juge politiquement sensibles, tels que le statut des enseignants et l'amélioration de leurs salaires<sup>307</sup>. Ainsi un grand nombre de projets proposés par le Comité national et adopté par la Conférence nationale de février 2000 sont écartés du financement.

Les procédures d'octroi du prêt donnent ainsi l'impression que la Banque impose réellement son choix au gouvernement égyptien, et que ce dernier est contraint de mettre en œuvre un « programme Banque mondiale ». Cette interprétation ne repose cependant que sur le côté le plus visible d'une coopération routinière qui s'inscrit dans la longue durée et dont le gouvernement égyptien détermine également les choix. Selon un officiel de la Banque, trois facteurs ont déterminé la sélection de projets : les priorités du gouvernement égyptien, l'avancement des projets ou leur faisabilité et les priorités de la Banque<sup>308</sup>. Même si cette échelle de priorités, qui situe celles de la Banque en dernier, reflète un point de vue discret de la part d'un agent de la Banque, le choix revient pour une grande partie au gouvernement égyptien. Faute d'un consensus gouvernemental, le côté égyptien a largement contribué au fait que le programme HEEP s'opère à une dimension réduite.

Le choix de la mise en œuvre d'un programme à taille réduite ne revient pas aux responsables de l'élaboration du programme au sein du ministère de l'Enseignement supérieur, mais au ministère des Finances. Dans le cadre du programme HEEP, ce dernier n'a pas accordé le

---

<sup>306</sup> THE WORLD BANK, *Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of US\$ 50 million to the Arab Republic of Egypt for a Higher Education Enhancement Program*, doc. cit. (p. 2-3).

<sup>307</sup> *Ibid.* (p. 7-8).

<sup>308</sup> Entretien de l'auteur avec un *Senior Education Specialist* de la Banque mondiale, Washington D.C., le 13 novembre 2006.

soutien nécessaire au ministre de l'Enseignement supérieur pour emprunter une somme conséquente à la Banque mondiale<sup>309</sup>. Le fait que le programme de réforme ait été adopté par une conférence nationale sous le patronage du chef de l'État n'a pas constitué une garantie pour une mise en œuvre efficace. En effet, le processus a d'abord été retardé par la résistance des professeurs contre l'amendement de la loi sur les universités, puis il s'est heurté à la concurrence interministérielle. Les autorités égyptiennes ont accepté un prêt de seulement 50 millions de dollars dans un secteur où le dividende devient visible à très long terme<sup>310</sup>. À titre comparatif, le gouvernement égyptien a décidé d'emprunter 335 millions de dollars pour la construction des nouveaux aéroports du Caire et de Sharm-el-Cheikh<sup>311</sup>.

De ce fait, le poids de la Banque sur les décisions politiques est prépondérant, mais le gouvernement se tient à l'abri d'une dépendance financière à l'égard de cet organisme dans un domaine qu'il considère à la fois comme une priorité nationale et un secteur peu profitable. Dans le cas de l'enseignement supérieur, le pays-client préfère le transfert d'expertise offert par la Banque sans véritablement s'offrir le luxe d'un prêt. Une fois que la Banque mondiale a accepté le projet, le gouvernement cherche à diversifier les sources d'aide. Faute de moyens financiers gouvernementaux, la réforme de l'enseignement supérieur est conditionnée par le soutien des bailleurs de fonds. Après avoir reçu l'accord de prêt de la Banque, le gouvernement et notamment le cercle des réformateurs autour de Mohsen Elmahdy essaient d'attirer les financements d'autres bailleurs de fonds, qui sont prêts à soutenir la réforme par des dons. Cette stratégie a réussi, mais uniquement à cause de l'approbation du programme par la Banque mondiale. L'appréciation du HEEP par la Banque lui donne un label de qualité.

### ***5. Une coopération dans les coulisses***

Malgré une large concertation promue par la Banque mondiale, le programme HEEP ne jouit ni d'un consensus gouvernemental, ni d'un consensus sociétal. Au contraire, la coopération très dense avec la Banque mondiale s'effectue longtemps dans les coulisses de la politique égyptienne. Elle a lieu largement à l'écart du débat public autour de la réforme de l'enseignement.

---

<sup>309</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre du Conseil Suprême des Universités, Le Caire, le 8 avril 2004.

<sup>310</sup> Entretien de l'auteur avec un représentant de la Banque mondiale au Caire, chargé du programme HEEP, Le Caire, le 5 décembre 2004.

<sup>311</sup> Cf. la liste des projets actifs en Égypte sur le site : <http://web.worldbank.org/>, dernier accès : 10 avril 2008.

Si l'intervention de la Banque a fait l'objet de vives critiques dans les années 1980<sup>312</sup>, tel ne semble pas le cas pour cette réforme globale préparée dans les années 1990. Cela ne tient pas au fait que l'image de la Banque se serait améliorée, alors que cette dernière se concentre maintenant sur les chantiers sociaux de la réforme. C'est plutôt la gestion gouvernementale qui permet à cette coopération de s'effectuer dans une relative « tranquillité ».

La politique égyptienne est marquée jusqu'à la fin des années 1990 par la guerre du gouvernement contre le *jihad* islamique et la *jamâ'a islâmiyya*. Ce dossier sécuritaire surplombe de nombreux autres dossiers économiques et sociaux. Pendant cette période, l'éducation est également considérée comme dossier de « sécurité nationale » par le chef de l'État et un grand nombre de responsables gouvernementaux, notamment pour combattre la « menace terroriste » qui provient des régions les plus défavorisées en termes de services sociaux<sup>313</sup>. Alors que la contribution des bailleurs de fonds est bienvenue au gouvernement pour faire face à cette priorité politique, l'intervention extérieure dans cette affaire risquait d'aggraver le conflit dans le débat public sur la réforme de l'enseignement<sup>314</sup>. Le gouvernement est contraint de se protéger des accusations de collaboration directe avec les bailleurs de fonds. Celles-ci interprètent l'aide à la réforme de l'enseignement comme un complot de l'Occident. Elles proviennent à la fois de cercles proches du gouvernement et des cercles islamistes<sup>315</sup>.

Due à la forte présence des bailleurs de fonds, la polémique est moins empêchée que canalisée par le gouvernement. Selon l'étude de Fatma Sayed, la théorie du complot semble se diriger principalement contre l'organisation nord-américaine USAID, le plus grand bailleur de fonds en Égypte très présent dans le processus de modernisation de l'enseignement primaire et secondaire<sup>316</sup>. La coopération avec la Banque mondiale dans le cadre du HEEDP reste par contre en grande partie épargnée par ces critiques, grâce à une médiatisation très faible de ce programme.

Jusqu'à l'adoption du prêt pour la réforme de l'enseignement supérieur, la presse égyptienne n'évoque guère la présence de la Banque mondiale. Elle rappelle dans des brèves la création du Comité national et l'adoption du plan de réforme par la Conférence nationale en février 2000,

---

<sup>312</sup> FARAG (Iman), « L'Université égyptienne : Enjeux de modes de mobilisation », *art. cit.*

<sup>313</sup> SAYED (Fatma H.), *Transforming Education in Egypt, op. cit.*

<sup>314</sup> COOK (Bradley J.), « Egypt's National Education Debate », *Comparative Education*, vol. 36, n° 4, 2000, p. 477-490.

<sup>315</sup> SAYED (Fatma H.), *Transforming Education in Egypt, op. cit.*

<sup>316</sup> *Ibid.*

sans en expliquer l'arrière-fond<sup>317</sup> ni les objectifs. Dans son traitement par la presse nationale jusqu'en 2002, la réforme HEEP est présentée comme une affaire purement technocratique qui n'entretient presque aucun lien avec la crise de l'enseignement supérieur. Cette dernière occupe pourtant de pleines pages dans les mêmes journaux : massification de l'université publique, corruption lors des examens d'entrée, recours généralisé aux cours privés. De façon générale, la coopération avec la Banque mondiale ne fait pas l'objet de publicité.

La coopération entre la Banque et les acteurs s'effectue de façon silencieuse. Vu le fort enracinement des organisations internationales au sein des différents ministères<sup>318</sup>, elle fait partie de la routine politique. L'installation de la PMU suite à l'adoption du prêt par la Banque mondiale est l'aboutissement de cette coopération dense mais silencieuse. Cette « *task force for higher education* » comprend les représentants de différents bailleurs de fonds impliqués dans le financement du programme ainsi que les responsables des six projets complémentaires (*cluster projects*), nommés par le ministre de l'Enseignement supérieur. Les six responsables qui disposent chacun d'un comité propre seront chargés de la mise en œuvre du projet au sein des universités et, si nécessaire, au niveau central. Dans une perspective de *policy transfer*, on pourrait comparer leur action à un transfert des normes du modèle de la réforme au niveau des universités, c'est-à-dire auprès des destinataires universitaires de la réforme, les enseignants et les étudiants. En outre, les représentants des organismes internationaux communiquent l'avancement de la réforme au siège de leur organisation pour approbation. Ils organisent également les visites des agents de la Banque venant de Washington pour conduire les évaluations.

La PMU est ainsi le point de cristallisation de la coopération avec la Banque mondiale qui se

---

<sup>317</sup> La revue de presse que nous avons compilée sur le traitement du rôle du Comité national dans le processus de la mise sur agenda de la réforme, reflète les tendances suivantes : le 12 février 1999, *Al Wafd* a annoncé la première réunion du Comité national sous la présidence de Moufid Shehab. Le lendemain, un titre du quotidien du parti oppositionnel *Néo-Wafd* se lisait comme suit : « Une nouvelle stratégie pour la réforme de l'enseignement universitaire et supérieur : multiplication des chances pour les diplômés du secondaire général et technique », *Al Wafd*, le 13 février 1999. Le 15 février 1999, *Al Akbar* a annoncé la création de six sous-comités pour la préparation de la réforme de l'enseignement supérieur, décidée la veille par Moufid Shehab, pour aider le Comité national. Le 9 mars 1999, le journal gouvernemental *Al Abram* a publié un article sous le titre « Recherche des dispositions d'exécution pour annoncer le projet de la réforme de l'enseignement ». L'article exposait un calendrier détaillé de la réforme et évoquait – pour la première fois, à notre connaissance – la négociation d'un prêt de la Banque mondiale à hauteur de 50 millions de dollars et la contribution de 40 millions de dollars du gouvernement égyptien. Le 18 juin 1999, un autre article paraît dans *Al Abram* : « Le Haut Conseil des universités discute demain les travaux du Comité pour l'amélioration de l'enseignement supérieur ». Puis, un nouvel article fut publié dans *Al Abram* le 1<sup>er</sup> mars 2000, à savoir quinze jours après la tenue de la Conférence nationale, sous le titre : « L'exécution des 25 mesures pour la réforme de l'enseignement supérieur ... Le Comité national s'accorde sur la composition d'un comité d'exécution de la réforme qui comprend les présidents des universités ».

<sup>318</sup> SULLIVAN (Denis J.), « The Political Economy of Egypt », *International Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 22, n° 3, 1990, p. 317-334.

déroule dans un étage du ministère de l'Enseignement supérieur, à l'écart de la polémique sur la crise de l'université qui agite le débat public. Cette instance travaille dans une autonomie relative, pour ne pas dire séparée des autres départements ministériels. Elle a été créée par les bailleurs de fonds pour constituer un « îlot de bonne gouvernance » libéré des lourdeurs des structures du ministère. C'est le stade final d'une véritable mise en réseaux des agents des bailleurs de fonds avec les élites réformistes égyptiennes. Il n'en reste pas moins que cette nouvelle instance se superpose aux structures bureaucratiques d'un régime autoritaire, sans le réformer.

#### **Section 4. Maroc : la Banque mondiale comme « arbitre »**

Comme en Égypte, la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc est également investie fortement par la coopération internationale. L'analyse du rôle de la Banque mondiale au Maroc révèle cependant une image contrastée par rapport à celle qui prévaut en Égypte. Les actions de la Banque font l'objet d'une publicité intense, même lorsqu'elles ne relèvent pas d'un processus de négociation de crédits<sup>319</sup>. Le programme éducation/formation semble s'être développé sans une participation directe de la Banque. Il reste que celle-ci a largement contribué à la mise sur agenda de la réforme de l'enseignement. Contrairement à l'Égypte où la coopération avec la Banque est facilitée par l'émergence d'interlocuteurs au sein de l'université, au Maroc la Banque est un dispositif de politiques publiques pour les différents acteurs du champ politique.

##### **1. Encore un « bon élève »**

Comme en Égypte, la Banque dispose d'intermédiaires dans le royaume et y effectue un transfert d'expertise. La coopération avec la Banque remonte à 1958. Déjà en 1960, quatre ans après son Indépendance, le royaume signe un accord avec la Banque mondiale et le FMI pour renforcer l'entrepreneuriat privé, alors que la majorité des pays indépendants optent pour un modèle de développement centré sur l'État. Entre 1983 et 1992, des mesures de programmes d'ajustement structurel (PAS) sont entreprises par les différents gouvernements de Sa Majesté sous la supervision du FMI et de la Banque, et le Maroc se présente comme un cas exemplaire en matière de stabilisation macroéconomique<sup>320</sup>. Cette stabilisation ne pouvant pas résoudre les

---

<sup>319</sup> 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.

<sup>320</sup> MAGHRAOUI (Abdeslam M.), « Depoliticization in Morocco », in DIAMOND (Larry), PLATTNER (Marc F.), BRUMBERG (Daniel) (dir.), *Islam and democracy in the Middle East*, John Hopkins University Press, 2003, p. 67-75 (p. 68-70).

problèmes économiques et encore moins les problèmes sociaux, le Maroc entre rapidement dans une troisième phase d'interaction avec la Banque mondiale, sous le label de « mise à niveau ». Alors que les deux premières phases sont principalement pilotées par le Palais, la troisième se déroule parallèlement à la négociation d'un « gouvernement d'alternance ».

Le lancement de la réforme éducative au Maroc n'est pas dissociable d'un long processus de tractations entre le Palais et les partis de l'opposition durant les années quatre-vingt-dix. Le roi tente d'apaiser le conflit avec l'opposition avec deux réformes constitutionnelles et l'organisation des « premières élections libres » en 1997. Les amendements constitutionnels, dont l'introduction d'une deuxième chambre au sein du parlement, sont largement imposés par le roi. Si ce dernier ne tient guère compte des revendications de l'opposition dans ces aménagements institutionnels, Abderrahmane Youssoufi, le chef de l'UFSP, a justifié plus tard son acceptation d'assumer le rôle de Premier ministre en 1998 afin de résoudre la crise sociale<sup>321</sup>. En effet, les réformes sociales et notamment la réforme de l'enseignement font partie d'un compromis d'ensemble issu des négociations de « l'alternance ».

Après l'adoption d'un programme d'ajustement structurel, plusieurs projets sont financés par la Banque mondiale dans les années 1980 pour la réforme du système éducatif, dont la mise en œuvre dure jusqu'à la fin des années 1990<sup>322</sup>. Ces crédits sont principalement dirigés vers le développement de l'enseignement primaire et l'amélioration de l'accès à l'école en milieu rural. Au niveau de l'enseignement supérieur, les mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel ont conduit à un appauvrissement de l'université publique. Pour les syndicats d'enseignants et les partis de gauche, dans l'opposition jusqu'en 1998, la Banque serait responsable de la crise de l'enseignement supérieur<sup>323</sup>. Dans les années 1990, alors que « l'alternance » se met en place et qu'une nouvelle réforme commence à émerger sur l'agenda, la Banque mondiale aura l'occasion de se réhabiliter. Ses nouvelles orientations sociales font d'elle un interlocuteur neutre, sinon légitime, au moins pour certaines élites de l'opposition de gauche, qui s'approprient alors à prendre en charge la crise sociale.

---

<sup>321</sup> YOUSOUFI (Abderrahmane), « Maroc : Le pari de l'ouverture (Entretien avec Amir Taheri) », *Politique Internationale*, n° 2, 1999, p. 321-336.

<sup>322</sup> Il s'agit notamment de l'*Education Sector Reform Project* (150 millions de dollars, 1986-1989), du *Rural Primary Education Project* (83 millions de dollars, 1989-1996) et du *Rural Basic Education Development Project* (145 millions de dollars, 1992-1998). Les montants correspondent aux crédits approuvés ; les sommes dépensées sont parfois largement inférieures. Les années correspondent à la mise en œuvre des projets. Cf. notamment : THE WORLD BANK, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of Euro 60,4 Million (US \$ 80 Million equivalent) to the Kingdom of Morocco for a Basic Education Reform Support Program*, Washington D.C., 2005 (annexe 1 du document).

<sup>323</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre de la Cosef, Rabat, le 3 avril 2002.



## **2. Remettre le problème sur l'agenda**

Au début des années 1990 la Banque mondiale produit plusieurs rapports sur l'état des lieux du système éducatif au Maroc. À partir d'un premier rapport en 1992 et d'un deuxième en 1994 sur le financement public, la Banque avait progressivement associé ses recommandations à l'inégalité sociale<sup>324</sup>. Un troisième rapport, rendu public en 1995, se basait sur la faiblesse des indicateurs sociaux du Maroc, en comparaison avec d'autres pays à peu près identiques. Il mettait l'accent sur l'importance du capital humain pour accompagner la stabilisation macroéconomique. Il prévoyait, par ailleurs, un doublement du nombre d'étudiants d'ici 2010. Pour financer ces engagements, la Banque recommandait une gestion plus efficace des ressources étatiques grâce à une décentralisation et une autogestion du système éducatif, et une privatisation de l'enseignement secondaire et supérieur. Le rapport indiquait :

*« [...] Il faudra évaluer l'impact sur les finances publiques et sur l'équité de l'introduction de frais de scolarité dans l'enseignement secondaire public. Les inscrits en formation professionnelle devraient également contribuer au coût de leur formation [...] »<sup>325</sup>.*

Le rapport était encore plus détaillé pour l'enseignement supérieur : *« [...] pour ce qui est de l'enseignement supérieur public, des frais de scolarité devraient être perçus afin de recouvrer 20 à 25 % des coûts, comme c'est le cas par exemple en Jordanie [...] »<sup>326</sup>*. Tout cela pour réduire de 50 % les dépenses publiques en matière d'enseignement.

La mise en question de la gratuité par la Banque mondiale intervenait à un moment crucial pour la réforme de l'enseignement. Le rapport de 1995 – quatre ans avant la création de la Commission spéciale éducation/formation (Cosef), et alors qu'Abderrahmane Youssoufi, Premier ministre à partir de 1998, dirige encore l'opposition – ne déclenche pas seulement un nouveau débat sur la crise de l'enseignement ; il ouvre également la voie à une gestion consensuelle du dossier éducation et montre comment la Banque peut servir de catalyseur à la politique intérieure.

Le 16 avril 1994, une Commission nationale de l'enseignement est mise en place, composée de députés. Au sein de cette Commission domine le débat sur l'arabisation et le financement.

---

<sup>324</sup> Ces rapports montrent que d'une part, 60,3 % des enfants qui achèvent seulement le primaire ne profitent que de 9,1 % des ressources publiques et que d'autre part, 9 % de ceux qui accèdent au supérieur mobilisent 36,5 % des ressources : DEBBAGH (Amina), « La réforme du financement de l'enseignement supérieur entre les impératifs financiers et les enjeux sociaux », *art. cit.* (p. 152).

<sup>325</sup> BANQUE MONDIALE, « Les rapports de la Banque mondiale : éducation et formation au XXI<sup>e</sup> siècle ; questions relatives à l'administration marocaine », *art. cit.*

<sup>326</sup> *Ibid.*

L'opposition demande la poursuite de la politique d'arabisation et le maintien de la gratuité dans le système éducatif. Mécontenté par ces revendications, le roi lui-même aurait demandé au président de la Banque mondiale un rapport sur la situation sociale. En tout état de cause, il fait un usage exceptionnel de ce rapport. D'abord reproduit dans l'organe officieux du Palais, *Le Matin du Sahara et du Maghreb* du 15 octobre 1995, le rapport est ensuite présenté par le roi lors de l'ouverture de la session parlementaire 1995/1996. Hassan II exigeait de la Commission de revoir sa copie et demandait aux partis de l'opposition de suivre ses choix politiques. En 1996, la Commission parlementaire interrompt ses travaux. La publication du rapport donne ainsi au roi l'occasion de rejeter les revendications réformistes de l'opposition alors formulée dans les travaux d'une commission parlementaire<sup>327</sup>.

Cette utilisation de la Banque mondiale n'est pas nouvelle. Déjà dans les années 1980, le roi s'était appuyé sur un rapport de la Banque pour imposer des programmes d'ajustement structurel. Mais en 1995, le rapport demandé par le roi offre aussi une ressource de mobilisation à l'opposition. Il appelait en effet à un renouveau de la gestion des affaires publiques et à « une approche participative » en matière de réforme<sup>328</sup>. Si les recommandations de la Banque ne correspondent pas à la volonté de l'opposition de maintenir le libre accès et l'enseignement gratuit, l'imputation des défaillances du système éducatif à celles de l'administration discrédite le roi. L'opposition qui tenait jusqu'alors la Banque mondiale pour responsable de la dégradation du système éducatif, salue l'intervention de la Banque, confrontant le roi aux défaillances des politiques publiques menées jusque-là par le Palais et les « gouvernements de technocrates ».<sup>329</sup>

On peut dire que grâce au rapport sur la crise de l'enseignement et de l'administration, la Banque mondiale a assumé pour un temps la fonction d'arbitre, habituellement revendiquée par le roi. Avec la publication du rapport, elle fait office de « voix objective et neutre » dans la lutte entre le Palais et l'opposition autour de la définition de la politique économique et sociale. Pour les deux parties, le Palais et l'opposition, le rapport se prêtait aux demandes de changement de la politique gouvernementale. Il contribua ainsi – parmi d'autres facteurs – au rapprochement et au « partage des tâches » avalisés par la formation du « gouvernement d'alternance » en 1998. Si ce gouvernement reste celui de Sa Majesté avec la nomination des ministres de souveraineté, sa

---

<sup>327</sup> DEBBAGH (A.), DEBBAGH (Amina), « La réforme du financement de l'enseignement supérieur entre les impératifs financiers et les enjeux sociaux », *art. cit.* ; SANTUCCI (Jean-Claude), « L'effet "Banque mondiale" et la conjoncture économique du Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. XXXIV, 1995, p. 701-714.

<sup>328</sup> BANQUE MONDIALE, « Les rapports de la Banque mondiale : éducation et formation au XXI<sup>e</sup> siècle ; questions relatives à l'administration marocaine », *art. cit.*

<sup>329</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre de la Cosef, Rabat, avril 2002.

composition témoigne également que l'opposition, dorénavant arrivée aux affaires, est en charge des dossiers économiques et sociaux. Sur les quarante et un ministres, six étaient directement nommés par le roi (Intérieur, Affaires étrangères, Justice, Habous – biens religieux –, le secrétaire général du gouvernement et un ministre délégué à la Défense), l'USFP avec quatorze ministres obtenait entre autres le « superministère » de l'Aménagement du territoire ainsi que les ministères de l'Économie et des Finances, du Développement social, de l'Agriculture et des Affaires culturelles. Le dossier de l'éducation fut réparti entre les autres partis de l'ancienne opposition – avec l'Éducation nationale sous la direction de Ismaïl Aloui (PPS), Abdalla Saaf (PSD) comme ministre délégué de l'Enseignement secondaire et Omar El Fassi (PPS) comme secrétaire d'État chargé de la Recherche scientifique. Par contre, le ministère de l'Enseignement supérieur fut attribué à Najib Zerouli appartenant au RNI, un parti proche du Palais<sup>330</sup>. Le « gouvernement d'alternance » est, au moins en partie, un « gouvernement de mise à niveau », avec un rassemblement de tous les partis politiques au service du développement. L'intervention de la Banque se révèle, dans la conjoncture politique de la mise en place de « l'alternance », comme une ressource politique tant pour le roi que pour l'opposition.

Ainsi le cas marocain souligne comment les acteurs nationaux font usage des ressources internationales, en l'occurrence le rapport de la Banque mondiale, pour mettre l'accent sur leurs revendications respectives. Tandis qu'en Égypte les ressources mises à disposition par la Banque mondiale sont investies de façon relativement discrète par un petit cercle d'acteurs proches de cet organisme, au Maroc le rapport de la Banque fait l'objet d'une instrumentalisation par les différents acteurs du champ politique. Beaucoup plus médiatisée qu'en Égypte, la Banque mondiale intervient directement dans le jeu de confrontation et d'alliances entre le Palais et son opposition.

### ***3. Un apprentissage indirect des instruments de la Banque***

Suite à la médiatisation du rapport de la Banque mondiale et son usage par le roi, les membres de la Cosef se sont longuement demandé si cette institution n'était pas simplement un forum pour avaliser les recommandations de la Banque<sup>331</sup>. Mais celle-ci se fait discrète : si elle accompagne le processus de près, les membres affirment « *ne pas l'avoir vue* »<sup>332</sup> pendant les travaux

---

<sup>330</sup> DAOUD (Zakya), « Maroc : les premiers pas du gouvernement Youssoufi », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 161, juillet-septembre 1998, p. 165-181.

<sup>331</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2006.

<sup>332</sup> *Ibid.*

de la Cosef. La création d'une commission royale dirigée par le conseiller du roi Meziane Belfkih a l'avantage d'établir un véritable forum de dialogue national sous le patronage direct du chef de l'État et d'être difficilement soupçonné de constituer un instrument de la Banque. Les interlocuteurs principaux de celle-ci restent les différents ministères concernés par le dossier de l'enseignement, mais comme on le verra dans le chapitre suivant, ils sont relativement marginalisés pendant les travaux de la Cosef<sup>333</sup>.

Comme en Égypte, la création de la Commission spéciale est un moyen de « nationaliser » le débat sur la réforme de l'enseignement. Il faut cependant insister sur le fait que la création de la Cosef semble beaucoup plus autonome vis-à-vis de la coopération avec la Banque que celle du Comité national en Égypte, recommandée par la Banque et s'inscrivant dans la négociation d'un prêt. Au Maroc, la création de la Cosef relève d'un rééquilibrage entre les différentes forces politiques. Si le Maroc souhaite également se présenter comme un élève de la « bonne gouvernance », il le fait avec la politique de « l'alternance » dans son ensemble<sup>334</sup>.

Malgré ces contrastes dans l'utilisation de la Banque mondiale, les modalités de travail de la Cosef ressemblent à celles adoptées par le Comité égyptien. La Banque n'a pas organisé de symposium international avec des experts ni de missions d'exploration des réformes de l'enseignement à l'étranger. C'est le président de la Cosef lui-même qui s'entoure d'un groupe d'experts, qui demande des études statistiques et organise des missions d'études pour les membres de la Commission. Bon connaisseur des politiques de la Banque mondiale grâce à ses responsabilités ministérielles, le président de la Cosef, admet que la Banque mondiale n'était pas nécessaire pour lancer la réforme de l'enseignement, mais que cet organisme « *est utile quand vous avez besoin de recettes de réformes* »<sup>335</sup>. Cette expression semble paradigmatique de l'approche

---

<sup>333</sup> Il est important de noter que la Banque elle-même insiste sur le fait que ses interlocuteurs principaux au Maroc sont les différents ministères et non le Palais. Entretien avec un *Senior Education Specialist* de la Banque mondiale, Washington D.C., le 13 novembre 2006.

<sup>334</sup> « L'alternance » marocaine, « exception à l'exception autoritaire », se prête à plusieurs récits :

- la démocratisation : CATUSSE (Myriam) et VAIREL (Frédéric), « Regimes of Change. Critical analysis of the use and abuse of paradigms of liberalization and democratization », communication présentée au *Fourth Mediterranean Social and Political Research Meeting*, Florence and Montecatini Terme, 2003 ;

- la transition : VAIREL (F.), « La transitologie, langage du pouvoir », *Politix*, n° 80, 2007, p. 109-128 ;

- la « bonne gouvernance » ALLAL (Amin), « 'Développement international' et 'promotion de la démocratie': À propos de la 'gouvernance locale' au Maroc », *L'année du Maghreb 2007*, Paris, CNRS Éditions, 2008, p. 275-296.

L'historiographie égyptienne suit également le récit de la démocratisation. Un des objectifs de l'ouvrage d'E. Kienle est notamment de réfuter cette historiographie : KIENLE (E.), *A grand delusion : Democracy and Economic Reform in Egypt*, *op. cit.*

<sup>335</sup> Entretien de l'auteur avec le président de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2006.

d'imitation adoptée par M. Belfkih. Si la Banque se fait discrète dans le processus d'élaboration du projet de réforme, sa politique sert de modèle pour les orchestrateurs de la réforme marocaine.

#### **Le président de la Cosef : Abdelaziz Meziane Belfkih**

A. Meziane Belfkih est certainement l'un des symboles de la « transition marocaine ». Il incarne la stabilité dans le changement. Nommé conseiller par Hassan II, il le reste sous Mohammed VI. Ce diplômé des Ponts et Chaussées s'est construit un important réseau politique et économique grâce à de longues études en France (DEA et DESS de l'université de Lille, puis diplôme de l'Institut national des Sciences appliquées de Lyon et des Ponts et Chaussées). Il fut d'abord, à partir de 1974, cadre au ministère des Travaux publics, puis, à partir de 1992, ministre de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement et, avant l'arrivée du « gouvernement d'alternance », ministre des Travaux publics (1995-1998). Le 28 avril 1998 il est nommé conseiller au cabinet royal.

En 1999, Hassan II le charge de présider la Cosef. Mohammed VI le nomme président de la « Fondation Mohammed VI des œuvres sociales de l'éducation/formation », créée en avril 2002 dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement. Le succès de M. Belfkih dans l'élaboration d'un consensus entre les partis politiques sur la réforme de l'enseignement, fait de lui le carrefour de plusieurs chantiers et dossiers d'envergure de la modernisation du Maroc. On lui attribue un rôle décisif dans l'élaboration de la *mudawâna* (le nouveau statut personnel)<sup>336</sup>. Il supervise le projet Tanger MED d'agrandissement et de reconfiguration du port de Tanger. En 2003, il est nommé à la tête du comité directeur chargé d'élaborer le rapport sur le développement humain à l'occasion du cinquantenaire de l'Indépendance du Maroc<sup>337</sup>. La presse évoque également ses responsabilités dans les projets destinés à doter le Maroc de nouvelles autoroutes, d'un TGV et d'un métro pour Casablanca<sup>338</sup>.

M. Belfkih est d'abord ingénieur, comme les concepteurs de la réforme en Égypte. Il passe pour un technocrate, « soupçonné de vouloir technocratiser la 'ministrabilité' des hautes fonctions publiques »<sup>339</sup>. Mais cet homme né en 1944 est surtout un personnage habile, à l'écoute. Là où M. Belfkih monte un projet, on parle « société civile ». Il est un connaisseur du discours des bailleurs de fonds, des experts et des savants. Lors de notre entretien, il désignait la composition de la Cosef comme une « *recomposition fidèle du paysage politique marocain* », expression forgée par le politologue Mohammed Tozy<sup>340</sup>.

Outre l'utilisation des instruments favorisés par la Banque, comme les missions à l'étranger et

---

<sup>336</sup> *Aujourd'hui Le Maroc*, 6 janvier 2006, (« Abdelaziz Meziane Belfkih : Le sherpa du Roi ») disponible sur : <http://www.aujourd'hui.ma/couverture-details42715.html>, dernier accès : 11 avril 2008.

<sup>337</sup> ROYAUME DU MAROC (ed.), *Rapport général : 50 ans de développement humain : perspectives 2025*, Rabat, 2005.

<sup>338</sup> *Rabat Express*, n° 12, 7 juin 2006 (« Abdelaziz Meziane Belfkih : Le chasseur de têtes du Roi »), p. 8.

<sup>339</sup> *Maroc Hebdo International*, n° 690, 17-23 mars 2006, (« L'énigme Belfkih ») [http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives\\_690/html\\_690/enigme.html](http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives_690/html_690/enigme.html), dernier accès : 11 avril 2008.

<sup>340</sup> M. Tozy parle dans le cadre de sa conceptualisation des « *champs politiques désamorçés* », du « *souci d'une reconstitution 'fidèle' du paysage idéologique* » TOZY (Mohamed), « Représentation/Intercession. Les enjeux du pouvoir dans les « champs politiques désamorçés » au Maroc », *art. cit.*

les études statistiques, les documents publiés par la Cosef témoignent de l'imitation du discours de la Banque mondiale au Maroc. La « société civile » est présentée comme un acteur clé de ce processus de réforme, les défis de la mondialisation à relever sont avancés comme le principal enjeu de la réforme<sup>341</sup>. De surcroît, la Commission retient dans une large mesure les recommandations de la Banque : la Charte nationale éducation/formation, document adopté par la Cosef, évoque la possibilité de l'introduction des frais de scolarité au niveau du supérieur et accorde une large place au partenariat du secteur privé pour décharger l'État dans le financement du secteur éducatif<sup>342</sup>.

Ainsi la Cosef opère un transfert indirect des recettes proposées par la Banque mondiale. Elle évacue celle-ci du processus de prise de décision, tout en s'attachant aux principes de l'intégration des *stakeholders*. Les recommandations strictement sectorielles sont introduites par le roi et son conseiller. Si le roi s'appuie en premier lieu sur la Banque, il se positionne progressivement au-dessus de cette organisation, avec la création de la Cosef. L'appropriation de l'international semble causer une moins grande résistance qu'en Égypte dans la mesure où elle se fait par voie royale.

#### **4. Des bailleurs de fonds entre concurrence et coopération**

Nous évoquerons en dernier lieu la relation entre les différents bailleurs de fonds. Bien que la Banque accompagne la réforme de près, elle n'est cependant qu'un acteur de la coopération internationale parmi d'autres intervenants dans le processus. Si l'usage du rapport de la Banque mondiale a fortement contribué à la mise sur agenda, la réalisation de la réforme au niveau de l'enseignement supérieur est plus fortement déterminée par la coopération française. Certes, c'est la Banque qui accorde un crédit pour la réforme de l'enseignement primaire<sup>343</sup>, mais c'est la France qui constitue le premier donateur pour la réforme des universités.

La première intervention du côté français revient à une entreprise privée. Le groupement *BCEOM-IUT Consultants Services* est chargé en 1998 d'une étude sur les handicaps du système de l'enseignement supérieur au Maroc. Cette étude est financée par un don japonais géré par la

---

<sup>341</sup> « Analyse de la presse » compilée par les personnels de la Cosef, disponible sur le site de la Cosef : <http://cdrom.cosef.ac.ma/home.htm>, dernier accès : 3 février 2008.

<sup>342</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION, « La Charte éducation/formation », *doc. cit.*

<sup>343</sup> Suite aux travaux de la Cosef, deux projets directement en relation avec la réforme du système éducatif sont adoptés. Le projet d'amélioration de la formation de base des adultes « Alpha Maroc » (durée : 2002-2007) pour un montant de 2,7 millions de dollars et le projet d'appui à la réforme de l'éducation de base (durée : 2005-2008) pour un montant de 80 millions de dollars.

Banque mondiale, tout comme l'étaient les préparatifs du programme égyptien HEEP. Ainsi, il s'agit d'une coopération étroite entre deux bailleurs de fonds et cette entreprise française.

Pendant les travaux de la Cosef, la coopération française – le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) – observe de près les préparatifs de la Charte nationale éducation/formation, sans y intervenir directement. Comme la Banque mondiale, le SCAC reste dans l'ombre pendant ce « débat national ». En même temps, il entretient des contacts très réguliers avec le ministère de l'Enseignement supérieur, qui dispose de son propre département pour la coopération internationale.

Les relations entre le Maroc et la France dans le cadre d'une politique sectorielle comme celle de l'enseignement supérieur se développent de manière continue et non pas uniquement au niveau gouvernemental. Ainsi, la création de la Conférence des présidents d'université (CPU) au Maroc témoigne d'une coopération très resserrée entre les universités des deux rives et d'une harmonisation institutionnelle entre les deux pays. La CPU marocaine a toujours un caractère informel, ses rencontres régulières – depuis 2001 – avec la CPU française servent cependant de plate-forme d'échange en expertise.

Dans le cas de la réforme de l'enseignement supérieur, le transfert de modèle s'effectue cependant d'une manière extrêmement personnelle à tous les niveaux. Ainsi, le système LMD n'est pas, en premier lieu, promu par la Coopération française, ni par la CPU. Ce modèle qui servira comme point de démarrage pour la réforme pédagogique au Maroc est proposé par des enseignants universitaires qui – par leurs parcours d'études et de recherches – entretiennent des liens très directs avec la France et, plus largement, avec l'espace européen<sup>344</sup>. On retrouve ici en partie la figure classique de l'importateur de modèle. Mais plus que cela, le Maroc fait figure de terrain de test en appliquant le modèle LMD avant même qu'il soit mis en œuvre dans sa totalité au niveau français et européen<sup>345</sup>.

La coopération française intervient dans le processus de manière plus directe, seulement après le choix du système LMD en novembre 2002. En 2004, elle adopte le projet « *Appui à la réforme de l'enseignement supérieur marocain* » doté de 4,33 millions d'euros et mis en œuvre pour une durée de 51 mois. Le projet comprend trois volets : gouvernance universitaire, réforme pédagogique et réforme des études doctorales. Ainsi le gouvernement français soutient le gouvernement marocain, avec un responsable en poste au Maroc, dans « l'adaptation des outils français de

---

<sup>344</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant-chercheur, membre de la Commission d'expertise de filières et modules (Cefim) auprès du ministère de l'Enseignement supérieur marocain, Aix-en-Provence, juin 2008.

<sup>345</sup> 2010 est la date limite pour la mise en place du système LMD en Europe.

gestion des scolarités et de l'administration universitaire », dans la refonte des cursus – ce qui concerne notamment la création des licences et masters « professionnalisants » – et la création des écoles doctorales<sup>346</sup>.

La coopération française est ainsi le premier contributeur de la réforme. D'autres projets de coopération se concrétisent au niveau universitaire, notamment entre les universités du Nord et les universités espagnoles. Mais contrairement à l'exemple égyptien où la Banque a pris la tête des donateurs, une telle politique n'est pas concevable au Maroc où cette institution semble en concurrence directe avec la France, qui a historiquement parrainé le développement du secteur de l'enseignement supérieur<sup>347</sup>. À leur tour les autorités politiques marocaines jouent sur cette mise en concurrence des bailleurs de fonds internationaux, dans la mesure où elles se servent de l'expertise et du financement mis en jeu par ces derniers dans les différentes étapes du processus.

## Section 5. Conclusions

La mise en contraste des deux cas d'intervention de la Banque mondiale dans le cadre de l'élaboration des programmes de réforme illustre comment cet organisme est utilisé en tant que dispositif de politiques publiques par les acteurs nationaux dans les deux contextes. Si la Banque mondiale participe ici et là aux processus de réforme, son rôle est fortement déterminé par les formes de coopération avec les acteurs politiques nationaux et la configuration politique dans les deux pays. Les acteurs nationaux s'appuient sur les différentes ressources mises en jeu par la Banque. En Égypte, le ministère collabore 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. La collaboration avec la Banque mondiale apparaît comme une ressource favorablement accueillie par les acteurs nationaux.

### 1. *L'impact de la Banque mondiale*

Les interactions entre la Banque mondiale et les *policymakers* marocains et égyptiens permettent de dégager plusieurs observations d'ordre général.

---

<sup>346</sup> Pour les détails de ce fonds de solidarité prioritaire (FSP) : <http://www.diplomatie.gouv.fr>, dernier accès : 23 avril 2008.

<sup>347</sup> Au Maroc existent, comme en Égypte, des tentatives de coordination entre les différents bailleurs de fonds. Ce que le SCAC refuse est la mise en coopération sous tutelle de la Banque mondiale. Entretien avec le conseiller adjoint pour la coopération scientifique et technique française au Maroc, Rabat, le 2 juin 2006.



1) Les configurations politiques marocaine et égyptienne font preuve d'une relative ouverture envers les politiques de la Banque mondiale. Contrairement aux considérations relatives à une résistance des régimes autoritaires du monde arabe envers une politique de démocratisation et d'introduction d'une économie de marché, l'interaction au niveau des politiques d'enseignement supérieur témoigne d'un accès privilégié des organismes internationaux. Dans ce domaine des politiques publiques, le transfert des normes formulées au niveau international semble s'opérer de manière relativement souple.

2) L'accès privilégié de la Banque se fait principalement à travers trois éléments : une coopération routinière, l'émergence d'interlocuteurs nationaux et la mise à disposition d'expertise et de savoir-faire. Ces trois éléments semblent aussi cruciaux que le soutien financier des programmes. En effet, surtout dans le cas de la Banque, ce financement coûte très cher aux gouvernements tant au regard de la dette que des conditions politiques. Dans les deux cas étudiés, nous constatons que les gouvernements préfèrent l'expertise de la Banque à son financement. Le gouvernement marocain contracte un prêt BIRD quatre ans après l'adoption du programme, le gouvernement égyptien emprunte seulement 50 millions de dollars à la Banque. Cette dernière est une composante importante de l'action publique, dans la mesure où elle met à disposition des recettes de réformes et où elle approuve les politiques nationales. Elle fait figure de label de qualité, permettant aux gouvernements de diversifier la contribution des bailleurs de fonds.

3) Les interactions entre la Banque mondiale et les médiateurs des politiques publiques au niveau national ne se limitent pas seulement aux enjeux *policy* de la réforme. Bien que la modernisation de l'université puisse être envisagée comme le moteur de la coopération, celle-ci affecte également la politique au sens de *politics*. Dans les cas marocain et égyptien, l'élaboration du programme de réforme est animée par un grand nombre de *stakeholders*. La Banque a en effet favorisé la création de forums pluralisés de politique publique pour encourager l'élaboration de programmes qui jouissent d'un consensus entre les différents acteurs politiques.

4) Si le rôle de la Banque est crucial, les gouvernements restent maître des décisions. Plutôt que de constituer une simple contrainte, la Banque apparaît au contraire comme une ressource pour différents acteurs des scènes politiques égyptienne et marocaine. L'accès de la Banque à l'agenda national est même facilité par des responsables politiques nationaux qui ont promu le discours sur la modernisation de l'université et ont fait usage des ressources mises à disposition par la Banque.

## 2. Coopération internationale et élasticité des régimes

Il demeure que les transactions de la Banque dans les deux pays prennent des formes différentes, au-delà du fait que l'Égypte souscrit à un prêt, contrairement au Maroc.

1) En Égypte, les intermédiaires de la réforme interviennent principalement au sein du ministère de l'Enseignement supérieur. Le ministre est quant à lui responsable de l'élaboration du programme. Ce n'est qu'après l'organisation d'une conférence nationale – et la « nationalisation » des transactions avec la Banque mondiale – que la réforme est assumée par l'État. Au Maroc, c'est le roi lui-même qui introduit la Banque mondiale dans le processus de réforme. Même s'il est peu pertinent de croire que les rapports de la Banque arrivent directement sur le bureau royal, il faut insister sur le fait que le souverain s'appuie directement sur eux pour rejeter les revendications de l'opposition. C'est là un indice de la présence des entrepreneurs nationaux de la réforme dans l'entourage royal.

2) La coopération directe mais silencieuse en Égypte tranche avec la publication du rapport de la Banque mondiale au Maroc. Dans les deux cas, la coopération avec la Banque se révèle une entreprise sensible, trait accentué par le fait que la réforme de l'enseignement supérieur concerne un sujet identitaire, de souveraineté nationale. Dans le Maroc des années 1990, cela n'empêche pas le roi de chercher l'appui d'un organisme international et d'en faire une affaire publique, quand il s'agit de mettre en cause la politique de l'opposition. Le fait que le roi ait déjà recouru à cette pratique lors de l'adoption des programmes d'ajustement structurel<sup>348</sup> montre qu'il s'agit là davantage qu'une simple pratique conjoncturelle. Au Maroc, chercher l'appui d'un organisme international est courant pour les acteurs politiques. Les partis de l'opposition se sont eux aussi basés sur le rapport de 1995 tandis que des ONG ont fait appel à l'international dans le cadre de la réforme du statut personnel<sup>349</sup>.

Cette possibilité de jongler publiquement avec la donne internationale semble beaucoup plus limitée dans le contexte égyptien des années 1990, quand bien même la coopération y est beaucoup plus routinière. Davantage que dans le cas marocain, le gouvernement égyptien tente de monopoliser toute relation avec l'extérieur. Il interdit le financement direct des ONG par des organismes extérieurs, il oblige les partis politiques de l'opposition à rejeter l'intervention de

---

<sup>348</sup> MAGHRAOUI (Abdeslam M.), « Depoliticization in Morocco », *art. cit.*

<sup>349</sup> Plusieurs associations féminines marocaines ont été soutenues par des organismes internationaux dans l'élaboration d'une feuille de revendication concernant le rôle de la femme et la réforme du statut personnel (*mudawana*). Par la voie d'une conférence nationale, le roi Hassan II arrive à s'imposer comme seule et unique référence des revendications féminines : AL-AHNAF (M.), « Maroc : Le code du statut personnel », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 145, 1994, p. 3-23. Aussi cf. le chapitre VI.

l'extérieur et se ménage la possibilité d'interdire tout parti politique acceptant des financements externes dans le cadre des campagnes électorales<sup>350</sup>. Le régime égyptien limite ainsi considérablement les canaux de négociation et de transactions avec l'extérieur.

3) Le Maroc fait montre d'une plus grande souplesse dans le jeu avec les différents bailleurs de fonds. Dans le cas égyptien, la Banque mondiale assume le pilotage des bailleurs de fonds dans le cadre de cette réforme. Dans le cas marocain, la Banque est concurrencée par la coopération française, qui refuse de se placer sous son leadership. On pourrait imputer ce contraste à une plus grande confiance de l'USAID – organisation leader en Égypte en termes d'aide au développement – envers la Banque, dont le gouvernement américain est le plus grand contributeur. On pourrait tout autant arguer de ce que l'USAID est moins présente dans le secteur de l'enseignement supérieur en Égypte que la coopération française au Maroc. Mais en tout état de cause, il y a là matière à s'interroger sur la façon dont les autorités nationales instrumentalisent la coopération internationale et les ressources qu'elle met en jeu.

### ***3. La Banque mondiale comme dispositif d'action publique***

D'un point de vue d'ensemble, les similitudes et contrastes de la coopération entre la Banque mondiale et les entrepreneurs de la réforme en Égypte et au Maroc soulignent l'importance de la configuration politique interne pour le transfert des dispositifs de politiques publiques. Cet aspect est relativement négligé dans la littérature sur le *policy transfer* qui s'intéresse davantage aux modalités du transfert qu'à celles de la traduction et de l'acceptation des modèles proposés par la coopération internationale.

Plutôt que d'analyser les organismes comme la Banque mondiale en tant qu'entités externes, il convient de les appréhender comme parties intégrantes des politiques publiques nationales. Quelle est finalement la place d'un bailleur de fonds comme la Banque mondiale dans le jeu politique interne ? Si le roi s'appuie directement sur les rapports de la Banque, il attribue à celle-ci la place d'un ministre, d'un technocrate au service du roi. Il se réfère aux recommandations de la Banque dans la mesure où cette dernière est considérée comme une autorité supérieure, une voix neutre dans le jeu politique interne. Mais pour autant la définition des politiques et leur mise en

---

<sup>350</sup> Lors de la deuxième session du dialogue national, le 15 février, alors que l'Égypte prépare les élections législatives de 2005, une déclaration des « partis d'opposition légaux » stipule que « *l'intervention étrangère en matière de démocratisation n'est pas seulement une intervention dans nos affaires internes, mais une insulte directe envers notre pays* ». *Al Abram Weekly* 17-23 février, cité chez : REY (Benjamin), « Les partis d'opposition égyptiens à l'épreuve de la réforme constitutionnelle », in KOHSTALL (F.) (dir.), *L'Égypte dans l'année 2005*, Le Caire, CEDEJ, 2006, p. 55-82 (p. 59).

œuvre ne sont du ressort de la Banque. Au contraire, les moments d'interaction directe entre la Banque et le roi sont toujours exceptionnels. Pour l'élaboration des programmes comme pour leur mise en œuvre, la Banque collabore directement avec les ministères, après que la politique a été définie sous la tutelle royale.

En Égypte, la Banque mondiale fait, en revanche, directement « partie du problème », comme T. Mitchell l'avait souligné pour l'USAID. Elle tente de diversifier ses interlocuteurs par une « approche participative », alors qu'elle a comme principale interface le gouvernement et ses différents ministères. Comme nous l'avons observé, cette stratégie réussit, mais la réforme reste sous la tutelle du ministère sans faire véritablement l'objet de débats publics. La Banque fait ainsi partie des maillons de l'État, tout en gardant son autorité extérieure et supérieure. Dans le cas de l'Égypte, cet acteur externe, avec les normes qu'il véhicule, n'est pas « neutralisé » par une autorité interne et l'interaction de plusieurs acteurs « domestiques ». Au contraire, les nouveaux interlocuteurs formés par la Banque mondiale sont intégrés dans les structures domestiques de pouvoir.

**Deuxième partie.**  
**REFORME ET RECOMPOSITION**

La deuxième partie s'intéresse aux dynamiques de recomposition de la politique de réforme. Une politique sectorielle comme la réforme de l'enseignement supérieur ne génère pas seulement des effets *policy*, mais également des effets *politics*. La *production* d'une politique publique affecte les *procédures* de décision, ce qui à son tour a des conséquences pour la recomposition du jeu politique.

Dans la première partie, nous avons déjà observé que la Banque mondiale contribue à la formation des entrepreneurs de la réforme (cas égyptien). Elle participe ainsi à l'émergence d'un groupe d'acteurs stratégique dans le jeu politique, qui revendique le changement dans un domaine précis et cherche un accès aux institutions. Pour le cas marocain, nous avons constaté un lien entre réforme sociale et réforme politique dans le cadre de la formation du « gouvernement d'alternance » et de la priorité donnée à la réforme éducative. La réforme du système éducation/formation fait partie des dynamiques de recomposition de la fin des années 1990 au Maroc. Enfin, pour les bailleurs de fonds, les réformes de l'enseignement supérieur tendent à s'inscrire non seulement dans une politique de construction des « sociétés de savoir », mais plus largement dans une « politique de démocratisation ». Ils souhaitent contribuer à une amélioration non seulement des conditions de vie mais également de la gestion des biens publics.

Nous nous proposons d'étudier ces aspects par le biais d'une analyse approfondie des processus de décision dans le cas des réformes de l'enseignement supérieur. En Égypte et au Maroc, des commissions et des comités ont été créés pour l'élaboration des programmes de réforme. Ils constituent un laboratoire pour analyser les effets de recomposition de cette politique. Les commissions regroupent de nombreux acteurs, dont des représentants d'ONG, des partis politiques de l'opposition et du secteur privé, favorisant ainsi une certaine ouverture du processus politique. Dans le cadre des réformes sectorielles, les régimes autoritaires ne donnent pas seulement accès aux experts de la communauté internationale, mais également aux acteurs sociaux. Les gouvernants élargissent « l'assiette » de la participation afin d'établir un consensus sur la réforme.

Au-delà de ces processus de pluralisation, on observe également que les commissions sont des lieux de débat et de controverse. Elles sont spécialement créées pour ouvrir un espace

d'expression dans des régimes où le débat reste habituellement verrouillé. Ainsi, les comités et les commissions sont à envisager comme l'expression d'une « acclimatation » des régimes autoritaires aux dispositifs de la « bonne gouvernance ». Cette norme figure comme condition politique dans les manuels de bailleurs de fonds – celui de la Banque mondiale en tête – qui souhaitent que les réformes soient conduites de façon transparente et efficace. L'analyse des commissions et des comités permet donc d'observer les dynamiques de transformation des régimes sous la contrainte de la coopération internationale.

Plus précisément cette partie s'intéresse ainsi aux dynamiques de traduction des recettes internationales. La traduction constitue en effet le pendant du *policy transfer* discuté dans le chapitre II. Il s'agit du troisième prisme par lequel transitent les normes internationales formulées par la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds. C'est le mérite de P. Hassenteufel d'enrichir l'analyse du *policy transfer* avec la notion de « traduction ».

*« Les modèles extérieurs font l'objet d'appropriations, de réinterprétations et de dérivations. Le national et le transnational sont étroitement interdépendants : la diffusion de modèles et de normes est liée non seulement à l'action d'exportateurs, mais aussi à celle d'importateurs, [...] De ce fait, les normes et les outils portés par des acteurs (intermédiaires) transnationaux ne font pas, en général, l'objet d'une simple transposition au niveau des politiques publiques nationales : ils sont au sens littéral et sociologique du terme, 'traduits' nationalement »<sup>351</sup>.*

P. Hassenteufel préfère la notion de traduction – qu'il emprunte à Michel Callon<sup>352</sup> – à celle de « transcodage » proposée par Pierre Lascoumes<sup>353</sup>. Cette dernière est centrée sur le passage d'une norme politique d'un univers scientifique donné vers un autre, pour appréhender le changement des politiques publiques. La notion de traduction permettrait par contre de comprendre le passage des acteurs d'un cadre d'interaction transnational à un cadre d'interaction nationale, tout en prenant en compte la distribution inégale des ressources spécifiques disponibles pour la conversion des recettes internationales.

Ainsi cette partie envisage la politique de réforme et la création des commissions d'un point de vue centré sur l'échelle nationale, mettant par conséquent l'accent sur l'interaction des acteurs et les effets de recomposition de cette politique.

---

<sup>351</sup> HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *art. cit.*

<sup>352</sup> CALLON (Michel), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, 1986, p. 169-208.

<sup>353</sup> LASCOUMES (Pierre), « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-338.

Le premier chapitre décrit le phénomène des commissions dans des régimes autoritaires en transformation. Il s'agit de placer ces institutions *ad hoc* – créées dans le cadre de l'élaboration d'une politique sectorielle – dans un processus de reconfiguration plus globale des régimes. En soulignant l'importance de la conjoncture politique – « l'alternance au Maroc » et la préparation d'une succession héréditaire en Égypte – nous montrerons comment la création de commissions transforme l'architecture institutionnelle dans les deux pays. Dans un deuxième chapitre, nous analyserons la composition du Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus) égyptien et de la Commission spéciale éducation/formation (Cosef) marocaine. Nous montrerons que la sélection dans ces forums est régie par une logique propre à chacun des deux régimes autoritaires. Le troisième chapitre portera sur le débat qui règne au sein de ces institutions et la portée du projet de réforme élaboré.

Les trois chapitres décrivent la marge de manœuvre que s'autorisent les régimes autoritaires afin de s'aligner sur les normes de la « bonne gouvernance ». D'un point de vue d'ensemble, on peut parler des commissions en termes de « renouveau dans la continuité ». Renouveau, car le mode d'élaboration des politiques publiques change : plus de participation, moins de politique, ainsi pourrait-on résumer la *logique de l'expertise* qui est emblématique de ces formes de négociation. Continuité, car la comparaison entre le cas marocain et égyptien démontre que la participation n'est pas ouverte à tout le monde : en effet, la *logique de sélection des interlocuteurs légitimes* est régie par des critères sur lesquels repose la continuité des régimes autoritaires. À des degrés différents, la reproduction de ces régimes est caractérisée par deux phénomènes : la *dépolitisation* et la *dépluralisation*<sup>354</sup>. Ces deux phénomènes sont également présents dans la politique de réforme par commissions. Contrairement à ce que nous promettent les spécialistes du développement – à savoir une démocratisation des régimes à travers une politique de l'aide qui favorise la réorganisation des procédures de décision et de la gestion des biens publics – l'analyse de la composition et de la dynamique de négociation des commissions fait apparaître ces forums comme l'expression d'une *consolidation autoritaire*. Reste à souligner que le cas marocain témoigne, même sous un régime autoritaire, de la possibilité d'un débat en vue d'une gestion plus efficace des biens publics, ou du moins d'un alignement plus poussé sur les normes internationales.

L'importance ainsi accordée aux forums dans l'élaboration des programmes de réforme, avec une partie entièrement dédiée à la politique de commissions, paraîtra sans doute étrange au lecteur qui s'intéresse aux réformes de l'enseignement supérieur. Il convient de souligner qu'à l'heure actuelle, la création de commissions et de comités constitue l'un des aspects principaux de

---

<sup>354</sup> CAMAU (Michel) et GEISSER (Vincent), *Le syndrome autoritaire : politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali, op. cit.*



la politique de réforme. De l'élaboration d'un programme à sa mise en œuvre, d'innombrables comités voient le jour. « Des mots », voilà ce qu'est la réforme, pourrait-on dire en simplifiant les propos d'Alain Roussillon<sup>355</sup> ; « des tables-rondes », ajouterait-on pour rendre compte de cette interminable « mise en réunion » qui semble devenir la condition *sine qua non* de la résolution de chaque problème.

---

<sup>355</sup> ROUSSILLON (Alain) « Temps de la réforme, temps du réformisme », *art. cit.*

## CHAPITRE III.

### La politique de commissions

*« TIME ESSAY THE COMMISSION HISTORY is rich in evidence that men would rather talk than act, and wise governments have furnished them with institutions to accommodate this inclination. The ancient Athenians devised the ecclesia, or popular assembly, which allowed all citizens to speak their thoughts without necessarily getting any action on them. The Senate of Imperial Rome was another forum where words loomed larger than deeds. In the U.S. of today, government has created a worthy successor to those institutions : the commission. In recent years, innumerable national issues have been handed over to commissions of eminent citizens on the assumption that, if they cannot solve a problem, they can at least talk it to death. Presidents, Governors, mayors — all follow what has become a contemporary political maxim : when in doubt, appoint a commission »<sup>356</sup>.*

L'extrait placé en exergue présente un point de vue relativement récurrent sur la politique de commissions. Il souligne que la création d'une commission *ad hoc* n'est qu'un acte résultant de l'embarras des gouvernants. Confronté au défi de la réforme – qu'il s'agisse, dans la perspective démocratique, d'une amélioration des conditions sociales et économiques de la population, ou, dans la perspective autoritaire, d'un maintien du pouvoir – le responsable politique manque souvent d'idées et d'inspiration. Il fait ainsi appel à des experts qui, souvent, discutent le problème « jusqu'à sa mort » (« *talk it to death* »).

Ces dernières années, la création de commissions et comités a été une pratique courante des régimes autoritaires et démocratiques. De la réforme des systèmes universitaires à la dérégulation du marché de travail, les gouvernants font appel à des spécialistes pour élaborer des programmes de réforme. Dans le cas des réformes considérées comme « sensibles », l'administration publique et ses instances de planification ne sont plus le centre de la politique. Les grandes lignes de la régulation sont élaborées par des commissions – qui portent souvent les noms de leurs présidents : les réformes du marché de travail de la commission « Hartz » en Allemagne ou le rapport de la commission « Stasi » sur la laïcité en France agitent le débat public et orientent l'action publique.

---

<sup>356</sup> TIME Magazine, « The commission : how to create a blue-chip consensus ? », 19 janvier 1970, disponible sur : <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,878653-1,00.html>, dernier accès : 11 avril 2007.

Au Maroc et en Égypte de nombreuses réformes, comme la réforme du statut personnel (la *mudâwana*), ont également été élaborées par des cercles restreints. En outre, les gouvernements ont créé des commissions et des conseils pour attirer l'attention du public sur des domaines sensibles comme les politiques des droits de l'homme, de genre ou de modernisation économique. Dans la littérature qui traite de l'autoritarisme dans le monde arabe, on voit ainsi des instruments de *window dressing*<sup>357</sup> : une « vitrine » de l'action publique de régimes considérés comme peu soucieux de faire participer les citoyens à la définition d'une allocation efficace des biens publics. « Vitrine » également car ces commissions des droits de l'homme, de la femme ou de la réforme éducative sont seulement créées pour contenter une communauté internationale qui attend des États qu'ils gèrent tel ou tel dossier considéré comme un « bien public international ».

Certes, l'efficacité d'une commission ou d'un conseil est souvent médiocre. Les conseils de droits de l'homme et les commissions de réforme produisent de nombreux rapports, sans nécessairement générer d'effets tangibles. Mais le recours au terme « vitrine » présuppose que l'action politique produit des résultats appréciables, qu'elle tend à une amélioration des conditions de vie et à une démocratisation. Cette manière d'appréhender les politiques publiques traite la recomposition du jeu politique comme un effet secondaire – si elle en tient compte. Dès lors que l'on sait que l'action publique est largement improvisée, il convient de se détourner de cette vision positiviste.

Comme l'écrit Paul Veyne, « *Dans la mesure où la politique n'est pas une chose, n'a pas de contenu, tout peut devenir politique* »<sup>358</sup>. Il y a politique à partir du moment où la conception du bien collectif fait débat : « *En ce premier sens, la politique n'est rien : il n'existe que des intérêts devenus publics ou encore des intérêts que nous déclarons 'politisés' si nous blâmons leurs prise en charge par le groupe et son appareil* »<sup>359</sup>. Le politicien se livre à l'évergétisme, s'emploie à « faire du bien » dans tous les domaines. Mais pour cela, il a besoin d'instruments et d'hommes, du discours et du débat. Il lui faut de l'argent, des experts et des commissions. La politique de commissions – souvent envisagée comme la façade de la politique, car la discussion remplace l'action – devient alors un instrument crucial, les commissions étant des lieux de production de débats et, par conséquent, de politique.

Les commissions rassemblent des individus pour initier des débats, mais également pour redéfinir les frontières de la participation, pour intégrer et exclure. Elles sont des lieux de

---

<sup>357</sup> ALBRECHT (Holger) et SCHLUMBERGER (Oliver), « 'Waiting for Godot' : Regime Change without Democratization in the Middle East », *art. cit.*

<sup>358</sup> VEYNE (Paul), *Le pain et le cirque : sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Seuil, 1976 (p. 687).

<sup>359</sup> *Ibid.* (p. 688).

recomposition. Plus que cela, les avis, concertations et consensus (ou encore les délibérations) dont ces forums sont le théâtre, se présentent comme des moyens d'acclimatation à la « bonne gouvernance », condition politique figurant dans les manuels de prêt. Le *workshop* (atelier) et les commissions sont devenus les principaux instruments d'une coopération internationale fondée sur la formation (*le training*), l'apprentissage (*learning*) et la multiplication des intervenants. En ce sens, il est évident que la création des commissions a valeur de vitrine, mais plus que cela, elle est un moyen d'échange avec la communauté internationale, d'ajustement du processus de décision, dans le but d'acquiescer financement et reconnaissance.

À partir de cette vision instrumentale de l'action publique, nous appréhenderons le phénomène de la politique de commissions au carrefour de deux processus : l'élaboration de programmes de réforme de l'enseignement supérieur *et* la recomposition du jeu politique. Nous commencerons par une présentation de la Commission spéciale éducation/formation (Cosef), créée par le roi Hassan II en avril 1999, et du Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus), créé par le ministre de l'Enseignement supérieur égyptien, Moufid Shehab, en 1998. Ces deux instances sont chargées de l'élaboration d'un programme de réforme, mais plus que cela, elles sont les vitrines d'une recomposition politique, créées alors que les régimes politiques des deux pays connaissent une profonde transformation. La Cosef intervient peu après la formation du « gouvernement d'alternance » qui bouleverse le paysage politique marocain. La réforme de l'enseignement supérieur en Égypte s'effectue, dans son ensemble, au moment où l'Égypte est confrontée au problème de la succession du chef de l'État.

Établir un lien entre la création de commissions pour la réforme de l'enseignement supérieur et les transformations politiques en cours suppose que l'on s'interroge sur les caractéristiques institutionnelles de ces instances, à savoir leur caractère *ad hoc*, leur mandat et leurs relations avec les institutions du pouvoir exécutif et législatif. Cette analyse permet de contextualiser le point de vue de la Banque mondiale – le principal commanditaire externe de la réforme de l'enseignement supérieur dans les deux pays – qui présente ces instances comme des exemples probants d'une « bonne gouvernance ». Car avant tout, ces instances traduisent un autre moyen de faire de la politique. Même si elles relèvent d'une pratique récurrente, elles permettent, suivant telle ou telle conjoncture, d'extraire la politique du cadre constitutionnel et de renforcer le principal centre de pouvoir.

Dans le cadre de notre mémoire de DEA, nous avons montré que la réforme de l'enseignement au Maroc ne se limite pas à une mise à niveau du secteur éducatif, mais qu'elle s'inscrit dans un processus de « mise à niveau » de la politique. Cette mise à niveau s'effectue sous

couvert de créations de commissions et de nouveaux mécanismes de régulation, telles que la participation et la concertation avec des acteurs politiques habituellement exclus du processus politique. La politique de commissions permet de stabiliser le système politique dans une phase de transformation. En reprenant l'hypothèse principale de ce mémoire – une réforme politique à travers une réforme sociale – nous présenterons d'abord le cas marocain avant d'aborder celui de l'Égypte.

## Section 1. Les commissions et leurs contextes politiques

### *1. La Cosef, le « gouvernement d'alternance » et les politiques sociales à l'heure de la succession au Maroc*

*« C'était lors d'une journée printanière de l'année 1999. Autour du roi Hassan II, rongé par cette maladie qui va l'emporter quelques mois plus tard, une poignée de ministres, dont le Premier ministre, le socialiste Abderrahmane Youssoufi, écoute religieusement le chef de l'État. Il y avait le ministre de l'Éducation nationale de l'époque, Ismaïl Alaoui, le ministre délégué à l'Enseignement secondaire, Abdallah Saâf, celui de l'Enseignement supérieur, M. Zerouali, et le ministre de l'Emploi, Khalid Alioua. Le roi Hassan II venait de mettre en place la Cosef (Commission spéciale pour l'éducation et la formation), pilotée par l'un de ses conseillers, Meziane Belfkih. Elle est chargée de réformer l'enseignement et l'éducation. (...) Le Roi Hassan II s'adresse à ses ministres et leur dit : "Je viens d'installer cette commission, et à sa tête M. Belfkih. Elle est chargée de mener les réformes de l'enseignement. Est-ce que vous êtes d'accord ?". Pas de réponse »<sup>360</sup>.*

Selon ce récit, la réforme du système éducatif au Maroc débute par une décision unilatérale : le roi Hassan II installe, en 1999, la Commission spéciale éducation/formation (Cosef). Sans concertation avec le gouvernement, il charge son conseiller Abdelaziz Meziane Belfkih de former une commission de taille restreinte qui se composera de trente-trois membres représentant les partis politiques de la formation gouvernementale et de l'opposition, les syndicats professionnels, le patronat, et les organisations non-gouvernementales.

La Cosef, initiée solennellement par le roi, devait ainsi aboutir à la concertation la plus large autour de la future politique éducative. Dotée d'un budget non chiffré, directement prélevé sur la dotation royale, la Commission tient des rencontres pendant quatre mois derrière les portes closes d'une villa du quartier Riad<sup>361</sup>, à une vingtaine de kilomètres du centre de la capitale.

---

<sup>360</sup> *Le Journal Hebdomadaire*, n° 154, 3-9 avril 2004, disponible sur : [http://www.lejournal-hebdo.com/article.php3?id\\_article=763](http://www.lejournal-hebdo.com/article.php3?id_article=763), dernier accès : 10 février 2007.

<sup>361</sup> Le quartier *Hay Riad* est un endroit où sont situées plusieurs « nouvelles institutions » de l'administration marocaine, dont le Conseil supérieur de l'enseignement, fondé en 2006.

Assistée d'une équipe technique de dix-huit membres et d'un groupe d'appui scientifique de six membres<sup>362</sup>, directement rattachés à sa présidence, la Commission travaille à un rythme accéléré. Elle tient trente sessions plénières entre avril et juillet 1999 et organise des auditions avec les « opérateurs et partenaires du secteur éducatif ». Ses membres visitent les écoles, les instituts de formation supérieure et les universités marocaines. Ils se basent, pour l'analyse des défis de la réforme, sur des sondages d'opinion et des analyses de presse. Pour élaborer le programme de réforme, la Cosef s'appuie sur de nombreuses études nationales et internationales et met à contribution un réseau de quarante-neuf experts nationaux<sup>363</sup>. Enfin, ses membres se rendent dans quatorze pays différents afin d'étudier les expériences de réforme à l'étranger.

Au terme de trois mois d'études et de négociations, la Cosef présente un programme de réforme pour le système éducatif marocain. Le résultat des travaux consiste en plus de 2 000 pages : sondages, études de presse, rapports de consultations des opérateurs du système éducatif et programme de réforme. Au cœur de cet ensemble de documents publiés en 2000 figure la Charte nationale éducation/formation. Celle-ci esquisse les orientations principales de la politique éducative (« *fondements* ») et les défis de la réforme (« *leviers de changements* »)<sup>364</sup>, représentant le « livre blanc » de l'action publique à mener dans ce secteur de 2000 à 2010.

La création de cette commission royale est ainsi présentée comme l'inauguration, le moment fondateur d'une « *décennie dédiée à la réforme du système d'éducation et de formation* »<sup>365</sup>. De nombreuses tentatives de réforme ont précédé la création de la Cosef ; de nombreux rapports et programmes – sur lesquels la Cosef s'est appuyée – ont été préparés. Pourtant, ce sont ses travaux qui sont mis en avant, célébrés comme « *le premier programme de réforme globale depuis l'Indépendance* ». La Charte nationale éducation/formation se veut l'apogée d'un processus de concertation sur la politique éducative qui a démarré avec la Haute Commission de l'enseignement de 1957 en passant par la doctrine Benhima (1966)<sup>366</sup> et les deux colloques d'Ifrane (1970 et 1980)<sup>367</sup>.

---

<sup>362</sup> Cf. la liste des équipes technique et scientifique rattachées à la présidence de la Cosef en annexe.

<sup>363</sup> La liste du réseau d'experts de la Cosef figure en annexe.

<sup>364</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION, « La Charte nationale éducation/formation », *doc. cit.*

<sup>365</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION, « Réforme du système d'éducation et de formation 1999-2004 : bilan d'étape et conditions d'une relance », Rabat, Royaume du Maroc, 2004.

<sup>366</sup> La doctrine Benhima, élaborée par le ministre de l'Éducation nationale Mohamed Benhima en 1966, préconisait une révision de la politique éducative conduite depuis l'Indépendance. Elle proposait une limitation d'accès à tous les niveaux, la formation de cadres et un retour au bilinguisme pour améliorer la qualité de l'enseignement : LAMRINI (Ahmed), « Systèmes éducatifs, savoir, technologies et innovation », *Rapport : 50 ans de développement humain, perspectives 2025*, Rabat, Royaume du Maroc (ed.), 2006.

<sup>367</sup> Le premier colloque d'Ifrane s'est tenu en 1970, le deuxième en 1980. Les deux colloques réunirent le roi et son gouvernement avec des représentants du Mouvement national pour aborder le

Cet historique de la création de la Cosef ne souligne pas seulement son importance dans l'élaboration d'un projet de réforme, il montre aussi les enjeux politiques liés à la création de cette commission. En effet, le débat sur la réforme de l'enseignement n'est pas nouveau. À plusieurs reprises, le roi a tenté de rallier les partis politiques issus du Mouvement national à sa propre politique. Mais jamais auparavant ces tentatives pour mettre un terme au conflit n'ont été aussi systématisées, avec la participation des représentants de tous les partis politiques et de la « société civile », l'organisation d'auditions des opérateurs du système éducatif et le recours à l'expertise.

Comme nous l'avons déjà exposé dans les chapitres précédents, les partis politiques du Mouvement national se sont longtemps opposés à la politique éducative des « gouvernements technocrates » mise en place par le roi. Comme ces partis disposent d'un certain contrôle sur le secteur grâce aux différents syndicats qui leur sont proches, la configuration politique habituelle – c'est-à-dire un gouvernement composé par des technocrates – a été considérée comme responsable du blocage de la politique éducative. La négociation d'un « gouvernement d'alternance », installé en 1998, constituait une nouvelle opportunité pour régler le conflit sur la politique éducative entre les partis du Mouvement national et le Palais.

Dans le contexte de l'alternance, les travaux de la Commission sont célébrés comme une réussite, non seulement par son résultat, l'élaboration de la Charte, mais aussi pour sa méthodologie. Selon les sources mêmes de la Cosef, celle-ci se veut un « *retour aux institutions* », politique initiée par le roi dans les années 1970, quand les partis issus du Mouvement national le rejoignent dans « *l'unanimité nationale et la mobilisation autour de la défense de l'intégrité territoriale du Royaume* » après l'occupation du Sahara occidental en 1975. La Commission entend également rendre compte de « *l'émergence de la société civile* », qui a « *bousculé le monopole exercé par les pouvoirs publics et les partis politiques sur des dossiers de nature sociale et économique* » dans les années 1990. Elle se veut enfin une « *commission consensuelle* » qui « *fait suite à ce long processus qui a débouché sur un nouvel environnement politique, social et économique* »<sup>368</sup>.

Cet enthousiasme de réforme ne relève pas seulement du simple discours. La création de la Cosef se situe effectivement au carrefour de deux processus : d'une part, elle est créée pour élaborer un programme de politique publique et résoudre le conflit sur la conception de la politique éducative ; d'autre part, l'enjeu de sa création va au-delà de l'élaboration d'un programme de réforme : elle s'inscrit dans la logique même de cette « alternance » qui ne vise pas

---

développement de la politique éducative. Pour la présentation du processus en ces termes cf. par exemple : COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION, « La Charte de l'éducation et de la formation dans la presse nationale (1999-2000) : essai d'analyse », à consulter sur : <http://www.Cosef.ac.ma/demarrage/home.html>, dernier accès : 1<sup>er</sup> juillet 2007.

<sup>368</sup> *Ibid.* Toutes les citations sont tirées de cette « analyse de presse » compilée par l'équipe de la Cosef.

une véritable alternance de gouvernement, mais une nouvelle division du travail entre le Palais et les partis politiques.

En ce qui concerne la réforme éducative, la création du « gouvernement d'alternance » facilite le rapprochement entre le Palais et les partis, dans un domaine où chacun d'eux revendique une certaine souveraineté d'opinion et de conception. Mais avec la création d'une commission royale, le roi souligne surtout qu'il ne se bornera pas seulement à décider de la composition du gouvernement, mais qu'il demeurera l'initiateur principal des réformes : la marge de manœuvre du gouvernement sera donc limitée par la tutelle royale. Au sein de la Commission, créée par le roi, les représentants des partis politiques siégeant au gouvernement se retrouvent sur un pied d'égalité avec ceux des partis proches du Palais, du parti de tendance islamiste et de la société civile<sup>369</sup>. Les orientations de la politique éducative sont ainsi définies par un forum royal mais non-gouvernemental, qui est censé représenter la société politique dans son ensemble.

De ce fait, la Cosef est, à un double égard, « une politique transitionnelle ». D'une part elle s'inscrit dans une finalisation du processus « d'alternance » qui durera pendant toutes les années 1990. Ce processus comprend à la fois deux amendements constitutionnels et l'organisation d'élections libres<sup>370</sup>, ainsi que la gestion d'un certain nombre de dossiers sociaux – de la création du Conseil national de la jeunesse et de l'avenir, en passant par la campagne d'assainissement<sup>371</sup>, jusqu'à la création de la Cosef. Ces différentes actions tendent au rapprochement entre le Palais et les partis politiques du Mouvement national, tout en préservant la suprématie royale. D'autre part, la Cosef se situe à la charnière des règnes d'Hassan II et de Mohammed VI. La Charte, signée par ses membres quelques semaines avant la mort du roi Hassan II en juillet 1999, n'a reçu l'approbation royale qu'avec le nouveau règne. Pour Mohammed VI, elle était une opportunité pour souligner son orientation sociale et légaliste, affichée dès son discours d'intronisation. Ainsi la Charte donnait au roi l'occasion de se doter d'une nouvelle légitimité, mais l'adoption de ce programme de réforme signifiait également une « gestion fidèle » de l'héritage de son père.

Si on envisage la politique de succession comme un ensemble d'arrangements institutionnels pour garantir la continuité du régime<sup>372</sup>, la Cosef ne pourrait-elle pas être considérée comme l'un

---

<sup>369</sup> Pour les détails cf. le chapitre IV.

<sup>370</sup> Cf. EL MOSSADEQ (Rkia), *Les labyrinthes de l'alternance : ruptures ou continuité*, Casablanca (sans éditeur), 1998 ; *La réforme constitutionnelle & les illusions consensuelles*, Casablanca (sans éditeur), 1998.

<sup>371</sup> LAURENT (Michel) et DENOEU (Guilain), « Campagne d'assainissement au Maroc : immunisation du politique et contamination de la justice », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 154, oct.-déc. 1996, p. 125-135.

<sup>372</sup> Les véritables dynamiques d'une succession restent relativement peu étudiées. Le dossier spécial de la revue *Monde arabe Maghreb-Machrek* (n° 173, juil.-sept. 2001) a réuni quelques pistes de réflexion. Philippe DROZ VINCENT, qui examine l'accès au pouvoir de Bachar Al Assad en Syrie, part du constat que la



de ces arrangements ? Dans un domaine précis et à travers la médiatisation d'un problème public, cette institution *ad hoc* ne (re-)définissait-elle pas les règles du jeu entre différents acteurs politiques ? Si la Cosef était un moyen pour régir la répartition de travail dans la définition d'une politique sectorielle, le palais en a davantage fait usage dans une perspective d'ajustement de la scène politique marocaine.

## **2. Le Cnaeus et la question d'une éventuelle succession héréditaire en Égypte**

Le Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus), créé par le ministre Moufid Shehab, ne se situe pas *a priori* dans un même type de conjoncture que la Cosef au Maroc. Faisant suite aux recommandations de la Banque mondiale, ce comité semble davantage s'inscrire dans une logique politique purement sectorielle. L'objectif initial était « *le monitoring et la supervision du processus de la mise en œuvre* »<sup>373</sup> d'une réforme en cours de préparation avec le soutien de la Banque mondiale.

Comme la Cosef, le Cnaeus s'appuie sur des études pour élaborer un projet de réforme globale. Il est composé de différents représentants du secteur universitaire pour parvenir à un « consensus national » autour de la réforme de l'enseignement supérieur. Créé par le ministre, le projet recevra l'aval du chef d'État lors de la Conférence nationale. De même que l'élaboration du programme s'inscrivait dans un projet global, avec les réformes successives des enseignements primaire, secondaire et supérieur, le Cnaeus avait pour but *de faire de la réforme « une routine »* ; cependant, la mise en place du Comité n'était pas sans enjeux politiques.

M. Shehab était contraint de mettre en place les structures réclamées par la Banque mondiale pour s'assurer son soutien. Cette dernière avait déjà accordé un crédit pour la réforme des enseignements primaire et secondaire ; les travaux du Comité ont été financés par un don du gouvernement japonais, encadré par la Banque en vue de fonder le projet de réforme sur un consensus des *stakeholders* du champ universitaire.

---

succession est le moment le moins institutionnalisé pour les régimes arabes, et un moment de « mise à nu » du régime. DROZ VINCENT (Philippe), « Syrie : 'la nouvelle génération' au pouvoir », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 173, juil.-sept. 2001, p. 14-38. Abdallah MLIH observe pour le Maroc une « *reproduction de certaines pratiques s'inscrivant dans l'histoire de la longue durée* ». La politique au Maroc depuis « l'alternance » se caractérise ainsi d'un côté par son orientation légaliste, et de l'autre par l'élargissement du consensus politique. MLIH (Abdallah), « Le champ politique marocain entre tentatives de réformes et conservatisme », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 173, juil.-sept. 2001, p. 4-13.

<sup>373</sup> SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), « Report on University & Higher Education Development Policies for the Forthcoming Period », in SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES *Higher Education Enhancement Program, International Symposium, Monographs, doc. cit.*, p. 138-154.

Par ailleurs, pour le ministre de l'Enseignement supérieur, en poste seulement depuis 1998, la création du Comité représentait l'occasion de constituer un réseau de soutien au sein de l'université pour la mise en œuvre de la réforme. Tout en assumant ses responsabilités sectorielles, il devait répondre à la demande présidentielle d'ériger cette réforme en une priorité nationale. Au cours des années 1990, le Président Hosni Moubarak avait esquissé les grandes lignes d'une réforme de l'enseignement<sup>374</sup> prise en main par les ministres. Comme le note Iliya Harik, en Égypte, les différents ministres disposent d'une marge de manœuvre considérable dans le domaine des politiques publiques. Cependant, il est attendu de ceux-ci qu'ils « entendent » la position du Président, sans quoi leur mandat risque d'être écourté<sup>375</sup>. La création du Comité se présente ainsi sous une double contrainte politique pour le ministre : se conformer aux demandes du chef d'État et obtenir un financement de la Banque mondiale pour la réforme.

L'enjeu politique de la succession, si important au Maroc, n'apparaît en Égypte qu'après la clôture des travaux du Cnaeus. Cependant, la politique de commissions en Égypte demande beaucoup de temps car elle ne se réduit pas à un seul comité. Le Cnaeus constitue seulement une première étape dans l'élaboration du programme. Les travaux de ce comité ont été présentés à une Conférence nationale qui a adopté le plan d'action en février 2000. Contrairement au cas marocain, les conclusions de cette conférence ne sont pas traduites en texte de loi, ni n'ont été rapidement appliquées par le ministère. Comme nous l'avons déjà évoqué, le lancement du projet a très vite rencontré des limites. C'est uniquement en 2002, avec l'octroi d'un crédit de la Banque mondiale, que le programme a été relancé. À cette occasion, la réforme a suscité un regain d'intérêt au sein du ministère – qui a été à l'initiative de la création du Cnaeus – ainsi qu'au sein du Parti national démocrate.

En effet, une fois accordé le financement de la Banque, une véritable compétition au sujet de la paternité de la réforme de l'enseignement supérieur s'est engagée. Quand le PND décide en 2002 de créer le secrétariat politique (*Policy Secretariat – amânat as-siyâsa*), la réforme de l'enseignement supérieur suscite le débat. Hossam Badrawi, le président du Comité éducation et recherche scientifique au sein de la Chambre basse du parlement est chargé par Gamal Moubarak de constituer et présider un Comité éducation (*lajnat at-ta'lim*) au sein du secrétariat. Connu pour ses relations difficiles avec le ministre de l'Enseignement supérieur, Moufid Shehab, il investit rapidement le réseau constitué par ce dernier et la Banque mondiale. Deux ans plus tard, il se

---

<sup>374</sup> MINISTRY OF EDUCATION (EGYPT), *Implementing Egypt's Educational Reform Strategy*, Cairo, 1996.

<sup>375</sup> « Ministers and experts are expected to understand the president's position, if they are to survive ». Cf. HARIK (Iliya), *Economic policy reform in Egypt*, *op. cit.*

positionne comme nouveau centre de gravité de la réforme. Lors du premier Congrès annuel du PND en 2002, H. Badrawi présente des documents de travail sur la réforme du système éducatif, d'abord en arabe, puis en anglais, afin de donner une visibilité internationale à cette nouvelle démarche<sup>376</sup>. Le programme HEEP est ainsi recyclé par le PND pour doter le parti – et surtout le prétendant à la succession, Gamal Moubarak – d'une légitimité en matière de politique sociale. Cette réforme, mise en avant dans le programme de modernisation de Gamal Moubarak, en devient une composante essentielle avec la réforme du système de santé. Il est difficile d'évaluer le degré de popularité de la stratégie du PND. Force est de constater que la création du Comité de Hossam Badrawi au sein du parti permet de rallier de nombreux représentants du monde universitaire au PND et au cercle de Gamal Moubarak, ceci ayant eu le mérite de sensibiliser une partie de la population à son action.

Contrairement au Maroc, on assiste en Égypte à une multiplication des structures de décision, une véritable « commissionite ». Tandis que le HEEP est lancé au sein du ministère par une unité spécialement créée à cet effet – la *Project Management Unit* (PMU) – une nouvelle polémique sur la réforme de l'enseignement éclate, rappelant les enjeux politiques inhérents à cette réforme, parmi lesquels figure vraisemblablement la préparation à une succession héréditaire.

Le contexte des réformes en Égypte et au Maroc est ainsi comparable : les créations des commissions et comités qui les portent s'inscrivent lors d'une passation de pouvoir, à la différence près que la succession héréditaire en Égypte reste une simple hypothèse, alors qu'au Maroc la succession s'achève au moment de l'adoption du programme de réforme. La Cosef a été créée par Hassan II six mois avant son décès et l'arrivée au pouvoir de Mohammed VI, mais après la négociation d'un « gouvernement d'alternance ». En Égypte, nous observons une appropriation du programme de réforme par le parti au pouvoir à un moment où de nombreux mécanismes d'ajustement sont mis en place, indiquant une succession héréditaire imminente<sup>377</sup>. De ce point de vue, la politique de réforme au Maroc peut être envisagée comme la finalisation d'une transformation politique, lorsqu'en Égypte il s'agit encore des préparatifs.

Afin de neutraliser dans un premier temps la variable de la succession et de réinscrire le phénomène de commissions dans un contexte post- et pré-succession, il convient d'explicitier les caractéristiques de la politique de commissions. Malgré leurs contextes nationaux différents, les processus de préparation de la réforme ont été tous deux appréciés par la Banque mondiale

---

<sup>376</sup> PARTI NATIONAL DEMOCRATE (ÉGYPTE), *fiker jadid : at-ta'lim* (nouvelle pensée, l'éducation), Le Caire, septembre 2002.

<sup>377</sup> Nous avons élaboré cette hypothèse dans : KOHSTALL (Florian), « Policy transfer, social reforms and the dynamics of dynastic succession in Egypt », communication présentée au *Annual Meeting of the Middle East Studies Association (Mesa)*, Boston, le 19 novembre 2006.

comme des exemples de « bonne gouvernance ». Cette appréciation est questionnable si on considère que sur le plan de la politique interne, la création des commissions s'inscrit pleinement dans la conjoncture de la succession. Si la politique de commissions risque de favoriser un transfert héréditaire du pouvoir, ceci sera diamétralement opposé à la politique de démocratisation promue par la Banque mondiale.

## Section 2. Commissions ici et ailleurs

### 1. Le point de vue de la Banque mondiale

Parmi les différentes recettes du *policy transfer* évoqué dans le chapitre précédent figurait aussi celle de « l'approche participative ». Revenons ainsi brièvement sur l'évaluation de la Cosef et du Cnaeus par la communauté internationale.

Le Comité égyptien a été créé par le ministre Moufid Shehab afin de favoriser une approche participative pour une mise œuvre transparente et efficace de la réforme. À son tour, la Banque mondiale a valorisé ce processus de concertation comme hautement participatif et consensuel. Dans le document d'appréciation du programme HEEP, on peut lire dans la partie relative aux facteurs sociaux :

*« 6.2 Participatory Approach : how are key stakeholders participating in the project ?*

*The Government has ensured that the preparation of the higher education reform initiative has been a highly participatory process. Indeed, the degree of consultation and participation elicited is unprecedented. The consultative process spanned more than 18 months, involved a wide array of stakeholders in a series of consultative forums and working committees, and culminated in a National Conference in February 2000, attended by 1,200 participants. The Mobe [Ministry of Higher Education] convened the National Conference, which resulted in consensus being achieved around a Declaration for change. The Declaration was endorsed by both the President and the Prime Minister. A Framework for Action, identifying 25 specific reform initiatives to be pursued, was issued»<sup>378</sup>.*

La Banque a approuvé le processus d'élaboration du programme par le canal du Comité national, modalité conforme à « l'approche participative » qui figure comme condition politique de la Banque pour l'attribution de prêts.

Le Maroc a suivi une voie comparable pour l'élaboration de la Charte nationale éducation/formation. Mais contrairement au Comité national égyptien, la création de la Cosef ne

---

<sup>378</sup> THE WORLD BANK, *Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of US\$ 50 million to the Arab Republic of Egypt for a Higher Education Enhancement Program*, doc. cit. (p. 24).

s'inscrit pas dans le cadre des négociations d'un prêt avec la Banque mondiale. Elle apparaît comme un apprentissage indirect des normes de la communauté internationale, qui en retour la valorise. Un *policy paper* de l'Unesco la mentionne, parmi d'autres, comme un exemple de *best practice* :

*« The recent reform of the education and training system in Morocco marks a break with past reforms both methodologically and in terms of the topics addressed. It is the outcome of intense debate and national consensus regarding the aims, approach and components of the system and of the management of available resources. The purpose of the reform project is to put in place mechanisms for coordination between State and non-State authorities concerned by the activity of the system, to improve quality, in particular through continuing training and motivation of personnel and, lastly, to involve society as a whole within the framework of a responsible and lasting partnership. The principle of participation is at the basis of regionalization »<sup>379</sup>.*

Le Cnaeus et la Cosef se présentent ainsi comme des institutions qui composent avec les règles de la « bonne gouvernance ». Elles sont, du moins en partie, la traduction de « l'approche participative » promue par la Banque pour garantir une mise en œuvre efficace et transparente des programmes de réforme.

Comme cela a déjà été dit, la Banque accorde, depuis la fin des années 1990, une attention particulière aux processus d'élaboration des réformes sectorielles, souhaitant pleinement intégrer les gouvernants et les acteurs sociaux dans sa politique de prêts. Ainsi, elle encourage les dirigeants – qui sont traditionnellement ses principaux interlocuteurs – à faire appel au public concerné par les réformes. Plutôt que de négocier exclusivement avec les gouvernements, elle désire entrer en contact direct avec la « société civile ». De plus, elle courtise le secteur privé afin qu'il contribue au financement des réformes et en décharge l'État.

On peut s'interroger sur la manière dont la Banque évalue et apprécie la création de la Cosef et du Cnaeus. Quels sont ses critères, déclarés et implicites ? Enfin, quelle est la valeur même des documents qui présentent ces instances comme les exemples probants d'une « bonne gouvernance » ? La Banque, en tant qu'institution de développement, voit « l'approche participative » et la « bonne gouvernance » avant tout comme des moyens de développement efficaces et transparents, ce qui ne l'empêche pas de promouvoir ce principe au sein d'une politique plus globale de démocratisation. Ni la Banque mondiale ni l'Unesco ne donnent, dans leur évaluation, d'exemples de démocratisation : il est question de participation, de consultation et de consensus. Néanmoins ces critères, plus souples, se prêteront à une « montée en généralité »<sup>380</sup>

---

<sup>379</sup> UNESCO, *Decentralization in Education : National Policies and Practices*, (Education Policies and Strategies 7), Paris, 2005 (p. 37).

<sup>380</sup> Par « montée en généralité » on entend communément le processus d'insertion d'un argumentaire basé sur l'intérêt particulier dans un argumentaire basé sur l'intérêt général. Pour une illustration cf.

sur la performance démocratique<sup>381</sup>.

Si la création des commissions et des comités n'est pas une pratique nouvelle dans les contextes égyptien et marocain, elle participe, dans le cadre d'une coopération dense, à un *échange élargi* entre bailleurs de fonds internationaux et pays « clients ». Ainsi, l'Égypte et le Maroc ajustent leur processus de décision pour être évalués par la Banque en tant que « bons élèves » de la « bonne gouvernance ». Dans la conjoncture des préparatifs d'une succession, la création de commissions est une politique qui vise à conforter à la fois les groupes de pression externes et internes.

## **2. Les travaux sur les commissions d'études nationales aux États-Unis**

Le discours de la Banque mondiale sur la « bonne gouvernance » et « l'approche participative » s'inscrit dans la perspective d'un aménagement d'un système démocratique plus efficace. Au regard de la contradiction entre la promotion universelle de la démocratie et la crise de légitimité de ce modèle – souvent associée à son incapacité en termes de réforme – les hérauts de la « démocratie participative » présentent la négociation des politiques publiques comme issue de crise. Ils mettent en avant l'accès du citoyen aux forums des politiques publiques. Quelques études plus « agnostiques », portant strictement sur les commissions, s'attachent aux caractéristiques institutionnelles de ces forums pour éclairer leurs « fonctions ». D'abord largement animée par une perspective fonctionnaliste, la recherche sur la politique de commissions s'est plus récemment dirigée vers une appréhension synchronique des rapports *policy/politics*.

### **a) Un moyen de mise sur agenda**

Hormis quelques publications récentes, il faut revenir aux années 1970 pour trouver des

---

LOLIVE (Jacques), « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, vol. 10, n° 39, 1997, p. 109-130. Nous faisons ici appel à ce terme pour rappeler que la démocratisation des régimes autoritaires est d'ordre général tandis que le développement des politiques publiques relève d'ordres particuliers.

<sup>381</sup> C'est en partie « la faute » des scientifiques qui font un amalgame entre « bonne gouvernance » et « démocratisation », par exemple : SANTISO (Carlos), « International Cooperation for democracy and good governance : moving towards a second generation », *art. cit.* Quelques organisations de développement défendent le point de vue selon lequel l'emploi du terme « bonne gouvernance » comme condition politique est préférable à celui de « démocratisation », en le considérant moins chargé d'un historique normatif occidental : NOLTING (Armin K.), *Förderung von Good Governance in arabischen Staaten*, Eschborn, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2005.

ouvrages traitant des commissions<sup>382</sup>. À cette époque, un grand débat s'est développé autour du « gouvernement par commissions » aux États-Unis. Dans un article fondateur<sup>383</sup>, Daniel Bell s'interrogeait sur l'écart entre l'ampleur du travail de la *National Commission on Technology Automation and Economic Progress* – dont il était membre – et la réception du rapport par la Maison Blanche. Créée par le Congrès et nommée par le Président L. B. Johnson en 1964, cette commission avait pour objectif d'étudier les effets des transformations technologiques et économiques sur la production et l'emploi. Au vu de sa composition, elle était désignée sous le terme *blue-ribbon commission* (« commission de premier ordre »). Mais malgré la qualité de ses membres et la teneur de ses travaux, le Président s'intéressa peu aux conclusions du rapport final.

Le paradoxe de la performance – dépense et effort de travail élevés d'un côté, faible effet sur les politiques publiques de l'autre – reste jusqu'à aujourd'hui l'énigme de la recherche sur les commissions. Daniel Bell propose une première ébauche de résolution de ce paradoxe<sup>384</sup> :

- L'objectif de ces institutions est d'abord évaluatif. Les commissions révèlent la teneur d'un problème public (*fact-finding*). Elles s'inscrivent dans un souci d'identification de problèmes dans des termes quasi scientifiques.
- Les commissions peuvent attirer l'attention du public sur un problème politique, économique ou social. Elles servent ainsi principalement d'instrument de mise sur agenda.
- Les commissions émettent des recommandations pour les décideurs de l'action publique, mais ces derniers ne sont pas contraints par leurs propositions.

Étape du stade heuristique<sup>385</sup> de l'élaboration des politiques publiques, l'instauration d'une commission comprend à la fois le moment de la mise sur agenda et celui de la décision. Cependant il ne s'agit guère d'un état de décision définitive. Les commissions sont un appui à la décision, mais n'en sont pas un organe. La « fonction » de mise sur agenda d'un problème public reste ainsi le principal objectif de la création d'une commission.

## ***b) Mobilisation et pacification***

Comme D. Bell, un grand nombre d'auteurs se montrent relativement sceptiques à l'égard de

---

<sup>382</sup> Ce n'est, à notre connaissance, que tout récemment que la politique de commissions figure de nouveau dans les analyses, notamment sous l'angle de la « démocratie participative ». Cf. notamment : GAUDIN (Jean-Pierre), *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007 ; REVEL (M.), BLATRIX (C.) BLONDIAUX (L.), FOURNIAU (J.-M.), HÉRIARD DUBREUIL (B.) et LEFEBVRE (R.) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, 2007.

<sup>383</sup> BELL (Daniel), « Government by Commission », *art.cit.*

<sup>384</sup> *Ibid.*

<sup>385</sup> JONES (Charles O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, *op. cit.*

l'efficacité d'une commission quand elle est uniquement mesurée en termes d'*output* de politique publique<sup>386</sup>. Les commissions sont souvent la réponse standard à une crise. Plutôt que de la résoudre, les pouvoirs politiques cherchent un acte symbolique. Là où plusieurs groupes d'intérêts concourent à une solution, les gouvernants initient un processus continu d'évaluation et de recherches qui n'amène pas nécessairement de réponses<sup>387</sup>. L'étude de M. Lipsky et D. J. Olsen, conduite sur des commissions établies après des soulèvements raciaux, souligne :

« *In a period of high tension, public officials give the appearance of taking corrective steps without making binding commitments* »<sup>388</sup>.

Ainsi, l'utilité des commissions ne se mesure pas seulement en termes d'*output* sociaux et économiques, c'est-à-dire dans quelle mesure elles contribuent à la « solution d'une crise ». Ces instances constituent davantage un instrument symbolique manié par l'action publique.

L'étude de G. Sulzner propose une catégorisation des commissions d'études nationales. Il regroupe ces institutions sous les catégories *problem-solving* et *conflict-management*. Selon lui, les commissions ont deux fonctions : la *support mobilizing function* (« fonction de mobilisation de soutien ») et la *pacification function* (« fonction de pacification »)<sup>389</sup>. La création d'une commission permet ainsi, dans un premier temps, de mobiliser le public – et en particulier les acteurs sociaux concernés – autour d'un problème ; dans un second temps, elle peut également contribuer à la pacification des conflits sociaux, car elle donne l'impression que les pouvoirs publics prennent en charge le problème, tout en tenant compte des différentes positions et propositions des experts.

La question de la mobilisation du support revêt une importance particulière dans le cas des politiques de l'enseignement. Plus récemment, R. Ginsberg et D. Plank ont dirigé un volume collectif sur les commissions nationales dont la préoccupation est l'enseignement. En partant de la *Commission on Excellence in Education* – qui a dévoilé le 26 avril 1983 aux États-Unis le rapport très médiatisé « *A Nation at Risk* » – le collectif analyse le rôle des commissions d'études sur la politique éducative. Les auteurs décrivent la spécificité des commissions en charge de l'éducation de la façon suivante :

---

<sup>386</sup> Dans cette revue sur les travaux au sujet des commissions aux États-Unis, je me base principalement sur le résumé de GINSBERG (Rich) et PLANK (David N.) (dir.), *Commissions, Reports, Reforms and Educational Policy*, Westport, Praeger Publishers, 1995.

<sup>387</sup> ALFORD (Robert), *Health Care Politics : Ideological and Interest Group Barriers in Reform*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.

<sup>388</sup> LIPSKY (M.) et OLSEN (D. J.), *Commission Politics : The Processing of Racial Crisis in America*, New York, Rutgers, 1977.

<sup>389</sup> SULZNER (George T.), « The Policy Process and the Uses of National Governmental Study Commissions », *The Western Political Quarterly*, vol. 24, n° 3, 1971, p. 438-448.



*« The prominence of the role played by blue ribbon commissions in campaigns for school reform derives from the intensely public and political nature of education policy making. Educational organizations are deeply institutionalized systems, charged with the accomplishment of diverse and often competing public purposes while beholden to cacophonous array of interest groups. Bringing about change in educational systems consequently obliges reformers to generate political support among a variety of constituencies : this is a principal task of commissions and reform reports »<sup>390</sup>.*

Ainsi, l'établissement d'une commission semble capital dans les domaines de politiques publiques sensibles. Plus le système est institutionnalisé, plus il fait figure de « politique de commissions ». Selon les auteurs, un certain nombre de caractéristiques des commissions dérivent directement de cette difficulté à obtenir du soutien pour le changement de la politique éducative. Le langage lourd et souvent métaphorique des rapports est considéré comme un outil pour le cadrage du débat public. L'association de personnes de grande notoriété, la sélection minutieuse des représentants des groupes d'intérêts, ou encore la consultation d'experts reconnus participent, avec l'organisation de conférences très médiatisées, au rituel de la « commissionite ». Les commissions d'éducation ne s'investissent pas uniquement dans l'étude du problème et une recherche sur une base scientifique, mais aussi et surtout dans une campagne de mobilisation pour la réforme.

*« In the final analysis, reform reports are affirmations of a deep and pervasive faith in education as the means to secular salvation. [...] Administrators, policy makers, scholars, and even critics recognize that commissions and their efforts are an important part of the policy-making process. They also have faith that commissions and the reforms they propose can and will make the world a better place, through their salutary effects on the education system and the society it serves »<sup>391</sup>.*

Les conclusions de R. Ginsberg et N. Plank soulignent le caractère réformiste de la politique de commissions. En effet, la portée des rapports sur la réforme des systèmes éducatifs tient moins à leur aptitude à proposer des solutions concrètes qu'à leur capacité à appréhender ces systèmes comme les principaux vecteurs de mobilité sociale. La création d'une commission doit aussi être perçue comme la preuve que les gouvernants s'inquiètent de l'égalité des chances et de la diffusion des savoirs.

### **c) Commissions et « power shift »**

Au-delà de l'interrogation sur les « fonctions » des commissions, des études plus récentes ont abordé les caractéristiques institutionnelles de ce phénomène. B. S. Harrison compare les

---

<sup>390</sup> GINSBERG (Rich) et PLANK (David N.), *op. cit.* (Conclusion).

<sup>391</sup> *Ibid.*

commissions d'études nationales aux États-Unis et au Canada et identifie six caractéristiques<sup>392</sup> :

- Les commissions d'études nationales sont des institutions rattachées à l'exécutif. Elles relèvent du domaine des gouvernements et non pas du pouvoir législatif.
- Elles ont un mandat limité et sont créées à titre temporaire.
- Elles examinent une thématique spécifique présentant un grand intérêt public.
- Les membres de ces commissions n'appartiennent pas à l'exécutif.
- Les résultats de ces commissions sont mis à la disposition du public.
- Les commissions ont un caractère purement consultatif, leurs recommandations sont non contraignantes.

Cette esquisse des principales caractéristiques souligne de nouveau le double enjeu *policy/politics* lié à la création de ces institutions. La création par l'exécutif et le caractère *ad hoc* de ces institutions indiquent qu'il s'agit bien d'un instrument politique visant, dans le cas des États-Unis, à renforcer le pouvoir présidentiel et à marginaliser le poids des institutions permanentes et constitutionnelles – comme le Congrès – dans le processus politique.

D'autres auteurs s'intéressent également au changement dans la répartition des pouvoirs (*power shift*) impliqué par la création des commissions. Dans son analyse de 99 commissions présidentielles établies de Truman à Nixon, T. Wolanin constate que celles-ci permettent au Président de conduire des analyses politiques indépendamment du Congrès et d'autres institutions. Elles peuvent avoir une fonction de vitrine (*window dressing*) pour les initiatives présidentielles ou même de confirmation (*blue print*) pour ses décisions<sup>393</sup>.

Bien que les commissions élargissent ainsi souvent les prérogatives présidentielles, il n'y a pas de consensus dans la littérature en la matière. Les conclusions d'Amy B. Zegart diffèrent de celles des deux auteurs précédemment cités. Il compare des commissions d'études nord-américaines, présidentielles et non présidentielles, et il conclut que la création d'une commission est une délégation d'une partie du pouvoir à des personnalités indépendantes<sup>394</sup>.

On voit très bien que les résultats en termes de *power shift* varient selon la perspective adoptée. Si on s'intéresse à la configuration institutionnelle et à la relation entre les différents pouvoirs, la

---

<sup>392</sup> HARRISON (Barry S.), *A Comparative Examination and Assessment of National Study Commissions*, thèse de doctorat, département de Science politique, College of Arts and Sciences at West Virginia University, Morgantown, West Virginia, 2002.

<sup>393</sup> WOLANIN (Thomas), *Presidential Advisory Commissions*, Madison, University of Wisconsin Press, 1975.

<sup>394</sup> ZEGART (Amy B.), « Blue Ribbons, Black Boxes : Toward a Better Understanding of Presidential Commissions », *art. cit.*

création de commissions semble profiter à qui les crée. Si on s'intéresse par contre à la relation entre acteurs élus et non élus, à savoir le Président et les membres indépendants ou experts de telle ou telle commission, ce sont ces derniers qui tirent avantage de la création de cette instance.

### **Section 3. La Cosef et le Cnaeus, des institutions *ad hoc***

L'état de la recherche sur les commissions d'études nationales aux États-Unis et au Canada ouvre d'importantes pistes de réflexion pour l'étude des commissions en d'autres lieux. Il permet notamment de se départir d'une approche en termes d'efficacité et d'outputs sectoriels. Ce dernier critère sous-tend l'analyse des bailleurs de fonds et des spécialistes du développement, qui sont les principaux promoteurs de la « commissionite », ainsi que la problématique des chercheurs qui qualifient le phénomène de commissions – dans le contexte des pays arabes – de simple mesure de mise en vitrine (*window dressing*). D'une manière générale, la recherche sur les caractéristiques institutionnelles des commissions fait apparaître la nécessité de les appréhender dans leur environnement, car ces instances ne sont pas autarciques, mais se superposent à une architecture institutionnelle existante.

#### ***1. Caractéristiques institutionnelles***

En nous appuyant sur les caractéristiques esquissées par B. Harrison, nous avons procédé à une comparaison entre la Cosef et le Cnaeus. Dans le tableau 6, nous donnons un aperçu des similitudes et des contrastes entre ces deux instances. Les points 1 à 6 reprennent les principales caractéristiques des commissions d'études nationales nord-américaines. Les points 7 à 9 élargissent le champ de la comparaison en rendant compte du fait que la Cosef et le Cnaeus ne peuvent pas être appréhendés simplement comme des instances endogènes, leur création étant – au moins en partie – induite par la Banque mondiale et la volonté des régimes de s'acclimater à la norme internationale.

**Tableau 6. Similitudes et contrastes entre la Cosef marocaine et le Cnaeus égyptien**

Similitudes	Contrastes	
	<i>Cosef</i>	<i>Cnaeus</i>
<i>Cosef/Cnaeus</i>		
1. Création par l'exécutif	Créée par le roi	Créé par le ministre de l'Enseignement supérieur
2. Caractère <i>ad hoc</i> /temporaire	Chargée du suivi du programme	Remplacé par une instance (PMU) de mise en œuvre
3. Examen d'une thématique spécifique	Réforme du système éducation/formation	Réforme du système de l'enseignement supérieur
4. Appartenance des membres	Partis politiques, syndicats, secteur privé et société civile, oulémas	Administration et université
5. Publication des résultats	Publication d'une Charte nationale éducation/formation	Publication d'un plan d'action adopté par une Conférence nationale
6. Caractère consultatif	La Charte est adoptée par le roi	Le plan d'action est adopté par une Conférence nationale
7. Des exemples de « bonne gouvernance »	Commission créée sans intervention directe de la Banque mondiale	Comité créé suite aux recommandations de la Banque mondiale
8. Intégration des <i>stakeholders</i> dans le processus de décision	Représentation partisane	Représentation sectorielle
9. Élaboration d'un consensus sur la réforme	Les membres signent la Charte nationale éducation/formation	La Conférence nationale adopte le plan d'action

En mettant en perspective les principales caractéristiques de la Cosef et du Cnaeus avec les caractéristiques des commissions d'études nationales américaines, on peut observer un grand nombre de similitudes sur le plan institutionnel :

1. La Cosef et le Cnaeus sont créés dans un objectif précis. Ils sont chargés de mener une étude sur un sujet national d'envergure, respectivement la réforme du système éducation/formation au Maroc et de l'enseignement supérieur en Égypte. Ainsi, la création de ces instances relève tout d'abord d'une logique sectorielle. Avec la mise en place de la Commission

*spéciale* et du Comité *national*, les gouvernants soulignent qu'ils accordent une place importante à la réforme de l'enseignement. Ils érigent le dossier en priorité nationale. Les deux instances sont à la fois à l'origine de la mise sur agenda de la réforme et son moment fondateur. Toutefois, les missions de la Cosef et du Cnaeus dépassent celles d'une commission d'études nationale : elles consistent dans l'élaboration d'un programme de réforme. L'enjeu ne tient pas seulement à la publication d'un rapport, mais également à la création d'un consensus entre les différents *stakeholders* autour des principaux objectifs de la réforme.

2. Une deuxième caractéristique commune est le caractère *ad hoc* de la commission et du comité. Les deux forums sont mis en place de manière extraordinaire. Ils se surajoutent aux canaux du processus de décision, avec un mandat limité. Lors de sa création, la Cosef ne dispose d'aucun statut juridique. Elle est créée par le roi pour élaborer un programme de réforme éducation/formation, mais l'approbation de ce programme dépend uniquement de la volonté du monarque. Celui-ci se réserve la prérogative d'approuver ou de rejeter les travaux de la Cosef : le processus de décision étant sous tutelle royale, les membres de la Cosef travaillent dans un climat d'incertitude. Une fois que la Commission s'est mise d'accord sur les principales orientations de la réforme, elle soumet ses travaux au roi. La conjoncture de l'année 1999 fait que la Commission conclut ses travaux au moment du décès d'Hassan II. Le nouveau roi, Mohammed VI approuve la Charte à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire 1999/2000 dans un discours prononcé devant les deux chambres du parlement. Mais plutôt que d'entériner simplement les travaux de la Cosef par décision royale, il demande au gouvernement et au parlement de traduire la Charte en texte de loi. Ainsi, il ne « touche » pas à la Charte, qui, une fois signée par tous les membres de la Cosef, est censée constituer un « contrat moral » pour tous les acteurs politiques<sup>395</sup>.

Le Cnaeus est créé par décret ministériel. Malgré ce statut juridique<sup>396</sup>, il opère dans une incertitude comparable à celle de la Cosef. Le Cnaeus est chargé d'élaborer un programme qui doit à la fois être adopté par la Conférence nationale, organisée en février 2000, et trouver l'approbation de la Banque mondiale. Sous cette double contrainte, la marge de négociation au sein du comité est relativement limitée. Après l'approbation du programme par la Conférence nationale, le Comité cesse de se réunir. Sans être dissous par le ministre, il est remplacé par d'autres instances chargées de la mise en œuvre et de sa supervision, notamment la *Project*

---

<sup>395</sup> Entretien de l'auteur avec le président de la Cosef, Rabat, 8 juin 2006.

<sup>396</sup> Le statut de la Cosef est quasi juridique. Le roi s'est passé d'une création par *dahir* (décret royal) pour pouvoir accepter ou rejeter les travaux de la Cosef à tout moment. Les discours royaux font partie du lexique juridique marocain, ils priment sur les autres textes.

*Management Unit* (PMU), créée au sein du ministère de l'Enseignement supérieur.

Comme cela a déjà été dit, les commissions nationales d'études aux États-Unis ont un caractère purement consultatif ; ce qui justifie en partie leur statut précaire. Une fois achevées l'étude des problèmes d'un secteur social et l'élaboration d'un rapport, tous les documents sont stockés dans des archives et les experts-membres remerciés. Dans les cas du Cnaeus et de la Cosef, le statut précaire revêt une autre signification. Les deux sont des instances décisionnelles. Outre la production d'un rapport et la formulation de recommandations, il leur faut élaborer un programme et dégager un consensus sur le changement de la politique universitaire. Comme nous l'avons observé précédemment, le Cnaeus a été créé pour redonner à l'enseignement supérieur toute sa qualité. La Cosef a été établie pour dégager un consensus sur la politique linguistique et la question du financement du système éducatif. La précarisation du statut de ces commissions signifie dans ces cas que les créateurs de ces instances *ad hoc* ne souhaitent pas prendre d'engagements avant que le consensus se soit dégagé. Ils exercent un monopole sur la publication des résultats : un « bon consensus » est approuvé, un « mauvais consensus » rejeté.

Les statuts *ad hoc* des commissions se révèlent, en effet, un élément principal de l'élaboration d'une politique publique en contexte autoritaire. La « production d'incertitude » est un mode opératoire auquel les dirigeants autoritaires ont recours pour garder le contrôle sur le processus politique. L'incertitude existe principalement pour les *challengers* du pouvoir. Dans le cadre des élections ou de l'élaboration des politiques publiques, les participants n'en connaissent pas les « règles du jeu ».

3. À cet égard, la troisième similitude de la Cosef et du Cnaeus avec les commissions d'études nationales s'avère cruciale. Tout comme leurs modèles nord-américains, les deux instances sont des créations de l'exécutif. Dans le cas marocain, la Commission est créée par le roi. Le monarque se présente ainsi comme initiateur de réforme. Dans le cas égyptien, le Comité est créé par le ministre de l'Enseignement supérieur. C'est n'est pas le chef d'État qui est à l'initiative du processus de réforme, mais un membre du gouvernement. On remarque cependant que dans le contexte spécifique égyptien, où la création d'autres comités s'apparente à celle du Cnaeus, le Parti national démocrate en est également à l'origine. Autrement dit, ce n'est pas seulement l'exécutif qui exerce le contrôle sur le processus de réforme, mais aussi le parti politique dominant qui prétend diriger le gouvernement.

Comme le Cnaeus et la Cosef ne sont pas de simples *think tanks*, mais les lieux de production d'un consensus national, la création par le chef d'État ou un membre de l'exécutif signifie que celui-ci se présente comme initiateur de la réforme et fondateur du consensus. C'est le créateur de la Commission qui choisit ses membres, définit les règles du jeu du processus de négociation et

décide d'approuver ou de rejeter le programme de réforme. Les membres de la Commission sont quasiment « condamnés au succès ». Un échec dans l'élaboration jettera le discrédit non seulement sur les membres, mais surtout sur son créateur.

## ***2. Sortir les politiques publiques du cadre constitutionnel...***

Malgré les différences entre les forums établis pour l'élaboration des programmes de réforme, on observe une tendance commune à sortir les politiques sectorielles du cadre constitutionnel et de ses institutions. Avec la création des comités et commissions et l'organisation des grandes conférences nationales, l'exécutif établit de nouveaux forums, qui ont avant tout un caractère thématique : construits avec un objectif précis, ils doivent élaborer un programme pour une politique sectorielle spécifique. L'exécutif distingue ainsi la politique sectorielle de la politique instituée, mais il crée aussi un espace de débat afin de contrôler l'accès à l'agenda.

Le décloisonnement de la politique sectorielle permet d'accorder à un sujet politique un traitement prioritaire. Les créations de la Commission spéciale et du Comité national sont des actes fortement symboliques. Au Maroc comme en Égypte, ces initiatives ne sont pas des nouveautés. La création de la Cosef est la suite de plusieurs tentatives du roi Hassan II pour donner une visibilité à l'action publique en matière d'éducation, et apporter une solution au problème du chômage. En février 1991, le roi avait créé le Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA), qui avait comme objectif d'instaurer le dialogue et de dégager des solutions pour l'insertion des jeunes diplômés chômeurs. Présidé par Habib El Malki, un influent membre de l'Union socialiste des forces populaires (USFP), cet organe consultatif composé de 300 membres montre que le Palais tient compte des préoccupations des jeunes. Mais au-delà du problème du chômage, il s'agit d'établir un dialogue entre les différents acteurs politiques, et notamment avec les partis de l'opposition. Un membre du secrétariat général du CNJA décrit ainsi la logique du Conseil :

*« La logique du Conseil était d'introduire le roi comme troisième composant de l'action gouvernementale à côté du gouvernement et du parlement. Financé avec le budget royal, le but de la création du Conseil était d'avoir un organe consultatif au service du gouvernement et du parlement – similaire au Conseil économique et social comme il existe dans plusieurs pays européens – mais en même temps indépendant de ces deux instances pour garantir sa neutralité »<sup>397</sup>.*

L'introduction du roi comme « troisième composante » est d'abord due au fait que lui-même dénonce le chômage comme problème public. Pour lui apporter une solution, il crée une

---

<sup>397</sup> Entretien de l'auteur avec un membre du secrétariat général du CNJA, Rabat, le 18 avril 2002.

institution hors du cadre constitutionnel. Le Conseil économique et social dont il est question ci-dessus est également prévu dans la Constitution marocaine, mais n'a jamais été mis en place. La création du CNJA est due moins aux besoins de création d'une instance neutre qu'à la nécessité de « pluraliser » le paysage politique marocain. La constitution du Conseil, dont le rôle est uniquement consultatif, et qui dépend directement du roi, traduit la volonté de celui-ci d'associer les différents acteurs politiques dans un dialogue sur le chômage, l'éducation et la formation, mais aussi sur la réforme de l'État. La création du Conseil permet au roi d'associer un membre important de l'USFP, sans entrer directement en négociation avec l'opposition. À une époque où les partis du Mouvement national refusaient encore de former un « gouvernement d'alternance », cette création s'avérait stratégique pour impulser une nouvelle dynamique au dialogue social.

En Égypte, déjà dans les années 1980 le gouvernement avait organisé des conférences nationales pour débattre de la crise de l'enseignement et du futur de la politique éducative, et cela malgré l'existence d'institutions spécialement conçues pour superviser le secteur éducatif. Avec le Haut Conseil des universités (HCU), l'Égypte est le seul pays du monde arabe qui dispose d'une interface entre administration et universités. Ce Conseil, créé en 1950, se compose des présidents des universités et de cinq autres membres. Il est dirigé par le ministre de l'Enseignement supérieur et gère la politique générale de l'enseignement universitaire et de la recherche scientifique. Cette instance a la possibilité de prendre des arrêtés et d'approuver les règlements intérieurs des facultés. Elle se prononce sur le budget annuel des universités et dispose de sous-comités en charge des différentes disciplines universitaires. Dotée de compétences relativement étendues et d'une structure administrative, elle aurait pu être considérée comme un organe central de la réforme. Cependant, la réforme des universités a été présentée comme un enjeu central qui dépassait les compétences et les contraintes organisationnelles de cette institution.

Deux facteurs sont en effet essentiels pour comprendre la création d'instances décisionnelles supplémentaires sous forme d'institutions *ad hoc*. Premièrement, la réforme serait un sujet de débat national, dépassant nettement l'enjeu d'un simple débat sectoriel susceptible d'avoir pour cadre le Haut Conseil des universités. La réforme exige un ajustement institutionnel pour permettre une représentation plus large qui rend compte de l'ambition « nationale ».

Deuxièmement, la création d'une nouvelle instance permet de bouleverser le cadre institutionnel existant et de redéfinir les règles du jeu. L'instauration du Comité national relève uniquement du ministre, il est par conséquent directement rattaché à ce dernier et responsable seulement devant lui. Le HCU par contre est une instance dotée d'un règlement interne avec un grand héritage institutionnel. La mise en place d'un comité permet de former une table-ronde selon les règles les mieux adaptées à la situation, aux objectifs et aux besoins du ministre, pour



conforter les demandes de la Banque mondiale et du chef de l'État. Dans la mesure où le ministre qui choisit les membres de ce comité est nouveau, cette création lui permet de construire un réseau de soutien et de se libérer en partie du cadre institutionnel préexistant. La double caractéristique du comité, instance nationale mais directement rattaché à la personne du ministre, en fait une instance extrêmement flexible et précaire.

Au Maroc, la Commission royale réunit des caractéristiques semblables. Elle est uniquement responsable devant le roi. Contrairement à l'Égypte, le Maroc ne dispose d'aucun organe de gestion des universités, ces dernières étant directement gérées par le ministère de l'Enseignement supérieur. La création de la Cosef avait cependant soulevé une polémique sur la création de cet organe spécial sous la tutelle royale. La citation suivante reprend cette polémique et décrit les hésitations d'un membre de la Commission représentant l'USFP, premier parti du « gouvernement d'alternance ».

*« ...On [l'USFP] était sceptique, d'autant plus sceptique, que la méthode qui consistait en une commission ad hoc en dehors des instances gouvernementales, liée directement au Palais, n'était pas une méthode que nous approuvions beaucoup, car ce n'était pas une démarche constitutionnelle et juridique, cela voulait dire qu'on risquait de dessaisir du dossier d'enseignement les instances concernées ayant un budget, un programme, une stratégie, et de le remettre en commission. [...] On a commencé à se demander si cela ne devenait pas un système de gouvernement triparti, dans lequel, à côté des instances gouvernementales et des institutions constitutionnelles, il y a le Palais comme deuxième élément et, on crée une troisième filière, beaucoup plus liée au Palais qu'au gouvernement, mais qui dispose quand même d'une certaine autonomie. C'est quelque chose de nouveau, quelque chose qu'il ne faut pas encourager. On a eu beaucoup de chance dans le cas de la Cosef [...] mais il n'est pas sûr que ce genre de formule peut marcher partout »<sup>398</sup>.*

Le représentant de l'USFP met en avant des considérations juridico-constitutionnelles sur la création d'une commission, mais il laisse également entendre que la Commission marginalise le gouvernement auquel son parti appartient. Plus loin dans l'entretien, cet interlocuteur fera également référence au Conseil supérieur de l'enseignement, qu'il considère comme la seule instance habilitée à diriger la politique éducative. Le Conseil supérieur de l'enseignement est une instance inscrite dans la Constitution marocaine depuis 1962 sous l'article 32. Mais cette instance n'a jamais vu le jour, tout comme le Conseil économique et social. Des institutions comme la Cosef, précédée par le CNJA, se substituent à des instances de caractère plus permanent dont la composition et la mission ne sont pas simplement régies par un seul acteur, à savoir le roi. Au Maroc la Cosef n'entre donc pas directement en concurrence avec une autre institution, comme c'est le cas du Cnaeus par rapport au Haut Conseil des universités. Elle s'avère cependant le

---

<sup>398</sup> Entretien de l'auteur avec un membre du bureau politique de l'USFP, membre de la Cosef, Rabat, le 4 mai 2002.

substitut temporaire d'une autre instance<sup>399</sup>.

L'expérience de la Cosef illustre l'impact qu'une institution *ad hoc* peut avoir sur le cadre institutionnel. Le roi Hassan II décide sa création une année seulement après la mise en place du « gouvernement de l'alternance ». Pour les ministres issus des partis de l'ancienne opposition, la création d'une commission royale constitue un désaveu de leurs responsabilités gouvernementales nouvellement acquises. Avec la Cosef, le Palais royal s'empare du dossier de la réforme de l'enseignement et réduit la marge de manœuvre des ministres. Cantonnés dans un rôle consultatif, les ministres sont tous auditionnés par la Commission, sans pour autant pouvoir se prononcer sur la Charte<sup>400</sup>.

Dès lors qu'elle obtient le consentement des partis politiques, la création de la Cosef favorise une certaine cohérence institutionnelle en matière éducative sous la tutelle du roi. La politique éducative relève de quatre ministères, voire cinq, si l'on ajoute le ministère des Habous (affaires religieuses) responsable des écoles coraniques et dont le titulaire est désigné exclusivement par le roi. Cette balkanisation tient aux soubresauts d'un gouvernement réunissant les représentants de sept partis politiques. Le roi avait refusé de donner satisfaction à l'UFSP qui revendiquait la responsabilité de l'ensemble de la politique éducative. La balkanisation des responsabilités et le mécontentement des ministres au sujet de la politique de commissions étaient contrebalancés par le soutien apporté par le Premier ministre à la Cosef, institution qui marginalisait son gouvernement. Le Premier ministre a créé un comité interministériel associant le président de la Cosef, Meziane Belfkih. Avec la Cosef, chargée du suivi de la mise en œuvre, cette instance constitue un relais tendant à coordonner le lancement de la réforme et à veiller à ce que les ministres ne se déroberont pas au consensus de la Charte.

Si la Cosef peut ainsi être envisagée comme contournement du gouvernement – le gouvernement très hétérogène de « l'alternance » – c'est surtout par rapport au parlement qu'elle se profile comme un véritable substitut. Lors la présentation de la Charte nationale éducation/formation à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire, le roi Mohammed VI a demandé aux deux chambres du parlement de traduire ce document en textes de loi. La réforme du système éducation/formation est ainsi entrée dans une nouvelle phase de mobilisation. Lors

---

<sup>399</sup> Aujourd'hui, la Cosef peut être considérée comme une étape précédant la création du Conseil supérieur de l'enseignement. Dans son discours du 16 septembre 2006, le roi Mohammed VI a annoncé la création de cette instance, six ans après que la Cosef a élaboré la Charte.

<sup>400</sup> Après l'adoption de la Charte deux ministres, Ismail Alaoui (PPS), ministre de l'Éducation nationale, et Abdallah Saaf (PSD), ministre délégué de l'Enseignement secondaire, ont déclaré que ce document constituait seulement une orientation et qu'il n'avait aucun caractère contraignant pour l'action gouvernementale. COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION FORMATION, « La Charte de l'éducation et de la formation dans la presse nationale (1999-2000), essai d'analyse », *doc. cit.*

de cette session, dédiée à l'approbation de neuf projets de loi, de vifs débats ont mis aux prises les différents partis politiques ; ils ont été largement médiatisés<sup>401</sup>, contrairement à ceux de la Cosef, qui se sont déroulés à huis clos. Cependant le parlement était contraint par le consensus dégagé au sein de la Commission. Les textes de lois ont été votés à l'unanimité. Les députés ont ainsi affiché leur adhésion au consensus de la Cosef et « *leur service à Sa Majesté* »<sup>402</sup>. Avec la création de la Cosef, le roi a paralysé les institutions constitutionnelles et imposé une réforme aux partis politiques grâce à de nouvelles règles.

Un bouleversement du cadre institutionnel d'une telle envergure n'est pas observable en Égypte. Le Comité national était à l'origine une simple création ministérielle qui ne relève pas du domaine du chef de l'État. Il n'en demeure pas moins que la définition de la politique de réforme au sein du Comité a également eu un effet de marginalisation sur d'autres institutions. Comme nous l'avons déjà évoqué, les travaux du Comité ont été adoptés en février 2000 par une Conférence nationale. Le plan d'action avec ses vingt-cinq projets a été présenté comme l'incarnation d'un consensus national et le « moment historique » du démarrage de la réforme de l'enseignement supérieur<sup>403</sup>. Le consensus de cette conférence ne fut jamais discuté au sein du parlement. Les six projets qui seront mis en œuvre avec le soutien de la Banque mondiale ne recevront jamais l'aval du pouvoir législatif. Lors du lancement du projet, le parlement a plutôt discuté des thèmes agitant la presse. Pendant la session parlementaire de 2004/2005, deux rapports ont animé les débats de la Chambre du peuple (*majlis ash-sha'b*), l'un sur la gratuité de l'enseignement, l'autre sur le statut des universités privées. En ce qui concerne la mise en œuvre du projet de réforme, le parlement est impliqué à travers l'adoption du projet de loi sur la création de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation et celui – toujours en cours de préparation – sur les universités.

Il convient également d'évoquer le contraste entre les cas égyptien et marocain dans la mise en œuvre de la réforme. En Égypte, c'est en premier lieu le Parti national démocrate (PND) qui s'intéresse au projet et qui tente de se l'approprier par la création d'un Comité éducation au sein même du parti. Au lieu d'être traduit en texte de loi, le projet de réforme passe par plusieurs instances avant d'être appliqué. Toutefois les rapports entre le Comité et les autres institutions, notamment le parlement, n'ont jamais été définis. Le Comité national reste par conséquent,

---

<sup>401</sup> Cf. entre autres : *La Vie Économique*, 24-30 mars 2000, p. 12-13 ; *Maroc Hebdo International*, 10-16 mars 2000, p. 26 ; *L'Économiste*, le 8 mars 2000, p. 6.

<sup>402</sup> TOZY (Mohammed), *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>403</sup> Cf. le site du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique : <http://www.egy-mhe.gov.eg/english/achievements.htm>, dernier accès : 9 juillet 2008.

comme la Cosef, une instance décisionnelle supplémentaire visant à décloisonner la politique sectorielle. En outre, si l'on considère que la Commission et le Comité travaillent dans une opacité totale, leur création est également un moyen d'élaborer la réforme, en dehors de tout débat public sur la crise de l'université.

La création de nouvelles institutions est une condition non seulement de la coopération avec la Banque mondiale, mais également de l'intégration des *stakeholders* et de la création des forums d'experts. Comités et commissions se prêtent par conséquent à une pluralisation du processus politique, qui ne peut intervenir au sein du parlement ou du gouvernement. Mais cette façon de manipuler le cadre décisionnel marginalise les institutions constitutionnelles. Leur discrédit est sans doute à l'origine de la motivation des initiateurs des commissions<sup>404</sup>. La création de la Cosef est promue par le roi pour trouver une « autre formule » après « l'échec » d'une tentative de réforme. La commission parlementaire, qui avait élaboré un projet de réforme en 1995, « *avait tourné en rond, elle était bloquée par des positions idéologiques des différents partis politiques présents dans la commission* »<sup>405</sup>. Trop de membres, trop de positions idéologiques, trop peu de neutralité d'expertise : les conclusions de la commission parlementaire n'ont pas reçu l'aval royal. Le parlement – vu sa composition – n'est pas en mesure d'élaborer un projet de portée nationale, raison pour laquelle le roi doit « s'introduire comme troisième partie ». Une fois le « gouvernement d'alternance » arrivé aux affaires sous la direction de l'USFP, il n'est pas question de lui confier le dossier. Selon un conseiller du président de la Cosef, ce gouvernement – issu de la majorité parlementaire – ne représentant pas tous les courants politiques de la société ne pouvait pas établir un consensus<sup>406</sup>.

Il est intéressant de noter que le discrédit jeté sur les instances gouvernementales est reporté sur les membres du gouvernement ; une instrumentalisation qui vise à conforter la suprématie royale. C'est souvent l'initiateur même de ces nouveaux forums qui est à l'origine de ces dévalorisations - ce qui ne signifie pas que le dysfonctionnement n'est pas réel. En tout état de cause, ces créations témoignent d'une volonté de créer des nouvelles instances plutôt que de

---

<sup>404</sup> Ces institutions, le parlement en tête, disposent en effet de peu de légitimité aux yeux d'une grande partie de la population ; elles sont discréditées par le double langage d'une démocratisation graduelle qui n'arrive jamais à son terme. Pour une illustration du rôle des parlements : BAAKLINI (Abdo), DENOEU (Guilain), SPRINGBORG (Robert) (dir.), *Legislative Politics in the Arab World : The Resurgence of Democratic Institutions*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1999.

<sup>405</sup> Entretien de l'auteur avec le président de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2006.

<sup>406</sup> Entretien de l'auteur avec un adjoint au président de la Cosef, Rabat, le 10 avril 2002. En effet, avec « l'alternance », le roi prépare le Maroc à des « gouvernements issus de la majorité parlementaire ». La politique de commissions se présente ainsi comme une mesure pour limiter la marge de manœuvre de ce type de gouvernements.

réformer le cadre décisionnel existant. La création du Comité national est justifiée par le fait qu'un tel travail de réforme ne peut pas être confié aux bureaucrates. La Banque mondiale, qui a conseillé sa création, a, depuis les années 1990, adopté une stratégie d'implantation de ses unités de management au sein de ministères, dans l'idée de garantir une gestion efficace des projets qu'elle soutient. La coopération au cœur du triangle organismes internationaux/experts/secteur privé produit ainsi des nouvelles structures, qui sont à la fois la conséquence et la raison de la perte d'influence des institutions constitutionnelles législatives et exécutives.

La création des comités et des commissions n'est pas une pratique anticonstitutionnelle. Mais selon le rôle qu'elles jouent, ces institutions amputent le parlement de ses compétences. Elles contraignent sa marge de manœuvre. Il ne reste au parlement qu'à adopter les projets de loi par vote consensuel. Une opposition serait perçue comme une entorse au consensus, préalablement dégagé par la commission ou le comité.

### ***3. ...et renforcer le pouvoir central***

Les descriptions de la Cosef et du Cnaeus en tant qu'institutions *ad hoc* montrent déjà l'un des enjeux de leur création : faire basculer la répartition du pouvoir en faveur du roi et du ministre. Ainsi la Cosef se présente dans le contexte de l'alternance comme un moyen pour le roi de s'approprier la réforme sociale. Au moment où les anciens partis de l'opposition dirigent le gouvernement, il est créé une commission spéciale qui prive le gouvernement de sa prérogative de définition de la politique sociale, l'argument étant ici que la réforme de l'enseignement est un sujet d'importance nationale qu'on ne peut confier à une instance représentant une simple majorité de la population<sup>407</sup>. Le roi invoque ainsi le principe monarchique marocain suivant lequel lui-seul représente la population dans son ensemble. Les partis politiques, le gouvernement et le parlement sont relégués à un rôle d'intermédiaires entre les intérêts de la population et un roi qui gouverne<sup>408</sup>.

En Égypte, la création du Cnaeus apparaît également comme un moyen de renforcement du pouvoir exécutif – notamment celui du ministre de l'Enseignement supérieur, mais aussi celui du Parti national démocrate. Ce renforcement s'opère plus au détriment du Haut Conseil des universités qu'à celui du gouvernement et du parlement. Si le HCU a largement perdu de son

---

<sup>407</sup> Entretien de l'auteur avec le président de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2006.

<sup>408</sup> Pour une présentation générale de ces rapports de force cf. TOZY (Mohammed), *Monarchie et islam politique au Maroc*, *op. cit.* ; pour une illustration du cas de la Cosef cf. KOHSTALL (Florian), *Politique de réforme d'un régime autoritaire en transformation : le cas de l'enseignement public au Maroc*, *op. cit.*

autonomie depuis la nomination directe des présidents d'universités et des doyens par le ministre, il incarne toujours la promesse d'un éventuel renforcement de l'autonomie universitaire. Avec la création du Comité national, le ministre a en quelque sorte préféré détourner cette instance avec une institution où lui seul décide des règles.

Après le ministre, c'est au tour du PND de créer un comité. On observe donc un *power shift* du gouvernement vers le parti quasi monopoliste en Égypte. Dans un premier temps, ce changement trouve ses raisons dans une concurrence moins entre le gouvernement et le parti qu'entre le PND et les autres partis de l'opposition. Dans un second temps, il se révèle également un instrument pour asseoir la position d'une « jeune garde » vis-à-vis d'une « vieille garde » ou – pour être plus précis – de deux personnes : Hossam Badrawi et Amr Salama qui succédera à Moufid Shehab en 2004 en tant que ministre de l'Enseignement supérieur.

Indépendamment d'un contexte institutionnel différent, on observe ainsi que les commissions sont créées pour renforcer les centres de pouvoirs, c'est-à-dire le pouvoir royal dans le système monarchique marocain et le pouvoir du gouvernement et du PND dans le système républicain égyptien à parti quasi unique. Ce *power shift* est peu conforme aux évaluations de la Banque mondiale, qui y voit une éventuelle démocratisation et qui s'attend à ce qu'il s'établisse en faveur de la société civile. Au contraire, au moment de la préparation d'une succession, un tel bouleversement au profit du centre de pouvoir participe à la consolidation autoritaire.

Ceci dit, il importe de souligner que les commissions sont des lieux de participation et dans le contexte autoritaire des deux régimes, des lieux de pluralisation politique. À cet égard, il convient d'examiner la composition des commissions et d'observer ce qui s'y joue.

## CHAPITRE IV.

### Le choix des interlocuteurs légitimes et la réactualisation d'un pluralisme autoritaire

Parmi les caractéristiques communes aux commissions figure le choix des *stakeholders*, acteurs politiques, économiques et sociaux qui sont concernés par la réforme. Ces « partenaires » sont choisis pour faciliter la mise en œuvre des réformes mais aussi – comme le souhaitent les bailleurs de fonds – pour doter les projets d'une représentativité, voire d'une légitimité. Selon la Banque mondiale, l'association de partenaires au processus de décision permet de créer du *ownership*, c'est-à-dire une « appropriation » des programmes de réforme par le public ciblé, favorisant ainsi leur application. Dans le contexte marocain et égyptien, la participation des *stakeholders* s'effectue dans la perspective même de l'établissement d'un consensus.

Ainsi les commissions sont aussi des lieux de production d'une pluralité de la société politique. Par rapport à la politique instituée au parlement et au gouvernement, limitée aux partis politiques et aux bureaucrates, ces instances montrent l'ouverture du processus de prise de décision envers le « troisième secteur ». Elles font appel à la participation des représentants de la société civile, aux experts en politique universitaire, aux syndicats et même occasionnellement, aux membres de l'opposition. Mais quelles sont les vertus de cette pluralisation et de l'intégration de « nouveaux acteurs » dans un contexte autoritaire ?

Dans les études sur les commissions, la question du choix et de la représentativité des membres de telles institutions a suscité relativement peu d'intérêt. Les commissions d'études nationales créées par le Président des États-Unis sont souvent désignées, comme nous l'avons déjà indiqué, par le terme *blue ribbon commissions*, rappelant la notoriété des personnalités qui les composent. Harrison évoque également le fait que ces membres n'appartiennent pas au pouvoir exécutif : bien qu'au service de celui-ci, ces « experts » affichent une certaine neutralité à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif<sup>409</sup>.

Les recherches sur la « démocratie participative », en revanche, accordent une place cruciale à la question de la composition des forums de débat. La participation des citoyens est ici envisagée comme l'accomplissement du principe démocratique. Aussi peut-on s'interroger sur les origines de ces participants et leurs rapports de force. On constate que deux « légitimités » – la scientifique et la démocratique – se confrontent. Les forums traitant des affaires publiques regroupent

---

<sup>409</sup> HARRISON (Barry S.), *A Comparative Examination and Assessment of National Study Commissions*, *op.cit.*

souvent des experts et des citoyens, deux groupes d'acteurs qui ne disposent pas des mêmes ressources. Si la création des forums s'accompagne souvent d'une promesse de participation accrue, on constate néanmoins une asymétrie aux niveaux de leurs accès et de leur impact sur les décisions<sup>410</sup>.

Au-delà de cette confrontation, la recherche sur les politiques publiques s'intéresse aujourd'hui davantage à la question des « interlocuteurs légitimes »<sup>411</sup>. Certes il y a d'un côté un « surpeuplement » dans le façonnage des politiques publiques – notamment avec la multiplication des commissions, conférences et cercles de débats – mais cet accroissement ne s'effectue pas nécessairement d'une façon ouverte et égalitaire : en effet, les principes d'admission des participants sont aléatoires. Dans le cadre d'une commission, le pouvoir exécutif joue un rôle important d'organisateur et de sélectionneur. Dans la mesure où il en est l'initiateur, c'est à lui de définir les critères de sélection et de participation. Reste à s'inquiéter des bases de ces critères et du déroulement de ce processus de sélection. C'est dans cette perspective qu'il faut s'interroger sur les acteurs qui participent précisément à l'élaboration des programmes de réforme et sur le type de partenariat que l'État met en place.

La comparaison entre les mécanismes de sélection, le profil sociologique, l'appartenance politique des interlocuteurs et leur légitimité (professionnelle, politique, administrative) permettra de dégager « le profil recherché » par la Cosef et le Cnaeus. Contrairement à la Banque mondiale, qui souhaite voir dans la création des commissions un renforcement du troisième secteur, la composition est fonction de plusieurs paramètres plus ou moins clairement explicités. Au sein de la commission et du comité se mélangent représentations sectorielle et politique, docilité, ancienneté et militantisme – critères de sélection formels et informels. Loin d'être arbitraire, cette sélection répond, certes, aux attentes de la Banque mondiale, mais aussi à la configuration du régime autoritaire.

La comparaison entre la Commission marocaine et le Comité égyptien permet d'observer une différence de démarche dans la sélection des acteurs. En effet, chacune de ces deux instances met à jour sa propre logique de choix. Cette dernière n'est pas seulement établie dans un souci de représentation sectorielle, c'est-à-dire par l'intégration des *stakeholders* du *système universitaire* dans l'optique de l'élaboration d'un programme de *réforme universitaire*. La comparaison des critères de sélection fait apparaître des considérations d'ordre politique. Ainsi, on observe que la

---

<sup>410</sup> GAUDIN (Jean-Pierre), *La démocratie participative, op.cit.*

<sup>411</sup> ARGIBAY (Camilo), HEALY (Aisling), LE NAOUR (Gwenola), MASSARDIER (Gilles), « Appel d'offres », colloque international : *La sélection des acteurs légitimes et de leurs instruments dans l'action publique contemporaine*, Triangle – Université de Lyon, 26-28 juin 2008.



participation aux commissions est soumise aux impératifs de stabilisation du régime. Tout en intégrant le plus grand nombre de participants pour contenter la Banque mondiale, les créateurs des commissions incluent un certain type d'acteurs et en excluent un autre.

Après une comparaison rigoureuse de la composition du Comité égyptien et de la Commission marocaine, il apparaît que les commissions sont le reflet d'une configuration, plus large, du régime républicain en Égypte et du régime monarchique au Maroc. La politique de réforme, et plus précisément l'élaboration des programmes pour la réforme de l'enseignement supérieur, constitue ainsi à la fois le lieu de la pluralisation politique et de sa limitation même. Il s'agit d'un mécanisme d'inclusion/exclusion qui fait des instances de la « bonne gouvernance » des lieux de reproduction d'un type de pluralisme limité, propre à chacun des deux régimes.

## Section 1. Égypte

Le Cnaeus est un exemple d'introduction d'un grand nombre de *stakeholders* dans le processus de décision politique. Au total, le comité central et ses six sous-comités regroupent quatre-vingt-trois membres, dont vingt-cinq forment le Comité national. Malgré cela, le Cnaeus fait preuve d'un pluralisme assez limité : il représente en premier lieu les élites et l'administration de l'université. Créé avec une implication directe de la Banque mondiale, ce Comité est une parfaite illustration de la capacité très restreinte du régime égyptien à développer son processus de décision dans les affaires publiques.

### ***1. La composition du Comité national : entre représentation sectorielle et élitisme***

Comparé à d'autres institutions de gestion universitaire, le Cnaeus montre une certaine tentative d'ouverture des structures administratives centrales aux « gens de terrain ». Plutôt que s'appuyer sur le Haut Conseil des universités (HCU), le ministre décide de créer une instance *ad hoc*. Ainsi, le Comité national mis sur pied spécifiquement pour la réforme « *ne se compose pas de bureaucrates, mais de ceux qui représentent l'université* » et de « *ceux qui disposent du know how et de l'expertise* »<sup>412</sup>, c'est-à-dire ceux dont l'expérience dans l'enseignement bénéficiera à la réforme, du fait qu'ils sont directement en contact avec les étudiants, les enseignants et l'administration. Il s'agit également de personnes concernées par la mise en œuvre de la réforme. Formellement, le

---

<sup>412</sup> Entretien de l'auteur avec un doyen de faculté, membre du Cnaeus, Le Caire, le 3 juin 2004.

choix des membres du Comité répond à une triple logique de sélection<sup>413</sup> :

- Premièrement, la grande majorité des membres sont des professeurs d'universités<sup>414</sup>, choisis par le ministre dans le souci « *d'intégrer les différentes disciplines et les différents courants de pensée* »<sup>415</sup>. Suivant cette même optique, le Comité avait également pour ambition de représenter les différents sous-secteurs de l'enseignement supérieur, en l'occurrence les douze universités publiques, les instituts techniques publics, les universités privées et l'université d'Al Azhar ;
- Deuxièmement, il n'est pas seulement question de représenter les différentes disciplines universitaires et les divers types d'institutions d'enseignement supérieur, mais également les instances étatiques travaillant dans le secteur de l'enseignement supérieur : le ministère de l'Enseignement supérieur, celui de l'Éducation nationale, le Haut Conseil des universités (HCU) et le Comité éducation du Sénat et de la Chambre des représentants ;
- Troisièmement, le Comité doit accorder une place relativement importante au secteur privé.

Il demeure que cette volonté d'intégrer des acteurs de terrain a été mise à mal par un choix très sélectif des membres du Comité, qui privilégiait le capital politique des membres par rapport à leurs fonctions de représentation. Malgré son ouverture aux *stakeholders* du système de l'enseignement supérieur, le Cnaeus reste une instance gouvernementale : il dépend du ministère de l'Enseignement supérieur et est dirigé par Moufid Shehab, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, qui assure également le choix des membres du Comité ; les travaux menés sont coordonnés principalement par Maguid Amin Ahmed, secrétaire général du Haut Conseil des universités<sup>416</sup> ; du côté de l'administration centrale assistent quatre autres responsables du ministère de l'Enseignement supérieur<sup>417</sup>.

---

<sup>413</sup> Aucun document ne décrit les critères formels du choix des membres, mais la liste de ceux-ci, publiée à l'occasion du symposium international organisé par la Banque, indique pour chacun sa fonction à l'université et son appartenance institutionnelle. Cf. SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPTI), *Higher Education Enbancement Program : International Symposium : vol. I : Excerpts*, Cairo, Ministry of Higher Education and Scientific Research, 1999. La triple logique dont nous faisons état s'est vérifiée, lors d'un entretien avec un doyen de faculté, membre du Cnaeus et du sous-comité pour l'amélioration de la qualité et l'évaluation de la performance, Le Caire, le 3 juin 2004.

<sup>414</sup> Au sein du Comité national, dix-huit membres sur vingt-cinq affichent une affiliation à l'université. Dans les six sous-comités, le nombre de professeurs d'université atteint un taux de même ordre.

<sup>415</sup> Entretien de l'auteur avec un doyen de faculté, membre du Cnaeus, Le Caire, le 3 juin 2004.

<sup>416</sup> Maguid Ahmed était également lors de la création du Cnaeus, doyen de la faculté de médecine odontaire de l'université du Caire. Notons par ailleurs qu'il est vice-président de la *Modern Science and Art University*, université privée de la première génération.

<sup>417</sup> Il s'agit de Abdel Hamid Shafik Shalaby, directeur de l'enseignement supérieur au sein du ministère de l'Enseignement supérieur ; Mohammed Kamel El Said, directeur du programme pour le développement de l'enseignement technique au sein du ministère ; Mohamed Safwat Salem, sous-secrétaire au sein du ministère et Mohsen Elmahdy Said, l'un des initiateurs de la réforme dont nous avons largement évoqué le profil dans la première partie.

La forte présence des agents du ministère de l'Enseignement supérieur souligne que le Cnaeus n'est pas conçu comme une commission d'études indépendante. Les représentants de l'administration ministérielle sont « escortés » par deux présidents d'universités, Ahmed Amin Hamza, président de l'université de Mansoura et Ahmed Gamal Abu-Elmakram, président de l'université d'El Minija, qui, grâce à leur statut, siègent également au HCU. Haider Abbas Ghaleb, ancien président de l'université de Menoufia, appartient également au HCU en tant que secrétaire général du comité spécialisé pour la médecine. Si le Comité national est créé comme un échelon décisionnel supplémentaire contournant en quelque sorte le HCU, les membres de ce dernier y tiennent une place privilégiée. Dans la mesure où les présidents d'université et les doyens de faculté sont nommés depuis 1994 par le ministre, il s'agit de les considérer non comme de simples représentants d'universités, mais en tant qu'agents de l'administration proche du Parti national démocrate.

À ce noyau dur, constitué par l'administration, sont associés plusieurs membres tenus pour des personnalités émérites. Ce sont des anciens ministres ou des hauts représentants des institutions paraétatiques : Farkhonda Hassan, professeur à l'université Américaine et secrétaire général du Conseil national pour la femme ; Gamal Badran, ancien ministre de la Santé et président de l'Académie de la recherche scientifique ; Ahmed Ragab, président de l'Association de commerce d'Alexandrie. Dans le cercle de l'administration de l'université, ces personnalités sont considérées comme de « grands spécialistes de la réforme des universités »<sup>418</sup>.

#### **Les membres du Cnaeus : Gamal Badran**

Gamal Badran, qui est considéré comme le fondateur de la chirurgie égyptienne, a été ministre de la Santé sous la présidence d'Anwar El Sadat, de 1974 à 1978. Il a été ensuite successivement président de l'université du Caire (1978-1980) et de l'Académie de la recherche scientifique et de la technologie (1981-1984). Il est membre de nombreuses associations internationales dont l'Académie islamique mondiale de la science.

Ainsi, le Comité national égyptien comporte quelques caractéristiques d'une *blue ribbon commission*. Il tire une partie de sa légitimité du capital politique d'anciens ministres et de personnalités de grande notoriété, et du fait que ceux-ci ont transité par des institutions étatiques. Porteurs « de plusieurs casquettes », ces personnages voient leur identité politique complètement occultée durant les travaux du Comité. Toutefois, on peut supposer qu'ils appartiennent tous au PND, parti du Président qui, depuis sa création en 1978, domine la vie politique égyptienne et

---

<sup>418</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre du Conseil Suprême des Universités, Le Caire, le 28 février 2008.

constitue un tremplin incontournable pour un haut poste administratif.

#### **Les membres du Cnaeus : Farkhonda Hassan**

Farkhonda Hassan est professeur de géologie à l'université Américaine du Caire (AUC). Elle est membre du Sénat (*majlis al shûrâ*) et du Comité de la femme auprès du Sénat. Depuis sa création en 2001, F. Hassan est secrétaire générale du Conseil national pour la femme (*al majlis al gammi li-lmara't*), institution « morale »<sup>419</sup>, sous la responsabilité directe du chef de l'État et présidée par l'épouse du Président, Susanne Moubarak. F. Hassan est également membre de nombreuses organisations internationales et assemblées, dont *l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne*.

Outre ce groupe de « membres émérites », un autre tient également une grande place au sein du Comité : les membres du parlement, notamment du Sénat (*majlis ash-shûra*). Avec Farkhonda Hassan, cinq membres proviennent du parlement :

- Mahmoud Mahfouz, ancien ministre de la Santé (1972-1974), a dirigé de 1982 à 2002 le Comité éducation, recherche scientifique et jeunesse auprès du Sénat ;
- Louis Youssef Bishara, propriétaire de *Bishara Group of Textile & Garments*, l'un des plus grands producteurs de textile en Égypte ;
- Mohamed Abdel Fattah El-Kassas, professeur de botanique à l'université du Caire ;
- Mostafa Mahmoud Thabet, doyen de l'institut supérieur de technologie<sup>420</sup> de la ville *10<sup>th</sup> of Ramadan*.
- Un seul membre provient de la Chambre basse du parlement, le président du Comité éducation et recherche scientifique au sein du *majlis ash-sha'b*, Ahmed Fouad Abdel-Aziz.

Le Comité réunit ainsi les responsables des deux comités qui travaillent au sein du parlement sur la politique éducative. Mais les membres du Sénat constituent également un groupe de seniors qui côtoient des professeurs encore relativement jeunes, issus de la faculté d'ingénieurs. Ces derniers, en grande partie impliqués dans la mise en œuvre du programme ETEP, élaboré par la Banque mondiale, sont les entrepreneurs de la réforme qui ont mis sur agenda le changement de la politique de l'enseignement supérieur. Dans la logique de création du Comité national, la recherche d'un équilibre entre ce groupe de jeunes et les seniors est manifeste. Moufid Shehab,

---

<sup>419</sup> Selon l'article 1 du décret présidentiel n° 90/2000 portant sa création, cf. [http://www.ncwegypt.com/english/pres\\_dec.jsp](http://www.ncwegypt.com/english/pres_dec.jsp), dernier accès : 20 novembre 2007.

<sup>420</sup> Le *Higher Technological Institute* de *10th of Ramadan City*, a été fondé en 1988 par la *Foundation of New Urban Communities*, une association d'hommes d'affaires et d'hommes d'État, avec l'objectif de développer les régions désertiques de l'Égypte. Cf. le site de l'institut : <http://www.hti.edu.eg>, dernier accès : 30 novembre 2007.

lui-même senior, aspire à nationaliser le débat sur un projet principalement élaboré avec la Banque mondiale, tout en inscrivant le changement de la politique universitaire dans une continuité. L'intégration des anciens est la caution d'une internationalisation de la politique universitaire sans la perte de son héritage nationaliste et socialiste.

**Les membres du Cnaeus : Ali Mohamed El-Salmi**

Ali Mohamed El-Salmi est considéré avec Sultan Abu Ali comme l'un des meilleurs connaisseurs du système d'enseignement supérieur. Il a occupé dans les années 1980 le poste de ministre du Management et du Développement et a dirigé un ministère d'État pour le suivi et le contrôle. Depuis il est doyen de la faculté de commerce de l'université du Caire. Il est également membre fondateur de *l'Arab Management Association*, association fondée en 1994 pour la promotion des concepts et technologies arabes de management.

L'évocation de la composition du Comité ne saurait être complète sans faire mention du secteur privé. En effet, dans les années 1990, le rôle des hommes d'affaires au sein de la politique égyptienne est considérable<sup>421</sup>. Ahmed Ragab, président de *Ragab Group*, Ahmed Aly Abou-Elenein, président de *South Egypt Drug Industries Corporation* (Sedico), Ali Helmy El-Sayed, président de *Egyptian Iron and Steel Company* et Louis Youssef Bishara, président de *Bishara Group of Textile & Garments*, représentent ce secteur. Le ministre a choisi les représentants des grandes firmes industrielles, ne tenant guère compte des dirigeants des petites et moyennes entreprises (PME). L'intégration du secteur privé dans un comité de réforme universitaire répond aux recommandations de la Banque mondiale et aux impératifs internationaux concernant l'adaptation de l'enseignement supérieur au marché du travail. Le ministre souhaite inciter l'industrie à contribuer au financement de l'université, à développer des projets communs de recherche et à renforcer la formation technique. Mais cette politique se fait délibérément au profit de quelques grands entrepreneurs proches du pouvoir.

**Les membres du Cnaeus : Ahmed Ragab**

Ahmed Ragab est probablement le représentant le plus médiatique du secteur privé dans ce comité. Il est président de *Ragab Group*, un conglomerat industriel présent dans la production pétrochimique, le tourisme et l'importation des automobiles. Ragab préside également *l'Alexandria Business Association* et la *Fondation Mohamed Ragab pour le développement social*, une association caritative qui s'engage dans la philanthropie universitaire. La fondation

---

<sup>421</sup> GOBE (Eric), *Les hommes d'affaires égyptiens : démocratisation et secteur privé dans l'Égypte de l'infatigable*, op.cit.

a mis en place en 1996 l'*Alexandria Institute for Technology*, un institut d'enseignement qui offre une formation de cinq ans dans l'ingénierie industrielle.<sup>422</sup>

Dans l'ensemble, le nombre de professeurs ne détenant aucun poste administratif est limité : le Comité national est conçu comme une table-ronde réunissant des hommes d'affaires et des représentants officiels de l'université et du ministère de l'Enseignement supérieur. À l'exception des hommes d'affaires, tous les membres entretiennent un lien direct avec l'université en tant que professeurs et sont également liés à l'administration et au parti au pouvoir – anciens responsables gouvernementaux, membres du HCU ou membres du parlement, lui-même dominé par le Parti national démocrate. L'accès au Comité dépend donc de la proximité avec le pouvoir politique.

## **2. Les sous-comités et la Conférence nationale**

Au cours de ses travaux, le Comité national a décidé la création de six sous-comités<sup>423</sup> qui comprennent entre onze et quatorze membres. La répartition du travail a permis d'associer davantage de personnes au processus de décision. Chaque comité se compose de quelques membres du Comité national et fait appel à des doyens de faculté et des hauts responsables du ministère de l'Enseignement supérieur, le choix étant cette fois-ci assuré par les présidents des différents sous-comités.

Ce phénomène de multiplication des intervenants permet d'observer quelques grandes orientations. Premièrement, on observe une répartition très inégale entre professeurs venant des facultés des sciences, de l'ingénierie ou de médecine, et ceux venant des facultés de lettres, de commerce ou de sciences sociales. Ceci est dû au fait que les préparatifs du HEEP (*Higher Education Enhancement Program*) succèdent à la mise en œuvre de l'ETEP (*Engineering and Technical Education Program*). Mais il s'agit aussi d'une conséquence de l'orientation du HEEP qui s'intéresse davantage à la réforme des filières scientifiques.

Deuxièmement, il convient de noter la surreprésentation de l'université du Caire et la faible représentation des universités de province dans ces comités : sur les quatre-vingt-trois membres

---

<sup>422</sup> Cf. site internet : <http://www.ait.edu.eg/>, dernier accès : 9 juillet 2008.

<sup>423</sup> Le *Comité pour le développement des structures et de la diversité*, présidé par Mohamed El-Kassas ; le *Comité pour l'amélioration et l'évaluation de la performance*, présidé par le professeur Ali Mohamed El-Salmi ; le *Comité pour le développement du système d'enseignement supérieur*, présidé par le professeur Ibrahim Gamil Badran ; le *Comité pour le développement des études post-graduées*, présidé par le professeur Haider Abbas Ghaleb ; le *Comité pour la gestion et le financement du secteur*, présidé par le professeur Sultan Abu Ali, ex-ministre de l'Économie, professeur d'économie à l'université du Caire ; et le *Comité pour l'ajustement de l'enseignement supérieur aux besoins de la société*, présidé par le professeur Mahmoud Mahfouz.

des comités, vingt-cinq affichent une affiliation avec l'université du Caire ; dix membres appartiennent à une autre université publique, un seul provient de l'université d'Al Azhar, deux de l'université Américaine (AUC) et sept des instituts supérieurs. Si le Comité tente d'intégrer les différentes institutions universitaires, il accorde une place prépondérante à l'université du Caire, qui reste malgré des tentatives de déconcentration des universités, « la mère de toutes les universités » et un bastion de l'administration universitaire<sup>424</sup>. Moufid Shehab – ancien président de cette université, avant d'être ministre de l'Enseignement supérieur – y dispose d'un important réseau qu'il valorise lorsqu'il dote le Comité, afin de conforter sa position de ministre au sein du gouvernement.

Entre l'image que veut donner le Comité et celle qu'il renvoie réellement, l'écart est grand. La représentation de l'enseignement supérieur dans les différentes disciplines et institutions reste très inégale. Si le profil sociologique des membres témoigne d'une certaine pluralité, ceux-ci entretiennent tous des liens directs avec l'administration. Certes, il y a intégration des *stakeholders* conformément aux préconisations de la Banque mondiale. Cependant le Comité est loin d'associer la « base » du système universitaire au processus de décision. Les jeunes professeurs et les étudiants sont pratiquement absents du Comité. Leur association au processus se limite à des auditions et à la participation à la Conférence nationale organisée en février 2000.

Ainsi, le Comité revêt clairement les caractéristiques d'une instance de mobilisation<sup>425</sup>. Pour élargir le cercle des destinataires de la réforme et sensibiliser le plus grand nombre à l'internationalisation de l'université, il organise plusieurs auditions avec des journalistes, des hommes d'affaires, des professeurs et des étudiants. Mais plutôt que de faire entendre la voix du public, ces auditions tiennent lieu de réunions d'information et de propagande en faveur de la réforme. Malgré ces tentatives, la mobilisation reste relativement faible, les discours sur la refonte de l'université étant éculés<sup>426</sup>.

La Conférence nationale organisée en février 2000 sous le patronage du Président Hosni Mubarak faisait office de forum d'approbation du programme. Le Premier ministre et le ministre de l'Enseignement supérieur, ainsi que quelques membres du Comité national, y ont prononcé de longs discours mettant en avant les grands enjeux de la réforme – de la

---

<sup>424</sup> Le Haut Conseil des universités siège encore aujourd'hui sur le campus de cette université.

<sup>425</sup> SULZNER (G. T.), « The Policy Process and the Uses of National Governmental Study Commissions », *art. cit.*

<sup>426</sup> Lors de plusieurs conversations informelles avec les étudiants de la faculté de Science politique et de l'Économie de l'université du Caire, nous avons pu constater la méfiance publique vis-à-vis des projets de réforme. Par exemple, les étudiants qui nous interrogeaient sur notre travail étaient toujours étonnés de notre sujet. Soit ils n'étaient pas au courant de l'existence du programme de réforme, soit ils pensaient que celui-ci ne serait jamais mis en œuvre.

démocratisation de l'enseignement supérieur à la construction d'une société de savoir – et laissant peu de place au débat. Ce grand rassemblement public avait pour but de cautionner le programme sur le point d'être adopté ; mais son déroulement très « professoral » ne permit pas aux participants d'intervenir auprès des responsables<sup>427</sup>.

### **3. La réactualisation d'un pluralisme limité sous le monopole du PND**

Le Comité ne néglige pas seulement la « société civile universitaire » et les destinataires de la réforme, chers à la Banque mondiale. Sa composition affiche aussi une certaine logique de sélection propre au système politique égyptien. Celle-ci se caractérise jusqu'à nos jours par une monopolisation de la vie politique par le Parti national démocrate. En effet, le cours de la réforme de l'enseignement supérieur illustre la pression que veut exercer le Parti sur la définition des politiques publiques. Cette hégémonie s'exerce à la fois par rapport aux partis d'opposition légale – qui n'ont qu'un rôle de figuration – et aux Frères musulmans, principaux concurrents du PND sur les plans social et politique.

#### **a) Exclure les intérêts organisés...**

La représentation au sein du Cnaeus est très catégorielle. L'appartenance aux partis politiques n'est à aucun moment affichée. Mais comme cela a été indiqué, plusieurs membres ont la carte du PND. Les partis politiques de l'opposition, les clubs d'enseignants et d'étudiants sont pratiquement exclus de cette organisation, leur rôle étant réduit à encourager et à applaudir le programme.

La composition du Comité reflète, dans une certaine mesure, la configuration du système politique égyptien, tout en la réactualisant. Les organisations syndicales, comme les clubs d'enseignants ou les associations étudiantes, ne disposent d'aucun statut dans ce forum de consultation. Investies depuis les années 1980 par les Frères musulmans, ces organisations sont aujourd'hui sous le contrôle de l'État<sup>428</sup>. L'absence des partis politiques de l'opposition – qui

---

<sup>427</sup> Entretien de l'auteur avec une participante à la conférence, Le Caire, juin 2004.

<sup>428</sup> Un grand nombre de syndicats et d'associations professionnelles est aujourd'hui sous le contrôle direct de l'État à qui revient le choix des candidats aux élections de ces organisations. Les clubs d'enseignants ont été investis par les Frères musulmans dans les années 1980 comme une plateforme de dialogue avec le pouvoir. Suite à cette fracture interne et à la tutelle que l'État exerce sur ces élections, les organisations deviennent de plus en plus invisibles dans les années 1990. Cf. FARAG (Iman), « L'Université égyptienne : enjeux de modes de mobilisation », *art.cit.*; sur les syndicats et associations professionnelles plus généralement cf. SULLIVAN (Denis J.) et ABED-KOTOB (Sana), *Islam in Contemporary Egypt: Civil Society versus the State*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1999 ; KIENLE (Eberhard), *A grand delusion : Democracy and Economic Reform in Egypt*, *op.cit.*



forment une minorité au parlement<sup>429</sup> – s’inscrit dans une logique semblable. Dans un système où le parti du Président tente d’exercer le contrôle et où les Frères musulmans sont formellement exclus de la scène politique, les organisations partisans ne sont guère considérées comme des interlocuteurs légitimes. Le gouvernement préfère négocier avec les représentants d’institutions fortement liées à l’État plutôt que d’entrer en interaction avec des groupes d’intérêts. Au lieu de s’appuyer sur les intérêts organisés (associations, syndicats, partis politiques), le ministre compte sur des personnalités censées disposer d’une expertise. Ainsi, la pluralisation du processus de décision se limite visiblement aux élites sectorielles, un groupe d’acteurs qui dans son ensemble ne partage pas nécessairement la vision du PND, tout en n’étant affilié à aucun parti politique concurrent.

Si quelques membres regrettent cette forme d’exclusion dans un comité censé être au service de la réforme<sup>430</sup>, la traduction de « l’approche participative » proposée par la Banque mondiale semble amputée par les contraintes d’un système politique autoritaire qui se caractérise principalement par un pluralisme limité. En effet, la composition du Comité dénote la stratégie de monopolisation de la vie politique par le gouvernement et le PND. Manifestement, le parti au gouvernement ne tolère pas de concurrence en matière de politiques publiques<sup>431</sup>.

### ***b) ...et intégrer les élites sectorielles***

La composition du Comité national n’est, à cet égard, qu’un premier pas. Quatre ans après la création du Comité national, le PND se dote d’un Comité éducation qui remet la réforme préparée avec la Banque mondiale sur l’agenda. L’équipe de Hossam Badrawi recycle le programme HEEP pour doter le PND d’une nouvelle légitimité. Composé de presque 100 membres, principalement des universitaires, ce comité peut être envisagé comme la transposition

---

<sup>429</sup> Le parlement, de 1995 à 2000, comprend 14 députés des partis d’opposition suivants : Neo-Wafd (6), Libéraux (1), Nassérien (1), Tagammu’ (5). Un candidat indépendant de tendance islamiste rejoint le Parti du Travail, de tendance islamiste. Lors des élections de 2000 le Neo-Wafd obtient sept sièges et le Tagammu’ six sièges. Dix-sept candidats indépendants des Frères musulmans rejoignent l’Assemblée du peuple. En 2005, les Frères gagnent quatre-vingt-huit sièges. Le Neo-Wafd avec six et le Tagammu’ avec deux sièges comptent parmi les perdants de cette compétition électorale. GAMBLIN (Sandrine) (dir.), *Contours et détours du politique en Égypte. Les élections législatives de 1995*, Paris/Le Caire, L’Harmattan/Cedej, 1997 (p. 14) ; FERRIE (Jean-Noël), *L’Égypte entre démocratie et islamisme, op.cit.* (p. 47).

<sup>430</sup> Lors de nos entretiens, une personne appartenant au cercle des réformateurs nous a confié que certains spécialistes de la réforme de l’enseignement faisaient partie des Frères musulmans ; d’où la difficulté de les consulter puisqu’ils seraient « *morts ou en prison* ».

<sup>431</sup> Si la crise de l’enseignement est un thème privilégié pour la presse partisane, elle ne figure pas dans les consultations entre le PND et les partis d’opposition « légaux ». Le dialogue national (*al-biwâr al-watani*) entre le PND et les partis d’opposition est organisé exclusivement autour des thèmes des réformes politiques – comme par exemple la loi sur les partis.

de « l'approche participative » dans les cercles les plus centraux du pouvoir.

### Les entrepreneurs de la réforme : Hossam Badrawi

Hossam Badrawi est docteur en médecine, professeur d'obstétrique et de gynécologie à la faculté de médecine de l'université du Caire, où il a obtenu son diplôme en 1974 et son doctorat en 1983. Entretemps, il a conduit ses recherches à la *Boston School of Medicine* et a suivi un master en « *medical curriculum design* ». Avec 128 publications à son actif, il est un scientifique renommé. Son entrée en politique s'opère relativement tôt avec la fondation d'un club d'étudiants, mais H. Badrawi est surtout un homme d'affaires. Il préside l'entreprise *Nile Badrawi for Investment and Development*, un groupe auquel appartient l'un des plus grands hôpitaux privés en Égypte, et *Middle East Medicare*, une entreprise d'assurance médicale.

Badrawi se présente comme une importante figure de la « société civile » égyptienne. Il est membre fondateur de la chambre de commerce américaine en Égypte, du *New Civic Forum*, du Forum économique égyptien et de nombreuses autres associations. En 1995 il se présente pour la première fois aux élections législatives en tant que candidat indépendant. Il évoque la possibilité de fonder son propre parti, mais après sa victoire aux législatives de 2000, il figure parmi ces « indépendants » qui rejoignent rapidement le PND, une démarche selon lui « plus efficace ». Il est certainement attiré par le vent de réforme qui souffle autour de Gamal Moubarak, dont il rejoint rapidement l'équipe. Immédiatement après son entrée au parlement, il est élu président du comité « éducation » au sein de la Chambre basse, pour créer en 2002 un comité identique au sein du PND. En 2005, quand il se présente de nouveau aux élections, il est battu par Hisham Mustapha Khalil, un nouvel indépendant qui semble pourtant disposer de plus de soutien auprès des anciens du Parti. Tous deux se livrent une bataille électorale sans précédent, mais la participation reste inférieure aux prévisions. H.M. Khalil se présente comme l'homme du quartier, Hossam Badrawi comme le représentant de l'intérêt général en politique. Il peut compter sur l'électorat de l'administration, mais non sur le plein soutien de son parti : Kamal el Shazli, « poids lourd » des anciens soutient H. M. Khalil. Pour quelques observateurs, il s'agit du deuxième échec politique pour H. Badrawi, après celui de juillet 2004, lorsque le ministère de l'Enseignement supérieur lui échappa au profit d'Amr Salama. En revanche, après son retour éclatant lors du Congrès annuel du PND de 2006, il est probable qu'il demeure seulement dans une période d'attente.

Au sein du parlement, il a fait élaborer une loi sur les droits de la propriété intellectuelle, adoptée en 2003. Il s'agit, avec la loi sur les pratiques antimonopolistiques et celle sur la protection des consommateurs, d'une de trois lois qui conditionnent l'entrée de l'Égypte dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC). On rapporte également qu'il proposait de mettre en place un bureau national de *Transparency International*, organisation qui place l'Égypte très bas sur son indicateur de lutte contre la corruption.

H. Badrawi lie étroitement sa démarche d'amélioration de l'enseignement supérieur à la participation des citoyens :

« *An independant monitoring system which sets standards would force various institutions to improve and live up to the standard. [...] The public should know these standards and mesure what they get against them and then complain if what they get does not mesure up. [...] This is democracy* »<sup>432</sup>.

Si le Comité national est créé par le ministre de l'Enseignement supérieur et s'avère donc un

<sup>432</sup> *Al Abram Weekly*, n° 643, 19-25 juin 2003, (Niveen Wahish : « Hossam Badrawi : Critical Mass »), disponible sur : <http://weekly.ahram.org.eg/2003/643/profile.htm>, dernier accès : 22 septembre 2008.

« produit » de l'exécutif, le Comité éducation est une création du PND, l'un des piliers du régime autoritaire égyptien (aux côtés de l'autorité religieuse d'Al Azhar, des militaires, de la bureaucratie et de la présidence), que le Président ne manque pas d'asseoir à chaque crise du régime. De l'Union socialiste arabe au PND, la logique du maintien d'un système à parti quasi unique est restée identique : non seulement assurer au Président une majorité au sein des instances de la politique instituée (parlement et gouvernement), mais aussi et surtout, contrôler les différents secteurs sociaux et la population dans une perspective qu'A. Roussillon qualifie de « *pédagogique* »<sup>433</sup>. Déjà dans les années 1960, Manfred Halpern notait que le Conseil de commandement de la révolution (CCR) – prédécesseur de l'Union socialiste arabe (USA) – était « *an instrument for neutralizing rather than mobilizing labor unions, student groups, and other potentially independent political groups* »<sup>434</sup>. L'USA poursuivait cette « neutralisation » avec une stratégie qui oscillait entre « *intégration corporatiste des citoyens et exclusion des 'ennemis de la Révolution'* »<sup>435</sup> :

« *Corporatiste, l'USA l'est aussi en ce sens qu'elle avait vocation à contrôler l'ensemble des syndicats et des organisations professionnelles, l'accès à certaines professions – en particulier celle de journaliste – ou à certaines fonctions – par exemple, à l'université, celles de recteur ou de doyen de faculté – étant lui-même conditionné par l'appartenance à l'USA* »<sup>436</sup>.

Avec la création d'un système de multipartisme en 1976 par Anwar El-Sadat se dessine une stratégie de neutralisation tendant à une politique de cooptation des élites sectorielles, notamment à travers « les partis d'opposition »<sup>437</sup>. Cette stratégie rencontre pourtant ses limites avec la montée en force des organisations de tendance islamiste et – sur le plan politique – la banalisation des Frères musulmans tendant à les considérer comme une organisation interdite mais tolérée. Cette dernière semble en effet la seule à disposer de moyens pour sérieusement concurrencer le PND dans sa stratégie de cooptation. Son investissement des syndicats pendant les années 1980, et surtout des différents secteurs sociaux, reste jusqu'à aujourd'hui un facteur relativement important. Si le régime met les syndicats sous tutelle, il ne peut pas empêcher le système politique égyptien d'être caractérisé par une concurrence implicite entre le PND et les Frères musulmans dans la conquête des élites sectorielles.

La politique de réforme se présente donc comme une tentative de mobilisation, une véritable

---

<sup>433</sup> ROUSSILLON (Alain), *L'Égypte et l'Algérie au péril de la libéralisation*, Le Caire, Cedej, 1996 (p. 38).

<sup>434</sup> HALPERN (Manfred), *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*, Princeton, Princeton University Press, 1963 (p. 310).

<sup>435</sup> ROUSSILLON (Alain), *L'Égypte et l'Algérie au péril de la libéralisation*, *op.cit.* (p. 39).

<sup>436</sup> *Ibid.*

<sup>437</sup> KASSEM (Maye), *In the Guise of Democracy : Governance in Contemporary Egypt*, Reading, Ithaca Press, 1999.

action collective du régime en faveur de l'intégration des élites sectorielles au sein du pilier de la « légalité civile » – le PND. Dans cette logique, la création du Comité national est la réactualisation des mécanismes d'inclusion et d'exclusion impliquée par la réforme : le régime entre en pourparlers au nom de la « modernisation » afin d'exclure ceux que lui-même stigmatise comme « traditionalistes ».

Dans les conditions actuelles, le pouvoir n'est plus contraint de procéder à la neutralisation des associations professionnelles. Depuis la phase de « délibéralisation » des années 1990, le gouvernement a sous tutelle les groupes d'intérêts « classiques », c'est-à-dire les syndicats et les clubs d'étudiants<sup>438</sup>. Les stratégies de neutralisation s'appliquent aux nouveaux acteurs, en premier lieu ceux de la société civile. En ce qui concerne la réforme de l'enseignement supérieur et la création du Comité national, on remarque une intégration relativement prudente des élites sectorielles, qui se font les négociateurs de la réforme au sein du parti dominant et des institutions étatiques. Comme nous l'avons déjà noté, les « entrepreneurs de la réforme », qui se sont appuyés sur la coopération avec la Banque mondiale, rejoignent l'administration ministérielle et sont également intégrés au PND par le biais de la création de son Comité éducation. En effet, l'émergence de ce Comité n'a pas pour unique but la légitimité programmatique. L'énonciation de la réforme au sein du parti est également un moyen de s'associer le concours de ces entrepreneurs.

D'un point de vue d'ensemble, le choix des interlocuteurs légitimes s'opère en Égypte dans une double logique : l'élargissement du cercle des réformateurs, où les entrepreneurs de la réforme construite par la communauté internationale côtoient des seniors qui jouent le rôle d'un contrepoids, et le placement de ces interlocuteurs sous la tutelle du parti dominant, avec la reprise de la réforme par le Comité éducation. Ce dernier fait illustre bien l'impossibilité, pour un ministre, de transgresser les règles imposées par le régime en place. La réforme est un moyen de mobilisation et d'association qui s'opère à travers des tables-rondes. Le choix des interlocuteurs s'effectue cependant selon une logique particulière, propre au pluralisme limité en Égypte : une logique attentive à la représentation sectorielle et à l'absence de toute représentation partisane.

---

<sup>438</sup> Sur les détails de cette mise sous tutelle : KIENLE (E.), *A grand delusion : Democracy and Economic Reform in Egypt, op. cit.* Sur la situation actuelle à l'université : HUMAN RIGHTS WATCH, « Reading between the 'Red Lines'. The Repression of Academic Freedom in Egyptian Universities », New York, Human Rights Watch, 2005.

## Section 2. Maroc

Contrairement au Cnaeus égyptien, le critère de sélection prépondérant pour la Cosef marocaine est l'appartenance politique de ses membres. Cette institution en faveur de l'élaboration d'un programme de réforme du système éducation/formation se proposait également de faire appel aux *stakeholders* du secteur éducatif. Mais son objectif était de parvenir à un consensus entre les différents partis politiques sur la future politique éducative. La réforme de l'éducation était un moyen pour réunir les principaux acteurs du champ politique marocain et redéfinir leurs places dans le cadre de « l'alternance ». Représentation sectorielle et représentation politique allaient ainsi de pair dans une commission symptomatique d'un système dans lequel la pluralisation des intervenants limite paradoxalement le pluralisme politique.

### 1. Un pluralisme partisan

La Cosef se présente comme un forum relativement restreint formé de trente-trois membres et de son président. Selon ce dernier, l'idée même de la Commission était d'établir un forum de taille réduite : suite à « l'échec » de la commission parlementaire de 1995, le roi voulait marquer une rupture avec les expériences antérieures de réformes d'enseignement. L'objectif de la création de la Cosef était donc de tester « *une nouvelle formule politique* »<sup>439</sup> pour établir un consensus entre les différentes fractions politiques, tout en faisant appel à la « société civile » du système éducatif.

La « nouvelle formule » consistait en l'intégration de toutes les formations politiques, mais avec une représentation limitée<sup>440</sup>. Tous les partis présents au parlement à l'époque, ainsi que les syndicats intervenant dans le secteur éducatif, avaient droit à un représentant. Par conséquent, quatorze des trente-trois membres affichaient une appartenance à un parti politique. Cette représentation partisane était encore renforcée par l'intégration des représentants syndicaux. Au Maroc, les organisations syndicales intervenant dans le système éducatif sont liées aux partis

---

<sup>439</sup> Entretien de l'auteur avec le président de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2006.

<sup>440</sup> Dans sa lettre de mission à M. Belfkih, le roi esquissait la composition de la Cosef de façon suivante : « *S'agissant de jeter les bases d'une politique nationale – au sens le plus noble du terme politique – qui concerne le devenir de plusieurs générations, Nous entendons que la commission comprenne parmi ses membres des représentants des partis politiques et des organisations syndicales représentées au parlement, aux côtés de représentants des oulémas, des acteurs socio-économiques et de personnalités spécialisées, étant entendu que le nombre total de ses membres devra être limité à trente environ. Nous attendons que tu Nous soumettes, dans les meilleurs délais, une liste comportant les noms et qualités des membres de cette commission, en procédant à des consultations avec les organisations politiques et syndicales, pour ce qui est de leurs représentants, et en choisissant un certain nombre de spécialistes en ce qui concerne les autres composantes de la commission.* », cf. COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION (Maroc), « Lettre royale de Feu Sa Majesté Hassan II du 8 mars 1999 », *doc. cit.*

politiques<sup>441</sup>. Les quatorze représentants des partis politiques et les huit représentants des syndicats formaient ainsi les deux tiers de la Commission<sup>442</sup>.

Les représentants des partis politiques et des syndicats ont tous été choisis selon une méthode autoritaire qui laissait une certaine marge de manœuvre à ces organisations, tout en obéissant aux prérogatives du roi, initiateur de la Commission. Elles avaient le droit de proposer trois candidats, parmi lesquels le Palais en choisissait un. Cette forme de sélection, habituellement appliquée au Maroc pour les hauts fonctionnaires d'État, ne s'étendait pas aux représentants des formations non partisans : les représentants des oulémas (2), du secteur privé (2) et de la « société civile » (3), ainsi que les « experts » (4) étaient désignés directement par le Palais. Avec l'intégration de ces derniers, on peut parler d'une véritable ouverture du processus de prise de décision au troisième secteur, mais une ouverture qui reste contrôlée par le roi.

Dans la liste officielle des membres, le président de la Cosef est suivi des deux oulémas eux-mêmes suivis par les représentants des partis politiques, avec, en première place, Mohammed Guessous, le représentant de l'Union socialiste des forces populaires (USFP). Après les partis, classés dans l'ordre du nombre de sièges au parlement, étaient listés les syndicats puis les représentants des entrepreneurs, des ONG et les experts. Ainsi la composition de la Cosef redistribue de nouvelles positions sur la scène politique marocaine avec une priorité accordée aux anciens partis de l'opposition. Toutefois, cette hiérarchie était symbolique. Les méthodes de travail de la Cosef étaient orientées vers la recherche du consensus. Une fois établie la Charte nationale éducation/formation, celle-ci a été signée par tous les membres sans faire préalablement l'objet d'un vote.

Si la Cosef fait figure de lieu de pluralisation politique, il est intéressant d'évoquer les multiples représentations qu'elle cherchait à incarner. Outre leur appartenance à des entités politiques, la liste de la Cosef affichait également la profession de la majorité des membres – dans quelques cas même leur diplôme universitaire. Les représentants des différents partis n'étaient pas nécessairement des députés de la Chambre des représentants (*majlis an-nunmâb*) ou de la Chambre des conseillers (*majlis al-mustashârîn*). En revanche, la majorité des membres de la Cosef affichaient un profil professionnel en rapport avec le secteur éducatif. Sur les trente-trois membres, dix-huit étaient professeurs de l'enseignement supérieur, deux d'entre eux dirigeaient un établissement.

---

<sup>441</sup> À l'exception du SNEsup (Syndicat national de l'enseignement supérieur), tous les syndicats sont des émanations des partis politiques. Dans le cas des petits partis il n'y a souvent pas de distinction entre direction du parti et direction du syndicat : par exemple, Taher Chakir, le représentant du Syndicat national démocrate (SND) est également membre du bureau politique du Parti national démocrate marocain (PND).

<sup>442</sup> Cf. la liste de la composition de la Cosef en annexe.

Les autres membres étaient enseignants dans le secondaire ou la formation professionnelle et étaient impliqués dans l'éducation « non formelle » ou dans l'inspection académique<sup>443</sup>.

Le profil professionnel des membres est crucial dans la mesure où celui-ci témoigne de l'appartenance au système qui fait l'objet des négociations au sein de la Cosef. Cependant, la logique de sélection sectorielle reste déséquilibrée. Par rapport aux professeurs du supérieur, les enseignants du primaire et du secondaire étaient sous-représentés. La Cosef ne cherchait ni un équilibre entre ces représentants, ni un lien entre le profil professionnel et les fonctions de représentation dans ce secteur. Il n'était pas requis des membres d'être recteur d'une université, doyen d'une faculté, directeur d'une école ou dirigeant d'un syndicat. Le choix des membres ne s'établissait pas sur la base d'une quelconque légitimité électorale ou institutionnelle des représentants.

L'objectif principal a été d'associer des experts au processus de prise de décision. Dans sa lettre de mission, le roi ne faisait à aucun moment référence aux critères de sélection partisane et sectorielle. Il soulignait par contre l'esprit apolitique qui devait inspirer les travaux de la Commission.

*« Nous attendons aussi de tous ceux qui seront appelés à faire partie de cette commission qu'ils fassent preuve des plus hauts degrés d'impartialité et d'objectivité, de sorte que les diverses sensibilités qu'ils représentent puissent se fondre dans le creuset d'une même volonté nationale mise au service de la réforme. Ils devront être mus par les vertus de l'écoute et du dialogue constructif et armés de la ferme détermination à atteindre les objectifs que Nous avons fixés à cette commission. Ils devront se pencher sur les problèmes de l'enseignement avec audace et résolution, mais aussi avec réalisme et clairvoyance. Ainsi serons-Nous assurés de la bonne marche des travaux de la commission »<sup>444</sup>.*

Nous observons ainsi une triple logique de sélection dans le cas marocain. D'abord la représentation de tous les acteurs politiques ; ensuite, celle du secteur éducatif ; enfin, l'expertise en tant que modalité d'action et « positionnement » de tous les membres. Cette démarche de sélection a réuni pour la Cosef trois types de légitimité : élective, sectorielle, experte. Elle a donné aussi au Palais une plus grande marge de manœuvre dans le choix des personnalités.

## ***2. « Des gens biens », au-delà des paramètres formels de la composition***

Malgré le caractère relativement formel de la sélection des membres de la Cosef selon des paramètres partisans et professionnels, le profil sociologique de certains d'entre eux mérite d'être

---

<sup>443</sup> Seuls trois membres de la commission n'avaient officiellement aucun lien avec le secteur éducatif.

<sup>444</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION (Maroc), « Lettre royale de Feu Sa Majesté Hassan II du 8 mars 1999 », *doc. cit.*

analysé en détail. Mis à part l'affichage de l'appartenance à une organisation politique et à une institution du système éducatif, la sélection s'appuyait sur des considérations d'ordre politique déterminées par l'enjeu de « l'alternance ». Commission politique d'une part, commission éducative d'autre part, la Cosef était un vecteur de la recomposition politique à laquelle le Maroc s'apprêtait avec la mise en place du « gouvernement d'alternance ». C'est la raison pour laquelle le président de la Cosef cherchait à intégrer des personnalités reconnues au sein de leur parti politique mais également pragmatiques dans leurs visions de la réforme du système éducatif, afin d'assurer le succès du projet. Quand le conseiller A. M. Belfkih parle dans une perspective *ex post* des raisons de la réussite de la Cosef, il n'oublie pas de mentionner que ses membres étaient « *des gens bien* », c'est-à-dire « *des personnalités ouvertes* », prêtes à reléguer leurs revendications au second plan au profit d'un travail commun et de l'élaboration d'un projet national<sup>445</sup>.

### **a) Équilibrage entre Palais et partis politiques de l'opposition**

Examinons d'abord de plus près la sélection de quelques représentants de partis politiques. Le choix de Mohammed Guessous, représentant du parti majoritaire l'USFP témoigne de l'association de la légitimité partisane et de la légitimité sectorielle qui régnait au sein de la Cosef. M. Guessous est professeur de sociologie à l'université Mohammed V de Rabat. Il est considéré comme l'un des « intellectuels » de l'USFP, dont « l'intégrité politique » est admise par son parti et le Palais.

#### **Les membres de la Cosef : Mohammed Guessous**

Membre du bureau politique de l'USFP, Mohammed Guessous est l'auteur de nombreuses publications, notamment « *Les défis de la pensée sociologique au Maroc* ». Une de ses préoccupations lors de « l'alternance » concerne le partage de pouvoir entre la monarchie et les partis politiques qui assument la responsabilité gouvernementale. En 1997, M. Guessous défend la non-participation de l'USFP au gouvernement faute d'élections libres. Il exige d'ailleurs une majorité claire, car, sans majorité, le gouvernement risque la fragmentation, alors que l'objectif principal de l'alternance est le changement.

Comme cela a déjà été dit, l'USFP hésitait à participer aux travaux de la Cosef, car elle interprétait la création de cette Commission comme un affaiblissement du « gouvernement d'alternance ». L'abstention n'étant pas une solution envisageable, il restait à l'USFP à placer un « poids lourd » au sein de la Commission. C'est alors que la présidence lui accorda le privilège de

---

<sup>445</sup> Entretien de l'auteur avec le président de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2006.



nommer son représentant sans passer par l'arbitrage royal : M. Guessous est le seul représentant d'un parti politique directement nommé par son parti sans que sa candidature ait été soumise au roi. Vu les circonstances de la création de la Commission, la nomination de M. Guessous faisait « consensus » tant au Palais qu'à l'USFP.

On observe une logique semblable dans d'autres cas où l'appartenance partisane est déterminante, dans une perspective d'ajustement politique dû à « l'alternance ». Ainsi, le PJD (parti de la Justice et du Développement), première formation de tendance islamiste admise lors des élections de 1997 dans l'arène politique officielle, était représenté par Abdelilah Benkirane. Figure emblématique du rapprochement du Palais avec le mouvement islamiste, il fut préféré à d'autres personnalités plus « idéologiques » du PJD, comme le membre du bureau politique et député Abdelkader Amara. Directeur d'une école privée, A. Benkirane est considéré comme un « pragmatique » à la fois en termes de politique générale et de politique éducative. La gestion d'une école privée francophone le place au-delà de la position officielle de son parti – qui défend la gratuité et la primauté de la langue arabe dans l'enseignement. Son parcours politique témoigne de tentatives de rapprochement avec le Palais tout au long de sa carrière militante.

#### **Les membres de la Cosef : Abdelilah Benkirane**

A. Benkirane est un ancien membre du Mouvement de la jeunesse du parti Istiqlal. Dans les années 1970, il fréquente le Mouvement de la jeunesse islamique marocaine (MJIM) qu'il quitte en 1981. Avec Mustafa Ramid et Saadeddine El Othmani il fonde la *Jamâ'a islâmiyya* marocaine la même année. En 1988 la *Jamâ'a* devient le Mouvement pour la réforme et le renouveau, et après sa fusion avec la Ligue pour un futur islamique d'Ahmed Raissouni, elle adopte le nom de Mouvement pour l'unification et la réforme (MUR). Après avoir échoué dans l'infiltration du parti Istiqlal, le MUR cherche un autre parti politique et opte en 1996 pour le parti de la Justice et du Développement (PJD), présidé par Abdelkrim Khatib. Lors des élections de 1997, le PJD gagne neuf sièges, dont celui d'A. Benkirane. Les rumeurs parlent d'un accord secret avec Driss Basri, ministre de l'Intérieur, qui aurait organisé ces élections. La presse notamment relate les « services » rendus par A. Benkirane dans les années 1970 en tant qu'informateur du ministre de l'Intérieur, lors de sa participation à la mouvance islamiste dans les universités<sup>446</sup>.

L'intégration de l'USFP – plus grande force de l'ancienne opposition – et du PJD – représentant légal de la mouvance islamiste – constituait un défi majeur pour le Palais. Il fallait que ces deux formations soient représentées par « des gens de consensus », réputés pour leur savoir mais suffisamment « pragmatiques » pour ne pas mettre en danger l'élaboration d'un projet pour la réforme. Mais, indépendamment de l'enjeu sectoriel de celle-ci, la création de la Cosef

---

<sup>446</sup> SOUDAN (François), « Le sabre et le Coran », *Jeune Afrique L'Intelligent*, août 2002, article reproduit sur : <http://www.worldpress.org/Mideast/752.cfm>, dernier accès : 9 juillet 2008.

marquait aussi une nouvelle étape dans l'intégration de ces deux partis dans un système de division du travail sous tutelle royale. Après les élections de 1997 et la formation du gouvernement en 1998, ces deux formations politiques – l'une ayant pris la tête du gouvernement, l'autre constituant le premier groupe d'opposition de tendance islamiste au parlement – ont participé à l'élaboration d'une politique publique érigée en « projet national ».

### ***b) Équilibrage entre gouvernement et Cosef***

Le « rééquilibrage » semblait être le mot d'ordre à suivre pour le choix des membres. Il était également question d'équilibrer une éventuelle compétition entre le « gouvernement d'alternance » et la Cosef. Le gouvernement et les ministres en charge de la politique éducative furent marginalisés par la création de cette Commission. À titre d'exemple, mentionnons le choix de Taïeb Chkili, comme représentant du Parti du progrès et du socialisme (PPS). Cet « enfant terrible<sup>447</sup> » de la gauche constituait un contrepoids au secrétaire général de son parti, Ismail Alaoui, ministre de l'Éducation nationale lors des travaux de la Cosef<sup>448</sup>. Personnalité charismatique, il renforçait le poids de la Commission, affaiblissant du même coup le ministre qui prétendait prendre en charge le dossier sur la réforme éducative.

### ***c) Équilibrage avec et au sein de la « société civile »***

Le choix des personnalités du troisième secteur procède également de cette dynamique de rééquilibrage politique. Le président de la Cosef cherchait à donner un rôle crucial à la « société civile ». Non pas seulement pour composer avec les exigences de la « bonne gouvernance », mais également pour rendre compte de l'émergence de ce nouvel acteur sur la scène politique marocaine<sup>449</sup>. Il n'en reste pas moins que cette ouverture vers la « société civile » s'inscrivait dans la stratégie d'une pluralisation extensive tendant à contrebalancer le poids des partis politiques. Ainsi, s'il reste difficile de cerner la « société civile », on peut opter, dans le cadre de la Cosef, pour une définition stratégique et regrouper sous ce terme tous les acteurs qui ne relèvent pas du champ partisan, à savoir les autorités religieuses, les représentants du secteur privé et les membres du milieu associatif.

Les oulémas, « profession » rattachée au Palais depuis les années 1970, ont indéniablement

---

<sup>447</sup> Taïeb Chkili était ministre de l'Enseignement supérieur quand il a rejoint le PPS en 1993, parti alors dans l'opposition. Sa candidature aux législatives de 1993 avec le PPS avait provoqué une polémique au sein de la *ketla dimuqrâtîyya*.

<sup>448</sup> En 2002, le neurologue T. Chkili est nommé président de l'université Mohammed V, Rabat-Souissi.

<sup>449</sup> DENOEU (Guilain) et GATEAU (Laurent), « L'essor des associations au Maroc : à la recherche de la citoyenneté », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 150, 1995, p. 19-39.

renforcé la position de celui-ci dans la Commission. Abbas Jirari, conseiller du roi sous Hassan II et sous Mohammed VI, est le président du Conseil des oulémas de Rabat et professeur de l'enseignement supérieur. Il appartient également au conseil d'administration de l'université privée *Al-Akhamayn*, où il représente avec A. Meziane Belfkih, André Azoulay et Mohammed Mounir El Majidi le Cabinet royal. Le second ouléma, Lhoucine Ougag, également professeur de l'enseignement supérieur, est de surcroît avocat et président du Conseil des oulémas de Tiznit, petite ville du Sud du Maroc. En tant que membre du Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDH), il est un habitué de « la politique de commissions ».

Le secteur privé était représenté par Chabik Benmoussa et Abdelali Benamour, participants tous les deux à la Commission sous le label de la CGEM (Confédération générale des entrepreneurs du Maroc). A. Benmoussa, qui occupe depuis février 2006 le poste de ministre de l'Intérieur, était déjà un proche du Palais au moment de la création de la Cosef, puisqu'entre 1995 et 1998, il était secrétaire général auprès du Premier ministre.

#### **Les membres de la Cosef : Chabik Benmoussa**

C. Benmoussa est polytechnicien, diplômé des Ponts et Chaussées, comme le président A. M. Belfkih. Après des études en France et aux États-Unis (MIT) il intègre l'administration en 1983, à l'âge de 25 ans, en qualité de responsable de la division « méthodes de gestion à la direction des routes ». De 1995 à 1998 il est secrétaire général auprès du Premier ministre. Avec la création du « gouvernement d'alternance », il est nommé en décembre 1998 président délégué de la compagnie SONASID. Créée par l'État en 1974 et privatisée en 1997 la SONASID est la principale entreprise de l'industrie sidérurgique au Maroc, appartenant aujourd'hui en majorité au consortium indien Arcelor-Mittal. Également en 1998, C. Benmoussa devient président de « Tanger libre zone ». En 2000, C. Benmoussa entre dans le comité exécutif de l'Omnium Nord-Africain, le premier groupe industriel et financier marocain. Il est nommé directeur général des Brasseries du Maroc et de la Société centrale des boissons gazeuses avant de faire son retour en politique.

Nommé secrétaire général auprès du ministre de l'Intérieur, il succède à Mustapha Sahel comme ministre de l'Intérieur en février 2006. La presse dénonce cette succession comme liée à un rééquilibrage des relations triangulaires qu'entretient le Maroc avec la France d'un côté et les États-Unis de l'autre. Mustapha Sahel avait rencontré peu avant sa destitution Nicolas Sarkozy lors de sa visite en tant que ministre de l'Intérieur à Marrakech. M. Sahel était apparemment « allé trop loin » dans ses promesses de coopération avec son homologue français sur le dossier de l'émigration. Il est remplacé par C. Benmoussa, camarade d'université de Thomas Ridley, ambassadeur des États-Unis au Maroc<sup>450</sup>.

Le profil d'Abdelalali Benamour, autre « entrepreneur »<sup>451</sup>, est opposé à celui de C.

---

<sup>450</sup> *Telquel online*, n° 214, 25 février - 3 mars 2006, l'article disponible sur: [http://www.telquel-online.com/214/maroc1\\_214.shtml](http://www.telquel-online.com/214/maroc1_214.shtml), dernier accès : 21 décembre 2007.

<sup>451</sup> Il existe deux listes officielles des membres de la Cosef, l'une sur internet (<http://www.cosef.ac.ma>), l'autre publiée dans la documentation. Dans cette dernière, A. Benamour figure parmi les personnalités de

Benmoussa. Si ce dernier est le « technocrate », A. Benamour est le « philanthrope » de l'enseignement. Ce titulaire d'un doctorat en sciences de l'économie et professeur d'économie aux universités Mohammed V de Rabat et Hassan II de Casablanca (1966 à 2001) fut directeur, entre 1971 et 1976, du prestigieux Institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises (ISCAE) de Casablanca avant de fonder en 1988 l'Institut d'études de management, établissement d'enseignement supérieur privé. Membre de l'USFP, il a été député à la Chambre des représentants de 1976 à 1981 et conseiller municipal jusqu'à 1992. Depuis 1994, il est administrateur de la Banque Al Maghrib, banque émettrice du royaume. Avec l'association *Alternative*, A. Benamour est l'un des principaux promoteurs d'une transition marocaine et d'une critique de « l'alternance »<sup>452</sup>. Il a publié de nombreux ouvrages, dont « *Repenser l'école* » en 2007.

#### **Les membres de la Cosef : Nouredine Ayouche**

Cet ancien militant s'engage, après son retour de Paris en 1972, dans le théâtre et le cinéma, avant de fonder en 1983 la revue *Kalima*. Cette publication est arrêtée en 1987 par les autorités pour avoir transgressé la « ligne rouge » avec des sujets tels que la sexualité, la peine de mort et les blocages autoritaires. N. Ayouche décide ainsi sa fermeture, car il ne voulait « *pas faire la revue qu'ils veulent eux* [les autorités] ». Ne pouvant s'exprimer librement, N. Ayouche s'oriente vers l'action sociale et crée en 1995 l'association *Zakoura*, qui commence ses activités avec l'attribution de microcrédits aux femmes dans le milieu rural. En 1997, l'association s'engage dans la lutte contre l'analphabétisme avec l'éducation non formelle d'adolescents âgés de 15 à 18 ans<sup>453</sup>.

Nouredine Ayouche et Amina Lemrini Elouahabi sont deux membres de la Cosef qui s'affichent comme représentants de la « société civile ». N. Ayouche se trouve véritablement à la croisée du secteur privé et du mécénat. Directeur de l'agence de publicité *Shem's*, il est également fondateur de l'association *Zakoura*, créée en 1995, célèbre pour l'introduction du système des microcrédits au Maroc. Comme le Palais, il s'exprime en faveur d'une approche pragmatique de la politique linguistique et pour un abandon de la gratuité. Amina Lemrini Elouahabi représente un milieu associatif émergent. Inspectrice principale de l'enseignement, elle préside l'Association démocratique des femmes du Maroc (ADFM), une ONG qui milite pour l'alphabétisation des

---

la « société civile ».

<sup>452</sup> *Alternative* est une association à caractère politique, née après qu'A. Benamour s'est éloigné de l'USFP. Elle se donne pour but d'accompagner « l'alternance politique » hors du jeu des partis politiques.

<sup>453</sup> *Maroc Hebdo International*, n°487, 23 - 29 novembre 2001, l'article disponible sur: [http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives\\_487/html\\_487/autre.html](http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives_487/html_487/autre.html), dernier accès : 1<sup>er</sup> décembre 2007.

femmes et qui a joué un rôle clé dans la mise sur agenda du plan de l'intégration de la femme<sup>454</sup>.

La participation de ces deux personnalités aux travaux de la Cosef est ainsi considérée comme l'ouverture du processus politique à la « société civile » et au milieu associatif marocain. Mais, encore une fois, il faut rappeler que cette ouverture est organisée par le Palais et qu'il ne s'agit que d'une partie de la « société civile ». L'intégrité des personnes choisies n'est pas en question, mais on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles d'autres acteurs du milieu associatif ne font pas partie de cette ouverture. Il est deux acteurs en particulier qui comptent parmi les exclus de cette concertation : l'Union nationale des étudiants marocains (UNEM) et les associations des diplômés chômeurs, fondées au début des années 1990.

L'UNEM a longtemps figuré parmi les acteurs stratégiques de la politique universitaire, vu sa forte capacité de mobilisation. D'orientation gauchiste dans les années 1970, elle a été progressivement infiltrée par des étudiants de tendance islamiste avec l'encouragement des autorités. Suite à cette infiltration et à la répression par le pouvoir<sup>455</sup>, les entrepreneurs de la réforme la considèrent aujourd'hui comme une structure morte<sup>456</sup>, excluant du même coup tous les étudiants du processus politique.

Les associations des diplômés chômeurs ont, dans un sens, pris le relais de la mobilisation étudiante. Militant pour une cause précise, ce mouvement s'est adapté « aux règles du jeu » tout en inventant de nouveaux modes de mobilisation<sup>457</sup>. Selon M. Bennani Chraïbi, l'État lui-même a contribué à cette naissance<sup>458</sup>. Ses revendications sont considérées comme légitimes par le Palais. En juillet 1990, à l'occasion de la fête de la jeunesse, le roi Hassan II a abordé pour la première fois le problème du chômage quand il a annoncé la création du Conseil de la jeunesse et de l'avenir. C'est en octobre 1991, un an après le discours royal, que l'Association nationale des diplômés chômeurs est créée. Cette « interaction » d'un mouvement social et du roi autour d'un enjeu social et politique, en l'occurrence le chômage, est un facteur crucial pour la mise sur agenda de la réforme éducative. Toutefois, les associations des diplômés chômeurs restent

---

<sup>454</sup> Cf. sur les circonstances du changement du code de statut personnel : AL-AHNAF (M.), « Maroc : le code du statut personnel », *art. cit.*

<sup>455</sup> Pour l'historique de l'UNEM cf. BENNANI-CHRAIBI (Mounia), *Soumis et rebelles : les jeunes au Maroc, op. cit.*

<sup>456</sup> Entretien de l'auteur avec un adjoint au président de la Cosef, Rabat, le 10 avril 2002.

<sup>457</sup> EMPERADOR-BADIMON (Montserrat), « Les diplômés chômeurs de troisième cycle au Maroc : les expériences d'engagement revendicatif », *Alfa 2007. Maghreb et sciences sociales*, Tunis/Paris, 2008, p. 181-196.

<sup>458</sup> « Ce sont les vocations dans les structures d'accueil régies par l'administration qui ont favorisé la naissance du mouvement des jeunes diplômés inactifs ». Cf. BENNANI-CHRAIBI (M.), *Soumis et rebelles : les jeunes au Maroc, op.cit.* (p. 299).

exclues de la concertation au sein de la Cosef. Ayant recours à un type d'actions inhabituel dans le système politique marocain (*sit-in* devant le parlement, par exemple), les diplômés chômeurs n'entrent pas dans le cadre d'une politique partisane contrôlée.

Après avoir mentionné les cas de ces deux exclus de la Cosef, il convient maintenant d'évoquer le statut du SNEsup, Syndicat national de l'enseignement supérieur, unique dans son secteur. Il importe de souligner que les différents partis politiques, que ce soit au gouvernement ou dans l'opposition, exercent une influence sur les secteurs sociaux. Nous avons déjà indiqué que tous les syndicats sont liés aux partis politiques représentés à la Cosef, à l'exception d'un seul, le SNEsup. Malgré son importance, ce syndicat ne figure pas en tant que tel dans la liste officielle de la Cosef. Abdenbi Rejouani, membre du bureau national du syndicat, participe officiellement comme expert en matière d'éducation et non en tant que représentant du SNEsup. Cette omission d'étiquette serait un détail si elle ne pointait pas le problème auquel est confronté le syndicalisme au Maroc. Parce que le SNEsup est en réalité dominé par l'USFP, sa position hégémonique est fortement contestée. Les partis de l'opposition proches du Palais exigent le pluralisme du syndicalisme universitaire. Les islamistes, représentés au parlement avec le PJD, militent d'une manière plus radicale pour une ouverture du syndicat, comme le montre la citation suivante :

*« Nous étions présents d'une manière très forte, toutes catégories d'islamistes confondues, surtout dans le septième congrès. C'était à ce moment qu'on a laissé tomber le syndicat, parce qu'on est arrivé au congrès avec 130 parlementaires sur 200 et malheureusement les représentants au sein de la commission administrative n'étaient que deux ou trois islamistes. On a estimé que l'USFP en particulier n'avait pas compris qu'il était de l'avenir de ce syndicat que les islamistes soient impliqués dans sa gestion. Maintenant le syndicat est en train de mourir, malheureusement parce que l'USFP a un problème interne et les gens sont même en train de créer un autre syndicat. Si vous voulez l'enseignement supérieur ce n'est pas affilié [au PJD], il sympathise, mais c'est une sympathie très, très forte »<sup>459</sup>.*

Depuis l'accès de l'USFP aux affaires, le syndicat connaît une forte phase de transition. Outre les luttes entre les différents groupes politiques, se creuse progressivement un écart entre le sommet et la base du syndicat. Si l'on peut supposer que le SNEsup dispose d'une relative autonomie par rapport au pouvoir, il est néanmoins affaibli par la bataille politique qui se joue à l'intérieur de l'organisation. La sclérose organisationnelle qui affecte le syndicat est certainement un phénomène conjoncturel lié à la recomposition de « l'alternance ». La façon dont la Cosef interagit avec le SNEsup illustre une nouvelle fois la recherche du pluralisme par le Palais. Un syndicat unique semble en effet suspect, du fait de sa prétention à l'hégémonie sur un secteur.

---

<sup>459</sup> Entretien de l'auteur avec un membre du bureau politique du PJD, Rabat, le 24 avril 2002.

### ***3. Entre rééquilibrage du paysage politique et formes de pluralisme étendu***

La composition de la Cosef repose ainsi sur plusieurs logiques de sélections. Tout d'abord – au niveau des paramètres formels de la sélection – il s'agit d'un forum de négociation hautement politique. Toutes les formations politiques sont représentées sur un pied d'égalité. Ce premier paramètre en implique un second, celui de la légitimité professionnelle des membres. Leur appartenance au secteur éducatif est essentielle, dans la mesure où les membres de la Commission sont censés élaborer un programme de réforme pour ce secteur. Mais au lieu d'induire, suivant ces paramètres, une sélection « représentative », la légitimité professionnelle est un moyen de souligner la vocation d'experts des membres. C'est là le troisième critère de sélection.

La Cosef se présente comme un forum de dialogue *national* avec toutes les formations politiques, un exemple de *gouvernance* avec la présence de représentants du secteur à réformer et une *commission d'études* dont les membres jouissent d'une expertise quasi scientifique en matière de réforme éducative. Que ces trois critères soient exclusifs ou compatibles est une question qui doit être mise en regard avec l'objectif de la Commission. Comme cela a été souligné, il s'agit d'une organisation qui à la fois cherche à résoudre un conflit et se veut un forum d'aide à la décision et à la mobilisation pour la réforme.

La composition établie selon ces critères formels autorise une lecture de la Commission en termes de *policies*, c'est-à-dire en tant que réseau conçu dans le but de répondre à un problème<sup>460</sup>. La Cosef tend à un équilibre entre d'une part, les formations politiques qui plaident pour le maintien de la gratuité et de l'arabisation et d'autre part, les représentants du secteur privé et de la société civile favorables à une introduction de frais de scolarité et à l'arrêt de la politique d'arabisation. Outre cette lecture en termes de *policies*, le mode de composition se prête à une autre en termes de *politics*, celle d'un réseau qui rend compte de la recomposition du champ politique marocain, avec l'objectif de rééquilibrer une scène politique perturbée par l'installation du « gouvernement d'alternance » et la succession héréditaire.

Plus qu'une sélection arbitraire et *ad hoc*, la composition de la Cosef apparaît comme une réactualisation d'un système de pluralisme limité basé sur le principe « diviser pour mieux régner ». Avec le rassemblement de quatorze partis politiques différents autour d'une table, la Cosef est l'exemple parfait d'une pluralisation. Depuis son accès au trône en 1961, Hassan II a toujours eu recours à cette technique : l'affaiblissement des partis de l'opposition et la création de partis de notables proches du pouvoir. La fragmentation de la scène politique facilite le rôle

---

<sup>460</sup> R. Mayntz distingue *interest related* et *issue related* dans sa classification des réseaux d'action publique. Cf. MAYNTZ (Renate), « Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen », *art. cit.*

d'arbitrage revendiqué par le roi<sup>461</sup>. L'intégration des représentants du troisième secteur et la valorisation de la « société civile » poussent cette pluralisation à l'extrême.

À propos de la constitution de la Cosef et de son contexte politique, le président de la Cosef déclarait :

*« La dimension du contexte politique n'était évidemment pas absente, mais plutôt positive... le fait qu'il y ait le gouvernement d'alternance était favorable, car les socialistes chez nous sont les plus présents dans le secteur à travers les syndicats. Moi je pense que c'était plutôt habile [la création de la Cosef], mais pas dans le sens manœuvrier de la politique. Ce n'était pas une compétition politique menée par Hassan. C'était un réel désir de sortir de ce clivage politique concernant l'école, parce qu'il nous a massacré pendant une vingtaine d'années. La question était : comment dépasser ce clivage, comment ne pas poser les problèmes de l'école en termes idéologiques ? Mais les poser en termes plus simples, aplatir le problème, le poser en termes d'adéquation avec l'emploi, maîtrise des savoirs fondamentaux, ... et ne pas revenir aux batailles de l'Indépendance. C'était ça l'objet et je crois qu'on a réussi à dépasser ce clivage, bien qu'à la Cosef, il y ait des gens de gauche, de droite et surtout aussi beaucoup d'islamistes, qui ont des positions encore différentes »<sup>462</sup>.*

Le président de la Cosef niait, on le constate, le caractère « manœuvrier » de la création de la Cosef, en se référant principalement à l'objectif d'élaboration d'un programme de réforme consensuel du système éducatif. Cet aspect (*policy*) n'a pas empêché cependant la Cosef d'avoir également un effet sur la configuration politique (*politics*). La mise en place du gouvernement A.Youssoufi constituait une nouveauté dans la politique marocaine. Avec le transfert de la responsabilité gouvernementale à un cabinet principalement composé de partis de l'ancienne opposition, le roi Hassan II procédait à une recomposition politique d'envergure. Au lieu de s'appuyer uniquement sur les partis proches du Palais dans la direction des affaires de l'État, il faisait appel à des formations politiques exerçant un contrôle sur les acteurs sociaux. L'enjeu ne se réduisait pas à un aménagement de la politique instituée avec les amendements constitutionnels et l'organisation d'élections libres. Il s'agissait également de la conduite de la politique économique et sociale. Dans cette perspective, la Cosef était un moyen de maintenir le cap de « l'alternance », tout en garantissant la tutelle royale sur la gestion de la réforme. La composition de ce forum montre comment le roi s'appuie sur toutes les formations politiques, malgré le changement de gouvernement. À travers la gestion d'une politique sectorielle, il veille à ce qu'aucun acteur ne puisse exercer une hégémonie. En ce sens, la Cosef et sa composition sont aussi la réactualisation d'un pluralisme limité et autoritaire.

---

<sup>461</sup> ZARTMAN (Ira William), « Opposition as Support of the State », in DAWISHA (Adeed) et ZARTMAN (I. W.) (dir.), *Beyond Coercion: The Durability of the Arab State*, London & New York, Croomhelm, 1988, p. 61-87 ; cf. également: ZARTMAN (I. W.) (dir.), *The Political Economy of Morocco*, New York, Praeger Publishers, 1987.

<sup>462</sup> Entretien de l'auteur avec le président de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2006.



Le caractère autoritaire de cette politique réside dans le fait que la pluralisation s'effectue au profit du Palais. Si aucune formation politique ne peut s'imposer, le pouvoir revient alors au monarque et à ses conseillers. Au sein de la Cosef, les différents partis politiques ne sont pas traités comme l'expression d'une agrégation d'intérêts mais comme des isolats. Avec le principe « une formation politique/une personne/une signature<sup>463</sup> », on assiste à une individualisation de la représentation qui la vide de sa substance.

### **Section 3. Un pluralisme limité sur mesure**

#### ***1. Dynamique de traduction de l'approche participative***

Une fois les critères de sélection analysés, il devient possible d'envisager la Cosef et le Cnaeus par rapport à ce qu'en attendait la Banque mondiale et de voir comment s'est traduite « l'approche participative » dans l'un et l'autre contexte.

Chacune des deux instances témoigne d'une forme de pluralisation du paysage politique. Dans le cas de la Cosef, cette pluralisation consiste en premier lieu dans l'intégration des partis de l'opposition, bien qu'il demeure difficile de déterminer, dans le contexte de « l'alternance », quels sont les partis qui assument réellement cette fonction. Revient-elle aux partis politiques du Mouvement national, qui assument depuis 1998 la responsabilité gouvernementale ? Revient-elle aux partis proches du Palais, qui composaient les gouvernements technocrates mis en place par Hassan II jusqu'à l'installation du « gouvernement d'alternance » ? Ou l'opposition se réduit-elle au PJD, premier parti de tendance islamiste à avoir intégré le parlement lors des élections de 1997, et représentant une « nébuleuse islamiste » beaucoup plus large, avec une base de soutien dont les autres partis politiques ne disposent pas ?

L'intégration de tous les partis politiques correspond aux recommandations de la Banque mondiale sur « l'approche participative ». Mais elle tient également au désir de la présidence de la Cosef de surmonter les clivages politiques considérés comme un facteur de blocage de la réforme du système éducatif. Une mise en œuvre efficace de la réforme suppose en effet de désamorcer ces clivages. « L'approche participative » trouve également un champ d'application avec l'intégration du troisième secteur, à savoir les syndicats et les représentants des ONG. Enfin, rappelons que les membres de la Cosef affichent tous une appartenance au secteur éducatif.

Dans le cas du Cnaeus, le principe de légitimité réside dans la représentation sectorielle,

---

<sup>463</sup> La Charte n'a pas été votée mais signée par chaque membre.

facteur principal de pluralisation : entrepreneurs, professeurs, administrateurs et experts. Cette pluralisation trouve ses limites là où le monopole du PND serait remis en question. Que cette pluralisation s'effectue d'abord au sein d'un comité ministériel puis sous la tutelle du PND semble caractéristique de la « transition égyptienne ».

Comparée au Cnaeus, la Cosef apparaît davantage comme un exemple de « bonne gouvernance », au sens de la Banque mondiale et des autres bailleurs de fonds de la coopération internationale. Sa composition atteste une ouverture à la société civile, au secteur privé et aux partis de l'opposition – y compris le parti islamiste. Le Comité national égyptien quant à lui, se cantonne à une pluralisation sectorielle et administrative.

Ces différents degrés d'ouverture, qui sont fonction du choix des interlocuteurs légitimes, témoignent de la marge de manœuvre dont disposent les régimes autoritaires pour s'acclimater aux normes de la « bonne gouvernance », cette marge s'avérant plus importante dans le cas marocain. Dans un système où le pluralisme partisan fait partie des caractéristiques de l'exercice du pouvoir, les initiateurs du consensus sont davantage en mesure de faire appel à un groupe d'acteurs formellement exclu du processus politique. Le régime de parti quasi unique qui prévaut en Égypte est par contre enclin à limiter la sélection à des acteurs qui ne mettent pas en cause le monopole idéologique auquel prétend le PND.

Toutefois, il convient de ne pas confondre marge de manœuvre d'acclimatation et démocratisation. Les deux termes peuvent se recouper. Mais tant que les stratégies de composition des comités et commissions en feront des lieux de reproduction d'un « pluralisme limité existant », ces instances relèveront d'une logique de reconfiguration autoritaire.

En demandant à ses clients d'intégrer les *stakeholders* dans le processus politique, la Banque mondiale laisse une certaine liberté d'interprétation. Le cas de l'Égypte montre que l'impact de la Banque sur la sélection des interlocuteurs s'avère limité. La coopération avec la Banque est plus dense qu'au Maroc, mais le pluralisme dans la composition du Comité est plus réduit. La sélection est en fait fonction des considérations des initiateurs de commissions. Ces derniers sont certes influencés par la coopération internationale et soumis à l'impératif d'acclimatation à la norme internationale, mais le souci de stabilité prédomine chez eux.

## ***2. Pluralisme limité et logique de « dépluralisation »***

Jusqu'ici nous avons observé que le régime monarchique marocain et le régime républicain égyptien s'engagent chacun dans une internationalisation de la réforme universitaire malgré les différences de leurs systèmes universitaires. Nous avons indiqué que la crise de l'université relève,

dans les deux contextes, de problèmes de massification et de dégradation de la qualité. Nous avons également constaté que les deux pays s'engagent dans une réforme qui vise avant tout l'amélioration de la qualité de l'enseignement universitaire et qu'ils empruntent des modèles extérieurs pour mettre en œuvre ces réformes. De plus, nous avons présenté la politique de commissions comme une tendance commune à travers laquelle les régimes autoritaires ajustent leur *polity* aux normes de la « bonne gouvernance », en même temps qu'ils détournent le cadre décisionnel existant.

Bien évidemment, pour chacun de ces aspects du transfert les contrastes entre les deux pays persistent, mais ils ne sont jamais aussi accusés qu'en ce qui concerne la gestion de la composition des commissions. Ces forums qui devraient permettre l'ouverture sont en effet marqués par une logique de traduction fortement déterminée par le contexte national. Par rapport à la politique instituée, chacune des commissions fait preuve d'ouverture et de pluralisation. Mais quand on compare les commissions dans les deux contextes, on constate que cette ouverture est partielle et surtout qu'elle s'opère selon un mode de pluralisation caractéristique de chaque type de régime.

Ainsi, l'intervention de la Banque mondiale ne parvient pas à ébranler la structure de ces régimes autoritaires. Au contraire, les commissions étant utilisées comme un outil de reconfiguration, on peut parler de contribution à la réactualisation de ces derniers. La *dépluralisation* est une politique qui a été imputée au régime égyptien<sup>464</sup>. En effet, le régime de Hosni Moubarak a toujours tenté de limiter la marge de manœuvre des partis politiques et des associations de caractère politique. Mais quand on envisage la *dépluralisation* et le pluralisme limité comme un « pluralisme sous contrôle », le régime marocain, avec ses stratégies de pluralisation semble bien constituer lui aussi un régime autoritaire. Si le pluralisme limité en Égypte signifie une exclusion de toute force politique concurrente, au Maroc il consiste dans un équilibre, sorte de « mise sur pied d'égalité » de toutes les forces politiques.

Avant d'évoquer plus en détail les variantes du pluralisme limité dans la troisième partie, il convient d'ores et déjà de souligner que les contrastes entre les deux régimes ne sont pas les signes d'une démocratisation, mais plutôt l'indicateur le plus significatif de la résistance de ces régimes à la mondialisation.

---

<sup>464</sup> BROWNLEE (Jason), « The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, 2002, p. 6-14.

### ***3. Une reconfiguration selon les règles du jeu politique***

Le pluralisme limité propre à chacun des régimes ne sert pas seulement les créateurs des commissions et les grands organisateurs de la négociation, elle semble également acceptée par les acteurs qui participent à ces processus de négociation et au jeu politique plus généralement.

On peut justement se demander pourquoi quelques membres de la société civile ou ceux qui se revendiquent « de l'opposition » participent à la « commissionite ». Pourquoi l'USFP a-t-elle accepté d'intégrer une commission sous tutelle royale ? Pourquoi quelques professeurs d'université égyptiens, qui se prononcent clairement en faveur d'un renforcement de l'autonomie de l'université, ont-ils participé aux travaux du Comité national ? On avance souvent à cet égard l'argument suivant lequel la désaffectation n'est pas une alternative quand le roi invite à la discussion.

En tout état de cause, la création d'une commission est toujours porteuse de changements, occasion de déverrouillage d'un système fermé. Elle intervient dans une conjoncture particulière, souvent après un constat commun sur la crise d'un système. La mise en place d'un forum extra-constitutionnel favorise un nouveau pacte politique. La politique de commissions ressemble fortement à ce que M. Tozy nomme les « champs politiques désamorçés »<sup>465</sup>. Mais on se tromperait probablement si l'on envisageait ces formes de négociation comme des lieux vides d'enjeux. Ce sont notamment ces forums *ad hoc* qui permettent de reconfigurer le système politique, de redistribuer les cartes et d'établir une nouvelle hiérarchie entre les différents acteurs politiques.

La raison pour laquelle les acteurs de l'opposition et de la société civile acceptent de participer aux commissions semble résider dans le fait que l'initiateur lui-même se conforme à des règles, qu'il procède à cette « reconstitution fidèle du paysage politique » selon un mode de pluralisation qui a toujours été en usage. Bien évidemment la formule change, elle est adaptée au contexte interne et externe, avec l'intégration de l'ancienne opposition, de nouvelles élites sectorielles ou de la société civile, mais elle tient toujours compte des anciens clivages ainsi que de la configuration du régime.

Malgré toute l'incertitude qui règne au sujet des créations de commissions *ad hoc* – incertitude provoquée et voulue par les initiateurs de la réforme, qui ne détiennent pas seulement le pouvoir, mais contrôlent aussi l'accès à l'information – une certitude émerge : la nécessité de la construction de tels forums. La « nouvelle donne » ne passe pas par une recomposition complète.

---

<sup>465</sup> TOZY (Mohammed), « Représentation/Intercession. Les enjeux du pouvoir dans les 'champs politiques désamorçés' au Maroc », *art. cit.*

Pour faire accepter le changement, quelques règles doivent être respectées, comme celle du pluralisme limité qui régit l'organisation politique depuis l'Indépendance et marque les limites de l'internationalisation des régimes politiques en question.

## CHAPITRE V.

### Débat, logique d'expertise et éléments de dépolitisation

*« Clearly, it's national sovereignty that's the problem. And I think we're getting to the point at which we have to have the main global decisions taken by the experts, not by politicians. I mean, if you're on a plane and it's crashing, who do you want in the cockpit : the pilot, or a committee of the passengers ? »<sup>466</sup>*

Pour parachever notre analyse des commission et comité, il reste à évoquer leur fonctionnement interne. Ces instances ne sont pas seulement des lieux de sélection, elles sont également des lieux de débat et de délibération. Dans des contextes autoritaires, caractérisés par une dépolitisation des citoyens, ces forums peuvent même être envisagés comme l'ouverture d'espaces de dialogues et de controverses. Mais il reste à définir les termes d'un tel débat dans une perspective plus globale de recomposition.

Que la réforme de l'enseignement supérieur fasse l'objet de controverses n'est pas en question. Cela est même l'une des raisons essentielles de la création des commissions et des comités. Rappelons que la Commission spéciale éducation/formation (Cosef) est créée pour sortir du « blocage idéologique » et que la Charte nationale éducation/formation se présente comme un « contrat moral » entre les différents partis politiques pour l'orientation de la politique éducative. Quels que soient les partis politiques à qui revient la responsabilité gouvernementale, la Charte est supposée conduire la politique éducative.

En ce qui concerne le Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus), l'objectif n'est pas décrit dans les mêmes termes. L'ambition principale de ce forum est l'élaboration d'un cadre de travail et la définition des principales institutions pour la mise en œuvre de la réforme :

*« The main objective is to draw a general framework for the strategic plan and define the executive bodies that will carry out the process of developing university and higher education in Egypt »<sup>467</sup>.*

De ce fait, les enjeux du débat au sein du Comité national apparaissent moins conflictuels, dès

---

<sup>466</sup> Un *senior executive* de la Banque mondiale, cité sur le blog *Global Dashboard* : <http://www.globaldashboard.org/cooperation-and-coherence/world-bank-moving-towards-more-participatory-approach/>, dernier accès : 12 septembre 2008.

<sup>467</sup> SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), « Report on University & Higher Education Development Policies for the Forthcoming Period », *doc. cit.*, p. 138-154.

sa constitution. Les initiateurs de la réforme ne reviennent pas sur les lacunes de la politique universitaire des décennies précédentes. La mission principale consiste en l'amélioration et le développement (*tatwîr*) du système existant. Malgré cette ambition plus modeste, le Comité national est également créé pour initier un changement de la politique éducative. D'inspiration internationale – véhiculée par la Banque mondiale – il est question de mettre l'accent sur la qualité de l'enseignement universitaire et cela au détriment d'une orientation sur l'élargissement de l'accès à l'université, orientation qui fut pendant longtemps la priorité affichée du gouvernement.

Reste à savoir comment les deux forums ont pu aboutir à ces résultats. Comment ont-ils élaboré leurs programmes de réforme ? Vu la diversité des acteurs et l'envergure de la tâche – introduire un changement dans une politique fortement institutionnalisée – quelles sont les modalités de production d'un consensus ? Dans ce chapitre, la méthode de travail des commissions est au centre du questionnement. Quels étaient les principaux outils de travail de la Cosef et du Cnaeus ? Quels étaient les enjeux des débats ? Comment le débat était-il organisé, comment était-il « cadré » ? Et enfin : quelle est la pertinence du consensus dégagée par ces commissions ?

Si les commissions peuvent être appréhendées comme des espaces de controverses, elles sont également des lieux d'organisation de débats. Dès qu'on invente de nouvelles formes de concertation, le cadrage des débats reste un point d'interrogation fondamental. Dans son analyse de la « démocratie participative » en France, Jean-Pierre Gaudin fait référence au caractère formel des discussions entre citoyens et experts. L'art des conférences et des commissions consiste en effet dans « l'ingénierie du consensus »<sup>468</sup>. Pour J.-P. Gaudin, l'agencement de ces conférences comporte trois étapes clés : un moment d'initiation, un temps de débat et une phase de synthèse. Chacun de ces moments a un impact propre sur le rapprochement des positions des participants et le produit final<sup>469</sup>. Ainsi, il convient de revenir sur la mission des commissions et leurs modalités de travail. On s'intéressera aux enjeux des débats et au statut du document final.

La comparaison de la Cosef et du Cnaeus illustre à cet égard une variété de démarches. Les deux forums ont élaboré un programme de réforme, mais avec une méthodologie différente. La Cosef s'est réunie à huis clos avant de présenter au roi un document signé par tous les participants. Le Cnaeus a créé six sous-comités pour élaborer un plan d'action présenté pour adoption à la Conférence nationale. Malgré ces différences, des similitudes apparaissent en ce qui

---

<sup>468</sup> GAUDIN (Jean-Pierre), *La démocratie participative, op. cit.*

<sup>469</sup> *Ibid.* (p. 64).

concerne le mode de travail. Dans les deux cas, le recours à l'expertise et à l'étude sont des outils de travail essentiels. Dans les deux pays, les créateurs de commissions s'appuient sur les recettes de la Banque mondiale pour « orienter » le débat ; ils se sont approprié la méthode de travail de cet organisme, à savoir la mesure statistique et la discussion sur les exemples internationaux ; ils ont opté pour l'élaboration d'un programme de réforme « global » et « consensuel ».

Le recours à l'expertise est ainsi l'un des éléments clé du cadrage d'un débat au moment de son ouverture. Comme l'illustre la citation introductive, « l'expert » est l'agent de développement par excellence pour la Banque mondiale. L'expertise constitue pour cet organisme le *modus operandi* de la coopération. Nous l'avons déjà vu dans le chapitre sur le rôle de la Banque mondiale : cette institution se présente comme une « banque de savoir » qui centralise des connaissances sur l'évolution économique et sociale des pays, et qui propose des solutions élaborées sur un savoir-faire mondial. À travers la transmission de ce savoir aux responsables gouvernementaux, elle contribue à la formation de technocrates nationaux, qui se basent sur ce même savoir produit par les experts de la Banque. Grâce aux créations de ces forums de négociations, des comités et des commissions deviennent à leur tour des lieux de diffusion de ce savoir.

Les développements qui suivent opèrent une reconstruction des modalités de travail et des débats à partir de témoignages d'acteurs et de documents issus de ces réunions. La description des débats au sein de la Cosef et du Cnaeus reste toutefois partielle. Il n'était pas possible de participer à l'une des sessions, vu le caractère *ex post* de cette recherche<sup>470</sup>. Nous avons tenté plusieurs fois d'avoir accès aux minutes des débats – qui existent au moins pour la Cosef – mais cela ne nous a pas été permis. Grâce à la publication des travaux de la Cosef en sept volumes, nous allons reconstruire le débat au Maroc en mettant en perspective les résultats de nos entretiens avec cette documentation. En Égypte, la plupart des documents de travail du Cnaeus sont archivés par le Haut Conseil des universités et sont partiellement inaccessibles suite au déménagement de cette instance. Par conséquent, la reconstruction du débat au sein du Cnaeus se basera sur les informations des entretiens et l'analyse de quelques documents officiels et non officiels obtenus lors de ces entretiens.

---

<sup>470</sup> Les travaux de la Cosef se sont déroulés d'avril à juillet 1999, les travaux du Cnaeus d'octobre 1998 à février 2000. Notre premier accès au terrain a eu lieu dans le cadre d'une mission au Maroc de février à mai 2000, lors de la traduction de la Charte nationale éducation/formation en texte de loi. Nous sommes arrivé au Caire en février 2003, trois ans après que la Conférence nationale a adopté le programme. À cause de ce laps de temps il était encore plus difficile de reconstruire le déroulement des débats dans le cas égyptien.



## Section 1. Le débat au sein du Cnaeus

L'un des principaux résultats du débat au sein du Cnaeus est la réorientation d'une politique universitaire axée sur la quantité vers une politique universitaire centrée sur la qualité de l'enseignement. Dans la mesure où le Comité était issu des consultations entre la Banque mondiale et l'administration, l'objectif était de rechercher l'aval des *stakeholders* conformément aux orientations de la Banque. Le Comité et la Conférence qui y a fait suite n'étaient pourtant pas un simple habillage du consensus entre la Banque et le gouvernement. Le Cnaeus doit plutôt être considéré comme une table-ronde, créée pour inscrire le préaccord entre la Banque mondiale et le gouvernement dans un programme de réforme plus large. La composition du Cnaeus et sa méthode de travail ont tendu dans un premier temps à un élargissement du champ du débat au-delà du contenu du préaccord avec la Banque mondiale. Elles ont produit un programme hybride tenant compte des orientations de la Banque, tout en mettant l'accent sur la vieille promesse d'élargir l'accès à l'université.

### 1. Quand les choses sont préparées d'avance

Le débat au sein du Cnaeus était soigneusement préparé. Le Comité s'est appuyé dans ses travaux sur l'expérience du programme ETEP (*Engineering and Technical Education Programme*), mis en œuvre entre 1992 et 1998 dans les facultés d'ingénieur. Étant donné qu'il s'agissait d'élargir ce programme pilote à toutes les facultés, le contenu de l'ETEP prescrivait en grande partie celui du programme HEEP. Par ailleurs, le débat du Cnaeus s'est ouvert sur la discussion de plusieurs études, notamment de la Banque mondiale<sup>471</sup> et des experts nationaux de la réforme. Selon un de ces experts nationaux, sa propre étude<sup>472</sup> a constitué l'un des éléments clé du lancement des travaux du Comité. Son contenu réunissait – du moins selon son auteur – les principaux enjeux du débat<sup>473</sup>. Le texte de cette étude est aujourd'hui publié dans un collectif sur l'enseignement supérieur en Afrique<sup>474</sup> et consultable sur plusieurs sites d'organismes internationaux<sup>475</sup>. L'analyse

---

<sup>471</sup> Il s'agit de THE WORLD BANK, « *Quality Assurance in Higher Education. Recent Progresses, Challenges Ahead* », The World Bank Group, Washington D.C., 1998 ; « *The Financing and Management of Higher Education : A Status Report on Recent Reforms* », The Worldbank Group, Washington D.C., 1998.

<sup>472</sup> ELMAHDY SAID (M.), *Higher Education in Egypt*, *doc. cit.*

<sup>473</sup> Quand nous avons interrogé Mohsen Elmahdy Said sur les enjeux du débat du Comité national il nous a répondu en nous présentant son étude comme le compte-rendu de celui-ci. Entretien de l'auteur, Le Caire, 14 avril 2003.

<sup>474</sup> ELMAHDY SAID (Mohsen), « Egypt », *art. cit.*

<sup>475</sup> Par exemple sur le site du programme *Tempus* de la Commission européenne :

de son contenu montre comment l'expertise apportée par la Banque mondiale est introduite par un entrepreneur national de la réforme et comment celui-ci cadre les travaux d'un comité qui se veut le forum d'un « débat national ».

L'article de Mohsen Elmahdy est construit autour d'une description des différents composants du système de l'enseignement supérieur et d'un état des lieux des réformes économiques en Égypte. Un long paragraphe est dédié à une présentation des statistiques sur le développement quantitatif du secteur de l'enseignement supérieur, le problème de la croissance démographique et le financement. « L'analyse critique » proposée par l'auteur révèle en premier lieu des déficits au niveau de la gouvernance des universités (statut, allocation des ressources et acquisition des fonds, mécanismes de contrôle de la qualité et planification stratégique). Elle se concentre ensuite sur la question de la qualité de l'enseignement au niveau des universités et des instituts de formation technique (*Technical Colleges* – TC).

Cette étude est probablement l'une des plus exhaustives sur l'état de l'enseignement supérieur en Égypte. Elle se base sur un support statistique, énumère les faiblesses du système au niveau de ses différentes composantes (administration, enseignants, étudiants) et propose un scénario de réforme en s'appuyant sur l'expérience des facultés d'ingénieurs. Elle part du constat que la politique de l'enseignement des années 1990 a été inconsistante : la réduction de la durée de la scolarité pour l'obtention du baccalauréat est présentée comme l'une des causes principales du phénomène de massification de l'université et de la dégradation de la qualité pendant les années 1990. M. Elmahdy explique que le système dispose d'un grand potentiel en ressources humaines, mais qu'il est freiné par une faible efficacité, l'absence d'une politique financière durable et de mécanismes d'accréditation et d'évaluation :

*« Low system efficiency, however, is manifested by lack of sustainable financial policy, weak accountability within the academia and lack of a formal assessment and accreditation mechanism »<sup>476</sup>.*

Les recommandations du rapport sont centrées sur la réforme de la gestion de l'université, des modes d'allocation et l'introduction de procédures d'évaluation. Le principe de la compétitivité est présenté en tant que recette pour réformer ; ainsi, par exemple, le système de promotion des enseignants devrait privilégier le mérite par rapport à l'ancienneté. En s'appuyant sur le mot d'ordre de la compétitivité, le rapport inscrit le défi de la réforme dans ceux du nouvel ordre économique international :

---

[ec.europa.eu/education/programmes/tempus/countries/higher/egypt.pdf](http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/countries/higher/egypt.pdf), dernier accès : le 5 juillet 2007.

<sup>476</sup> ELMAHDY SAID (M.), *Higher Education in Egypt, doc. cit.* (p. 22).

« It is a fact that fierce competition and rapid pace of progress are the main features of the new global community. To stand a chance in this competitive environment, conventional reform methods must evolve, since they can no longer cope with the current rapid rate of progress. A totally different 'leap approach' has to be sought, to enhance prospects of developing countries like Egypt to narrow the gap with developed countries. Currently, with the progress made in communications and information technologies, it is a golden opportunity for developing countries to implement the proposed leap approach. Egypt has already committed itself to the global village by signing binding international agreements that already started to take effect »<sup>477</sup>.

Le document dénote un certain fétichisme de la réforme : le système aurait besoin d'une révision complète. Sans évoquer les éventuelles contraintes qu'imposera à l'Égypte cette insertion sans conditions dans le nouvel ordre économique mondial, l'analyse propose une « réforme totale » et « ambitieuse », fondée sur une vision économiciste de l'université. Un autre principe de la gestion universitaire apparaît seulement à la marge : l'autonomie de l'université. Celle-ci, quand elle est mentionnée, est abordée en termes financiers :

« Further stifling reform is the lack of full autonomy of individual institutions. [...] the share of public spending to actual teaching is low. University officials cannot readily remedy this, however, as personal management is constrained by regulations similar to those in civil services »<sup>478</sup>.

Ainsi, le « manuel de Mohsen pour la réforme » repose sur une méthodologie qui ressemble beaucoup aux rapports de la Banque mondiale : analyses statistiques, mise en tension des faiblesses du système avec les défis de l'économie globale, propositions d'instruments de réformes. Tout en étant strictement adopté au contexte égyptien, il reprend les principaux thèmes proposés par la Banque : financement, gestion, qualité. Le texte constitue un véritable *modus operandi* pour le débat au sein du Comité. Il résume le projet de la Banque mondiale, tout en présentant « l'avantage » d'être une étude élaborée par un entrepreneur national de réforme. C'est de « l'intérieur » que les thèmes chers à la Banque sont inscrits en première place sur l'agenda du Comité.

## **2. Réforme globale et organisation du débat**

Dès son initiation, le débat du Comité était ainsi centré sur les recommandations de la Banque mondiale. Cette instance dispose d'un accès privilégié sur l'agenda égyptien, comme nous l'avons déjà observée dans la partie précédente. Elle ne définissait pas seulement le cadre du débat, mais l'orientait aussi grâce à des interventions durant les travaux. Elle a organisé pour des membres du

---

<sup>477</sup> *Ibid.* (p. 34).

<sup>478</sup> *Ibid.* (p. 23).

Comité deux missions d'observation des systèmes de contrôle de qualité en Australie et en Nouvelle-Zélande et a fait intervenir des experts du monde entier lors du symposium du 24 juillet 1999.

Il convient de souligner que, malgré cet encadrement de la Banque mondiale, les débats ont abordé des enjeux plus généraux. Lors des premières sessions, le Comité a rappelé que la réforme universitaire ne pouvait pas être entreprise sans la prise en compte d'autres dimensions de l'enseignement supérieur. Le Comité a élargi ainsi sa mission d'élaboration d'une réforme des universités publiques à une réforme de tous les établissements de l'enseignement supérieur<sup>479</sup>. Contrairement aux réformes antérieures, il s'est proposé d'y intégrer le statut des universités privées et celui de l'université d'Al Azhar<sup>480</sup>. Il a reconnu également un rôle pivot à la réforme des instituts techniques et décidé d'intégrer la question de l'enseignement technique dans la réforme.

De la sorte, le Comité s'est dirigé vers une refonte complète du système de l'enseignement supérieur. Il a pris en compte des questions qui agitent la scène publique, notamment celle de l'autonomie de l'université, de l'accès et des conditions de travail des enseignants. Sa composition – des jeunes entrepreneurs de la réforme et des personnalités émérites de la politique universitaire – a favorisé l'expression d'un pluralisme d'opinions. Le débat ne s'est pas limité aux sujets avancés par le cercle des réformistes ; il a évoqué également les requêtes des doyens de faculté et d'autres acteurs de l'université. Malgré les liens de la majorité des membres avec le PND, le Comité a fait preuve d'une diversité de projets, qui s'opposaient à ceux de la Banque et du ministre<sup>481</sup>. Il a ainsi dépassé le cadre restreint proposé par la Banque mondiale et le gouvernement. Au lieu de se concentrer uniquement sur des questions d'ordre technique, il a abordé des questions plus politiques inscrites depuis longtemps sur l'agenda.

Cependant il n'est pas sûr que ces questions aient véritablement fait l'objet de débats. En effet, les travaux du Cnaeus se sont opérés dans une telle opacité qu'il est difficile d'en reconstruire le déroulement. Malgré plusieurs entretiens avec les membres de ce Comité, nous n'avons pas pu clairement identifier les enjeux des débats. Ne serait-ce que sur la méthode de travail, les témoignages des membres et observateurs varient sensiblement : table-ronde permettant aux membres une réflexion collective (sorte de *brainstorming*) autour de la réforme universitaire pour

---

<sup>479</sup> Entretien de l'auteur avec un doyen de faculté, membre du Cnaeus, Le Caire, le 3 juin 2004.

<sup>480</sup> Ainsi le Comité a clairement élargi ses compétences, car l'université Al Azhar ne relève pas du ministre de l'Enseignement supérieur mais du chef de l'État.

<sup>481</sup> Ce fut notamment le cas avec la question de l'autonomie universitaire. Le professeur El-Salmi a insisté sur une autonomie financière, pédagogique et administrative, mais avec relativement peu de succès. De tels sujets ont été évoqués, mais guère pris en compte.

les uns<sup>482</sup>, « rappel à l'ordre » du ministre afin de présenter un programme de réforme au chef d'État pour les autres<sup>483</sup>. Le responsable de la Banque mondiale au Caire s'est montré relativement satisfait, parlant d'une expérience unique de la politique égyptienne grâce à l'ouverture d'esprit des membres du Comité<sup>484</sup>.

Pour apaiser les discussions sur les enjeux les plus conflictuels de la réforme, le ministre a procédé à une nouvelle organisation du débat. Avec la création de six sous-comités, il a non seulement multiplié le nombre des intervenants, mais il a également orienté le débat vers des enjeux plus techniques. L'objectif poursuivi à travers la constitution des sous-comités ne tenait pas seulement à un traitement approfondi de chacun des thèmes. Il s'agissait également d'évacuer des questions d'ordre structurel telles que l'autonomie de l'université. Si cette démarche a eu pour résultat de mettre d'accord les membres sur un programme de réforme, elle n'a pas pu empêcher une juxtaposition de projets dans ce programme et le plan d'action adopté par la Conférence nationale.

### ***3. Le plan d'action pour la réforme de l'enseignement supérieur***

La conférence nationale a adopté une déclaration de principe et un plan d'action qui liste vingt-cinq projets pour la réforme de l'enseignement supérieur. Dans ce plan d'action, la question du financement et de la gestion ainsi que celle du contrôle de la qualité figurent parmi un grand nombre d'autres mesures. Le mode d'accès des étudiants y apparaît comme l'une des priorités. Contrairement aux orientations de la Banque mondiale qui souhaitait limiter l'accès à l'enseignement supérieur, la Conférence a décidé d'élargir celui-ci pour atteindre 25 à 35 % par groupes d'âges de 18 à 24 ans. Pour faire face à la massification, elle a envisagé la création d'universités de petites tailles dont chacune accueillerait 40 000 étudiants pour deux millions d'habitants. Les grandes universités seraient divisées et de nouvelles universités et établissements non universitaires seraient construits. Il était envisagé d'instaurer de nouvelles procédures d'admission centrées sur les capacités et les aptitudes des étudiants, ainsi que d'adapter le ratio étudiants/enseignant aux standards internationaux, et ce sans prendre en compte les coûts de ces

---

<sup>482</sup> Entretien de l'auteur avec un doyen de faculté, membre du Cnaeus, Le Caire, le 3 juin 2004.

<sup>483</sup> Entretien de l'auteur avec un membre du Sénat et directeur d'un établissement d'enseignement supérieur privé, Le Caire, le 17 janvier 2007.

<sup>484</sup> Entretien de l'auteur avec un représentant de la Banque mondiale au Caire, chargé du programme HEEP, Le Caire, le 5 décembre 2004.

mesures<sup>485</sup>.

Le document final présente une réforme globale qui ne rend pas compte du débat à l'intérieur du Comité, ni de la faisabilité du chantier. Les vingt-cinq projets détaillés dans le plan d'action manquent de précisions sur leur mise en œuvre<sup>486</sup>. Cela pose la question du statut de ce document. Est-il simplement l'intégration de la réforme technocratique élaborée avec la Banque mondiale dans un cadre plus global ? Bien qu'il soit difficile de reconstruire les controverses suscitées par le débat, la méthode de travail du Comité semble avoir contribué à ce flou. L'affichage d'un consensus en dissimule mal l'absence. La décision d'élargir l'accès des étudiants illustre le profond désaccord des membres avec les orientations de la Banque mondiale. Les travaux du Comité et de la Conférence nationale ont duré près d'un an et demi, sans parvenir à dégager un accord sur les priorités de la réforme avec son principal bailleur de fonds.

L'expertise fournie par la Banque mondiale n'a pu empêcher cette juxtaposition de projets. Au contraire, elle y a contribué. Confrontés à de nombreuses recommandations et aux rapports expérimentaux des réformes internationales, les membres du Comité ont opté pour une intégration de toutes leurs propositions sans véritablement rompre avec les priorités qui ont longtemps défini la politique universitaire égyptienne. Certes, on remarque une orientation vers une amélioration de la qualité de l'enseignement, mais tant que les problèmes structurels persisteront cet effort sera vain. Jusqu'à présent, le cas de l'Égypte a illustré le fait que ce type de problèmes ne peut pas être réglé uniquement par une « internationalisation » de l'université. L'expertise a débouché sur deux projets, l'un centré sur la quantité et l'autre sur la qualité. Élaboré dans une grande opacité par un comité ministériel, le projet universitaire n'a pu dégager un consensus sur les problèmes structurels au cœur de la crise de l'université égyptienne.

#### ***4. La mise en œuvre du programme***

Pour évaluer les travaux du Comité, encore faudrait-il les mettre en perspective avec les phases ultérieures du projet de réforme. Malgré l'intégration des *stakeholders* dans le processus de négociation, le programme a manqué de soutien politique. À la suite de son approbation par la Conférence nationale en février 2000, il a été renégocié et quelques-unes de ses conclusions

---

<sup>485</sup> MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (EGYPTE), *Al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli : al-kebitta al-istrâtiyya li tatwîr manzûmat at-ta'lim al-'âli, sadara 'an al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli* (Conférence nationale de l'enseignement supérieur, plan stratégique pour l'amélioration du système de l'enseignement supérieur), *doc. cit.*

<sup>486</sup> La seule nouveauté de ce programme par rapport aux projets de réformes antérieurs est la désignation de différentes instances gouvernementales chargées de la mise en œuvre des projets.

rejetées ou simplement négligées<sup>487</sup>. Ce n'est qu'en 2003 avec l'accord de prêt de la Banque qu'une partie du programme a été mise en œuvre. L'octroi de ce crédit, très modeste par rapport aux coûts réels, a produit un effet domino, décidant d'autres bailleurs de fonds à contribuer au programme.

À ce soutien financier extérieur ont correspondu le regain d'intérêt des dirigeants égyptiens pour la question de l'enseignement et l'intervention de Hossam Badrawi avec la création de son comité au sein du PND. Là encore, les moyens font défaut pour vérifier si les membres de ce Comité ont véritablement eu l'occasion de discuter les rapports. Il semblerait toutefois que ce rassemblement d'experts ait eu plutôt pour objet d'entériner les rapports élaborés par Hossam Badrawi et son équipe. Le Comité du PND, tout comme son prédécesseur ministériel, était davantage un forum de mobilisation que de débats.

Si le Comité de Hossam Badrawi se composait lui aussi d'« experts », sa politisation n'en était pas moins grande. Par rapport au Cnaeus, la composition de ce Comité suivait une logique de représentation différente, étant donné que celui-ci avait pour objet la réforme de tout le système éducatif. Cependant, les acteurs clé de la réforme, déjà présents au sein du Cnaeus, étaient également membres du comité éducation au sein du PND. Interrogé sur les relations entre le comité ministériel (qui a achevé ses travaux en 2000) et celui du PND, un membre du Comité national répondait :

*« The fact that the NDP evolved from the project [by creating its own committee] is a negative, because it is seizing the whole issue. It is a dangerous process. The project has to be academically judged, it has to be scientifically judged, not taking into consideration political ideas which might favour some ideas over others for being profitable for some party members or for the party not willing to antagonize its opponents. In every process there will be victims, so some people should accept this at least those who make the decisions. They should accept that we can not achieve progress in having everybody pleased »<sup>488</sup>.*

Le propos soulignait ici l'expertise du comité ministériel, au demeurant réelle par rapport à d'autres comités. L'expertise apparaît en l'occurrence comme un choix de positionnement. Par rapport au comité ministériel, la création du Comité du PND est décrite comme une politisation, dans le sens où le programme élaboré par ce dernier ne se conforme pas à des canons scientifiques ou académiques, mais cherche à « satisfaire tout le monde ». Hossam Badrawi lui-même soulignait que les différents comités au sein du PND étaient créés pour doter le parti d'un

---

<sup>487</sup> Par exemple le changement du statut des professeurs déjà mentionné, et surtout, les dispositions en faveur d'une augmentation des salaires des enseignants. Entretien de l'auteur avec un conseiller du ministre de l'Enseignement supérieur, Le Caire, le 28 février 2008.

<sup>488</sup> Entretien de l'auteur avec un doyen de faculté, membre du Cnaeus, Le Caire, le 3 juin 2004.

programme et pour faire du gouvernement « *un gouvernement du parti* »<sup>489</sup>.

Comme nous l'avons déjà évoqué, le programme de réforme a été instrumentalisé pour les préparatifs d'une éventuelle succession. Même s'il s'agit là d'une conjoncture politique spécifique, on peut s'interroger sur la relation entre expertise et politique dans le cas égyptien. Si le débat est dans un premier temps sectorisé et confié aux experts académiques, le projet n'échappe pas à une politisation, une fois sa mise en œuvre lancée *et* le soutien des bailleurs de fonds accordé. Il ne s'agit pas bien sûr d'une politisation au sens de débat pluriel ; elle consiste en une polémique sur la distribution des biens publics. Ainsi, en s'emparant du programme HEEP, le PND continue d'exercer sa fonction protectrice dans un État qui se veut social.

La politisation du projet avec la création du Comité éducation du PND affecte non seulement les intérêts de quelques membres du comité ministériel, mais également ceux de la Banque mondiale. Cet organisme subit un « effet non-voulu » de la coopération. La récupération du programme HEEP par Hossam Badrawi et son équipe met en question le consensus élaboré par le ministre, la Banque mondiale et le Cnaeus. Pour H. Badrawi, l'investissement dans la réforme était nécessaire, car le programme HEEP manquait du soutien politique<sup>490</sup>. Mais l'aspect instrumental de l'appropriation du programme – dans le cadre de l'aménagement politique en vue de la préparation d'une éventuelle succession – ne génère pas seulement du soutien politique pour la réforme ; l'évolution de cette dernière devient fortement dépendante de manœuvres politiques.

Dans l'ensemble, on constate différentes phases de politisation et de dépolitisation de la réforme en Égypte. Dans un premier temps, la Banque prépare un programme de teneur technocratique avec le ministère ; avec la création du Comité national, le programme est à certains égards politisé, bien que faiblement. Même si la représentation au sein de ce Comité est réduite aux élites sectorielles, ces dernières remettent en question – en partie au moins – le préaccord avec la Banque, en tenant toutefois compte de l'expertise apportée par cette dernière ; d'où résulte un programme très hétéroclite. Après l'adoption par la Conférence nationale, la mise en œuvre du programme est confiée aux experts avec la création de la PMU, mais la conjoncture politique et l'accès aux crédits incitent le PND à s'impliquer dans la réforme, ceci contribuant à une nouvelle phase de politisation. Ainsi, la Banque mondiale échoue-t-elle à confier la réforme aux experts.

---

<sup>489</sup> Par rapport à la formule précédente où le parti a été « le parti du gouvernement ». Entretien de l'auteur avec un membre du comité politique du PND, Le Caire, le 20 avril 2003.

<sup>490</sup> Entretien de l'auteur avec un membre du comité politique du PND, Le Caire, le 20 avril 2003.



## Section 2. Le débat au sein de la Cosef

Contrairement au Cnaeus, la Cosef est un forum *a priori* conflictuel. Dans le cas de cette Commission, on peut identifier un véritable processus de négociations et de tractations. Le caractère animé du débat tient assurément à son objet : résoudre les conflits au sujet de la politique éducative. Mais il est également lié à la composition de la Cosef, forme plus politisée que le Cnaeus égyptien. Au Maroc, la phase de politisation de la réforme est davantage interne à la Commission qu'externe, comme c'est le cas en Égypte.

### 1. Instruments de cadrage : réforme globale et étude

*« Cette commission aura pour mission de proposer les choix fondamentaux qui permettront de réformer en profondeur ce secteur vital, conformément à Notre but suprême de bâtir l'école nationale marocaine de demain, une école digne de prendre place dans le siècle prochain. [...] S'agissant de jeter les bases d'une politique nationale – au sens le plus noble du terme politique – qui concerne le devenir de plusieurs générations [...]. Comme Nous l'avons affirmé à plusieurs reprises, il faut concevoir la réforme de notre système éducatif dans le cadre d'une vision globale, empreinte de cohésion, de cohérence et de prospective ; une vision qui soit, en même temps, suffisamment souple pour permettre l'adaptation convenable aux besoins du présent et aux exigences de l'avenir, telles que les impliquent les mutations nationales et internationales »<sup>491</sup>.*

C'est en ces termes que le roi Hassan II définissait la mission de la Cosef. L'objectif de la Commission était d'opérer des choix fondamentaux pour une réforme en profondeur du système éducatif. Dans sa lettre adressée aux membres de la Commission, le roi énumérait en détail les principales orientations du projet : la garantie de l'égalité des chances, l'adéquation du système éducatif au marché de travail, la préservation de l'identité marocaine et la recherche de réponses aux exigences de la mondialisation. Dans le cadre de ces orientations, la Commission devait travailler à une harmonisation des différents parcours du système, la réforme des curriculums, mais elle devait également traiter de sujets comme la formation professionnelle, le problème de l'alphabétisation et la question de la langue<sup>492</sup>.

Le cahier des charges esquissé par le roi, à la fois dans sa lettre au président de la Cosef et dans son discours d'ouverture devant les membres de la Cosef, fixait les grandes lignes du débat tel qu'il le souhaitait. En stylisant la réforme de l'enseignement en tant que « projet de priorité nationale » et « question d'avenir » pour le Maroc, le Palais souhaitait surmonter les « blocages

---

<sup>491</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION (Maroc), « Lettre Royale de Feu Sa Majesté Hassan II du 8 mars 1999 », *doc. cit.*

<sup>492</sup> *Ibid.*

idéologiques » qui caractérisaient le débat depuis l'Indépendance. Les choix fondamentaux se référaient principalement aux deux questions au cœur des blocages : la politique linguistique et la gratuité de l'enseignement. Ce sont là deux dimensions identitaires de la politique éducative marocaine. Depuis l'Indépendance, le Mouvement national revendique la gratuité de tous les niveaux de l'enseignement, un choix que le roi tente de mettre en question depuis le début des années 1980<sup>493</sup>. Sur la question de l'arabisation, les positions sont plus éclatées. Le parti de l'Istiqlal surtout, de tendance nationaliste, s'en est fait le porte-parole, contre une diversité linguistique défendue par le roi. Mais l'arabisation est aussi un projet revendiqué par le mouvement islamiste.

Pour parvenir à un accord, la Cosef a adopté une méthodologie spécifique : poser la question de la réforme du système éducatif dans un contexte plus large, où, comme le soulignait le roi : « *il faut concevoir la réforme de notre système éducatif dans le cadre d'une vision globale* ». Cette « vision globale » se référait d'abord à l'adéquation entre système éducatif et emploi, l'air du temps des réformes universitaires. Mais elle était également censée apporter des réponses à des problèmes spécifiques : l'analphabétisme très élevé au Maroc, la formation professionnelle et l'articulation des différents stades de l'enseignement. Avec cette complexification du travail, le roi et la présidence souhaitaient éviter une focalisation sur les deux questions conflictuelles. La formule ainsi choisie pour la Cosef est très proche de celle proposée par la Banque mondiale et adoptée en Égypte, qui s'attache à l'élaboration de programmes globaux (*comprehensive programme*) pour le système éducatif. Dans la problématique de la Banque, l'orientation de l'éducation en fonction du marché de l'emploi s'accompagne d'autres objectifs, tels l'égalité des chances et le développement d'une société de savoir.

Malgré ce cadrage, la Cosef a connu un débat ouvert, offrant un espace de large expression. Contrairement à ce qui a prévalu au Cnaeus, le débat n'a pas été défini *a priori* dans des termes technocratiques, mais politiques et même idéologiques. À la différence du Cnaeus, la Cosef couvrait un large spectre politique, « des communistes aux islamistes »<sup>494</sup>. Le président de la Cosef décrivait le processus de négociation comme un échange de positions divergentes parmi lesquelles la plus pertinente était retenue.

*« Au début, les premières interventions étaient totalement éclatées. Les positions paraissaient inconciliables. Je rends hommage au sens de l'écoute et à l'humilité. Personne n'a dit, c'est moi qui ai raison et les autres qui ont tort... Moi-même, il y a des choses sur lesquelles j'ai changé d'avis, parce*

---

<sup>493</sup> DEBBAGH (Amina), « La réforme du financement de l'enseignement supérieur entre les impératifs financiers et les enjeux sociaux », *art. cit.*

<sup>494</sup> Expression du président de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2006.

*que j'ai été convaincu* »<sup>495</sup>.

La citation reflète le climat serein, presque convivial qui régnait au sein de la Cosef. Effectivement, les membres de différentes appartenances politiques admettent volontiers la méthode de travail exceptionnelle de la Cosef, très différente du processus politique habituel<sup>496</sup>, dans un climat de négociation « *très ouvert* », avec une présidence « *très sage* »<sup>497</sup>. Cette « sagesse » est en grande partie à imputer à son organisation.

Revenons, à partir de ces témoignages qui attestent l'ouverture d'un véritable débat, sur deux mécanismes de cadrage de débat qui ont permis d'aboutir à un résultat : la gestion des négociations au sein de la Cosef et la rédaction de la Charte nationale éducation/formation. La citation ci-après fait état d'une méthode de débat bien circonscrite, centrée sur l'impartialité des contributions, la préparation des interventions à l'avance et la communication de documents écrits :

*« L'approche se résume essentiellement dans une réflexion profonde, basée sur l'observance de l'impartialité et l'objectivité, la fusion des visions et des efforts de tous dans une même volonté nationale de réforme, l'écoute réciproque, le débat ouvert et serein et la recherche de l'entente et du consensus le plus large possible. Les débats de la Commission et ses travaux devraient être guidés par des règles méthodologiques recherchant l'information la plus ample possible, la préparation minutieuse des sessions plénières et la communication concise et pertinente, évitant les improvisations et les réactions à chaud qui sont souvent une source de tensions inutiles. De ce fait il a été fortement souhaitable que les propositions concrètes et préliminaires fassent l'objet de documents préparés à l'avance par les auteurs et remis à la présidence, afin de faciliter le déroulement des travaux »*<sup>498</sup>.

Le président de la Cosef, A. M. Belfkih, a choisi une formule de travail basée sur l'écoute, l'échange d'arguments et l'étude. Ce dernier élément surtout est un point essentiel du consensus dans la mesure où il introduit de la « scientificité », de la « neutralité », ou dans les termes de la présidence, de « l'objectivité » dans un processus centré initialement sur des positions idéologiques.

La présidence a accordé une place importante à l'accès à l'information. Les missions des membres à l'étranger, dont les visites en Syrie et au Liban, étaient spécialement effectuées pour comprendre comment la politique linguistique est conçue ailleurs dans un contexte culturel

---

<sup>495</sup> *Libération* (Maroc), 5-6 février 2000, p. 10 (« Abdelaziz M. Belfkih, 'École : dessous de Charte' »).

<sup>496</sup> Entretien de l'auteur avec un membre du bureau politique du PJD, membre de la Cosef, Rabat, le 31 mai 2006.

<sup>497</sup> Tous les membres interrogés ont souligné le « climat ouvert » au sein de la Cosef.

<sup>498</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION, « La méthodologie et l'organisation de travail », 2000, document disponible sur : [http://cdrom.cosef.ac.ma/thomes\\_francais/menu.htm](http://cdrom.cosef.ac.ma/thomes_francais/menu.htm), dernier accès : le 3 juillet 2007 (c'est nous qui soulignons certains passages).

comparable. A. Meziane Belfkih a repris la méthode de la Banque mondiale pour faire prévaloir le cas du « meilleur exemple » dans le débat.

La mise à contribution d'un réseau d'experts était un troisième élément pour « objectiver » le débat sur la crise du système éducation/formation. En outre la Cosef s'est appuyée sur les éléments fournis par les auditions de ministres. La présidence a effectué des sondages d'opinion parmi les partenaires du système éducatif. Enfin, il est important de mentionner que les travaux de la Commission officielle ont été assistés par une commission de spécialistes directement rattachés à la présidence. Cette commission avait un rôle important dans la fabrication du consensus en résumant les débats de la Commission officielle. La recherche de formules de compromis lui revient.

L'ensemble de ces procédures peuvent être interprétées comme les dispositifs d'un processus de négociation où les membres se sont éloignés peu à peu de leurs positions initiales. L'étude et le *fact-finding* sont devenus les principaux instruments de travail. Cette méthode a évidemment permis de dépasser les clivages et de passer d'un débat idéologique à un débat sur les constats « impartiaux ». Elle est le produit de l'application des instruments de la Banque mondiale sans une intervention directe de cette dernière dans le déroulement des travaux de la Cosef. Une fois réunis tous les acteurs politiques, la plus grande place a été accordée à l'expertise pour évacuer les différences idéologiques.

## ***2. Jeu de coalition autour de la gratuité et de l'arabisation***

Malgré ce cadrage du débat par l'expertise, le consensus de la Cosef est également à chercher dans la composition pluraliste de cette commission. Ni le cahier des charges fixé par le roi, ni les instruments de cadrage ne reflètent la dynamique du processus de négociation qui s'est déroulé au sein de la Commission. À en croire les témoignages des différents participants, une véritable controverse a eu lieu entre le début de la négociation et la clôture des travaux. Contrairement au cas du Cnaeus, où le débat a été désamorcé dès le début par un consensus préfabriqué, la Cosef a fonctionné sur la base d'un « réseau d'arrangements d'intérêts »<sup>499</sup>.

Au cœur de ce débat figuraient quatre thèmes : le choix linguistique, la gratuité de l'enseignement, l'organisation de la Charte et le statut de la Commission après l'élaboration de la Charte<sup>500</sup>. Le débat gravitait ainsi autour de deux questions « de fond » et de deux questions

---

<sup>499</sup> MAYNTZ (Renate), « Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen », *art. cit.*

<sup>500</sup> Selon les entretiens de l'auteur avec les membres de la Cosef.

techniques, directement liées au statut des travaux de la Commission. Ces objets de débat ont ouvert un jeu de coalition entre les principaux protagonistes. Mais les clivages ne sont pas apparus selon les lignes traditionnelles d'opposition, à savoir entre les représentants du Mouvement national et les représentants des partis du Palais, mais entre les membres des partis de gauche et ceux d'orientation islamiste.

Pour les représentants du PJD et de l'UNTM (le parti et le syndicat de tendance islamiste) l'arabisation était, au début des négociations, l'une des exigences principales. Leur but était d'empêcher une orientation laïque de la politique scolaire et de faire de la religion musulmane et de la langue arabe les bases de l'enseignement au Maroc. Cette revendication contrastait avec la volonté de la plupart des membres de la gauche de doter l'école d'une orientation « rationaliste »<sup>501</sup>. Pour les membres des partis de la gauche, il n'était pas question de laïciser l'enseignement, ni de remettre en cause l'importance de la langue arabe. Mais la politique d'arabisation étant considérée comme un échec, ils plaidaient pour un ajustement de cette politique : une réintroduction des langues étrangères au niveau de l'enseignement secondaire et le maintien de l'enseignement en français des sciences à l'université. Les représentants du parti islamiste étaient soutenus par le représentant du parti de l'Istiqlal (PI, tendance nationaliste), parti responsable de la politique d'arabisation, qui a refusé de revenir sur les acquis de celle-ci<sup>502</sup>. Sur cette question, le représentant de l'Istiqlal a opéré « une coalition implicite » avec celui du PJD ; ainsi les représentants des partis au gouvernement ne formaient-ils pas un groupe homogène au sein de la Cosef<sup>503</sup>.

En matière de gratuité, un clivage est apparu entre les partis de gauche au gouvernement et le PJD. Comme la majorité des membres des partis et des syndicats de gauche, l'Istiqlal défendait le maintien de la gratuité. Le représentant du PJD par contre, à la tête d'un établissement d'enseignement privé, ne s'exprimait pas catégoriquement contre l'introduction des frais scolaires, bien que son parti défende officiellement la gratuité<sup>504</sup>. Sur cette question, le représentant du PJD est venu ainsi « au secours du Palais ». Maintenir la gratuité n'était pas réaliste dans la mesure où le roi avait déjà rejeté le rapport de la Commission nationale de l'enseignement de 1995, qui

---

<sup>501</sup> L'orientation « rationaliste » a été finalement retenue par la Charte. Selon Mohammed El Ayadi le passage d'une logique nationaliste à une logique rationaliste présente un tournant historique. Cf. EL-AYADI (Mohammed), « De l'enseignement religieux », *Prologues : revue maghrébine du livre*, n° 21, 2001, p. 31-43.

<sup>502</sup> Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre de la Cosef, Rabat, le 3 mai 2002.

<sup>503</sup> Durant les entretiens, les interlocuteurs refusaient de parler de « coalition », car il s'agissait d'un travail de consensus, mais ont néanmoins évoqué « l'alliance » qui s'est formée entre le PJD et l'Istiqlal. Entretien de l'auteur avec un enseignant chercheur, membre de la Cosef, Rabat, le 6 avril 2002.

<sup>504</sup> Entretien de l'auteur avec un membre du bureau politique du PJD, Rabat, le 24 avril 2002.

plaidait pour le maintien de la gratuité, et ce en s'appuyant sur les rapports de la Banque mondiale. De plus, le Palais pouvait compter sur quelques représentants du secteur privé et les partenaires de la société civile, qui s'exprimaient également pour l'abandon de la gratuité et en faveur d'une scolarisation accessible à tous les enfants<sup>505</sup>. Ainsi le débat s'est-il orienté vers la possibilité d'un financement qui déchargeait l'État tout en garantissant un enseignement gratuit aux populations les plus modestes.

Le jeu de coalition souligne que la pluralisation promue par le Palais a porté ses fruits. La composition de la Cosef, en jouant de la fragmentation partisane et de la représentation du troisième secteur aux côtés des partis, a été un facteur favorable non seulement à l'arbitrage royal mais également à la recherche du compromis entre les membres. Les possibilités d'alliances dans le cadre d'une négociation à huis clos et autour d'une politique sectorielle sont multiples, comme le montre la convergence de positions entre le Palais et le PJD sur la question de la gratuité. Dans l'opacité qui caractérise le climat de travail de la Cosef, les différents représentants s'allient sur un sujet avec « l'adversaire politique »<sup>506</sup> – comme l'illustre la « coalition » entre le parti de l'Istiqlal et le PJD autour de la question de l'arabisation. Ils peuvent renoncer à quelques revendications de la formation politique qu'ils représentent. Ajoutons que les convergences du PJD avec le Palais peuvent également être interprétées comme des signes d'allégeance suite à l'intégration de ce parti dans les institutions.

### ***3. La Charte nationale éducation/formation***

Pour conclure sur les différents ressorts de la production du consensus, nous discuterons en dernier lieu quelques caractéristiques de la Charte nationale éducation/formation. Comme dans le cas égyptien, le consensus est à rechercher dans une logique de négociation qui permet d'intégrer dans le produit final plusieurs projets quelquefois contradictoires. Dans la Charte nationale éducation/formation, le recours aux formules générales en sont l'illustration. Par ailleurs, si la Cosef invite tous les partis politiques à s'exprimer, la Charte est élaborée par un cercle restreint<sup>507</sup>.

La Charte nationale éducation/formation a, par son mode d'écriture, considérablement facilité

---

<sup>505</sup> Les deux membres de « la société civile » que nous avons pu rencontrer se sont exprimés pour l'abandon de la gratuité.

<sup>506</sup> Pour Murray Edelman, qui appréhende les politiques publiques prioritairement sous l'angle symbolique, la mise sur agenda de problèmes sociaux est un outil de construction de « l'adversaire politique » : EDELMAN (Murray), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991. Dans une commission à huis clos cet « adversaire politique » peut être « déconstruit » et devenir un allié stratégique.

<sup>507</sup> Selon un membre de la Cosef, la Charte a été rédigée par trois personnes seulement. Entretien de l'auteur avec un membre de la Cosef, Rabat, le 8 juin 2008

le succès de la Cosef. Ce document se divise en deux parties, l'une retient les « *fondements principaux* » de la politique de l'enseignement et l'autre les « *leviers de rénovation* ». Mais ceci a davantage conduit à une juxtaposition de projets qu'à un projet de réforme global et cohérent<sup>508</sup>. Si la Commission a retenu la formule du compromis, elle a en même temps renoncé à entreprendre une hiérarchisation entre les différents éléments, faute de consensus :

« À cause de l'absence d'une articulation claire, d'une hiérarchisation des priorités, de la définition d'une ligne de réalisation progressive, l'accumulation de tous ces projets produit l'effet d'une tâche écrasante devant laquelle on éprouve un sentiment d'impuissance »<sup>509</sup>.

Les questions de l'arabisation et du financement sont encore une fois des exemples de ce manque d'articulation. La Charte affirme que l'État reste le contributeur principal du système éducatif. C'est seulement dans les derniers articles que la contribution des parents au financement du secteur éducatif est évoquée, dans les cas où ils disposeraient de ressources suffisantes. Des frais de scolarité seraient mis en place dans un délai de trois ans pour l'université et de cinq ans dans le secondaire<sup>510</sup>. Les partisans de la gratuité obtiennent que la qualité de l'enseignement soit considérablement améliorée avant que ces propositions ne soient appliquées. Ils approuvent ainsi le projet royal tout en essayant d'introduire de « *grandes barrières techniques* »<sup>511</sup>. Pour la question linguistique, la Charte opte pour une ouverture envers les langues étrangères dans la partie « *leviers de rénovation* », en même temps qu'elle affirme le caractère islamique du système éducatif dans la partie « *fondements* »<sup>512</sup>.

Les passages sur la langue et sur le financement figurent parmi d'autres au sein d'un ensemble d'orientations de la future politique éducative. Ils sont englobés dans un vaste chantier de réforme qui conforte tous les participants. Le document final n'est pas exempt de formules « idéologiques ». Il reste que celles-ci sont relativement vagues, sans caractère contraignant et immédiat. Dans une certaine mesure, le résultat demeure à l'état d'esquisse, qui ne servira que comme « véhicule de la réforme » qu'une fois la Charte approuvée par décision royale.

---

<sup>508</sup> Nous pensons ici surtout à la pratique de l'*issue linkage*, la combinaison de plusieurs thèmes pour contenter les différents participants, pratique très récurrente dans le processus de négociation internationale.

<sup>509</sup> CHEDDADI (Abdesselam), « Un événement majeur dans l'histoire récente du Maroc... », *Prologues : revue maghrébine du livre*, n° 21, 2001, p. 14-23 (p. 18).

<sup>510</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION, « La Charte éducation/formation », *doc. cit.* (p. 93-94).

<sup>511</sup> C'est l'expression qu'a choisie un membre de la Cosef, qui s'exprimait pour le maintien de la gratuité, lors de notre entretien le 6 avril 2002 à Rabat.

<sup>512</sup> COMMISSION SPÉCIALE ÉDUCATION/FORMATION, « La Charte éducation/formation », *doc. cit.*

#### **4. La mise en œuvre du programme**

Au Maroc, le débat sur la réforme du système éducation/formation s'est ainsi progressivement dépolitisé au cours de travaux de la Cosef. Une fois la Charte signée par tous les membres, celle-ci est censée être la feuille de route pour les décennies à venir. Suite au décès du roi Hassan II, la Charte est passée entre les mains de son successeur Mohammed VI, qui a chargé les deux chambres du parlement de la traduire en textes de loi. Il a demandé au parlement non pas d'adopter la Charte, mais de procéder à la codification de son contenu<sup>513</sup>. Cette phase peut-être désignée comme la phase la plus apolitique du processus. Le parlement a organisé une session extraordinaire à cette occasion. Bien que différents partis politiques se soient de nouveau engagés dans un débat sur la réforme, les deux chambres du parlement ont adopté les huit lois à l'unanimité, affichant ainsi leur adhésion à un consensus élaboré sous la tutelle du roi.

Après l'adoption des lois, la mise en œuvre de la réforme a incombé aux différents ministères en charge de l'éducation. Du moins pour la réforme de l'enseignement supérieur et plus spécialement la réforme pédagogique – volet crucial de la réforme, avec la nomination des nouveaux présidents d'universités – on peut observer un lancement relativement efficace. Après « la bataille » entre les partis politiques, la mise en œuvre a été en grande partie confiée aux représentants universitaires. Comme nous l'avons déjà brièvement indiqué, le ministre a procédé d'abord à la mise en place du Capesur (Comité d'animation de pilotage et du suivi de la réforme). Il a ensuite nommé la Cneces (Commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur) qui regroupe les différentes instances gouvernementales, les présidents d'universités ainsi que des présidents d'établissements privés et d'établissements de recherche<sup>514</sup>. La Commission est chargée de valider les diplômes et de donner son avis sur les projets de création de nouvelles filières. C'est encore une commission relativement politique avec la participation des différents présidents d'universités. Pour accompagner ce processus de validation de filières et modules, le ministère a décidé de créer des commissions d'experts pour les différents champs disciplinaires. Les travaux de ces commissions seront chapotés par une autre commission, la Cefim (Commission d'expertise de filières et modules) chargée de leur harmonisation. Cette

---

<sup>513</sup> ROYAUME DU MAROC, « Discours de S.M. le Roi Mohammed VI lors de l'ouverture de la session d'automne de la troisième année législative (8 octobre 1999) », disponible sur : <http://www.maroc.ma/NR/exeres/09482435-244C-4332-A1DA-AF8377FDCB5D>, dernier accès : 25 septembre 2008.

<sup>514</sup> Pour les détails de cette composition cf. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA FORMATION DES CADRES ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MAROC), *Assurance qualité dans la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc*, Rabat, Royaume du Maroc, 2006.



dernière sera uniquement composée de spécialistes et de professeurs d'universités de différentes disciplines<sup>515</sup>. Elle se présente comme un véritable laboratoire de réforme, allant jusqu'à décider de mettre en place le système LMD.

Contrairement à la réforme en Égypte où le projet est recyclé par l'entourage de Gamal Moubarak à des fins politiques, la réforme au Maroc est confiée au ministre, qui à son tour la confie aux universitaires. En effet, une fois le programme adopté, l'heure est à la mise en œuvre « technocratique ». Suivant l'expression du président de la Cosef, le document garde son statut de « contrat moral » entre les différents partis politiques et pour les gouvernements successifs. Contrairement à l'Égypte, on observe une mise en route relativement silencieuse. Quelques mesures ne manquent pas de provoquer des polémiques dans la presse, mais il semble que la Cosef a effectivement réussi à soustraire de la polémique politique les questions identitaires de la politique éducative. Ceci signifie une dépolitisation de la question éducative. On constate également que la réforme est entreprise de façon globale dans toutes les universités. Commencée par la désignation de nouveaux présidents d'universités et poursuivie avec la réforme pédagogique, cette réforme est mise en œuvre d'une façon relativement conséquente, tandis qu'en Égypte on continue de réformer par îlots. De ce point de vue développementaliste, l'élaboration de la Charte et la composition de la Cosef ont été plus « efficaces » que la formule adoptée en Égypte.

### **Section 3. Expertise et dépolitisation**

À supposer que le débat et la controverse soient les indicateurs d'une « bonne gouvernance », le Maroc témoigne d'une plus grande souplesse pour composer avec cette norme internationale. Même si la Charte nationale a opéré une conciliation des intérêts par des formules quelquefois ambiguës et générales, même si le processus de négociation a été assisté par un groupe d'experts, ce forum a permis à ses participants de se positionner sur des questions qu'eux-mêmes considèrent comme les principales causes de la crise du système éducatif. Avant de parvenir à un consensus, une conciliation d'intérêts s'est effectuée.

Dans le cas du Cnaeus, rien ni personne ne témoigne d'une telle conciliation d'intérêts. Le processus de décision, tel qu'il ressort dans les documents et témoignages d'acteurs, ressemble davantage à un processus de réflexion collective. Le programme final est avant tout une

---

<sup>515</sup> MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA FORMATION DES CADRES ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MAROC), *Contribution à l'élaboration de la réforme pédagogique de l'enseignement supérieur - document 9*, Rabat, Royaume du Maroc, 2002.

juxtaposition de projets sans ordre de priorité, les problèmes n'ayant manifestement pas été étudiés avant que la réforme soit engagée.

L'existence d'un débat est un important critère d'évaluation de la « bonne gouvernance », car il signifie que les *stakeholders* ont véritablement pu s'exprimer. Dans le cas du Cnaeus, les *stakeholders* ont, dans une large mesure, servi de cautions pour le projet élaboré par le gouvernement et la Banque mondiale. Même si le Comité a enrichi ce projet de quelques thèmes issus de la politique universitaire égyptienne, la déviance par rapport aux choix gouvernementaux semble avoir été l'exception.

Tel n'est pas le cas pour les membres de la Cosef, qui revendiquent tous la paternité des projets de la Charte. La composition plurielle de la Commission a été payante, à la fois pour le roi qui pouvait arbitrer, et pour les membres. De fait, elle a renforcé la position de ces derniers, elle a contribué à un *empowerment* d'anciens membres de l'opposition et de quelques représentants de la « société civile » dans la définition des politiques publiques. Mais, vu la personnalisation de la sélection, cet *empowerment* profite davantage à ceux-ci qu'à leurs organisations.

C'est en partie par rapport à ce dernier point qu'un pluralisme partisan et un débat animé ne permettent pas de discerner une coopération internationale plus efficace, ni une véritable politique de démocratisation. En effet, la dépolitisation est le revers de la médaille de la politique de pluralisation telle qu'on peut l'observer dans le cadre de la politique de commissions. Au Maroc et en Égypte le niveau de débat et controverse est directement lié aux missions de travail de chaque commission et à la composition de ces forums. Le pluralisme partisan de la Cosef a été plus propice à la controverse que la représentation sectorielle au sein du Cnaeus. Ceci confirme nos observations selon lesquelles la forme de pluralisme reproduite au sein des commissions détermine fortement les travaux de ces instances. Le pluralisme limité marocain est à cet égard plus proche de celui que l'on attend d'un « processus participatif », sans pour autant être vecteur d'une démocratisation.

### ***1. La logique d'expertise***

Dès leur composition, le Cnaeus et la Cosef ont été présentés comme des forums d'experts, dont les membres affichaient une appartenance institutionnelle, sectorielle ou idéologique (représentation partisane). La politique de commissions est centrée sur des formes d'expression neutres et scientifiques, sur l'étude et l'accès à l'information, sur des éléments de langage commun et des techniques de débat. Dans le cas de la Cosef, une méthodologie de débat très stricte a été élaborée par la présidence de la Commission pour réduire progressivement les

divergences induites par des positions idéologiques. De nombreux instruments ont été utilisés pour faciliter le consensus et éviter le conflit, qu'il s'agisse de missions à l'étranger ou de l'assistance par des groupes d'experts.

Le rôle croissant des experts en politique et l'impact du savoir sur les définitions et solutions des problèmes ont généré un grand nombre de travaux. Traditionnellement, l'expertise est considérée comme une réponse rationnelle à des problèmes précis. Contrairement aux réponses politiques ou idéologiques, celles d'experts sont tenues pour des solutions vérifiables. La connaissance scientifique d'un problème permet de réduire au maximum les incertitudes inhérentes à toute action publique. Ainsi, l'expertise faciliterait la recherche des solutions. Cette vision « expertocrate » est toutefois critiquée par de nombreux auteurs qui observent une utilisation inégale des ressources de savoirs et qui qualifient les politiques d'experts de « *power politics* ». Dans le sillage de quelques travaux récents, il convient de situer l'activité scientifique dans les pratiques ordinaires de la société et de l'activité politique<sup>516</sup>.

Ceci s'avère particulièrement crucial dans le cas des politiques publiques encouragées par la communauté internationale. « Activité scientifique » et « expertise » ne sont pas synonymes, surtout lorsqu'il s'agit de pays en voie de développement. Les analyses de T. Mitchell ont fait apparaître l'enjeu démonstratif de la coopération : au-delà de la production d'un savoir scientifique, elle façonne l'image du pays aux yeux de la communauté internationale. Force est de constater que l'expertise occupe une place centrale dans le processus politique. Elle change ainsi l'équilibre entre les forces politiques, tout en prétendant à la neutralité. Comme le souligne James Ferguson dans son étude des politiques de développement au Lesotho, l'expertise internationale agit souvent comme une « machine antipolitique ». Elle développe l'appareil bureaucratique et réduit des problèmes d'ordre politique à des dimensions d'ordre technique<sup>517</sup>.

Ainsi convient-il de s'interroger sur la relation entre expertise et politisation, ou plutôt son pendant autoritaire, la *dépolitisation*. Dans le cas limité des commissions, le point de vue de J. Ferguson est certainement réducteur. La politique de commissions avec sa tentative d'ouvrir un « débat national » sur un projet de réforme constitue probablement le moment le plus politisé des

---

<sup>516</sup> SAURUGGER (Sabine), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de Science politique*, vol. 52, n° 4, 2005, p. 375-401 (p. 378). Saurugger suit ici les travaux de : LATOUR (Bruno), *Politique de la nature. Comment faire entre les sciences et la démocratie ?*, Paris, La Découverte, 1999 ; CALLON (Michel), LASCOURMES (Pierre), BARTHE (Yannick), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

<sup>517</sup> FERGUSON (James), *The Anti Politics Machine : 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minnesota, University of Minnesota Press, 1994. Également : DARBON (Dominique), « Réformer et reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *art.cit.*

processus de décision. La création des commissions et des comités est la réponse du gouvernement à un débat sociétal plus large. Elle ne fait pas seulement suite aux recommandations de la Banque mondiale ; elle est également liée à une polémique autour de la crise du système éducatif. À travers le mécanisme de sélection des interlocuteurs légitimes, les instances sont créées pour condenser le débat. L'objectif de l'établissement d'un consensus sur la réforme impose une méthodologie bien réglée. Ainsi, le recours à l'expertise contrebalance le problème induit par la pluralisation des intervenants dans le processus décisionnel : elle permet de réduire les divergences entre les intervenants en se référant à la scientificité et à la neutralité.

Le transfert d'expertise se traduit-il, en contexte autoritaire, par une ouverture des débats et une performance accrue des politiques publiques ? Encore une fois, force est d'admettre que le résultat semble déterminé par la configuration de chaque régime. Le degré d'ouverture des débats est fonction de nombreux facteurs, dont les enjeux constitutifs des institutions, mais également leur composition. Le fait qu'au Maroc le roi dispose d'une plus grande capacité à pluraliser le paysage politique et qu'il construit son pouvoir sur cette base fait apparaître un débat « avec des positions éclatées ». Un tel pluralisme d'opinions n'est pas aussi visible dans le cas égyptien, où le pluralisme se forge en termes sectoriels et administratifs. La *polity* davantage pluralisée au Maroc, donne ainsi lieu à un débat plus animé. Vu le caractère bien circonscrit de la politique de commissions et son activité à huis clos, ce débat ne produit pas les prémisses d'une démocratisation, mais malgré tout il favorise un consensus plus pertinent, une solution plus efficace aux problèmes publics.

D'une manière générale, la légitimité de l'expertise peut être mise en relation avec la légitimité démocratique. Dans les forums que nous étudions, tel n'est pas le cas. Bien sûr la Cosef revendique une légitimité démocratique avec sa « recomposition fidèle du paysage politique », la représentation de tous les partis politiques et de la « société civile ». Mais les mesures de pluralisation dont nous avons déjà discuté la portée se limitent à cet aspect. Les procédures de négociation mises en place au sein de la Commission sont pour le moins *a-démocratiques* : interventions cadrées, élaborations des positions après consultation des données statistiques et des études, travail en comité fermé, accompagnement par un groupe d'experts. Dans un tel environnement, la marge pour la prise de parole est considérablement réduite.

La légitimité de l'expert s'oppose à la légitimité électorale dans la mesure où la première est fondée sur le savoir et la seconde sur le principe de représentation du *demos*. Si le député représente un groupe de la population, l'expert ne représente personne. Évidemment, le politique et l'expert sont des types idéaux. Aucun membre du Cnaeus ni de la Cosef n'a intrinsèquement un profil d'expert. Il s'agit plutôt d'un « positionnement » qui est continuellement revendiqué par

les créateurs des commissions et les membres eux-mêmes. Pour l'initiateur d'une commission, le statut d'expert a vocation de « neutralisation » et par conséquent de production de consensus. Il impose l'expertise comme mode de débat pour assouplir les positions idéologiques, introduire un langage commun entre les membres et parvenir à un accord. Pour les membres d'une commission, le statut d'expert est un moyen de se protéger des polémiques. Ainsi, un acteur émettant des propositions de son parti au cours du processus de négociation peut justifier sa conciliation à l'égard des autres participants au nom de « l'intérêt national ». Les personnes cooptées dans les commissions sont reconnues comme expertes dans un domaine ; elles sont ainsi à l'abri des critiques de leur parti.

## ***2. Le consensus comme perfectionnement de l'expertise***

L'absence de procédures démocratiques apparaît surtout lors du travail de synthèse. Les commissions que nous avons étudiées ne connaissent pas le principe du vote majoritaire, les programmes sont adoptés par consensus. Le consensus comme mode décisionnel n'est pas nécessairement lié à la logique d'expertise, mais il peut être considéré comme le perfectionnement de cette logique dans un contexte autoritaire. En effet, ce mode de décision n'exige pas seulement une « neutralité » envers les problèmes politiques, mais aussi une neutralité des partis politiques et des représentants de la société vis-à-vis de l'autorité politique suprême. Le cas marocain en est une parfaite illustration. La création de la Cosef en tant que commission royale soumet la réforme de l'enseignement au consensus comme en atteste le récit de cet interlocuteur :

*« La constitution de la Commission en elle-même, c'est le consensus – le vote ne signifie rien. Je crois que Feu Hassan II était parti d'une idée sur laquelle il y avait unanimité : l'échec de l'enseignement au Maroc. Il fallait repartir de zéro et dégager un accord sur les différentes orientations, afin de se baser sur les points qui faisaient consensus. Donc le vote n'avait pas sa place, d'autant plus que le principe de la Commission répondait à cette philosophie des années quatre-vingt-dix de l'ère du consensus politique »<sup>518</sup>.*

Le propos présente la méthode du consensus comme un style de gouvernement au Maroc à la fin des années 1990. Mais plus que cela, le consensus fait partie de la grammaire politique marocaine. Dans les années 1970, le consensus avait déjà été établi autour de la question de l'intégrité territoriale dans le cadre du conflit sur le Sahara occidental. Le succès qu'obtint le roi avec « la marche verte » avait conduit les partis issus du Mouvement national à reconnaître

---

<sup>518</sup> Entretien de l'auteur avec un membre du bureau politique du PJD, Rabat, le 24 avril 2002.

implicitement l'hégémonie du roi, garant de l'intégrité nationale.<sup>519</sup> L'implication politique du consensus transparait déjà, dans la mesure où le consensus sur l'intégrité territoriale érigeait cette question en tabou dans la controverse entre le roi et les partis politiques.

Durant les années 1990, le principe du consensus s'est progressivement imposé à propos des questions constitutionnelles, dans le cadre des consultations entre le roi et les partis d'opposition réunis dans la *kufta dimuqrâtiyya* (front démocratique). Le moment crucial fut l'acceptation de la réforme constitutionnelle de 1996. L'accord sur cette révision, qui a introduit une seconde chambre au sein du parlement, a conduit l'opposition à admettre la dominance du roi dans le processus politique, sur le plan constitutionnel. Elle accepte l'article 19 de la Constitution marocaine qui affirme la suprématie du roi en tant que commandeur des croyants et qui le situe au-dessus de la Constitution elle-même<sup>520</sup>. « L'ère du consensus » entre l'ancienne opposition et le roi, a pour conséquence l'impossibilité pour les institutions constitutionnelles (gouvernement et parlement) de décider des questions touchant à la religion et à la nation, et ceci au profit du monarque.

De ce point de vue, l'introduction du consensus dans le cadre de la réforme de l'enseignement s'inscrit dans une tendance préexistante. La nouveauté consiste dans le fait qu'avec l'enseignement, le consensus porte désormais sur un sujet de politique sociale. Elle tient également à ce que les partis politiques de l'ancienne opposition acceptent la gestion de la réforme sous forme de consensus une fois qu'ils sont « arrivés aux affaires ». Même le PJD, en opposition institutionnalisée, interprète le consensus comme le *modus vivendi* pour les questions de priorité nationale :

*« La réforme de l'enseignement, c'est une priorité dans toutes les nations du monde. Donc la philosophie du consensus, il n'y a pas de problème, on était d'accord ... »<sup>521</sup>.*

L'acceptation du consensus pour la réforme de l'enseignement procède d'une formule politique assurant la participation au pouvoir en contrepartie de la reconnaissance de la suprématie du roi, ainsi que du constat unanime de l'échec de la politique éducative. La manière dont la crise de l'enseignement a été construite peut, dans cette optique, être interprétée comme un catalyseur. La perception de la crise du système éducatif s'est progressivement limitée à des questions identitaires. En outre, la réforme de l'enseignement est inscrite avec le concours des

---

<sup>519</sup> ZARTMAN (Ira W.), « Opposition as Support of the State », *art. cit.*

<sup>520</sup> TOZY (Mohammed), « Réformes politiques et transition démocratique », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 164, 1999, p. 67-84 (p. 77).

<sup>521</sup> Entretien avec un membre du bureau politique du PJD, Rabat, le 24 avril 2002.

bailleurs de fonds dans les défis d'une internationalisation. Ceci a fait de la réforme de l'enseignement un problème public touchant tous les partis politiques et la nation dans son ensemble. Le gouvernement, dans la mesure où il ne représente qu'une partie des forces politiques et sociales, n'apparaît pas suffisamment légitime pour prendre en charge une réforme d'une telle ampleur<sup>522</sup>.

Le consensus est devenu, dans le contexte marocain, une pratique institutionnalisée, une formule de gouvernement intégrée et acceptée. Quand ils étaient encore dans l'opposition, les partis du Mouvement national avaient exigé un consensus autour de la réforme de l'enseignement. C'est dire que ce mode de gouvernement est accepté par tous les acteurs politiques marocains. Comme le note A. Roussillon à l'égard du consensus qui a produit « l'alternance », cette formule correspond à une « *apolitisation consensuelle du politique* » :

« *Consensus sur les règles d'un jeu qui assure la tutelle éminente de la monarchie sur le législatif, l'exécutif et le judiciaire, ce qui met le pouvoir lui-même, au-delà de toute compétition légitime, avec l'accord de toutes les parties* »<sup>523</sup>.

Si le régime monarchique marocain offre l'exemple type du consensus comme élément d'une grammaire autoritaire<sup>524</sup>, il est loin d'en avoir le monopole. Le plan de réforme égyptien élaboré par le Cnaeus se réclame également d'un « consensus national ». La réunion des *stakeholders* dans le Comité national n'est autre que « *la construction d'un consensus national autour des sujets critiques de la réforme de l'enseignement supérieur* »<sup>525</sup>. Le cas égyptien, avec son Comité vidé d'enjeux, montre pourtant que le consensus, loin d'être produit, est imposé par le créateur de l'instance – le ministre, dans le cas du Comité national, le chef d'État, avec la Conférence nationale ou le PND pour le Comité éducation de Hossam Badrawi.

### **3. Une formule apolitique de développement**

Les organismes internationaux favorisent cette formule apolitique de développement. Avec l'engagement de la Banque pour une « bonne gouvernance », on assiste en effet à une inflation du lexique du consensus, ultime objet de la participation des *stakeholders* et de la pluralisation du processus de décision.

---

<sup>522</sup> Entretien avec un adjoint au président de la Cosef, Rabat, le 10 avril 2002.

<sup>523</sup> ROUSSILLON (Alain), *Réforme et politique au Maroc de l'Alternance*, art. cit.

<sup>524</sup> Cf. à cet égard VAIREL (Frédéric), *Nouveaux contextes de mise à l'épreuve de la notion de 'fluidité politique' : l'analyse des conjonctures de basculement au Maroc*, op. cit.

<sup>525</sup> ELMAHDY SAID (Mohsen), *Higher Education in Egypt*, art. cit. (p. 39 et 41).

Le consensus joue un rôle important dans toute démocratie consolidée, en signifiant l'acceptation des règles du jeu politique : « *There is no other game in town* », écrivent N. Guilhot et Philippe Schmitter pour souligner l'importance des règles du jeu dans la consolidation démocratique<sup>526</sup>. Les régimes démocratiques font place au consensus. L'intégrité nationale et la Constitution relèvent du consensus dans la plupart des régimes consolidés. Quelques démocraties élargissent le champ du consensus à des référentiels de la conduite des affaires publiques<sup>527</sup>. On peut cependant se demander jusqu'à quel point il est possible d'élargir les domaines régis par ce mode de décision sans mettre en question le principe démocratique.

On érigeant la construction du consensus social en mode de développement efficace, la Banque mondiale contribue à la dépolitisation des conflits sociaux dans des pays qu'elle souhaite mettre sur la voie de la démocratisation. Tout comme « l'approche participative », le principe de *consensus-building* figure dans les manuels de la bonne gouvernance<sup>528</sup>. Les deux peuvent se révéler complémentaires. Quand le consensus est précédé d'un véritable débat, quand il y a symétrie dans les relations entre les différents acteurs participant à l'élaboration des réformes, il peut être l'aboutissement de la participation. Mais tant que les règles du jeu de la négociation sont imposées par les créateurs des commissions, que l'expertise est une pré-condition pour participer au débat et la confrontation désamorcée par la nécessité de produire des résultats, le consensus reste une formule apolitique de développement.

---

<sup>526</sup> GUILHOT (Nicolas) et SCHMITTER (Philippe C.), « De la transition à la consolidation : une lecture rétrospective des *democratization studies* », *art. cit.*

<sup>527</sup> Nous pensons par exemple à la laïcité en France. Notons toutefois que ce consensus est mis en question par une « laïcité positive » promue par le Président N. Sarkozy.

<sup>528</sup> Cf. par exemple : THE WORLD BANK, *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa : Enhancing Inclusiveness and Accountability*, *doc. cit.*



**Troisième partie.**

**LA POLITIQUE DE REFORME ENTRE ACCLIMATATION AUX  
NORMES INTERNATIONALES ET CONSOLIDATION  
AUTORITAIRE**

Dans les deux parties précédentes, nous avons analysé deux aspects de la politique de réforme en contextes autoritaires : le rôle de la coopération internationale et les effets de recomposition politique d'une politique publique. Nous avons appris que les régimes autoritaires participent à un échange élargi dans le domaine de l'enseignement supérieur. Suivant la logique de cette politique, ils ont recours à la coopération internationale, notamment aux prêts de la Banque mondiale. Ils s'appuient sur des modèles appliqués dans d'autres pays et font usage des exemples des « bonnes pratiques » (*best practice*) utilisés dans les pays émergents. Avec une concentration sur des mesures visant à une amélioration de la qualité de l'enseignement, ils tentent de remédier à la crise de l'université. L'agenda de la réforme des universités au Maroc et en Égypte s'inscrit en grande partie dans ce que D. C. Johnstone décrit comme un programme international de réforme de l'enseignement supérieur<sup>529</sup>.

La coopération internationale ne se limite pas à la promotion de mesures de réforme des universités, elle promeut également des instruments de réforme. Avec la création de commissions et comités, l'organisation de conférences nationales et l'élaboration de consensus autour des enjeux de la réforme, les régimes autoritaires procèdent à une modification des procédures de décision pour une allocation plus efficace et transparente des biens publics. Il n'en reste pas moins que cette acclimatation à la norme internationale d'une « bonne gouvernance » s'opère de façon sélective et partielle. Cette transformation des procédures de décision qui est décrite par la communauté internationale comme un pas vers la démocratisation, participe en réalité à une consolidation autoritaire. Avec la politique de commissions, l'Égypte et le Maroc réactualisent des pratiques de dépluralisation et de dépolitisation, deux caractéristiques des régimes autoritaires.

En procédant d'une manière comparative, nous avons mis en contraste les cas marocain et égyptien dans les différents chapitres. Toutefois, nous avons surtout insisté sur les tendances communes :

- l'internationalisation des réformes de l'enseignement supérieur,
- l'usage de la coopération internationale par les acteurs nationaux,

---

<sup>529</sup> JOHNSTONE (D. Bruce), « Worldwide Reforms in Financing and Management of Higher Education », *art. cit.*

- le recours à la politique de commissions pour élaborer les réformes,
- la reproduction des traits autoritaires dans le cadre de cette politique.

Dans cette dernière partie, il convient d'explicitier davantage les contrastes des processus de réforme entre les deux régimes. Il est vrai que l'objectif de la comparaison est d'identifier des tendances communes et de ne pas se contenter de la description des trajectoires spécifiques à chaque pays<sup>530</sup>. Toutefois, ce sont les variations qui font la pertinence d'un modèle. Ainsi Peter A. Hall et David Soskice ont travaillé sur les « variantes du capitalisme ». D'un contexte national à l'autre, le capitalisme recouvre des arrangements institutionnels différents. À l'encontre de la thèse suivant laquelle la mondialisation se traduit par une unification des règles du jeu, les deux auteurs insistent sur l'importance des trajectoires nationales nonobstant les tendances à l'harmonisation<sup>531</sup>. En soulignant les différences nationales, ils expliquent la durabilité du modèle capitaliste.

Il en va un peu de même avec le syndrome autoritaire : s'il est actuellement en expansion, c'est grâce à son « adaptabilité » à des contextes nationaux différents. L'autoritarisme ne constitue pas une exception et ne revêt pas partout les mêmes caractéristiques. Il s'agit d'un mode de gestion (ou de non-gestion) des biens publics dont les pratiques varient d'un contexte national à l'autre. Ni simple économie de violence ou déficit électoral, l'autoritarisme est un phénomène difficilement réductible à quelques variables<sup>532</sup>. S'il fait montre d'une telle résistance aux modèles de la démocratisation, c'est justement en raison de sa diversité.

Dans la deuxième partie, nous avons observé comment l'approche proposée par la Banque mondiale s'est traduite dans les contextes marocain et égyptien en termes de politique de commissions. En étudiant la configuration et la composition de ces commissions, nous avons également constaté que la pluralisation au sein de celles-ci s'opère de façon différente. D'un régime à l'autre, les modalités de représentation et de participation connaissent de fortes variations. Elles ne dépendent pas prioritairement des contraintes externes liées à la coopération internationale, mais de la configuration des régimes autoritaires eux-mêmes.

Dans cette partie, nous comparons le Maroc et l'Égypte dans leurs processus d'acclimatation à

---

<sup>530</sup> HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *art. cit.*

<sup>531</sup> HALL (Peter A.) et SOSKICE (David), « An Introduction to Varieties of Capitalism » in HALL (P.) et SOSKICE (D.) (dir.), *The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001, p. 1-68.

<sup>532</sup> Cf. la discussion de BELLIN (Eva), « The Robustness of Authoritarianism in the Middle East. Exceptionalism in Comparative Perspective », *Comparative Politics*, vol. 36, n° 2, 2004, p. 139-157 ; dans : CAMAU (Michel), « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *art. cit.*

la norme internationale. Dans un premier chapitre, nous essayons d'étendre les observations sur la politique de réforme de l'enseignement supérieur en les mettant en perspective avec d'autres domaines de politiques publiques, notamment la politique officielle de genre et celle des droits de l'homme. Ces politiques fortement préconisées par la communauté internationale font apparaître des processus similaires à ceux de la politique de réforme, comme la mise en place d'institutions plus ou moins formalisées pour « résoudre les problèmes ». La comparaison des « réponses institutionnelles » en Égypte et au Maroc met en lumière les différences entre les deux régimes en matière de réforme :

- dans le « jeu » avec les pressions internationales, le Maroc fait montre d'une plus grande souplesse que l'Égypte,
- le pluralisme des acteurs participant à la réforme est au Maroc plus étendu qu'en Égypte,
- en Égypte, les réponses en termes de *policy* sont ponctuelles et circonstanciées tandis qu'au Maroc elles ont un caractère global.

Un deuxième chapitre traite des modèles de réforme. Avec l'Égypte et le Maroc, nous sommes en présence de deux « modèles de gestion des biens publics » que l'on pourrait qualifier respectivement de « modèle monarchique » et de « modèle républicain ». Selon notre point de vue, il s'agit plutôt de deux modèles autoritaires :

- l'égyptien, où le pluralisme est considérablement restreint par un système de parti quasi dominant,
- le marocain, où l'extension du pluralisme concourt à sa propre limitation.

Si les deux modèles peuvent être qualifiés d'autoritaires, ils se distinguent en ce qui concerne l'articulation du politique et du social. Dans la conjoncture internationale des années 2000, le système autoritaire marocain semble plus apte à s'acclimater à la norme internationale.

## CHAPITRE VI.

### La traduction de la norme internationale : entre banalisation et bureaucratiation

Le système universitaire est seulement un domaine de politique publique en voie d'internationalisation parmi d'autres. C'est un secteur où les régimes autoritaires sont insérés dans des réseaux relativement denses de coopération internationale, d'échange de ressources, de transferts de recettes et d'instruments. De la politique économique à la politique sécuritaire<sup>533</sup>, les régimes autoritaires arabes sont très affectés par la coopération internationale, ou plus généralement par les tendances à l'harmonisation et à la mise en réseaux des politiques publiques au niveau mondial.

En proposant une analyse en termes de politiques publiques et en prêtant une attention particulière aux modalités de transfert et à la politique de commissions, nous avons montré comment le Maroc et l'Égypte réagissent à ce volet de la mondialisation. Nous avons identifié la politique de commissions comme l'une des principales expressions d'une acclimatation qui préserve la trame du régime autoritaire.

La politique de commissions ne présente d'intérêt que dans la mesure où elle relève d'un ajustement de portée plus générale. Au regard de la consolidation autoritaire, il est permis de se demander si la gestion de l'enseignement supérieur constitue le véritable enjeu. Aussi convient-il de situer nos observations sur la Cosef et le Cnaeus dans un contexte plus large et de vérifier si les processus de réformes dans d'autres domaines font apparaître des arrangements semblables.

En appliquant les mêmes cadres d'analyse que pour les réformes de l'enseignement supérieur, nous nous sommes intéressés à deux domaines de politique publique très significatifs en matière d'acclimatation à la norme internationale : la politique des droits de l'homme et la politique de genre. Sans en étudier tous les enjeux, nous avons axé notre analyse sur les processus de mise sur agenda de ces politiques, principalement sur les réponses institutionnelles apportées par les régimes. L'analyse qui suit s'appuie pour l'essentiel sur les travaux existants. Elle se structure autour de questions qui se sont révélées pertinentes dans le cadre de notre analyse des réformes de l'enseignement supérieur, à savoir :

---

<sup>533</sup> Pour une illustration *cf.* CAMAU (Michel), « Démocratisation et enjeux de classements : ressources et contraintes. Le Maroc et la Tunisie en partenariat avec l'Union européenne », communication présentée au *Troisième Congrès de l'Association marocaine de science politique*, Mohammed, 14-16 décembre 2007.

- le rôle de la communauté internationale dans « l'avènement » de la réforme,
- les acteurs nationaux qui poussent au changement de politique,
- les réponses institutionnelles et leurs caractéristiques.

Dans le cas du Maroc, la « commissionite » est devenue une pratique récurrente. Initiée par Hassan II, cette démarche est banalisée par son successeur Mohammed VI. Elle s'observe également en Égypte, mais dans une moindre mesure. La politique de comités y reste plus opaque, limitée au PND et contrôlée par ce dernier.

## Section 1. La politique des conseils nationaux en Égypte

En Égypte, deux instances matérialisent la traduction d'une norme internationale sur le plan interne : le Conseil national pour les femmes (CNF – *al-majlis al-qawmi li al-mar'a*), créé par décret présidentiel en 2000, et le Conseil national pour les droits de l'homme (CNDH – *al-majlis al-qawmi li huqûq al-insân*), créé par la loi n° 94 de 2003. Ces deux instances se rapprochent fortement de ce que nous avons désigné comme « la politique de commissions ». Il s'agit davantage d'initiatives en réponse aux contraintes internes et externes que d'un transfert de compétences à des institutions *ad hoc*.

### 1. Le Conseil national pour les femmes (CNF)

En 2000, l'Égypte a connu deux innovations importantes dans le domaine de la politique de genre. En janvier le parlement a voté la loi n°1/2000 sur « la réorganisation de certaines procédures de litiges dans les affaires de statut personnel ». Un mois après, le Président a pris un décret portant création du Conseil national pour les femmes.

La loi n°1/2000 facilite les procédures de divorce pour la femme – dès lors qu'elle ne formule pas de demandes d'ordre financier. Ce régime de divorce (en égyptien : *khul'*) est considéré comme conforme au droit islamique, mais très controversé dans la mesure où c'est la femme qui demande le divorce. La loi prévoit par ailleurs la création de tribunaux familiaux pour régler tout litige relatif au divorce, et celle d'un fonds pour soutenir les enfants des familles pauvres. Enfin, ce régime facilite le divorce dans les cas des mariages *'urfi* (type de mariage non-enregistré, relativement répandu en Égypte). L'Égypte se dote ainsi d'un régime légal du mariage et du divorce « plus moderniste ». Cette mesure est accompagnée de la création du Conseil national pour les femmes, mesure tendant à ancrer la politique internationale de genre dans l'action

publique nationale<sup>534</sup>.

Les deux innovations sont le produit d'une convergence de pressions externes et internes. Diane Singerman décrit la réforme du divorce comme le résultat de la mobilisation d'une coalition de plusieurs activistes « postmodernistes » engagés pour l'égalité des chances de la femme en Égypte, en s'appuyant sur des ressources internationales. Cette coalition était constituée à l'origine d'avocats, de professeurs d'université et de juges obtenant l'appui tout d'abord d'ONG, et ensuite de membres du parlement égyptien :

*« [They] rallied broad elite support across a number of important NGO, the religious community, and within the government, and utilized a relative new strategy of local activism in the realm of administrative law to realize their objectives. A commitment to the rule of law and sound legislatives practices directed the coalition to eventually take up the challenge of engineering legislative reforms of Personal Status law through the Egyptian parliament. The unintentional consequences of this legislative initiative, [...], strengthened the links and the relevance of parliament to civil society. But this case also demonstrates that that working with civil society is not enough. Coalition members succeeded because they realized that they needed to play with the « big boys, » and enlist the president, the law, parliament and, most importantly, religious authorities in their campaign »<sup>535</sup>.*

Les militants ont joué sur un double registre pour faire accepter la réforme du divorce. Leur mise en réseau s'est effectuée dans un premier temps sur la base d'un argumentaire axé sur l'égalité des sexes au niveau international, à partir de la participation à des conférences internationales et de contacts avec des activistes d'autres pays musulmans. Bien que fondée sur le partage d'un discours centré sur l'égalité des sexes, la coalition a, sur le plan national, rapidement axé sa stratégie de mobilisation sur un argumentaire légaliste et religieux. Elle a ainsi contré le discours de l'*establishment* religieux pour convaincre les parlementaires, ces derniers se montrant sceptiques par rapport à une réforme du divorce, et craignant une éventuelle résistance des cercles religieux conservateurs.

Outre le recours à ce double répertoire discursif, D. Singerman montre que la coalition est contrainte de chercher le soutien de différentes instances étatiques – parlement, gouvernement, Al Azhar – et de recevoir l'aval du Président. Pour parvenir à l'adoption d'une loi, cette alliance a dû composer avec les « grands patrons ». Cette forme de médiation jusqu'au sommet de l'État ressemble fortement à ce que l'on a pu observer dans le cas de la réforme de l'enseignement. En effet, la coalition de cause qui avait réuni des professeurs de la faculté d'ingénieurs a été mise en

---

<sup>534</sup> Une explication du terme « genre » se trouve dans : LATTE-ABDALLAH (Stéphanie), « Genre et politique », in PICARD (Élizabeth) (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006 (p.127).

<sup>535</sup> SINGERMAN (Diane), « Rewriting Divorce in Egypt: Reclaiming Islam, Legal Islam and Coalition Politics », in HEFNER (Robert W.) (dir.), *Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 161-188 (p.164).

réseau avec des représentants « émérites » et haut placés de la politique universitaire dans le cadre de la création du Comité national. Mais le changement de la politique universitaire a été finalement concrétisé par le PND et son comité « éducation ».

Le cas de la nouvelle loi sur le divorce est également comparable à celui de la réforme de l'enseignement supérieur sur le plan de la modification d'une politique publique. Le passage par différentes instances étatiques ne se fait pas sans laisser de traces sur la teneur des revendications. Ces dernières connaissent de profondes modifications avant de passer sous forme de loi. La loi elle-même est considérée comme un correctif, qui introduit quelques changements procéduraux dans le régime du divorce, sans véritablement répondre aux objectifs initiaux des activistes. Il s'agit d'un changement symbolique pour contenir la mobilisation<sup>536</sup>. Dans le cas de la modification de la politique universitaire, nous avons observé que l'orientation « moderne » sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement s'est accompagnée de déclarations d'intention plus « traditionalistes » sur l'élargissement de l'accès et la préservation d'une politique d'égalité des chances.

La création du Conseil national pour les femmes, seulement un mois après l'adoption de la nouvelle loi sur le divorce, est une réaction encore plus symbolique de l'État aux revendications féministes. Cette instance est censée inscrire la question du genre à l'ordre du jour des politiques de développement. La création de ce Conseil n'est pas seulement une réponse à la mobilisation des activistes en faveur d'une politique d'égalité des chances, elle constitue également une mise en conformité avec les normes internationales.

Déjà dans les années 1970, l'Égypte avait créé une direction pour la protection de la femme au sein du ministère des Affaires sociales. Cette création était intervenue après un appel de l'ONU invitant chaque pays à se doter d'une instance chargée de la promotion de la condition féminine. En 1993, l'Égypte est encore allée plus loin avec la mise en place du Comité national pour la femme, au sein du Conseil de l'enfance et de la maternité. Elle donnait ainsi suite à une demande des Nations unies, cette fois directement adressée à l'Égypte, en vue de la création d'une structure plus forte qu'une direction ministérielle. Rattaché au Conseil national de l'enfance et de la maternité, le comité valorisait pourtant « *la femme en tant que mère et gardienne de la famille* »<sup>537</sup>. En septembre 1995, la quatrième Conférence mondiale sur la femme à Pékin a servi de relais pour la promotion sur le plan national des revendications d'un grand nombre d'associations féminines. Comme nous le verrons pour le Maroc, cette conférence a favorisé une dynamique régionale

---

<sup>536</sup> *Ibid.*

<sup>537</sup> *Al Abram Weekly*, n° 835, 8-14 mars 2007, (Fatma Khafagy : « A look at the woman's machinery »), disponible sur : <http://weekly.ahram.org.eg/2007/835/sc14.htm>, dernier accès : 16 septembre 2008.



entre les différents pays arabes. Elle a décidé d'une plate-forme d'action préconisant qu'avant l'adoption de toute décision politique ses conséquences en matière de genre en soient étudiées<sup>538</sup>.

La création du Conseil national pour les femmes en 2000 marquait l'aboutissement d'un processus d'institutionnalisation d'une instance supposée autonome et dotée d'un budget propre, censée veiller sur les politiques gouvernementales en matière de genre. Le fait que le Conseil soit présidé par l'épouse du Président, Suzanne Mubarak, lui donne une grande visibilité au niveau international. Mais il signifie également que cette instance, malgré l'affichage de son autonomie, est directement rattachée au pouvoir, c'est-à-dire à la famille présidentielle. Le Conseil comprend vingt-neuf membres, choisis parmi le Sénat, les universités et les ONG<sup>539</sup>. En termes de représentation, il ressemble donc fortement au mode de composition du Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus). Tout comme dans le cas du Cnaeus, la représentation des groupes d'intérêt est quasi absente :

*« While a small number of board members in the NCW are from women's NGOs, they are chosen in their personal capacities, not as representatives of NGOs. The same applies to the appointment of secretariat staff. [...] Among 11 standing committees, the NCW has one devoted to NGOs. None of the strongest feminist NGOs are included in this committee, though they are sometimes invited to some council events. The NCW – NGOs relationship is not formalised; procedures and channels of dialogue are not clear »<sup>540</sup>.*

Soulignons également que la création d'un conseil tend souvent à la reproduction d'un autre. Être membre d'un comité permet souvent de siéger dans un autre. Le Conseil national pour les femmes est administré par Farkhonda Hassan, par ailleurs membre du Cnaeus. Mohsen Elmahdy, figure emblématique de la réforme universitaire, siège également au CNF.

Le Conseil est chargé d'intégrer la dimension « genre » dans le plan quinquennal de développement et d'évaluer l'impact de celui-ci sur le statut et le bien-être des femmes égyptiennes. À cet effet, le Conseil a pris part à l'élaboration du plan quinquennal 2002-2007 en vue de promouvoir l'égalité des sexes et la condition féminine. Il organise des conférences annuelles sur les femmes, pratique usitée en Égypte depuis 1994.

Depuis sa création, le Conseil a contribué à plusieurs réformes législatives. Ainsi, il a été impliqué dans les préparatifs d'une nouvelle loi sur la nationalité permettant aux femmes mariées

---

<sup>538</sup> UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Women, Fourth World Conference on Women, September 2005, Pekin, *Platform for Action*, Cf. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>, dernier accès : 2 mai 2008.

<sup>539</sup> La liste des membres est disponible sur le site du Conseil : [http://www.ncwegypt.com/english/coun\\_mem.jsp](http://www.ncwegypt.com/english/coun_mem.jsp), dernier accès : 2 avril 2008.

<sup>540</sup> *Al Abram Weekly*, n°835, 8-14 mars 2007, art. cit.

à des non-Égyptiens de transmettre leur nationalité à leurs enfants. À la toute dernière minute, le projet de loi a été modifié pour inclure les enfants de pères palestiniens – le cas le plus fréquent de mariages mixtes – ce que le gouvernement avait refusé auparavant en s'appuyant sur une résolution de la Ligue arabe de 1957 demandant aux États membres de préserver l'identité palestinienne.

Le Conseil est également à l'origine de la loi sur la création des tribunaux familiaux, prévus dans la loi sur le statut personnel de 2000, mais seulement mis en place après le vote du parlement en mars 2004. Suite à la polémique sur la loi de statut personnel, le Conseil avait proposé que le ministre de la Justice élabore une loi en concertation avec Al Azhar. Néanmoins la collaboration de cette instance n'a pas mis la loi à l'abri des critiques dénonçant une soumission à des pressions extérieures et une non-conformité à la charia<sup>541</sup>. Par ailleurs, le CNF a initié la création d'unités destinées à promouvoir l'égalité des sexes dans les différents ministères et d'un bureau de médiateurs pour l'égalité des sexes en 2002. Mais cette nouvelle structure manque de ressources financières et de prérogatives pour répondre à sa mission<sup>542</sup>.

Au total, le Conseil s'avère une instance de propositions de mesures correctives, importantes sur le plan symbolique mais dont l'impact est limité. Traduction institutionnelle d'une norme internationale, sous le patronage de l'épouse présidentielle, il peut jouer un rôle incitatif en faveur de changements dans la mesure où ceux-ci répondent aux objectifs du chef de l'État. Dans le contexte d'un régime jouant d'une politique de réislamisation pour contrecarrer l'influence des Frères musulmans, il apparaît également comme une instance modernisatrice tendant à « faire équilibre » entre le retour au « traditionalisme » et la « modernisation ». Mais il constitue surtout une vaste machinerie bureaucratique, avec des sous-comités et des filiales dans chaque gouvernorat, qui assure une multiplication des interlocuteurs légitimes de l'État. Sur son budget, le CNF rémunère un personnel administratif. Il fait également appel à des bénévoles – comme il est assez courant dans ce type de conseils – qui bénéficient de financements par les organisations internationales pour des missions à l'étranger et la participation à des conférences internationales.

## ***2. Le Conseil national pour les droits de l'homme (CNDH)***

La politique des conseils en Égypte s'exprime également à travers le Conseil national pour les

---

<sup>541</sup> YOUSSEF (Nelly), « Familiengerichte : Mehr Rechte für Frauen in Ägypten und Marokko », disponible sur [www.quantara.de](http://www.quantara.de), dernier accès : février 2005. Cf. aussi : KOHSTALL (Florian), « Entre pressions et contraintes, préférences et détournements : L'action gouvernementale égyptienne en 2004 », KOHSTALL (F.), *L'Égypte dans l'année : Chronique politique 2004*, Le Caire, CEDEJ, 2005, p. 57-72.

<sup>542</sup> *Al Abram Weekly*, 8-14 mars 2007, n°835 (Fatma Khafagy : A look at the woman's machinery).

droits de l'homme (*al-majlis al-qawmi li huqûq al-insân – CNDH*). Contrairement au Conseil national pour les femmes, il a été créé par une loi et non pas par un décret présidentiel. Le Président a décidé de rattacher cette instance au Sénat, la Chambre haute du parlement égyptien, probablement après avoir réalisé que les commissions des droits de l'homme selon le droit international ne peuvent pas être rattachées au chef de l'exécutif<sup>543</sup>.

La paternité du CNDH est imputée au secrétariat politique du PND, présidé par le fils du chef de l'État, Gamal Moubarak. Celui-ci est à l'origine d'un allègement de la politique sécuritaire en Égypte, qui vit sous l'état d'urgence en vigueur depuis l'assassinat d'Anwar El Sadat, le 6 octobre 1981. En 2003, le secrétariat a annoncé l'abolition des tribunaux de sécurité d'État et de la peine de travaux forcés ainsi que la création du CNDH<sup>544</sup>.

Le ministre de la Justice avait déjà annoncé la création de ce conseil en 2000, mais la personne prévue pour le présider fut nommée ambassadeur<sup>545</sup>. La loi de création a été finalement adoptée le 16 juin 2003 ; Boutros Boutros-Ghali, ancien secrétaire général des Nations unies (1992-1996) et secrétaire général de la Francophonie (1997-2002) en fut nommé président. Comme pour le Conseil national pour les femmes, il fallait une figure emblématique pour contrôler cet « observatoire ». « L'avantage » du choix de Boutros Boutros-Ghali réside dans sa grande notoriété internationale ainsi que dans son insertion dans les réseaux du pouvoir : de 1974 à 1977, il a été membre du Comité central de l'Union socialiste arabe (USA), parti unique créé par le Président Gamal Abdel Nasser ; il a exercé les fonctions de ministre d'État pour les Affaires étrangères de 1977 à 1991 et il a, à ce titre, joué un rôle important dans la négociation de l'accord de paix entre l'Égypte et Israël conclu en 1979.

Contrairement au CNF et au Cnaeus, le CNDH ne se compose pas seulement de personnalités « émérites », mais également de membres des partis d'opposition. Le penseur islamiste et juge constitutionnel Ahmed Kamel Abu al-Magd en est le vice-président<sup>546</sup>. Le député du parti *Neo-Wafd*, Fakhri 'Abd al Nur, est censé représenter les partis d'opposition<sup>547</sup>. Le

---

<sup>543</sup> STACHER (Joshua), « Rhetorical Acrobatics and Reputations : Egypt's National Council for Human Rights », *Middle East Report (MERIP)*, n° 235, Summer 2005.

<sup>544</sup> En réalité, les tribunaux « spéciaux » de sécurité d'État demeurent. Sur la polémique autour de la création du CNDH cf. *Al Abram Weekly*, 29 mai-4 juin 2003, n° 640 (Gamal Essam El-Din : « Right council draws criticism »), disponible sur : <http://weekly.ahram.org/2003/640/eg4.htm>, dernier accès : 3 mai 2008.

<sup>545</sup> STACHER (J.), « Rhetorical Acrobatics and Reputations », *art. cit.*

<sup>546</sup> Selon les sources que nous avons pu consulter, Ahmed Kamel Abu al-Magd n'a jamais été affilié aux Frères musulmans.

<sup>547</sup> Fakhri 'Abd al Nur a perdu son siège au parlement contre un candidat du PND lors des élections législatives de 2005. Dans le contexte d'une compétition accrue, mais très contrôlée par l'administration, il

nassériste Galal 'Arif, président du syndicat des journalistes – l'un des seuls syndicats où les élections se déroulent sans immixtion directe du régime – fait également partie du CNDH, ainsi que Mona Zolfiqar, « invitée tardive ». Cette dernière, activiste de la cause des droits de la femme, a gagné une réelle popularité pendant la campagne pour la réforme du statut personnel ; néanmoins, elle n'a pas été cooptée au Conseil pour les femmes.

Parmi les vingt-cinq membres du CNDH, on compte également deux activistes des droits de l'homme : Bahey al-Din Hassan, le président de l'Institut du Caire pour l'étude des droits de l'homme, et Hafiz Abu Saada, le président de l'Organisation égyptienne des droits de l'homme. Toutes les ONG n'ont pas approuvé la création du Conseil national. La veille de sa création, quinze ONG – parmi lesquelles le *Hisham Mubarak Law Center*, dirigé par Ahmed Seif al Islam – ont condamné le CNDH comme une appropriation de la cause des droits de l'homme par l'État. Force est de constater que le CNDH est aussi un forum pour les proches de Gamal Moubarak, notamment Hossam Badrawi, dont nous avons déjà évoqué le rôle prééminent dans les chantiers de réforme en Égypte<sup>548</sup>. Joshua Stacher insiste à juste titre sur le fait que le CNDH représente une initiative visant à satisfaire la nouvelle classe moyenne :

*« The target audience is not the upper-class businessman or the numerous urban and rural poor. Rather, the NCHR is granted legitimacy by urban professionals who, while perhaps concerned with domestic human rights issues, are not consumed by the details of the debate [...] the NCHR provides a semi-official platform from which its socially respectable members transmit an incrementally liberalizing message. By adding its voice to the human rights debate, the government quasi-nationalizes the concept of human rights – rendering it no longer the exclusive preserve of foreign embassies and uppity activists with suspect foreign funding »<sup>549</sup>.*

Il s'agit donc d'un canal d'intégration pour la classe moyenne qui s'intéresse à la politique sans véritablement s'y engager et se montre soucieuse de l'image de l'Égypte sur la scène internationale tout en faisant preuve d'un fort attachement au discours identitaire national<sup>550</sup>.

Le CNDH relève de l'architecture d'un système autoritaire de parti quasi unique. Il opère depuis le siège du Parti national démocrate, situé dans le centre-ville du Caire. Sa relation directe avec le centre du pouvoir ne tient pas seulement à sa localisation. Elle procède également de la

---

est déjà arrivé que des figures de l'opposition devenues très puissantes soient « punies » par le régime lors des élections. Ceci a été notamment le cas d'Ayman Nur, chef du parti *Al-Ghad* et candidat à la présidentielle, qui a ensuite perdu son siège au parlement lors des élections législatives de 2005.

<sup>548</sup> Cf. la liste des membres sur le site du Conseil : <http://www.nchr.org/eg/en/members.html>, dernier accès : 10 juillet 2008.

<sup>549</sup> STACHER (Joshua), « Rhetorical Acrobatics and Reputations », *art. cit.*

<sup>550</sup> On entend par là que la classe urbaine est le principal porteur d'un discours sur l'identité nationale, politique et religieuse.

personnalité de son président. Boutros Boutros-Ghali, qui habite à Paris, affirme que son lieu de résidence lui permet de renforcer l'autonomie du Conseil et sa proximité avec les organismes internationaux pour la défense des droits de l'homme. À vrai dire, le propos témoigne davantage d'une présence de l'Égypte sur la scène internationale des droits de l'homme que d'une véritable politique dans ce domaine.

En fait, le Conseil est plus un observateur rompu aux « acrobaties rhétoriques »<sup>551</sup> qu'un intervenant. Ses compétences sont purement consultatives. S'il connaît des débats, par exemple, sur l'adoption de l'état d'urgence, il ne condamne jamais en revanche les pratiques attentatoires aux droits de l'homme. On songe ici plus particulièrement aux arrestations massives (2500 personnes) dans le Sinaï après les attentats de Taba<sup>552</sup> et l'usage routinier de la torture dans les postes de police. Quand le premier rapport annuel du Conseil a été publié, certains de ses membres n'ont pas tardé à critiquer le manque de transparence lors de son adoption, pour se démarquer d'un « document indulgent » à l'égard des violations fréquentes des droits de l'homme en Égypte.

Cependant, l'existence du Conseil bénéficie au régime, tant sur le plan international qu'interne.

*« The council pre-empts and dilutes discontent while expanding support for the secretariat [directed by Gamal Mubarak] by reaching out to professionals. In building support or reaffirming existing supporters among this potentially wavering social base, regime power increases. By adding a semi-official and seemingly critical voice, the council redistributes power because the field is redefined into 'moderate' and 'rejectionist' camps. As such a distinction arises, the human rights debate is quasi-nationalized because the NCHR diffuses independent human rights activists and groups' criticism of the government. If a few or even most of the human rights NGOs disregard the work of the council, that does not invalidate the NCHR's legitimacy or assumptions of incremental development among politically inactive citizens »<sup>553</sup>.*

Dans la conjoncture internationale des années 2000, la défense de la cause des droits de l'homme connaît un recul par rapport aux années 1990. La lutte contre le terrorisme conduite dans la majorité des pays occidentaux suite aux attentats du 11 Septembre confère une dimension contradictoire à l'ajustement aux normes internationales en matière de droits de l'homme : l'appropriation du discours des droits de l'homme par l'État va de pair avec l'adoption d'une législation antiterroriste qui restreint les libertés. Ainsi l'Égypte a intégré des dispositions antiterroristes dans sa Constitution lors d'un amendement en 2007 pour remplacer l'état

---

<sup>551</sup> STACHER (Joshua), « Rhetorical Acrobatics and Reputations », *art. cit.*

<sup>552</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP : *Egypt's Sinai question*, Middle East/North Africa Report, Brussel, n° 61, 30 janvier 2007.

<sup>553</sup> STACHER (J.), « Rhetorical Acrobatics and Reputations », *art. cit.*

d'urgence en vigueur depuis 1981<sup>554</sup>. Si l'état d'urgence a toujours été l'objet de fortes critiques sur le plan international, la législation antiterroriste, par contre, semble largement acceptée.

### ***3. Bureaucratisation et monopolisation du discours sur la norme internationale***

Les politiques officielles de genre et des droits de l'homme mises en œuvre ces dernières années illustrent les processus d'acclimatation des régimes aux normes de la communauté internationale. La mise sur agenda de ces politiques est promue par la société civile égyptienne, mais sous une forte influence internationale. La coalition pour la réforme du divorce en Égypte se fondait initialement sur le discours international de l'égalité des sexes. La politique de droits de l'homme est revendiquée par des ONG égyptiennes qui s'appuient, elles aussi, sur un discours largement internationalisé. Ceci ne veut pas dire que la mobilisation autour de ces politiques est impulsée de manière exogène. Bien au contraire, l'activisme en ces domaines est essentiellement endogène. Mais la mise sur agenda proprement dite s'opère à l'occasion d'une conjonction entre les revendications d'origine interne et la mise en place de plates-formes d'action par la communauté internationale. Des événements comme la conférence de Pékin permettent aux ONG d'acquérir des ressources sur le plan international et de former des coalitions. En outre, ils constituent aussi des signaux incitant les gouvernants à s'impliquer dans les causes.

Les réponses des régimes en place sont multiples, mais la politique des conseils en constitue un élément clé. Par la création d'une nouvelle instance, les gouvernants tentent de satisfaire la communauté internationale. Ils s'adonnent à un mimétisme institutionnel<sup>555</sup> dans la mesure où ils se réfèrent à des exemples occidentaux. Ce mimétisme est caricatural. En contexte démocratique, des instances spécifiquement créées pour les droits de l'homme sont exceptionnelles. En contexte autoritaire, la forte médiatisation de ces instances montre bien qu'il y a problème.

Bien qu'ils n'y soient pas identiques, le CNF et le CNDH diffèrent peu du Cnaeus ou de la politique de commissions tels que nous les avons décrits à propos de la réforme de l'enseignement supérieur. Contrairement au Cnaeus, ils ne sont pas des instances *ad hoc* et ne sont pas chargés d'élaborer un programme de réforme. Il s'agit d'instances permanentes créées par voie législative ou réglementaire. Ils ont pour fonction le contrôle avec un mandat purement consultatif, même si le Conseil national pour les femmes dispose de prérogatives pour faire valoir directement ses avis. Tout comme les commissions d'études nationales nord-américaines, les

---

<sup>554</sup> Sur la réforme constitutionnelle de 2007 cf. FÜRSTIG (Henner), « Verfassungsreform in Ägypten: Meilenstein oder Mogelpackung ? », *art. cit.*

<sup>555</sup> MENY (Yves) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet*, *op. cit.*

conseils nationaux égyptiens ne sont pas des lieux de décision, mais des lieux d'études, de réflexion et – seulement dans une certaine mesure – de débats. Ils sont chargés d'étudier une question, en l'occurrence les droits de l'homme et la situation des femmes, d'élaborer des rapports, d'émettre des recommandations, de donner leur avis.

Comme le Cnaeus, le CNF et le CNDH participent à une recomposition du jeu politique. Si nous appréhendons ces conseils avec les paramètres d'analyse que nous avons appliqués au Cnaeus, à savoir une étude de leurs compositions, de leur méthodologie de travail et de leur environnement institutionnel, nous trouverions une autre illustration des mécanismes de dépluralisation et de dépolitisation en régime autoritaire. Le CNF et CNDH sont parties prenantes de la pyramide du pouvoir en Égypte. Présidés par la « Première Dame » et l'ancien secrétaire général des Nations unies, ils sont de fait rattachés au chef de l'État. L'autonomie que leurs présidents sont censés incarner se résume au fait que ces personnalités sont distantes des luttes partisans. Ces présidents dotent les conseils d'une image modernisatrice (Suzanne Moubarak) ou cosmopolite (Boutros Boutros-Ghali). Mais ils sont membres de la « famille au pouvoir » et arriment ces conseils au sérail.

La composition du CNF et du CNDH témoigne de différences par rapport à celle du Cnaeus. La logique de représentation de chacun de ces comités est liée à son domaine d'intérêt. Ainsi le CNF regroupe des militants de la cause féminine et le CNDH des militants des droits de l'homme. Abstraction faite de cette logique de représentation sectorielle, la composition des conseils est très personnalisée, comme dans le cas du Cnaeus. Leurs membres n'affichent pas en général de convictions partisans. Ils ne sont pas choisis pour représenter une organisation. Au contraire, les conseils sont créés pour consentir à ces activistes un forum d'expression sous contrôle. Si forme de représentation politique il y a, elle souligne le fort déséquilibre entre les forces politiques. Au sein du CNDH, Fakhri 'Abd al Nur est censé « représenter les partis de l'opposition ». Ces derniers constituent ainsi aux yeux du promoteur du Conseil non pas à proprement parler un groupe de pression mais une caution pour l'action publique, à laquelle il faut « réserver une place ».

Les Conseils ne sont pas seulement liés au pouvoir par les personnalités qui les président et leurs lieux d'implantation. Ils sont des modalités de reproduction d'un pluralisme limité sous le contrôle du PND. D'inspiration présidentielle comme le CNF, ou créés sous l'impulsion du fils du Président, ils opèrent une récupération du discours de la « société civile » par le pouvoir. Ce discours est institutionnalisé et ses producteurs sont soigneusement sélectionnés. On peut y identifier des défenseurs de la cause féminine ou des droits de l'homme, mais les conseils n'intègrent pas d'interlocuteurs d'une orientation politique concurrentielle. Après trente ans de

multipartisme en Égypte, les partis de l'opposition légale sont difficilement identifiables en tant que représentants d'un projet politique concurrentiel<sup>556</sup>. Les représentants des Frères musulmans, seule organisation véritablement concurrente sur le plan politique et social, sont soigneusement exclus de forums tels que les conseils.

La création d'un conseil a pour fonction de renouer les transactions avec différents secteurs. La présence des professeurs d'université dans le CNF et le CNDH est significative : l'intégration de cette strate socioprofessionnelle constitue un défi majeur pour le pouvoir, cette dernière jouissant toujours d'un grand prestige en Égypte. En outre, l'université continue d'être un « *champ politique de substitution* »<sup>557</sup>, un lieu de discours et de confrontation qui se veut toujours à l'avant-garde de la société. L'association des professeurs d'université au processus de décision correspond en définitive moins à une ouverture aux *stakeholders*, comme le souhaite la Banque mondiale, qu'à une politique d'intégration des élites sectorielles par le parti au pouvoir. Dans le cas du Cnaeus, la sélection des professeurs d'université répond à une logique de représentation sectorielle, mais dans le cas du CNF et du CNDH, l'intégration de cette profession révèle un souci plus profond du pouvoir : la légitimité scientifique des professeurs d'université permet de contenter la coopération internationale désireuse de rendre les politiques de développement plus « expertes ».

L'« expertocratie » promue par la diffusion des normes internationales est pourtant très limitée dans le contexte politique égyptien. Pas plus le Cnaeus que le CNF et le CNDH ne déterminent les politiques qui les concernent. Outre la production de rapports, le rôle de ces instances demeure consultatif et correctif. Comme nous l'avons observé dans le cas du Cnaeus, le débat au sein des conseils s'avère très restreint et le consensus affiché plutôt fragile. Les programmes de mise en œuvre sont développés hors de ces instances : le HEEP est finalement engagé par une unité de management de projet (PMU) et le cercle de réformateurs du PND. Ce dernier est chargé de promouvoir non seulement la réforme de l'enseignement supérieur, mais également l'allègement de la politique sécuritaire et l'amélioration du statut de la femme, afin d'acquérir une nouvelle légitimité en vue de la préparation d'une succession héréditaire. Malgré cette tentative de dynamiser le processus politique, et en dépit de leur composition pluraliste, les comités et conseils apparaissent en Égypte comme une nouvelle forme de bureaucratisation des politiques publiques et une monopolisation du discours sur la norme internationale. Tel n'est pas le cas au

---

<sup>556</sup> KASSEM (Maye), *In the Guise of Democracy : Governance in Contemporary Egypt*, *op. cit.* ; ALBRECHT (Holger), « How can Opposition support the State : Lessons from Egypt », *Democratization*, vol. 12, n° 13, 2005, p. 378-397.

<sup>557</sup> CAMAU (Michel) et GEISSER (Vincent), *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, *op. cit.*



Maroc, où la politique de commissions a produit des résultats tangibles en matière de réforme.

## Section 2. Les commissions de réforme au Maroc

Au Maroc, la création de la Commission spéciale éducation/formation (Cosef) peut être appréhendée à la fois comme un aboutissement et une étape. Elle constitue l'aboutissement des différentes phases de consultation entre le Palais et les partis du Mouvement national sur la politique éducative, se traduisant par l'adoption, sur consensus, d'un programme de réforme du système scolaire. Ce processus est passé par les deux colloques d'Ifrane et la création du Conseil national pour la jeunesse et l'avenir en 1991 pour enfin, suite à la mise en place du « gouvernement d'alternance », aboutir à la création de la Cosef. En tant qu'institution *ad hoc*, elle apparaît également comme une étape vers la création du Conseil supérieur de l'enseignement, organisme permanent pour la supervision de la politique éducative, institué par le roi le 14 septembre 2006.

Des processus comparables peuvent être observés dans d'autres domaines de politique publique : la réforme de la *mudâwana* (code du statut personnel), par exemple, avec laquelle le royaume s'adapte à des règles internationales en termes de politique de genre. Celle-ci constitue, elle aussi, un chantier de « l'alternance », en dépit d'un certain décalage chronologique. Elle est intervenue en février 2004, suite à une mise sur agenda par la société civile, l'échec d'une « solution des partis politiques » et l'arbitrage royal pour surmonter ce blocage. La question des droits de l'homme et la mise en œuvre d'une « politique de pardon »<sup>558</sup> avec la création de l'instance Équité et Réconciliation (IER) sont également emblématiques de « l'alternance ». Hassan II avait déjà créé un Conseil consultatif pour les droits de l'homme (CCDH) en 1991, mais la politique de pardon n'a pu voir le jour que sous le règne de son successeur. Mentionnons également des chantiers socio-économiques comme la décentralisation<sup>559</sup> et plus récemment l'Initiative nationale de développement humain (INDH) qui témoignent d'un « débordement du social »<sup>560</sup>. Ces politiques sont mises en place sous forme de commissions et ont pour enjeu la

---

<sup>558</sup> LEFRANC (Sandrine), *Politiques du pardon*, Paris, PUF, 2002 ; cf. aussi VAIREL (Frédéric), « Le Maroc des 'années de plomb' : équité et réconciliation ? », *Politique Africaine*, n° 96, décembre 2004, p. 181-195.

<sup>559</sup> Pour cette politique et ses enjeux en termes de « gouvernance » : ALLAL (Amin) et KOHSTALL (Florian), « Opposition within the State : Governance in Egypte, Morocco and Tunisia », in ALBRECHT (Holger) et KASSEM (Maye) (dir.), *Contentious Politics in the Middle East : Opposition and State-Society Relations under Authoritarianism*, Gainesville, University of Florida Press (à paraître en 2009).

<sup>560</sup> CATUSSE (Myriam), « L'action publique face aux 'débordements' du social au Maroc. Décharge et métamorphoses d'un 'État social' ? », communication présentée au colloque : *État et régulation sociale*.

division du travail (et non pas du pouvoir) entre le Palais et l'ancienne opposition. Par rapport à ce que nous avons déjà observé pour la Cosef, quatre facteurs semblent cruciaux : l'utilisation de l'aide de la Banque mondiale par les différents acteurs ; la création de plusieurs commissions ; l'exercice de l'arbitrage royal *avec* les partis politiques ; enfin, l'adoption d'une nouvelle législation. Le dernier aspect souligne que le Maroc s'ajuste de façon plus étroite aux normes internationales que ne le fit l'Égypte dans la conjoncture des années 2000.

### **1. La réforme du statut personnel (*mudâwana*)**

Comme le domaine de l'éducation, la question du statut personnel et des droits de la femme fait l'objet d'un conflit qui remonte à l'Indépendance du pays et a pour enjeu la réforme du code marocain de la famille adopté en 1957 et 1958. Une première tentative de réforme de ce code, fortement marqué par l'inégalité entre homme et femme<sup>561</sup>, est intervenue en 1979 quand le roi Hassan II a décidé la création d'une commission de codification. Mais les travaux seront interrompus en raison des émeutes de Casablanca de 1981.

Une deuxième tentative est survenue en 1992. Elle a été suscitée par la mobilisation de la société civile, notamment l'Union de l'action féminine (UAF), créée en 1987, organisation regroupant des associations féminines proches des partis politiques de gauche. L'UAF avait adressé une lettre ouverte à la Chambre des députés, rédigé un mémorandum à l'intention des différents partis politiques et lancé une pétition publique pour une révision de la *mudâwana*. Avant que les partis politiques du Mouvement national ne réagissent, le Mouvement de la réforme et du renouveau de A. Benkirane – prédécesseur interdit du PJD – et des oulémas de tendance conservatrice avaient condamné ces revendications dans des communiqués de presse et des fatwas. Le 20 août 1992, le roi Hassan II devait clore le débat en disant « à la femme marocaine » : « *Réfère-t'en à moi !* ». Il installait une commission de tendance conservatrice et engageait une « miniréforme » en 1993<sup>562</sup>.

La réforme de la *mudâwana* était demeurée cependant sur la table de négociations. Quand Abderrahmane Youssoufi a assumé la responsabilité gouvernementale en 1998, il s'en est fait l'un

---

*Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?*, CNRS – Université Paris 1, Paris, 2006.

<sup>561</sup> Selon ce code, le mari assure la « direction » de la famille et l'âge minimum du mariage est de 15 ans. Il rend le divorce quasiment impossible pour les femmes. En revanche, il impose peu de contraintes financières au mari, pour qui la polygamie est également autorisée. Cf. BRAS (Jean-Philippe), « La réforme du code de la famille au Maroc et en Algérie : quelles avancées pour la démocratie ? », *Critique internationale*, vol. 4, n° 37, 2007, p. 93-125 (p. 96) ; ROUSSILLON (Alain), « Réformer la *moudawana* : statut et conditions des Marocaines », *Maghreb-Machrek*, n° 179, printemps 2004, p.79-99.

<sup>562</sup> AL-AHNAF (M.), « Maroc : Le code du statut personnel », *art. cit.*

des principaux avocats. Il a chargé le secrétaire de l'État à la Protection sociale, Saïd Saadi (PPS), d'élaborer un « plan d'intégration de la femme ». Celui-ci provoqua une forte mobilisation sociale. En avril 2000, quelques milliers de manifestants défilèrent dans les rues de Rabat en faveur de ce plan, mais quelques centaines de milliers s'y opposèrent à Casablanca. Le « gouvernement d'alternance », lui-même très partagé sur ce plan, se montra « débordé » par cette mobilisation sans précédent, et sollicita l'arbitrage royal.

Le roi Mohammed VI a reçu, comme son père Hassan II, les associations féminines et créé en 2001 une commission présidée par Driss Dahak, président depuis 1996 de la Cour suprême du Maroc et du Conseil consultatif pour les droits de l'homme. Cette commission, composée majoritairement de magistrats et d'oulémas, avec seulement quelques représentants des associations féminines<sup>563</sup>, n'a abouti à aucun résultat. Elle a publié en 2002 un « *rapport de désaccord* »<sup>564</sup>.

En janvier 2003, le roi remplaçait Driss Dahak par M'Hammed Boucetta, ancien président du parti de l'Istiqlal. Cette nomination d'un haut responsable d'un parti politique à la tête d'une commission ne constituait pas une nouveauté, mais elle signifiait une sorte de remise du dossier entre les mains des partis politiques. L'implication de l'Istiqlal dans cette affaire s'avérait également judiciaire, dans la mesure où ce parti avait toujours évité de se prononcer très clairement en faveur du plan d'intégration de la femme.

Sous la présidence de M'Hammed Boucetta, la commission s'était engagée à conclure ses travaux au bout de quelques mois. Elle a présenté au roi deux propositions de réforme, l'une relativement large qui visait une révision complète du code de la famille, et l'autre plutôt limitée incluant quelques modifications seulement<sup>565</sup>. Le 10 octobre 2003, le roi s'est prononcé en faveur de la révision complète, en insistant sur son importance pour la démocratisation du pays. Il a chargé le parlement d'en débattre et de se prononcer, ce que les deux chambres ont fait en janvier 2004, et à l'unanimité, comme pour les lois de la réforme de l'enseignement.

Il est difficile de discerner si le succès des travaux de la Commission a dépendu uniquement de la personnalité de M'Hammed Boucetta. Il est toutefois étonnant qu'une commission de tonalité « technocratique » échoue, tandis qu'une autre, présidée par un responsable de parti, réussisse. Il

---

<sup>563</sup> Ce comité consultatif comprenait treize hommes, en majorité des oulémas, et trois femmes (Zhor El Horr, juge à la Cour suprême, Rahma Bourqia, sociologue et future présidente de l'université de Mohammedia, et Nezha Guessous, professeur de médecine).

<sup>564</sup> BRAS (Jean-Philippe), « La réforme du code de la famille au Maroc et en Algérie : quelles avancées pour la démocratie? », *art. cit.* (p.108).

<sup>565</sup> MADDY-WEITZMAN (Bruce), « Woman, Islam, and the Moroccan State : The Struggle over the Personal Status Law », *Middle East Journal*, vol. 59, n° 3, 2005 (p. 404).

convient de noter que M. Boucetta était entouré d'autres personnalités. Le secrétaire d'État Saïd Saadi, membre du PPS – parti politique qui s'affiche communiste – a été remplacé, après les manifestations de Rabat et Casablanca, par un membre de l'USFP, Nouzha Chekrouni. La nomination d'un membre de l'Istiqlal à la tête de la commission s'inscrivait ainsi également dans une stratégie d'équilibrage entre l'USFP et l'Istiqlal, les deux principaux partis politiques issus du Mouvement national. Notons, par ailleurs, que Zoulikha Nasri, à l'origine avec Saïd Saadi de l'élaboration du plan d'intégration de la femme, a été promue chargée de mission au Palais. Elle est ainsi devenue la première conseillère femme auprès du roi. Sa nomination a certainement accéléré l'adoption de la nouvelle *mudâwana*, mais elle n'a sûrement pas affecté l'importance des partis politiques sur l'échiquier de la politique de réforme au Maroc.

## ***2. Les droits de l'homme et l'instance Équité et Réconciliation (IER)***

La mise en place d'un dispositif international sur les droits de l'homme au Maroc – comparable à ce que nous avons observé en Égypte avec la création du Conseil national pour les droits de l'homme – date déjà du début des années 1990. Elle relève de la politique des conseils d'Hassan II, qui a créé en 1990 le Conseil consultatif pour les droits de l'homme (CCDH – *al-majlis al-istishâri li huqûq al-insân*)<sup>566</sup> et en 1991 le Conseil national pour la jeunesse et l'avenir (CNJA – *al-majlis al-watani li ash-shabâb wa al-mustaqbal*).

Le CCDH se composait de membres choisis directement par le roi. Le roi a nommé le magistrat Mohamed Mikou, en qualité de secrétaire général. Sur la lancée, le roi a créé en 1993 un ministère de Droits de l'homme, avec à sa tête Oman Azziman, président de l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH).

Le roi entendait clôturer un débat qui mettait le régime en difficulté au regard de la communauté internationale. Dans son discours d'ouverture, il annonçait clairement la mise sous tutelle du débat sur les droits de l'homme :

*« Ainsi désirons-nous éduquer notre Nation, notre peuple et les générations à venir, jusqu'à la fin des temps. Aussi, avons-nous décidé de consacrer notre présente réunion non pas à la création, mais au parachèvement de l'État de droit, un État qui, avant tout, entend mettre un terme aux dires des uns et des autres sur les Droits de l'Homme, pour clore ce dossier. [...] À tout propos, Amnesty International et d'autres viennent exercer sur nous leur contrôle, comme si nous étions encore sous Protectorat ».*

Le roi se référait non seulement aux rapports d'Amnesty International, mais également au

---

<sup>566</sup> Le Conseil est installé par le dahir 1-90-12 du 24 ramadan 1410 et le discours royal du 8 mai 1990, disponible sur <http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article45>, dernier accès : 4 mai 2008.

processus d'Helsinki, au rapprochement entre Michael Gorbatchev et George Bush, et pour finir, à la décision de François Mitterrand de convoquer le Conseil consultatif des droits de l'homme<sup>567</sup>. Sa « politique des droits de l'homme » se veut ainsi un exemple de démocratisation.

La création du CCDH relève clairement du processus d'acclimatation aux normes internationales, bien que cette « réponse d'État » intervienne sous une double injonction externe et interne. Elle fait notamment suite à l'émergence d'un important tissu associatif d'ONG en faveur des droits de l'homme, qui remonte au début des années 1970. En 1972 le parti de l'Istiqlal créait la Ligue marocaine des droits de l'homme (LMDH) ; en 1979 était constituée l'Association marocaine des droits de l'homme (AMDH) par l'USFP ; en 1988 intervenait la fondation de l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH), première association réservant au moins la moitié des sièges de sa direction à des personnalités non affiliées à des partis politiques. Après s'être présentée en 1990 devant la commission des droits de l'homme des Nations unies à Genève aux côtés des représentants officiels du Maroc, l'OMDH est rapidement devenue un acteur international<sup>568</sup>.

Après le décès d'Hassan II et l'accession au trône de Mohammed VI, le CCDH s'engage dans une véritable politique de pardon liée à « l'alternance ». Depuis sa création, le Conseil est présidé par des personnes de grande notoriété. À Mohammed Mikou a succédé Driss Dahak, qui devait présider plus tard la commission de la *mudâwana*. En 2002, après avoir réorganisé le CCDH et élargi ses compétences<sup>569</sup>, le roi Mohammed VI a nommé comme président Omar Azzimane, ancien président de l'OMDH et premier titulaire du portefeuille ministériel des Droits de l'homme. En 2005, le roi devait faire appel à Driss Benzekri, ancien prisonnier politique (1974-1991) du groupe d'extrême gauche interdit *Ilâ al-'Amâm*<sup>570</sup>. D. Benzekri, gracié par Hassan II en 1991, a été nommé secrétaire général du CCDH en 2002, puis président de l'instance Équité et Réconciliation (IER – *hay'at al-insâf wa al-musâlaha*) en 2004, avant de décéder en mai 2007 après deux ans de présidence. À travers la succession des présidents du CCDH, on observe ainsi un relais des proches du Palais par des personnalités de l'ancienne opposition.

---

<sup>567</sup> Hassan II souligne à l'égard du Conseil consultatif français que « [...] *peu de gens, même parmi les Français, savaient qu'il existait un tel Conseil* ». Cité chez : HARIDI (Alexander), « Die marokkanische Menschenrechtsbewegung : Opposition mit juristischen Mitteln oder Reform der politischen Kultur ? », *ORIENT. Deutsche Zeitschrift für Wirtschaft und Politik des Orients*, vol. 39, n° 1, 1998, p. 121-136.

<sup>568</sup> Sur les détails du mouvement des droits de l'homme cf. *ibid.*

<sup>569</sup> Dahir n°1-00-350 du mouharram 1422 (10 avril 2001) concernant la réorganisation du Conseil.

<sup>570</sup> Sur le profil de D. Benzekri cf. : *Maroc Hebdo International*, n° 661, 15-21 juillet 2005 (« La longue marche de Benzekri »), disponible sur : [http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives\\_661/html\\_661/longue.html](http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives_661/html_661/longue.html), dernier accès : 4 mai 2008.

Dans le cadre de « l’alternance », le CCDH est passé du statut d’observateur à celui de gestionnaire du dossier des violations de droits de l’homme sous l’ancien règne. Il a servi de support pour la création de l’IER. Après l’amnistie générale de 1994, Hassan II a décidé en 1998, après la mise en place du « gouvernement d’alternance », de procéder au règlement de tous les cas de violation des droits de l’homme. Durant la même année, le CCDH, encore sous la présidence de Dahak, a publié une liste de cent douze personnes « disparues ». En août 1999, seulement quelques semaines après son intronisation, Mohammed VI demandait au CCDH de créer une commission d’indemnisation des victimes de « disparition » et de détention arbitraire. Cette initiative, bien qu’elle vaille reconnaissance implicite des pratiques illégales sous le règne de Hassan II, a suscité un tollé parmi les victimes et les défenseurs des droits de l’homme, opposés tant à la fois au principe et aux procédures de cette commission<sup>571</sup>. La société civile a réagi par la création du Forum marocain pour la Vérité et l’Équité (FMVE – *al-muntadâ al-maghrîbi min ajl al-haqîqa wa al-insâf*). De cette confrontation a résulté cinq ans plus tard la création de l’IER, instance avec laquelle le Maroc souhaite s’insérer dans la lignée internationale des politiques de pardon telles qu’elles ont été pratiquées au Chili, en Argentine et en Afrique du Sud<sup>572</sup>.

### **3. Les partis politiques comme relais pour la gestion du développement**

La politique de commissions au Maroc ne se solde pas par une simple « bureaucratisation des normes internationales » ; elle se présente comme une véritable politique de développement institutionnel. Contrairement au cas de l’Égypte, cette politique s’apparente à une « banalisation » de la norme internationale. Dans le Maroc de la « post-alternance », les termes de « société civile », de « justice », d’« égalité des chances » ou encore de « décentralisation » ont droit de cité chez l’ensemble des acteurs. Dans aucun autre pays du Maghreb le vocabulaire de la « démocratisation » et de la « bonne gouvernance » n’a autant pénétré la logique de l’action politique.

Le contraste entre le Maroc et l’Égypte en matière d’acclimatation à la norme internationale tient à plusieurs facteurs. L’une des principales différences a été observée lors de l’analyse de la constitution des commissions. En comparant l’expérience de la Cosef avec les commissions pour

---

<sup>571</sup> SLYOMOVICS (Susan), « No Buying Off the Past : Moroccan Indemnities and the Opposition », *Middle East Report (Merip)*, n°229, Winter 2003, disponible sur : [http://www.merip.org/mer/mer229/229\\_slyomovics.html](http://www.merip.org/mer/mer229/229_slyomovics.html), dernier accès : 18 septembre 2008.

<sup>572</sup> VAIREL (Frédéric) « L’instance Équité et Réconciliation au Maroc : lexique international de la réconciliation et situation autoritaire », in LEFRANC (Sandrine) (dir.), *Fabriques de la coexistence*, Paris, Michel Houdiard, 2006, p.229-253.

la réforme de la *mudâwana* et la politique officielle des droits de l'homme, on remarque qu'au Maroc, la politique de réforme ne s'effectue pas indépendamment des partis politiques. Contrairement à l'Égypte, où il y a marginalisation des intérêts organisés, qu'il s'agisse des partis politiques de l'opposition, des syndicats ou des ONG, les partis jouent un rôle clé au Maroc, de la mise sur agenda des réformes jusqu'aux processus de décision.

Comme pour la crise du système éducatif, les causes des droits de l'homme et de l'égalité des sexes sont inscrites à l'ordre du jour par des associations proches des partis politiques. Il ne s'agit pas de coalitions formées par des professions (avocats, professeurs), mais d'ONG en majorité fondées par les partis issus du Mouvement national. Les partis politiques jouent également un rôle prépondérant dans le processus de décision. Malgré la tendance à une « technocratisation » du gouvernement et des commissions, le consensus ne s'établit jamais sans les partis politiques. Tel a été le cas de la Cosef, présidée par un technocrate, le conseiller du roi, M. Belfkih, mais comptant parmi ses membres un représentant de chaque parti politique. Même chose pour le CNJA, présidé par un membre de l'USFP, Habib El Malki. La commission pour la réforme de la *mudâwana*, présidée par l'istiglalien M'Hammed Boucetta, est la seule qui est parvenue à élaborer une réforme entérinée par le roi. Enfin, c'est Driss Benzekri, un ancien militant d'extrême gauche qui a présidé successivement le CCDH et l'IER à des moments décisifs. Contrairement à la situation égyptienne où la politique de commissions tient en lisière les partis politiques, les organisations partisans sont la clé du consensus et de la politique de réforme au Maroc.

Certes, si l'on envisage la politique de commissions comme une réponse à la mobilisation, notre propos peut paraître tautologique. Dans la mesure où la crise du système éducatif, la violation des droits de l'homme et la question de l'égalité des sexes sont soulevées par les partis politiques et leurs « rejets » associatifs, il est en quelque sorte logique que les commissions se forment avec les protagonistes de cette mobilisation. Mais le fait est que les deux volets du processus, l'action collective (c'est-à-dire la mobilisation) et l'action politique (la politique de commissions) ont le même cadre, à savoir le jeu d'interaction entre le Palais, les partis politiques et leurs associations. Ce cadre est censé produire une démocratisation, mais en réalité, il assoit la suprématie royale.

### **Section 3. Autoritarisme et développement**

L'analyse des politiques de genre et des droits de l'homme montre que la création des conseils, des comités et des commissions est une pratique récurrente de la politique de réforme en Égypte et au Maroc. Ces institutions peuvent être appréhendées comme des modalités de réaction aux

pressions externes et internes. L'appropriation de la norme internationale passe ainsi par un développement institutionnel. Malgré les différences d'enjeux de la « réglementation » de la question des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et de la réforme de l'enseignement supérieur, nous observons des similarités dans les trajectoires des diverses réformes dans chaque pays.

À partir de la comparaison du Cnaeus et de la Cosef avec d'autres commissions de réforme, il convient de conclure ici sur le pluralisme et le débat dans les cas égyptien et marocain. Toutefois, il est nécessaire d'intégrer dans l'analyse les résultats des observations sur les politiques de genre et des droits de l'homme. Au moins au niveau de la prise de décision, les commissions marocaines semblent plus aptes à générer un consensus que les comités et conseils égyptiens.

En termes d'efficacité de politique publique et de concertation, il faut souligner que « la politique des conseils nationaux » en Égypte ressemble assez à « la politique des conseils » d'Hassan II dans les années 1990. Ces instances sont moins capables de mettre en route de véritables réformes que de proposer des mesures correctives. Les formes différenciées de pluralisme limité observées dans les cas marocain et égyptien semblent un facteur déterminant de ce contraste.

### ***1. Pluralisme et débat***

Dans le cas de la Cosef, nous avons déjà constaté une plus grande liberté de débat. L'objectif du consensus autour des questions identitaires comme l'arabisation et la gratuité de l'enseignement a ouvert un débat idéologique, et a également produit un jeu de coalitions sans équivalent en Égypte.

Les négociations au sein du Cnaeus sont restées opaques, semblant avoir servi principalement à l'approbation d'un projet élaboré avec la Banque mondiale. Le manque de débats n'est pas seulement lié à la mission du Cnaeus, il tient aussi à sa composition : la limitation de la sélection à des élites sectorielles, des anciens ministres et des membres du Sénat – en majorité affiliés au parti au pouvoir – semble avoir réduit le processus de négociation à une réflexion collective, vidée de tout enjeu de controverse.

De même, l'absence de controverse est observable dans le cas des politiques de genre et des droits de l'homme en Égypte. Si on suit l'analyse de la formation de la coalition pour la réforme du divorce proposée par Diane Singerman, on observe le glissement d'une transposition – rapide – d'un discours centré sur des références internationales à un registre legaliste et religieux. La coalition rendait ainsi ses revendications acceptables aux yeux des gardiens (« *gatekeepers* ») de la



politique de genre, notamment les parlementaires et les autorités religieuses. Le conflit était évacué avant qu'il n'ait pu s'exprimer.

Une démarche tout aussi peu conflictuelle est observable au niveau de la politique des conseils. Davantage observatoires que lieux de débat, ces instances ont pour but de donner de l'Égypte une image modernisatrice en matière de politiques de genre et des droits de l'homme. Ceci ne veut pas dire que ces questions ne suscitent pas de débats au sein de la société, mais les conseils sont précisément conçus comme des « îlots ». Le Conseil national pour les femmes est une grande administration destinée à ancrer la politique de genre au sein de la bureaucratie étatique. Si le Conseil contribue à quelques changements de lois, il s'agit d'amendements ponctuels qui facilitent effectivement le divorce et l'acquisition de la nationalité égyptienne pour des enfants nés d'un père étranger ; il ne se prononce que rarement sur la condition féminine de manière plus générale. Le Conseil national pour les droits de l'homme poursuit une même mission d'équilibre. Il publie des rapports qui font état de la violation des droits de l'homme en Égypte, mais sans se prononcer sur le cadre de ces violations, comme l'état d'urgence en vigueur depuis 1981.

Plutôt que de tendre à résoudre les conflits au cœur de la société, les conseils et le comité apparaissent principalement comme des outils de communication avec la communauté internationale. Ils se composent de quelques défenseurs de causes et établissent des rapports. Ainsi l'Égypte remplit-elle les conditions de la communication : elle dispose d'un personnel prêt à participer à des conférences internationales et à produire des rapports « endogènes » pour faire face aux accusations internationales d'Amnesty International et de Human Rights Watch.

La quasi-absence de débats et de controverses dans ces forums de politique publique dépend de plusieurs facteurs : l'objectif de la création de ces instances, leur mission, leurs méthodes de travail et le recours à la communauté internationale<sup>573</sup>. À cela s'ajoutent la configuration du régime et son mode de conciliation des intérêts. L'exclusion des principaux adversaires politiques des commissions est une façon d'évacuer la controverse et d'isoler l'élaboration des politiques publiques du débat sociétal.

En Égypte, la politique de commissions sert principalement à entretenir les transactions avec les élites sectorielles. Elle correspond à l'émergence de projets modernisateurs et à la cooptation des porteurs de ces projets, à savoir les professeurs d'université, les avocats et les juges.

---

<sup>573</sup> La participation très directe de la Banque mondiale dans le cadre de l'élaboration du HECP a considérablement contribué au cadrage préalable du débat au sein du Comité national. Comme nous l'avons expliqué à plusieurs reprises, les modalités de la coopération ne favorisent pas la controverse. L'appel à l'expertise, le recours au système de rapports et l'aide fournie en termes d'apprentissage (*capacity-building*) conduisent à une « politique de développement apolitique ».

L'élaboration de projets modernisateurs peut engendrer un système d'intérêts organisés, la naissance d'associations sociales et civiles, mais ces dernières sont très peu considérées dans les instances officielles chargées de traduire ces projets.

Le cas du Maroc contraste remarquablement avec l'expérience égyptienne. Dans ce système de pluralisme partisan, les enjeux d'intérêts sont la colonne vertébrale de la politique de commissions. Dans ce contexte, il y a débats et controverses. La Cosef a non seulement conçu un plan d'action mais également une Charte traduite ensuite en textes de loi. La commission de la *mudâwana* a défini un nouveau statut personnel et l'instance Équité et Réconciliation a élaboré une politique de pardon. Il n'est pas question ici d'évaluer la portée de ces réformes. L'important est de constater que les commissions élaborent des projets globaux, qu'elles ne s'enferment pas au sein d'un ministère et qu'elles sont un peu plus que des « îlots ».

Contrairement aux commissions égyptiennes, les commissions marocaines créées au plus fort de la controverse se situent au croisement du conflit et du consensus. Ainsi la Cosef avait pour mission de résoudre le conflit sur le financement et la politique linguistique opposant le Palais et les partis issus du Mouvement national. Plus exemplaire encore, la commission pour la réforme de la *mudâwana* a été créée après les manifestations des défenseurs du plan d'intégration de la femme et de ses opposants, lorsque le « gouvernement d'alternance » a demandé au roi son intervention. En ce sens, les acteurs/observateurs marocains<sup>574</sup> ont raison de souligner qu'une commission est toujours établie quand le champ politique est « mûr » pour l'arbitrage. Le conflit et la controverse sont les préconditions de la création des commissions. Mais cette « maturité » n'est possible qu'en fonction d'un pluralisme partisan tel qu'il existe au Maroc.

## ***2. Pluralisme et développement institutionnel***

S'il paraît évident de relier la question des débats à la configuration du régime, cette dernière semble aussi avoir un effet sur deux autres volets de l'élaboration des politiques publiques qui n'ont pas encore été discutés en détail : la relative autonomie des institutions *ad hoc* et finalement le *policy output*, au sens de la « façon dont les programmes sont mis en œuvre ».

Ni les comités et conseils égyptiens, ni les commissions marocaines ne peuvent être qualifiés d'instances autonomes. Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, il s'agit de créations de l'exécutif, et plus généralement des détenteurs du pouvoir, qui se dotent d'un instrument

---

<sup>574</sup> La « maturité pour le consensus » dont feraient preuve les acteurs du champ politique marocain relève bien évidemment des idées reçues sur la politique au Maroc. Ce thème est véhiculé par de nombreux observateurs qui sont eux-mêmes partie prenante de ce jeu.

supplémentaire de décision. Mais ce sont aussi des moyens de sortir la politique de son cadre constitutionnel et de court-circuiter le parlement et – dans le cas marocain – le gouvernement.

Il n'en reste pas moins que la commission marocaine est plus formalisée que le Cnaeus. Si le Palais procède, à travers la Cosef, à une recomposition du champ politique tel qu'il le souhaite après « l'alternance », les critères de sélection des membres sont définis de manière relativement formelle : un siège pour chaque parti présent au parlement, un siège pour les syndicats qui interviennent dans le secteur éducatif et quelques sièges pour le secteur privé et la société civile. Si les critères de sélection sont régis par le créateur de la commission, ils sont loin d'être complètement arbitraires : « [la commission souhaite être] *une reconstitution fidèle du paysage politique.* »

Comme nous l'avons déjà indiqué, au Maroc la constitution des commissions *ad hoc* peut tenir lieu d'étapes vers celle d'institutions permanentes. Sept ans après les clôtures des travaux de la Cosef, le roi a créé le Conseil supérieur de l'enseignement, inscrit dans la Constitution. La composition de cette instance permanente est précisément formalisée<sup>575</sup>. C'est là la condition de la reconnaissance du Conseil en tant qu'instance légitime, par les différentes fractions politiques et les acteurs du système éducation/formation. Bien qu'il y ait intervention du roi dans la nomination du président du Conseil, celui-ci est reconnu comme « autonome » dans un système où le monarque exerce la double fonction de représentant suprême et de « gouverneur ». Cette reconnaissance passe en revanche par une représentation formalisée des formations politiques. Même si le Conseil n'affiche pas de représentation partisane, il accorde une place importante aux formations politiques, notamment à travers l'intégration des membres des deux chambres du parlement.

Un tel développement institutionnel n'est pas encore observable dans le cas du Cnaeus. Ce dernier n'a jamais été dissout, mais il a interrompu son activité après l'adoption des résultats de ses travaux par la Conférence nationale. Il n'a pas donné naissance à une instance permanente. La *Project Management Unit* (PMU) qui est chargé de la mise en œuvre du programme est un comité qui se compose seulement de quelques membres du Cnaeus et des représentants de la Banque mondiale. Les structures décisionnelles créées en Égypte – malgré une apparente institutionnalisation – ne vont pas souvent au-delà du statut théorique. Les conseils nationaux, qui sont des instances permanentes, sont très peu formalisés dans leurs compositions et leurs manières de travailler. Les cas du CNF et du CNDH montrent que dans le système présidentiel égyptien, le rattachement de ces instances n'est pas clairement établi. Le CNF dépend

---

<sup>575</sup> Cf. la composition du Conseil sur le site web: <http://www.cse.ma/fr/presentation.cfm?id=6>, dernier accès : 18 juillet 2008.

directement du Président, alors que le CNDH est responsable devant le Sénat. Des controverses similaires entourent la création de l'Agence nationale d'évaluation et d'accréditation de l'enseignement supérieur.

Il est difficile de préciser dans quelle mesure ces contrastes dans le développement institutionnel sont liés aux configurations des régimes. Force est de constater qu'au Maroc, avec le pluralisme partisan, on procède de façon plus formalisée à la composition des commissions et à l'établissement des conseils. Dans la mesure où lors de la création d'une instance les partis politiques et les organisations représentatives du capital, du travail et du social jouent un rôle important, des règles s'imposent. En Égypte, où l'on procède à une marginalisation des intérêts organisés dans la sélection des membres, la composition du Comité et la constitution du Conseil apparaissent plus arbitraires, ou du moins « individualisées ».

### ***3. Pluralisme et « policy output »***

Dans le premier chapitre nous avons observé de considérables contrastes dans la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc. Au-delà d'une « internationalisation concurrentielle », les pays se différencient dans la mesure où le Maroc s'attelle à une réforme globale alors que l'Égypte opte pour une mise en œuvre « par îlots ». Après avoir étudié l'effet de la configuration politique sur le degré de débat dans les commissions et le développement institutionnel, il est possible de revenir sur la relation entre pluralisme et *policy output*.

Rappelons en quelques lignes les principales différences. Après l'octroi du crédit de la Banque mondiale, les six projets du *Higher Education Enhancement Program* (HEEP) égyptien sont lancés suivant un système d'appel d'offres. C'est une réforme partielle, qui non seulement ne touche pas toutes les facultés, mais encore concerne celles qui sont le moins affectées par le problème structurel de la massification. Tous les projets sont conçus pour la réforme du système dans sa globalité, comme la création de l'Agence nationale d'évaluation et d'accréditation, mais l'adoption d'un nouveau cadre législatif pour les universités est continuellement reportée.

Cette réforme sélective en Égypte s'oppose à celle, globale, du Maroc. La Charte nationale éducation/formation a été rapidement traduite en textes de loi. Depuis son adoption, la loi sur l'enseignement supérieur trace les grandes lignes de la réforme. Dans un deuxième temps, le Palais a procédé à la nomination de nouveaux présidents d'universités, ce qui a été présenté comme un préalable à la concrétisation de la nouvelle autonomie universitaire tant pour la gestion administrative que financière. Enfin, la réforme pédagogique s'est effectué également à travers un

projet global : l'adaptation des cursus au système LMD est prévue, avec un calendrier harmonisé pour toutes les disciplines et toutes les universités du Maroc. Même si cette adaptation est plus laborieuse et plus longue pour les « facultés de masse », celles-ci aussi suivent le train de la réforme, ce qui n'est pas le cas pour les facultés de lettres, de droit et de commerce en Égypte.

« Réforme par le bas » en Égypte, « réforme par le haut » au Maroc, au-delà de cette formulation un peu caricaturale, les contrastes posent la question de la capacité de l'État à imposer ces réformes. Dans notre perspective, plus centrée sur les acteurs et les institutions, on peut se demander laquelle de ces deux politiques de commissions est la plus propice à l'aboutissement des réformes.

La comparaison de la Cosef et du Cnaeus avec les autres commissions créées dans le cadre des politiques de genre et des droits de l'homme montre que la Cosef n'est pas la seule commission au Maroc qui donne lieu à une « politique publique plus efficace »<sup>576</sup>. La dernière commission pour la réforme de la *mudawana* a produit un consensus sur une nouvelle législation, véritable révolution pour les droits de la femme au Maroc. L'instance Équité et Réconciliation (IER) s'est chargée de statuer sur la violation des droits de l'homme sous « l'ancien régime » d'Hassan II. Cette clôture de la controverse correspond bien à une gestion autoritaire des politiques publiques dans le royaume. La politique d'ajustement partiel pratiquée en Égypte s'en démarque considérablement. Du Conseil pour les femmes au Conseil pour les droits de l'homme, nous sommes en face d'instances qui pratiquent une politique au jour le jour et d'équilibrage. Elles se positionnent sur les domaines qui leur sont confiés, mais sans franchir « la ligne rouge » tracée par le régime ou par la société. En effet, le CNDH rend compte de la situation des droits de l'homme sans critiquer l'état d'urgence. Le CNF projette une image moderne de la femme en Égypte, prend des initiatives législatives et promeut l'égalité des sexes au sein de l'administration étatique, tout en prenant garde à ne pas mécontenter l'*establishment* religieux ou à ne pas perturber les couches plus traditionnelles de la société.

On pourrait dire que l'Égypte poursuit une politique plus volontariste dans plusieurs domaines, qu'elle se protège d'une « acclimatation trop directe aux normes internationales ». Encore une fois faut-il souligner que la mise en œuvre des politiques est déterminée par de nombreux facteurs. Il semble pourtant que le pluralisme en Égypte empêche les consensus

---

<sup>576</sup> Nous utilisons cette expression avec une certaine réticence. Nous avons déjà émis des réserves quant à une évaluation des politiques publiques en termes d'*output*. Quand on parle de « politiques publiques efficaces » en contexte autoritaire, on est confronté à la grande question de l'autoritarisme plus et moins efficace, abordée dans la littérature profane (cf. par exemple : *Der Spiegel*, n° 19/2008, p. 38-44, « Das Kreuz mit der Demokratie »). Par « efficace » nous entendons ici une politique qui est appliquée de façon univoque à un système entier. Toutefois, il est impossible d'apprécier si cette politique est appliquée de façon aussi univoque et si elle correspond en définitive aux objectifs des acteurs sociaux.

sociaux. En ayant exclu les groupes d'intérêts de la politique de commissions et plus généralement de la *polity*, le régime égyptien est aujourd'hui en manque d'interlocuteurs pour mettre en œuvre ses projets de modernisation globale. Au Maroc, le consensus est d'abord le fait du Palais, avec son autorité incontestée, mais le rôle des interlocuteurs est loin d'être négligeable, qu'il s'agisse de la mise sur agenda des problèmes publics ou de la diffusion des programmes de réforme.

## CHAPITRE VII.

### Politique de développement et variantes de l'autoritarisme

La mise en contraste de la politique de commissions au Maroc et en Égypte illustre les variantes d'une acclimatation aux normes internationales dans les régimes autoritaires. Simultanément, elle soulève la question de la relation entre autoritarisme et développement. Si la politique de réforme au sens large et la politique de commissions en particulier réactualisent les caractéristiques autoritaires des régimes, elles ne génèrent pas les mêmes résultats sur le plan de l'évolution des politiques sociales.

La distinction entre autoritarisme et démocratie atteint ici ses limites. Comme cela a été démontré au début de cette analyse, on a trop rapidement tendance à qualifier un pays dynamique comme le Maroc de « bon élève » de la démocratisation ou de « modèle de réforme ». En revanche, les pays qui font preuve d'une réticence à l'acclimatation aux normes internationales sont déclarés autoritaires, jugés sur la base de paramètres qui ne sont pas en phase avec les traits de la « globalisation démocratique »<sup>577</sup>, à savoir un développement économique en retard, un exercice du pouvoir archaïque et une société patrimoniale.

Les contrastes en termes de développement économique et social d'un pays à l'autre dépendent d'innombrables facteurs. Ils ne sont certainement pas réductibles à un type de régime politique. En fait, ils sont soumis à des cycles conjoncturels issus non seulement de la configuration interne des régimes, mais aussi de l'environnement international. Un changement dans la politique économique et sociale ne signifie pas nécessairement un changement politique. À cet égard, les études sur le monde arabe ont déjà souligné qu'une libéralisation économique n'entraîne pas forcément une libéralisation politique. Mais comment alors rendre compte de ces contrastes dans les politiques de développement et des processus d'acclimatation aux normes internationales ?

Nous souhaitons nous inscrire dans une réflexion sur « les variantes de l'autoritarisme ». D'un contexte national à l'autre, celui-ci ne s'exprime pas de façon identique. Il connaît des variations considérables au niveau de la liberté d'expression des citoyens, sur le plan de l'organisation de son économie, dans l'ingénierie de ses institutions électorales et autres. Les forums de politiques publiques en sont un exemple. En somme, nous observons des modalités d'interaction différentes entre gouvernants et acteurs sociaux. L'étude de la politique de réforme a permis

---

<sup>577</sup> CAMAU (Michel), « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *art. cit.*

d'éclaircir ce dernier point. La politique de commissions est une ingénierie institutionnelle. La composition de ces forums de politiques publiques participe dans chacun des pays à une consolidation autoritaire. Elle est aussi le reflet d'un pluralisme limité qui diffère d'un régime à l'autre.

Dans ce chapitre, il convient de traduire nos observations sur la politique de commissions dans des termes plus généraux. Cette politique ne constitue qu'un espace très restreint du théâtre de la réforme. Même si elle en représente un élément crucial, elle ne permet d'observer que l'interaction d'un nombre limité d'acteurs dans ces forums de politique publique. Ces acteurs sont pourtant le substrat d'un ensemble de groupes d'intérêt plus larges et d'un jeu d'interaction complexe au sein du triangle gouvernants/acteurs sociaux/organismes internationaux.

Ce qui suit est une tentative de description de l'interaction de ces trois groupes à partir des nos observations de la politique de réforme. Il s'agit de reconsidérer leurs relations à l'heure de l'internationalisation des politiques publiques, c'est-à-dire à un moment où l'expertise et la participation émergent comme des modalités d'interaction dans la définition des politiques publiques.

Nous montrons que la définition des politiques publiques dans les régimes autoritaires, passe par une négociation « multiniveaux »<sup>578</sup> entre les acteurs gouvernementaux, sociaux et internationaux. Même si ces processus sont peu institutionnalisés, la négociation des programmes de réforme entre gouvernants et acteurs internationaux est une réalité depuis les débuts de l'aide au développement. La Banque mondiale est un acteur à part entière de la définition des politiques publiques dans les pays de référence. Si elle participe à la définition des normes sur la scène internationale, elle intervient directement dans le jeu des acteurs nationaux.

Dans le cadre de cette description de l'interaction entre les différents groupes d'acteurs, nous reprendrons les termes d'une science politique qui s'intéresse aux différents niveaux de la politique : « le haut », « le bas » et ce que nous désignons en suivant cette opposition comme « le plus haut »<sup>579</sup>. Après avoir montré que l'on peut difficilement placer les entrepreneurs de la réforme sur une échelle locale, nationale ou internationale, soulignons qu'aucun des trois niveaux

---

<sup>578</sup> Le concept d'une « gouvernance multiniveaux » (*multilevel governance*) a été élaboré pour rendre compte de l'interdépendance (*Politikverflechtung*) des différents niveaux dans l'élaboration des politiques publiques au sein de l'Union européenne. Il s'agit d'un système très institutionnalisé. MARKS (Gary), SCHARPF (Fritz W.), SCHMITTER (Philippe C.), STREECK (Wolfgang) (dir.), *Governance in the European Union*, *op. cit.*

<sup>579</sup> Cette problématique a été énoncée dans un numéro spéciale de *Politique africaine*, n° 1, janvier 1980. Cf. également KIENLE (E.), « Introduction », in KIENLE (E.) (dir.), *Politics from Above, Politics from Below*, Saqi, Londres, 2003, p. 9-19 ; BEN NÉFISSA (Sarah), « 'Ca suffit'? Le 'haut' et le 'bas' du politique en Egypte. », *Politique Africaine*, n° 108, décembre 2007, p. 5-24.



ne correspond exclusivement à un des trois groupes d'acteurs. En situant ces acteurs sur un des trois niveaux, nous voulons à la fois rendre compte de cette interaction « multiniveaux » et souligner le fait que les politiques publiques sont saisies par ces différents niveaux. Si la Banque mondiale est aussi un acteur local, les normes et recettes qu'elle promeut sont internationales. C'est la raison pour laquelle nous situons cet organisme « au-dessus » des autres acteurs.

La comparaison de la politique de réforme au Maroc et en Égypte nous permet de décrire deux types d'interaction entre les trois niveaux, deux modes que l'on pourrait qualifier de modèles de gestion autoritaire des biens publics. Nous appellerons le premier modèle « pluraliste intégratif », les gouvernants s'appuyant sur les organisations politiques et des groupes d'intérêts ; le second peut être nommé modèle « monolithique exclusif », étant caractérisé par une reconfiguration de l'alliance au pouvoir tendant à exclure toute forme d'organisation politique du processus de décision.

En parlant ici de modèles, nous souhaitons fournir des clés pour approfondir l'analyse des politiques publiques en contexte autoritaire. Nous concluons aussi sur l'une des distinctions fondamentales qui a animé cette comparaison des politiques de réforme en Égypte et au Maroc, à savoir le contraste entre régime monarchique et régime républicain. Ce dernier a quasiment disparu lors de notre analyse. En effet, la différence dans les formes de régimes n'est qu'apparente. Comme dans les pays de l'OCDE – où nous ne distinguons guère le système républicain du système monarchique mais les « variantes du capitalisme »<sup>580</sup> – cette différence ne semble plus d'actualité pour les régimes autoritaires. Les contrastes entre le Maroc et l'Égypte résident dans les pratiques d'interaction avec les groupes sociaux et non pas dans leurs formes d'État.

## **Section 1. Le modèle pluraliste intégratif**

Le Maroc se prête à l'élaboration d'un modèle autoritaire qu'on pourrait qualifier de « pluraliste intégratif ». Ce modèle autoritaire de réforme se résume moins à son caractère monarchique qu'à l'interaction du centre du pouvoir avec les partis politiques, les groupes d'intérêts et les ONG. Au-delà des pratiques de pluralisation exercées par le roi, cette forme d'interaction qui régit l'élaboration des politiques publiques est une récurrence depuis l'Indépendance.

---

<sup>580</sup> Nous pensons particulièrement à la distinction entre régimes caractérisés respectivement par des formes de négociation néocorporatistes et des formes de négociation pluralistes.

Le modèle pluraliste intégratif se caractérise par une grande diversité de formations politiques qui concourent à la définition des politiques publiques, sans qu'aucun de ces groupes ne conquiert l'hégémonie. Contrairement à la définition classique du pluralisme, suivant laquelle l'État et les autorités locales servent d'arbitres<sup>581</sup>, cette fonction d'arbitrage est incarnée par le chef d'État et son entourage. Le Maroc partage ce modèle avec d'autres monarchies de la région comme la Jordanie. Il sera également intéressant de se demander si quelques « régimes républicains » se rapprochent de ce mode d'interaction.

### **1. « Le haut » : « neutralité » et suprématie du Palais**

La clé du modèle pluraliste intégratif est l'articulation entre le pouvoir suprême et les formations politiques qui concourent à la définition des politiques publiques. Le Palais en tant que pouvoir suprême est la « pierre de touche » de la politique de réforme. Il revendique neutralité et impartialité dans la définition des politiques publiques. Au moment de l'initiation des réformes, cette instance ne se présente pas exactement comme génératrice de politiques publiques. Elle s'appuie plutôt sur des projets existants, élaborés par les partis politiques, la société civile ou des organismes internationaux. L'initiative d'un processus de mise sur agenda vient « de l'extérieur » et « de l'intérieur », mais pas du roi lui-même. Le roi et ses conseillers sont sensibles à l'atmosphère sociale, se montrent réceptifs à une certaine opinion publique ou à « l'air du temps international », mais ils ne se présentent pas comme les défenseurs d'un projet social.

Bien évidemment, le Palais n'est pas neutre et impartial dans l'absolu : Hassan II a défendu pendant longtemps l'introduction des frais de scolarité et la libéralisation de la politique éducative, mais tant que ce projet n'a pas été partagé par d'autres instances, la réforme est demeurée en suspens. C'est avec la publication des rapports de la Banque mondiale que le roi a imposé sa réforme à travers la création de la Cosef. Ainsi, le Palais se sert de la présence d'une variété de groupes d'intérêts et « d'entrepreneurs de causes » pour imposer ces projets. Il se réfère aux rapports de la Banque mondiale ou à la compétence de tel ou tel groupe en matière de politique publique pour lancer la réforme.

La prétendue « neutralité » du sommet de l'État et la gestion autoritaire vont de pair. Le Palais se donne, dans le cadre de la gestion des réformes, l'image d'une bureaucratie moderne, neutre et rationnelle en même temps qu'il organise la concertation entre les différentes composantes de la société sous sa tutelle. Définissant à la fois les grandes lignes des débats et les modalités de la

---

<sup>581</sup> Pour cette définition classique du pluralisme, cf. DAHL (Robert), *Who Governs ? : Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.

négociation, il décide les règles du jeu. Il se fait ainsi le « producteur du consensus », qui, bien que passant par le conflit et la controverse, est finalement imposé. Au Maroc, aucune réforme n'est mise en œuvre sans l'accord du Palais. La plupart des politiques publiques s'opèrent sous la surveillance directe de ce centre de pouvoir.

Le consensus est accepté par la société politique dans son ensemble. La posture d'impartialité est la condition pour que la suprématie du Palais soit revendiquée avec succès devant les différents groupes politiques. C'est seulement ainsi que l'on peut expliquer que ces derniers acceptent de participer au processus de négociation. Plus importante, cette posture d'impartialité s'exprime dans la réactualisation des mécanismes d'exercice du pouvoir. Le recours à la pluralisation du champ politique et à tous les instruments qui y sont liés n'est pas considéré comme un mécanisme arbitraire, mais comme faisant partie des règles du jeu : il est formalisé sur le long terme, inscrit dans l'héritage (*legacy*) du système. Il constitue la trame du régime ou, pour employer un terme qui jouit d'une acceptation plus large, la « raison de l'État ». La pluralisation, au moment où elle s'effectue, n'est pas associée à la personnalité du roi mais aux contraintes imposées par la réforme. Rappelons que celle-ci est le véhicule de cette réactualisation. La réforme est présentée comme la condition *sine qua non*, comme « une continuité pour éviter le chaos »<sup>582</sup>.

## ***2. « Le bas » : les partis politiques et le milieu associatif***

Contrairement au Palais, les formations politiques portent les projets politiques. La principale fonction des partis ne réside pas dans la conquête du pouvoir mais dans le jeu des intérêts. Les ONG et les partis politiques interviennent à plusieurs moments dans le processus politique, de la mise sur agenda à l'aboutissement du consensus. Ce sont les partis et les associations de la société civile qui portent les réformes sur l'agenda. Ils se font les porte-parole des projets d'intérêts sociaux et économiques.

Les partis politiques et les associations de la société civile sont la colonne vertébrale de la concertation mise en place par le Palais. Les intérêts organisés sous forme de partis politiques, de syndicats et d'ONG, sont considérés comme les interlocuteurs légitimes du processus de décision ; ils tiennent une place importante dans l'échiquier politique en tant que représentants de groupes sociaux et négociateurs des projets de réforme. Dans la mesure où aucune de ces organisations n'a une position hégémonique ou un accès privilégié, le modèle peut être qualifié de

---

<sup>582</sup> Pour revenir à la définition de la réforme dans le contexte de la région cf. ROUSSILLON (Alain), « Temps de la réforme, temps du réformisme », *art. cit.*

« pluraliste ». Il faut cependant souligner qu'il demeure limité et contrôlé.

Le rôle des partis politiques, des syndicats et des ONG dans les processus de réforme ne dépend pas de leurs capacités organisationnelles. La faiblesse des partis politiques au Maroc est reconnue. Ainsi J. Waterbury qualifie à juste titre les partis politiques du Mouvement national d'opposition *de* et non pas *à Sa Majesté*<sup>583</sup>. J.-C. Santucci considère le phénomène partisan au Maroc comme inscrit dans la problématique d'un pluripartisme contrôlé et autoritaire<sup>584</sup>. Entre le phénomène de scission permanente, une organisation interne faible et l'exclusion de l'accès au pouvoir, les partis politiques manquent effectivement de force. Ce constat de faiblesse est pourtant à relativiser : il porte sur des partis politiques en tant que formes d'organisation sociale et *conquistadors* du pouvoir, et non pas en tant que porteurs de projets sociaux.

Nos analyses de la composition de la Cosef et d'autres commissions de réformes sociales au Maroc confirment les hypothèses concernant un affaiblissement constant des partis politiques. Dans le cadre de la politique de réforme, les partis politiques sont opposés les uns aux autres, mais aussi aux représentants de la société civile. En outre, ils sont affaiblis en tant qu'organisations car les membres des commissions sont choisis en tant qu'experts et individus. Avec la politique de commissions – qui est pratiquement toujours une politique *ad hoc* – le roi continue d'attribuer les places aux partis politiques. Dans le cadre de la Cosef, c'est au tour de l'USFP et de la gauche d'exercer un contrôle sur les syndicats. Dans le cas de la réforme de la *mudâmana*, cela a été le tour du parti de l'Istiqlal, autre pilier de l'ancienne opposition, affaibli dans la formation du « gouvernement d'alternance », mais réhabilité lors des élections de 2007. Pour ce qui est de l'IER, c'était finalement le tour des anciens membres de l'extrême gauche et des anciens prisonniers politiques du régime. On assiste ainsi un à jeu de poupées russes, où le roi enlève un parti pour en sortir un autre. Après les partis politiques, on en vient à la « société civile ».

Ainsi s'établit un lien direct entre pluralisme étendu et gestion autoritaire. C'est uniquement grâce à la présence d'un grand nombre de formations politiques que le Palais peut s'imposer en tant qu'arbitre. La concurrence entre les partis dans les différents domaines de politique sociale est la clé de cet arbitrage. Cette politique de rééquilibrage, où l'on fait appel tour à tour à une formation politique pour en marginaliser une autre, produit un « équilibre » entre les formations politiques en les évinçant successivement de la conquête de pouvoir.

L'élément clé nous paraît résider derrière cette « politique d'intégration », de rééquilibrage et de

---

<sup>583</sup> WATERBURY (John), *Le commandeur des croyants*, Paris, PUF, 1975.

<sup>584</sup> SANTUCCI (Jean-Claude), « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un 'pluralisme contrôlé' et les dilemmes d'un 'pluripartisme autoritaire' », *REMMM*, n° 111-112, 2006, p. 63-116.

recomposition, dans laquelle se donne à voir ce phénomène de régularité auquel nous avons déjà fait référence. Ce n'est pas la suprématie royale qui est acceptée par les partis politiques, mais la prétendue neutralité du Palais et *un système de rotation dans les gestions des affaires publiques qui se situent en dessous de l'accès au pouvoir*. Le pluralisme étendu est ainsi à la fois condition et résultat de l'arbitrage. En termes d'élaboration de politiques publiques, cela signifie que les partis politiques et les associations de la société civile ne sont pas seulement considérés comme des interlocuteurs légitimes, mais comme des groupes centraux et non substituables.

L'accès d'une organisation à l'agenda ne dépend ni de ses ressources financières, ni de ses capacités organisationnelles. Seul le Palais est à même d'autoriser un groupe à entrer dans les arènes de négociations des politiques publiques. Cette décision n'est pas totalement arbitraire ; elle repose non seulement sur la légitimité du groupe en question, mais aussi sur sa relation avec les autres. Pour la politique de réforme telle que nous l'avons observée, il suffit toutefois de porter des projets généraux et de représenter des intérêts autour des questions identitaires pour acquérir un capital politique susceptible d'être pris en compte dans le jeu politique marocain. De longue date, I.W. Zartman a attribué aux partis politiques la fonction de « *ghostwriter* »<sup>585</sup>. Dans le cadre de « l'alternance », cette « fonction » a été élargie : aujourd'hui les partis politiques sont appelés à participer à la mise en œuvre de projets politiques, à assumer les responsabilités de la gestion des biens publics – sans véritablement disposer de l'autorité nécessaire à l'arbitrage de ces affaires – et à les mettre en œuvre.

Les partis politiques et les associations en tant que pièce centrale du jeu politique mais amputés de l'accès au pouvoir ? Nous pouvons ici établir un certain parallèle avec la conception de la réforme d'Alain Roussillon. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, « le réformisme » prime sur « la réforme ». L'action fait alors place au discours et les mouvements de l'époque – « islamistes », nationalistes et libéraux – se retrouvent, malgré leurs divergences idéologiques, tous pris par cette logique réformiste. Le réformisme fait sens pour tous ces acteurs, il s'impose comme seule « modalité d'action »<sup>586</sup> dans un champ d'action caractérisé par la domination « de l'autre » (l'Occident), où toute initiative de réforme doit venir de « l'intérieur », sans que les conditions soient véritablement réunies pour se débarrasser de cette tutelle externe.

Dans le Maroc de la post-alternance, la réforme politique et sociale constitue également l'horizon d'action des partis politiques. C'est d'ailleurs un des véhicules centraux pour la création

---

<sup>585</sup> ZARTMAN (I. W.), « Opposition as Support of the State », *art. cit.*

<sup>586</sup> A noter que les premiers travaux de Roussillon portaient principalement sur l'Égypte monarchique : ROUSSILLON (A.), *Réforme sociale et identité : essai sur l'émergence de l'intellectuel et du champ politique modernes en Égypte*, Casablanca, Le Fennec, 1998.

de nouveaux partis politiques. Toutefois, ces partis semblent prisonniers d'une logique réformiste. Ils se font les porteurs de projets sociaux et même d'un aménagement constitutionnel pour rééquilibrer la répartition de pouvoir, sans être en mesure de se libérer de la tutelle royale. Cette tutelle « interne » étant continuellement renforcée grâce à la légitimité externe du Palais. Celui-ci est à la fois le concertateur des négociations avec les groupes sociaux et celui qui contrôle les tractations avec les organismes internationaux.

### ***3. Le volet intégratif***

Le modèle pluraliste comporte un triple volet intégratif.

Premièrement, il permet d'intégrer continuellement les forces politiques émergentes, d'associer au processus politique des représentants de la « société civile » ainsi que des groupes qui représentent un « islamisme modéré ». Sous couvert de projets de réformes érigés en priorité nationale, les forces politiques peuvent accepter la mise sous tutelle du roi.

Deuxièmement, le modèle pluraliste facilite aussi l'intégration d'une partie de la population qui se positionne en dehors du champ politique partisan. La réforme est à cet égard un vecteur : du « discours sur la crise » à la stylisation de la réforme comme « projet national », elle permet de mobiliser différents acteurs dans « une coopération ». Ces derniers renoncent tour à tour à leurs revendications idéologiques.

Troisièmement, le modèle pluraliste marocain est favorable à l'intégration des bailleurs de fonds internationaux, puisqu'il facilite leur accès à la société civile et aux partis politiques.

Nous avons largement discuté le premier volet intégratif. Quant au deuxième, il convient de noter que le modèle pluraliste s'appuie dans une grande mesure sur l'existence d'une nouvelle classe moyenne urbaine. Ce *second strata* devient un acteur central dans la mesure où il fait de la réforme une « entreprise politique », la condition non seulement de la modernisation du pays mais de la défense de ses propres intérêts. Pour cette classe, il est absolument secondaire que le roi dispose d'une légitimité religieuse, qu'il soit le commandeur des croyants. Il importe davantage qu'il soit le cadre par excellence de la réforme. Chacun recherche les ressources financières ou symboliques qui transitent par le Palais. La succession marocaine, à cet égard, n'est pas sans vertu : le changement d'une personne au sein d'un cadre institutionnel établi permet de gratifier en partie ceux qui ont été auparavant rejetés en tant qu'interlocuteurs légitimes.

Dans le cadre de la gestion de la réforme, le Palais se compose non seulement de conseillers, mais de toutes les personnalités qui contribuent à la recherche d'un compromis en la matière. Les chercheurs et les réseaux d'experts servent à cet égard de support, renforçant sa position au-delà

des clivages entre les différents partis politiques. Celle-ci est également consolidée par des personnalités appartenant à des partis politiques ou au milieu associatif qui demandent l'arbitrage royal dès qu'il s'agit de discréditer l'adversaire relevant d'un autre groupe politique, voire un adversaire au sein du même groupe.

Quant au rôle des bailleurs de fonds au sein de ce modèle, notons que ces derniers sont entièrement intégrés dans le jeu d'interaction concerté par le Palais. Si le système politique sous le règne d'Hassan II était très verrouillé, il permettait malgré tout un échange relativement large avec la communauté internationale. Certes, cet échange s'est considérablement accru depuis l'accès au trône de Mohammed VI mais l'interaction avec les organismes internationaux n'a jamais été monopolisée par le Palais. L'existence d'un pluripartisme implique que les organisations internationales disposent de multiples interlocuteurs au sein du royaume. Comme nous l'avons observé dans le cas des rapports de 1995 de la Banque mondiale sur l'état du système éducatif, ce n'est pas seulement le roi, mais également les partis du Mouvement national qui font usage de ces rapports. En outre, le Maroc dispose d'une plus grande souplesse pour jongler avec les contraintes posées par la communauté internationale, puisque le Palais assume sa fonction d'arbitre non seulement vis-à-vis des forces politiques nationales, mais aussi des organismes internationaux.

## Section 2. Le modèle monolithique exclusif

Le régime égyptien se prépare depuis le début des années 2000 à une succession. Elle sera la troisième depuis que Gamal Abdel Nasser a arrêté et remplacé Mohammed Naguib, le premier Président après la proclamation de la république en 1953. Gamal Abdel Nasser et Anwar El-Sadate ont désigné leurs successeurs dans les rangs militaires. Ces deux passations de pouvoir ont ainsi été inscrites dans une formule prétorienne. Le Président Hosni Moubarak refuse encore au moment où nous écrivons de nommer un successeur, ce qui indique une substitution de cette formule prétorienne relativement stable par une autre, inhabituelle pour une république.

Dans la perspective d'une succession héréditaire, de « Moubarak père » à « Moubarak fils », quelques observateurs parlent d'une « monarchisation » de ce système nominativement républicain<sup>587</sup>. Mais l'Égypte n'est ni le Maroc, où la succession héréditaire fait partie du système, ni la Syrie, où la Constitution a été modifiée de façon *ad hoc* après la mort d'Hafiz Al Assad. Si

---

<sup>587</sup> Le sociologue Saad Eddin Ibrahim a notamment à ce propos forgé le néologisme *jumlukyya*, une composition des mots *jumburiyya* (« république ») et *mamlaka* (« royaume »).

jamais ce scénario a lieu, il s'effectuera en Égypte en conformité avec une Constitution amendée et « aménagée », comme en témoignent les réformes constitutionnelles de 2005 et 2007<sup>588</sup>.

C'est également grâce à un pouvoir judiciaire relativement autonome que le caractère républicain du régime sera préservé<sup>589</sup>. L'Égypte est un pays où le pluralisme s'exprime à travers l'expression des intérêts de quelques professions libérales qui jouissent d'un grand prestige au sein de la population. Les professeurs d'universités comptent parmi ces catégories de professions, mais également les juges et les avocats.

Toutefois, le caractère républicain du système politique égyptien ne détermine guère l'interaction entre les différentes composantes du jeu politique. En Égypte, la réforme s'effectue selon un modèle qu'on peut qualifier de « monolithique exclusif ». Il est caractérisé par un Président qui continue de s'appuyer sur un parti quasi unique, le PND, pour lancer et mettre en œuvre la politique de réforme. Malgré l'existence formelle d'un multipartisme depuis Sadate, les organisations politiques concurrentes et les associations de la société civile sont soigneusement exclues du processus d'élaboration des politiques publiques. Le PND s'appuie sur des élites sectorielles, notamment les professeurs d'universités, qu'il tente de rallier au processus de décision avec la mise en place de nouvelles institutions.

Si les résultats très médiocres de la politique de réforme sont aussi dus à l'enjeu des préparatifs de la succession, le modèle monolithique exclusif risque de survivre au moment de la succession. Le bricolage de l'action publique en Égypte est étroitement lié à l'agencement de pouvoirs et aux formes d'interaction entre le haut et le bas.

### **1. « Le haut » : Président et parti**

Pour représenter l'agencement des pouvoirs en Égypte, on peut clairement situer le Président au sommet de la décision. Avec une moindre clarté, on arrive à identifier les fondements de ce processus. Les transactions entre les cinq piliers du pouvoir (Palais, PND, armée, bureaucratie, Al Azhar) restent pour une grande partie dans l'opacité. Admettons que ceci relève d'abord d'un constat sur « les savoirs disponibles », voire indisponibles en Égypte. Nous savons toujours relativement peu, notamment sur la question « *qui décide à quel moment ?* »<sup>590</sup>.

---

<sup>588</sup> Nous développerons ce point de manière plus approfondie dans les pages suivantes.

<sup>589</sup> Sur le rôle des juges cf. BERNARD-MAUGIRON (Nathalie), *Juges and Political Reform in Egypt*, Cairo, AUC Press, 1998.

<sup>590</sup> Cf. VATIN (Jean-Claude), « L'Égypte dans la politologie occidentale », *Égypte monde arabe*, n° 8, 1991, p. 7-48.



Dans le cas des réformes que nous avons observées, l'intervention présidentielle a lieu au début du processus. Celle du système éducatif a été déclarée à plusieurs reprises « enjeu de sécurité nationale », avant la préparation des différents programmes de réforme avec la Banque mondiale, l'USAID et l'Union européenne. Ceci ne veut pas dire que la réforme est mise sur agenda exclusivement par le Président, mais c'est ce dernier qui donne le signal de départ de la réforme. Il réagit, dans un tel moment, à des revendications venant de l'intérieur et de l'extérieur. Comme nous l'avons observé pour le cas des politiques de genre, les réformes sont portées sur l'agenda par des coalitions de causes hétéroclites qui prennent leurs sources dans l'environnement international. Mais dans aucun des trois cas étudiés nous ne sommes en mesure de dire si un parti politique ou une ONG est à l'initiative du lancement d'une réforme.

La révision de la Constitution est un autre exemple qui illustre la logique de l'intervention du chef d'État dans les affaires publiques. Le 26 février 2005, Hosni Moubarak s'est présenté comme « l'ultime promoteur de la démocratie » avec l'annonce d'un changement constitutionnel. Dans sa ville natale, Menoufia, il a annoncé avoir demandé à l'Assemblée du peuple d'étudier la révision de l'article 76 qui régit le mode d'élection du chef d'État. Il souhaitait désormais organiser de « véritables élections présidentielles » pour que le chef d'État soit élu parmi plusieurs candidats au suffrage universel.

Avec cette initiative de réforme, le Président a réagi aux demandes des partis de l'opposition et à la mobilisation croissante de *Kifāya*, mouvement très hétéroclite composé principalement de personnalités de l'opposition de toutes orientations politiques. Ce mouvement avait acquis rapidement un capital politique en dénonçant directement l'exercice du pouvoir par Hosni Moubarak depuis 1981 et sa tentative de transmission héréditaire du pouvoir. Cependant la mobilisation est restée conjoncturelle, vu les fortes contraintes qui pèsent en Égypte sur toute action collective formée dans la rue<sup>591</sup>. L'annonce du Président a coïncidé enfin et surtout avec les pressions des États-Unis<sup>592</sup>, le partenaire privilégié du régime sur la scène internationale.

Malgré cette double conjoncture interne et externe, la décision du Président apparaît relativement autonome, comme si elle s'insérait parfaitement dans la formule politique de

---

<sup>591</sup> VAIREL (F.), « Quand 'Assez!' ne suffit plus : quelques remarques sur *Kifāya* et autres mobilisations égyptiennes », in KOHSTALL (F.) (dir.), *L'Égypte dans l'année*, Le Caire, Cedej, 2006, p. 109-136.

<sup>592</sup> Le Président Bush a insisté lors de son discours à la nation en 2005 pour que l'Égypte montre à la région la voie non seulement vers la paix, mais également vers la démocratie ; GEORGE W. BUSH, *The State of the Union*, Washington DC, The White House, 2 février 2005, disponible sur : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>, dernier accès : 20 mai 2005. Au moment où le Président Moubarak a annoncé le changement constitutionnel, Condoleezza Rice, la secrétaire d'État américaine, a annulé sa visite au Caire pour protester contre l'arrestation d'Ayman Nur, l'un des principaux critiques du Président à l'époque.

« démocratisation graduelle » proposée par Moubarak depuis son accès au pouvoir. Plus important encore, si le Président a confié le sujet à l'Assemblée du peuple, le projet d'amendement a été unilatéralement élaboré par le PND, à l'exclusion de tous les partis de l'opposition<sup>593</sup>. Le PND et le gouvernement ont été les seules instances à mettre en œuvre la réforme. Le fait qu'ils aient finalement adopté un amendement « sur mesure » afin d'exclure tout compétiteur sérieux, fait partie de cet ajustement. Loin d'être une mise en application du principe d'élection concurrentielle, l'amendement s'est révélé plus proche d'un arrangement institutionnel devant permettre au fils du Président de succéder à son père selon une voie conforme à la Constitution<sup>594</sup>. Aux yeux du public cependant, ce résultat a aussi été le produit d'un processus politique dominé par les caciques du PND, qui n'ont pas nécessairement traduit l'amendement dans « l'esprit » de la déclaration du Président.

Dans une certaine mesure, le PND et le gouvernement assument dans le système présidentiel égyptien le rôle de boucs émissaires de l'ajustement autoritaire, tandis que le Président se présente comme le « réformateur ». Bien évidemment ce rôle de boucs émissaires ne concerne pas le parti dans son ensemble, car dans la conjoncture des préparatifs à la succession, le parti offre une image fortement éclatée, avec une aile réformatrice, composée de « la nouvelle garde », et une aile « bétonnière », composée de « la vieille garde ». Si la production d'une telle image largement stéréotypée participe elle-même à la revendication du changement, elle souligne aussi le rôle du parti comme organisation centrale de la définition des politiques publiques.

Contrairement au Maroc, où la concertation des politiques publiques est entre les mains d'une instance « neutre », la concertation en Égypte est ainsi organisée par un parti hégémonique. Cette organisation partisane est loin de participer à la diffusion d'une idéologie dominante. Elle est imbriquée dans un réseau de pouvoirs qui comprend d'autres piliers, de l'armée aux services de sécurité, en passant par les autorités religieuses. Reste que ce parti tente lui-même de fournir et de monopoliser le langage de la modernisation. Les slogans des derniers congrès annuels du parti comme « nouvelle pensée » (*fikr jadíd*) ou « deuxième décollage » (*al-iqlá' ath-thâmi*), et les affiches qui soutiennent cette campagne peuvent paraître dépassés aux observateurs. Mais cette campagne du parti au pouvoir attire toujours plus d'attention que toutes les formes de mobilisation des partis de l'opposition « légale ». Comme dans d'autres contextes à parti hégémonique, (la Tunisie

---

<sup>593</sup> Jusqu'à l'annonce du Président, le PND avait pris l'initiative de rallier les partis politiques de l'opposition à un « dialogue national » sur ses positions, et notamment de désamorcer les revendications de ces derniers en faveur d'une réforme constitutionnelle. Mais une fois la réforme annoncée par le Président, celle-ci est préparée dans une opacité quasi totale qui exclut tous les groupes porteurs d'un projet politique concurrentiel. REY (Benjamin), « Les partis de l'opposition égyptiens à l'épreuve de la réforme constitutionnelle », *art. cit.*

<sup>594</sup> HASSABO (Chaymaa), « Moubarak 'sans cravate' : un Moubarak 'démocratique' ? », *art. cit.*

par exemple), le PND est une organisation hétéroclite qui produit un certain langage de pouvoir et occupe les espaces et les modes d'articulation de pouvoir<sup>595</sup>.

Dans la conjoncture marquée par l'enjeu de la succession, et surtout depuis la création du Secrétariat politique dirigé par Gamal Moubarak, le PND se présente comme le centre de gravité de la modernisation du pays et le laboratoire des politiques publiques. Pour partie, cette instance semble incarner les mêmes fonctions que le Palais au Maroc. L'intégration de l'*intelligentsia* et des entrepreneurs de la réforme à travers la mise en place des comités a un rôle modernisateur aux yeux de la communauté internationale. Mais cette émanation du parti gouvernant n'a pas les mêmes effets qu'au Maroc. La population observe cette « modernisation » au sein du PND avec une certaine méfiance<sup>596</sup>. Il est difficile d'évaluer si les élites sectorielles qui sont absorbées par le PND croient véritablement dans la fonction de modernisation du PND. Faute de canaux d'expression et de participation alternatives, leur bonne volonté de joindre le PND semble plutôt liée à la capacité de ce parti de distribuer des ressources.

## **2. « Le bas » : Élités sectorielles, Frères musulmans et « candidats indépendants »**

Avec d'autres systèmes présidentiels comme la Tunisie, l'Égypte assure ainsi l'hégémonie du parti quasi unique sur la politique de réforme. Les cas du Comité national et des conseils montrent que les contraintes imposées par « une meilleure gouvernance » ne conduisent pas le régime à réactiver un quelconque pluripartisme. Au contraire, la longévité trentenaire du multipartisme en Égypte est une illustration de sa limitation, l'histoire du « *déclin du pluralisme* »<sup>597</sup>. Les partis politiques légaux ont été soigneusement choisis et dépolitisés. L'impact des syndicats sur la définition des politiques publiques s'exerce seulement de manière ponctuelle.

Comme nous l'avons observé pour les différents domaines de la réforme, ce sont les professions libérales qui jouent un rôle clé derrière cette mise sur agenda opérée par le Président. Quelques syndicats qui ne sont pas complètement contrôlés par le régime, comme celui des journalistes ou le club des juges, se présentent eux-mêmes comme des agents de mobilisation. Mais en l'absence d'interlocuteurs légitimes sur le plan politique, c'est-à-dire de réels partis politiques, et faute d'existence d'instances alternatives pour la régulation des conflits, le PND et

---

<sup>595</sup> CAMAU (Michel) et GEISSER (Vincent), *Le syndrome autoritaire : politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali, op.cit.* (p. 214).

<sup>596</sup> Un des plus forts indicateurs de cette méfiance sont les nombreuses plaisanteries qui circulent dans les cafés sur les slogans de la modernisation du PND. L'une d'entre elles interroge la date du « premier décollage », après que le PND ait affiché son « deuxième décollage ».

<sup>597</sup> BROWNLEE (Jason), « The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt », *art. cit.*

ses satellites institutionnels que sont les conseils et les comités restent la seule voie pour l'articulation des intérêts.

Le manque d'organisations politiques et de groupes d'intérêts liés aux partis politiques ne signifie pas l'absence de concurrents « du bas ». Contrairement à la Tunisie ou à la Syrie, le régime égyptien joue toujours avec deux adversaires : un adversaire externe au PND et un interne. Ainsi, l'alliance du PND avec les élites sectorielles qui se font les porte-parole de la réforme est loin d'être acquise.

Lors des élections législatives de 2005, les Frères musulmans et les « candidats indépendants » ont été les principaux rivaux du régime sur le plan politique. Les deux se sont montrés très performants lors des élections. Les Frères musulmans pénètrent efficacement les sphères sociales que le régime tente de contrôler au moyen du PND et de la bureaucratie. À plusieurs titres, leurs structures d'organisation ressemblent à un État dans l'État, allant du contrôle des services sociaux à un large réseau d'entreprises privées<sup>598</sup>. Les « candidats indépendants » quant à eux, sont l'expression de la transformation économique durant les deux dernières décennies<sup>599</sup>. Même si ces hommes d'affaires ne sont pas à considérer comme des représentants de l'opposition « du bas », leur existence contribue à la recomposition du système monolithique.

La politique des conseils et comités peut être envisagée comme un instrument d'interaction entre le régime et ces deux groupes. Face aux Frères musulmans, la création de comités de réforme permet de doter le PND d'un contrôle sur la *polity* pour les concurrencer sur le terrain des politiques sociales. Avec les comités, le PND se présente non seulement comme modernisateur, mais également comme protecteur de l'État social. Surtout, la politique de comités trace les frontières de la participation des Frères musulmans au jeu politique. Dans une logique de « tolérance » de cette organisation politique interdite et d'un « dialogue » qui passe quasi exclusivement par des canaux sécuritaires, les représentants des Frères sont soigneusement exclus des comités et des commissions. Ils sont ainsi stigmatisés comme une « opposition destructive », ne participant pas à la définition des politiques publiques. Si l'État s'apprête souvent à mettre en œuvre leur politique<sup>600</sup>, aucune interaction directe n'a lieu avec ce groupe, sauf en

---

<sup>598</sup> Pour une illustration de la manière avec laquelle les Frères tendent à adopter les mêmes pratiques que le PND cf. VANNETZEL (Marie), « Ils nous ont déjà essayés ! Clientélisme et mobilisation électorale frériste en Égypte », *Politique Africaine*, n° 108, décembre 2007, p. 47-66.

<sup>599</sup> RUCCI (Raffaella), *Conjurer les risques du changement : La candidature indépendante liée au PND comme stratégie de survie du régime*, mémoire du Master « Politique comparée » sous la direction d'Eberhard Kienle, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, 2007.

<sup>600</sup> FERRIÉ (Jean-Noël), *L'Égypte entre démocratie et islamisme*, *op. cit.*

matière de politique internationale<sup>601</sup>.

Face au phénomène des candidats « indépendants », la politique de commissions est à envisager comme une multiplication des canaux d'interaction pour éviter une éventuelle scission du parti au pouvoir. Le phénomène des « indépendants » – principalement des hommes d'affaires – est à la fois le signe de transformations sociales et la preuve de l'existence de conflits internes au PND. C'est aussi l'expression d'un « pluralisme » à l'intérieur d'une formation politique qui ne le tolère pas à l'extérieur. Le PND est un parti « accueillant » qui atteint rapidement les limites de sa capacité d'intégration de différents projets politiques. Ainsi, il prévoit des valves : pour gérer le « conflit » avec les « indépendants », le parti met en place quelques mécanismes internes, comme le Secrétariat politique présidé par Gamal Moubarak et le Comité de coordination présidé par Safwat El-Sherif. Mais la gestion du conflit s'effectue également à travers des mécanismes externes : les élections en sont l'instrument par excellence, facilitant la sélection du personnel politique. Les conseils sont leur pendant dans les domaines de politiques publiques. Ils permettent la « confrontation » autour des programmes de modernisation sous la tutelle du PND.

Les trajectoires des « candidats indépendants » illustrent probablement le mieux les tendances d'une négociation monolithique des politiques publiques. Ces personnalités entrent en politique pour faire valoir leurs propres intérêts, qui diffèrent sur le plan économique et social des projets politiques des têtes de liste du PND. Contrairement au Maroc où cette nouvelle élite politique crée ses propres partis politiques, en Égypte les indépendants se positionnent seulement au moment des élections comme les concurrents du PND et hors du cadre partisan. D'une part, parce qu'ils ne sont pas présentés par le PND, et d'autre part parce qu'une adhésion à un autre parti ou la création d'un nouveau parti équivaldrait à un suicide politique. Après les élections, ils rejoignent automatiquement le PND pour avoir accès aux ressources du parti au gouvernement. Les élections sont ainsi un moyen de mise en concurrence d'un personnel politique qui se retrouve, dans le quotidien de la politique (entre deux élections), dans un bloc se présentant extérieurement comme monolithique.

### ***3. Le caractère exclusif***

Le système égyptien est exclusif non pas dans le sens où il n'admettrait pas de pluralisme au niveau de la représentation sociale, mais parce qu'il exclut toute fraction politique concurrente au

---

<sup>601</sup> On pense à la manifestation commune des dirigeants du PND et des Frères musulmans contre la guerre en Irak en 2003. KOHSTALL (Florian) et YERSIN LEGRAND (Sophie), *Chroniques politiques égyptiennes 2003*, Le Caire, Cedej, 2004.

sein de la *polity*. Contrairement à d'autres régimes comme la Tunisie, toutes les associations professionnelles et tous les syndicats ne sont pas complètement contrôlés par le régime. En revanche, ils ne sont pas autorisés à participer au processus de décisions. Ainsi la politique de réforme est exclusivement élaborée par le Président, son parti, le gouvernement et les entrepreneurs de la réforme qui y sont associés. À ce cercle s'ajoutent les organismes internationaux qui participent en partie à la formation de ces élites.

En Égypte, l'accès à l'agenda de la Banque mondiale est direct, alors même qu'il est réduit au cercle des réformateurs. La coopération avec la Banque s'effectue d'une façon silencieuse, fermée à tout débat social sur les universités. En effet, dans le système politique égyptien, l'accès des bailleurs de fonds est également réglé de façon exclusive. Contrairement au Maroc, où plusieurs acteurs font usage des ressources mises à disposition par la Banque, le régime égyptien tente de monopoliser ces ressources étrangères et d'en interdire l'accès à toute formation concurrente. Grâce aux limites structurelles de la coopération internationale, il y parvient avec succès.

### **Section 3. « Le plus haut » : la coopération internationale et les effets d'une négociation multiniveaux**

À plusieurs reprises, nous avons analysé le rôle de la Banque mondiale dans les processus de réforme. Cet organisme représente dans notre étude la communauté des bailleurs de fonds internationaux. Après s'être penché sur les interactions « domestiques » au sein des deux modèles de gestion des biens publics, il faut à présent examiner la place de la communauté internationale dans ces modèles.

L'élaboration des politiques publiques en contexte autoritaire ressemble à un processus multiniveaux qui se joue tant au niveau national qu'international. On ne peut pas penser la réforme dans les pays en développement sans prendre en considération les ressources externes allouées à ces processus, sans les recettes internationales et transnationales, élaborées par les organismes internationaux et diffusées lors des conférences internationales, et promues par les bureaux de coopération dans les pays en cause.

De la formation des entrepreneurs de la réforme (Égypte) à la mise sur agenda (Maroc), en passant par la sélection des projets (Égypte), la coopération internationale et plus particulièrement la Banque mondiale intervient directement à plusieurs moments dans le processus de prise de décision. Les liens qui s'établissent entre acteurs nationaux et représentants internationaux sont trop directs pour permettre d'envisager la Banque mondiale comme une entité à part. En outre, la

coopération s'effectue aujourd'hui à travers de nouveaux instruments : le transfert du savoir-faire, la formation des *stakeholders* et l'organisation des *workshops* ont succédé à une coopération promotrice de plans d'ajustement pour équilibrer les balances de paiements négociés directement avec les gouvernements. Ces instruments plus souples créent de nouvelles opportunités pour la société civile, mais également pour les gouvernants. Ils permettent de tisser des liens avec la communauté internationale, n'étant pas automatiquement rejetés comme des formes « d'interventions étrangères ».

Afin de généraliser nos observations sur le rôle de la coopération internationale, nous discuterons dans un premier temps de la manière dont les interventions de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds s'articulent avec les deux modèles de gestion de biens publics. Dans un deuxième temps, nous montrerons – en nous appuyons sur l'exemple de l'Initiative nationale de développement humain (INDH) – comment le modèle marocain peut produire des programmes de développement d'envergure, pendant que le modèle égyptien semble incapable de mettre en place de tels programmes.

### ***1. Aide au développement et contraintes du pluralisme limité***

L'impact des nouvelles formes de coopération sur la définition des politiques publiques est à évaluer en tenant compte des multiples aspects du transfert. Il faut distinguer les aspects qui concernent plus strictement la transformation des *policies* de ceux qui concernent celle des *politics*. En récapitulant les différents volets du transfert, on constate que la coopération est légèrement plus efficace là où elle touche aux *policies* : l'Égypte et le Maroc inscrivent leurs réformes des universités dans l'agenda international dans une volonté de création d'une société de savoir. Dans leurs déclarations, ils donnent la priorité à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. L'internationalisation de l'université s'effectue avec des instruments différents : le système LMD au Maroc et un système d'appel d'offres en Égypte. Mais malgré cette internationalisation concurrentielle, les deux pays usent des instruments internationaux sans grande réticence.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne l'acclimatation à la « bonne gouvernance », avec la création des commissions et l'introduction de « l'approche participative ». Sur ce plan, on remarque une utilisation très sélective des outils de la Banque mondiale, mais aussi et surtout une réactualisation des mécanismes d'exercices de pouvoir. L'analyse de la composition des commissions a souligné une très forte dynamique de traduction à l'œuvre dans les deux pays. Les recettes de la « bonne gouvernance » sont traduites de façon à ce que leur portée normative, à savoir l'éventuelle démocratisation des régimes, soit externalisée. Avec la création des

commissions et des comités, les régimes élargissent les possibilités de la participation, mais selon une logique de pluralisation qui leur est propre. En outre, ils se dirigent vers une élaboration plus « expertocratique » des politiques publiques. Mais cette rationalisation des processus de décision s'accompagne, dans le système des régimes autoritaires, d'une dépolitisation des conflits sociaux.

Comment peut-on qualifier ce faible impact sur les *politics* et ce « renversement de la démocratie » par les pays-clients dans un système de négociation multiniveaux ? S'agit-il simplement des effets d'une coopération qui néglige les contextes nationaux des pays qu'elle-même souhaite réformer ? La Banque mondiale n'est-elle pas suffisamment attentive aux acteurs sociaux quand elle promeut son agenda de développement ? La « démocratisation » relève-t-elle uniquement du « simple langage » (*cheap talk*), d'un objectif secondaire, finalement subordonné à d'autres intérêts comme la stabilité de la région et la promotion des réformes de marché ? Certainement, ces facteurs sont à prendre en considération, mais ils n'expliquent pas les faibles résultats de la coopération en termes de démocratisation. Les formes de coopération de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds sont largement déterminées par les configurations internes des pays. En effet la coopération internationale est contrainte par le pluralisme limité et les modèles de gestion observables dans chaque pays. Quand la Banque exige une « pluralisation du processus politique », celle-ci s'effectue selon les paramètres existants, avec les interlocuteurs existants.

Ainsi, dans le cas de l'Égypte, la Banque mondiale s'est contentée de la promotion de « l'approche participative » par l'association des universitaires et de quelques représentants du secteur privé au processus d'élaboration de programmes. Elle ne s'est pas interrogée sur la participation des partis politiques de l'opposition, des ONG, ou encore des *stakeholders* universitaires « du bas », à savoir les enseignants et les étudiants. Par conséquent, la Banque a favorisé la stratégie du PND consistant à rallier les élites sectorielles à ces institutions. Plus loin dans le processus de réforme, la Banque s'est arrangée avec le gouvernement sur les priorités du programme HEED. Pour éviter une éventuelle résistance à cette réforme, elle a préféré écarter les enjeux sensibles de la réforme. Elle a laissé la responsabilité des dossiers de l'ajustement des salaires des professeurs ou de la réforme du système d'admission au gouvernement égyptien. En outre, l'installation du *Project Management Unit* et de ses différents comités au sein du ministère de l'Enseignement supérieur a alourdi le poids de l'administration étatique, sans la réformer. Cette instance s'est avérée peu utile pour encourager la participation des différents acteurs sociaux au sein de l'université dans la mise en oeuvre de la réforme.

Au Maroc, l'intervention de la Banque a produit des résultats tout à fait différents. La traduction de « l'approche participative » est passée par le Palais, qui l'a transformé en une



pluralisation du champ partisan. Le Palais s'est approprié le discours sur la « bonne gouvernance » pour procéder à un réajustement du processus politique sous tutelle royale. Il a « invité » les partis du Mouvement national à une gestion consensuelle du dossier de l'enseignement avec les partis proches du Palais et des représentants de la société civile.

Ainsi, dans les deux cas, cette négociation multiniveaux, bien que productrice de changements dans la politique éducative, contribue finalement à la reproduction de modèles de gestion autoritaire tels que nous les avons observés<sup>602</sup>.

La reproduction d'une configuration propre au régime en place n'est pas un effet réservé à la coopération entre les gouvernements et la Banque mondiale. Cette dernière est certainement un cas spécifique parmi les différents bailleurs de fonds internationaux, du fait que son intervention se concentre davantage sur les négociations avec les gouvernements. Il n'en reste pas moins que la coopération des bailleurs de fonds, davantage axée sur les acteurs sociaux, est également contrainte par cette configuration nationale. À titre d'exemple, on peut mentionner la politique des fondations allemandes qui souscrit aussi pleinement à cet agenda de la démocratisation et se montre particulièrement sensible à la recherche de nouveaux promoteurs du changement.

Au Maroc, les fondations disposent d'un grand réseau de partis politiques, de syndicats et d'associations civiles, avec lesquels ils montent des colloques, organisent des formations et des concertations entre différentes organisations syndicales. Leur politique de coopération est ainsi clairement inscrite dans ce système de pluralisme étendu. Leurs bureaux de coopération figurent même comme des acteurs parmi d'autres dans le paysage politique marocain.

En Égypte, c'est le cas contraire. La coopération avec les partis politiques de l'opposition et les syndicats est soit impossible – car désapprouvée par le régime – soit considérée comme peu pertinente par les dirigeants mêmes des fondations. Ainsi, elle s'effectue davantage avec les centres de recherche des universités, quelques associations et des institutions plus ou moins liées à la pyramide du pouvoir. Il n'est pas exclu que cette coopération touche des acteurs émergents et indépendants. Toutefois, en Égypte, tout l'intérêt de la coopération se concentre sur les élites

---

<sup>602</sup> À l'égard de l'engagement de la Banque mondiale, il convient de souligner que cet effet est à considérer avant tout comme un effet non voulu de la coopération internationale. Il ne sert ni à la poursuite d'une plus grande transparence, ni à une plus grande efficacité dans la mise en oeuvre des programmes. Le fait que la Banque mondiale considère les commissions en Égypte et au Maroc comme des exemples probants d'une « bonne gouvernance » s'explique uniquement par le fait que cet organisme inscrit son engagement dans une coopération sur la longue durée. Comme la plupart de bailleurs de fonds, elle défend un gradualisme de réforme, peu propice à la démocratisation. Il n'en reste que moins que cet organisme n'est pas en mesure de contrôler les effets de recomposition de la politique de réforme. Le fait que le PND se soit approprié le programme pour se doter d'une légitimité sociale et le fait que cette appropriation ait lieu au moment où ce parti prépare la succession, est un facteur qui « échappe » aux agents de la Banque.

libérales, qui ne disposent pas d'un véritable enracinement organisationnel. Ainsi les fondations se plient au fonctionnement de ce pluralisme extrêmement restreint mis en place par le régime. La coopération contribue à la formation des élites sectorielles qui – tôt ou tard – intègrent les cercles de pouvoirs.

En somme, les formes de coopération plus souples ne sont guère en mesure de briser les formes de pluralismes limités forgées dans les pays-clients sur le long terme. Outre les millions de dollars attribués à des projets conçus à court terme, la coopération participe à la réactualisation des traits autoritaires des régimes politiques et à la stabilisation des différents « modèles de gestion des biens publics » esquissés auparavant. Autrement dit, « le plus haut », à savoir la coopération internationale et son impact sur la définition des politiques publiques, est également déterminé par le modèle pluraliste intégratif ou le modèle monolithique exclusif de la gestion des réformes au Maroc et en Égypte.

Toutefois, cette analyse en termes de réactualisation autoritaire n'épuise pas entièrement le sujet. Au-delà des effets de dépolitisation et de dépluralisation, la négociation multiniveaux des réformes sociales avec les bailleurs de fonds contribue à une transformation de la régulation sociale dans les régimes autoritaires. Sous la contrainte de la coopération internationale, on observe une évolution vers des formes de régulation plus souples et plus étendues. Quand les organismes de la coopération internationale insistent sur l'importance des acteurs sociaux dans la définition des politiques publiques, ce plaidoyer au nom de la démocratie et du libéralisme participe paradoxalement à l'extension « d'un État en action ». Avec le concours des bailleurs de fonds internationaux, le Maroc de la post-alternance en particulier s'est livré à la mise en place d'une action sociale et autoritaire étendue. L'Initiative nationale de développement humain (INDH) est emblématique d'une rationalisation de l'action publique au nom de laquelle se côtoient politique d'expert, participation et aménagement du territoire. C'est aussi, dans une certaine mesure, l'accomplissement de ce que nous avons décrit comme la politique de commissions.

En Égypte, aucun équivalent n'existe pour le moment. Les différents aménagements politiques du début des années 2000, surtout l'installation du Secrétariat politique au sein du PND, s'opèrent également sous le signe d'une transformation de l'action publique et d'un renforcement des liens avec la communauté internationale. Il n'en reste pas moins que l'action publique mise en avant par ce secrétariat est davantage improvisée, peu systématisée et axée sur des mesures de réforme économique.

Avec un retour sur un des grands projets de développement au Maroc et les orientations en matière de développement du Secrétariat politique en Égypte, nous souhaitons illustrer comment

s'articule coopération internationale et orientation des politiques publiques. Les modèles de gestions des biens publics ont un impact sur la coopération internationale, notamment dans le choix des interlocuteurs légitimes de ces derniers. En outre, cette configuration d'interactions spécifiques avec le « plus haut » dans différents contextes nationaux a un impact sur les orientations de développement et la nature des projets mise en œuvre.

## ***2. Maroc : une extension par le social***

En mai 2005, le roi Mohammed VI a annoncé le lancement de l'Initiative nationale de développement humain (INDH). Ce programme de développement a pour but de lutter contre l'exclusion sociale, de réduire la pauvreté et la précarité. Il est probablement le plus vaste programme de coopération entre l'État marocain et les bailleurs de fonds internationaux mis en place depuis l'Indépendance.

L'INDH se réfère directement aux normes internationales dans la mesure où elle vise pleinement l'intégration des indicateurs de développement humain du PNUD dans l'action sociale de l'État. Selon son site web,

*« L'INDH permet d'instaurer une dynamique en faveur du développement humain, cohérente avec les objectifs du millenium, ayant pour valeur :*

- Le respect de la dignité de l'Homme*
- La protection des droits de la femme et de l'enfant*
- L'ancrage de la confiance des citoyens en l'avenir*
- L'implication et l'intégration de tous les citoyens dans le circuit économique. »<sup>603</sup>*

Malgré une présentation sophistiquée du programme, les actions concrètes sont difficiles à identifier. L'INDH concerne davantage la mise en œuvre d'une certaine méthodologie de travail, une forme de gouvernance ni tout à fait autoritaire, ni tout à fait démocratique. Elle fait figure d'instrument de mise en convergence des actions de trois acteurs principaux : l'État, les collectivités locales et les ONG.

Le rôle de « l'État » est ici primordial puisqu'il se présente de nouveau comme le principal promoteur du développement social. L'INDH est pilotée par le ministère de l'Intérieur, dirigé

---

<sup>603</sup> Cf. le site web de l'INDH : [http://www.indh.ma/fr/programme\\_2006-2010.asp](http://www.indh.ma/fr/programme_2006-2010.asp), dernier accès : 10 décembre 2008.

depuis février 2006 par Chabik Benmoussa, ancien membre de la Cosef, que nous avons déjà mentionné. Pour doter l'Initiative d'une gestion autonome, un Observatoire national de développement humain (ONDH) est créé, présidé par Benmokhtar Benabdellah, le président de l'université privée *Al-Akhwayn*. Ainsi la conduite de ce programme, annoncé par le roi lui-même, est confié aux hommes les plus proches du pouvoir : d'un côté un technocrate qui a été à la tête de grandes entreprises marocaines, d'autre part le président de la première université privée du Maroc, dont le conseil d'administration se compose principalement des membre du cabinet royal.

L'INDH participe à cette inflation d'instances décisionnelles, décrite par la « politique de commissions ». Elle est administrée par plusieurs comités : deux comités centraux présidés par le Premier ministre, dont l'un regroupe les différents membres du gouvernement et les organismes publics, de l'autre différents ministères et les départements concernés par l'INDH (Intérieur, Finances, Développement social et Développement rural). Les comités régionaux sont présidés par le *wali* de la région et comprennent les gouverneurs de provinces et préfectures, les présidents de Conseils régionaux, les « services déconcentrés » et les représentants du tissu associatif, du secteur du microcrédit, de l'université et du secteur privé. La « société civile » est également représentée aux niveaux provincial et régional, mais ses représentants sont toujours désignés par les gouverneurs.

C'est « par le haut » que l'INDH met en œuvre une « démarche déconcentrée » visant à valoriser « la participation, la planification stratégique, le partenariat et enfin, la bonne gouvernance ». Comme le note M. Catusse, cette initiative est un moyen de coordonner l'action d'un tissu associatif existant. Elle est aussi la prolongation institutionnelle de quelques ministères créés précisément pour afficher l'objectif de lutte contre la pauvreté<sup>604</sup>. L'INDH souhaite attribuer une importance accrue aux collectivités locales mais les principaux interlocuteurs à ce niveau sont les *wali*, gouverneurs des régions, directement nommés par le roi. Si le Palais a opté jusqu'alors pour une neutralisation des requêtes de la société civile en mettant en place des structures propres à intervenir auprès de différents secteurs de la population, il favorise avec l'INDH un partenariat direct avec les ONG et une contractualisation de l'intervention sociale.

Dans le cadre de cette contractualisation, on observe aussi une réorientation des modes caritatifs d'intervention – dont la fondation Mohammed V pour la solidarité et la fondation Hassan II pour le développement économique et social ont été les deux institutions phares – vers des modes généraux d'intervention. L'INDH exprime le souhait d'intégrer les populations jusqu'alors marginalisées à la dynamique de développement.

---

<sup>604</sup> CATUSSE (Myriam), « L'action publique face aux 'débordements' du social au Maroc. Décharge et métamorphoses d'un 'État social' ? », *art.cit.*

Lors de son discours d'intronisation, Mohammed VI avait mentionné l'intégrité territoriale du pays et « le social » comme faisant partie des principales orientations de son règne<sup>605</sup>. Depuis il n'a cessé de se rendre dans les régions du Nord du Maroc que son père avait soigneusement évitées. L'INDH apparaît ainsi comme la concrétisation d'une politique d'intégration du territoire par le social. Tournée vers les régions les plus pauvres, elle vise principalement l'extension des infrastructures et souhaite diminuer l'écart entre « le Maroc utile » et « le Maroc inutile ». Un des programmes en voie de concrétisation, nommé « ville sans bidonvilles », a pour objectif de délocaliser les populations des bidonvilles pour des habitats nouvellement construits, éradiquant ainsi les faubourgs de ce « Maroc inutile ».

Du programme « villes sans bidonvilles » à la distribution des microcrédits, aucune des mesures intégrées dans l'Initiative de développement humain n'est véritablement nouvelle, à l'exception de cette démarche contractuelle qui met les constructeurs de logements, les opérateurs de microcrédits, la société civile et la population locale sous la tutelle de l'État. Dans cette perspective nous pouvons juger cette Initiative à la fois comme une rationalisation de l'action publique et l'extension du contrôle du régime sur les différents intervenants en la matière.

Par rapport à notre esquisse d'un modèle pluraliste intégratif, les formes d'intervention de l'INDH contredisent nos hypothèses sur l'importance des partis politiques et le tissu partisan dans la définition des politiques publiques. Cette Initiative est avant tout un instrument qui donne aux collectivités locales et à la « société civile » un rôle d'interlocuteur légitime. La place des élus – aux niveaux central, régional et local – est relativement faible. Toutefois, l'INDH se situe dans la prolongation de cette division de travail entre le Palais et les partis du Mouvement national telle que le roi Hassan II l'avait initiée avec le « gouvernement d'alternance » et la création de la Cosef. Durant les préparatifs de l'INDH, les ministères participant à la mise en œuvre de ce programme ont été contrôlés par les partis du Mouvement national, ceci produisant une sorte de « gouvernance intergouvernementale » entre les agents du ministère de l'Intérieur – contrôlé par le technocrate C. Benmoussa – et les agents des ministères contrôlés par l'ancienne opposition. L'arrivée d'Abbas El Fassi (Istiqlal) à la tête du gouvernement de 2007 – qui se compose quasi uniquement de technocrates et de ministres appartenant aux partis du Palais – met probablement un terme à cette division de travail.

À l'égard des autres traits du modèle marocain de gestion des biens publics, mais surtout à l'égard de cette transformation de l'action publique sous les contraintes de la coopération

---

<sup>605</sup> ROYAUME DU MAROC, « Discours du Trône de Sa Majesté le Roi Mohammed VI (30 juillet 1999) », disponible sur : <http://www.maroc.ma/NR/exeres/E27E83A7-4EC5-4DDF-90E9-21FD53362247>, dernier accès: 10 décembre 2008.

internationale, soulignons le rôle des experts dans l'élaboration de cette Initiative, L'INDH a attribué une place majeure aux universitaires et enseignants chercheurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes. Elle s'appuie sur le rapport « 50 ans de développement humain : perspectives 2025 » écrit à l'occasion du cinquantenaire de l'Indépendance du pays. L'élaboration de ce rapport qui se compose d'un rapport général, de dix rapports thématiques et de quatre rapports transversaux, a mobilisé une partie importante des enseignants-chercheurs les plus en vue du royaume. Sous la direction d'A. M. Belfkih, le conseiller du roi qui a dirigé les travaux de la Cosef, presque une centaine de chercheurs ont été appelés à établir des rapports sur les acquis en termes de développement humain depuis l'Indépendance. Le royaume a fait l'objet d'une vaste opération de *mapping*, d'une « mise en visibilité » des quartiers et des populations précaires. L'INDH tente ainsi de rallier les experts de l'université à la politique du régime et de les valoriser dans la définition des politiques publiques, au détriment des partis politiques. En ce sens on peut aussi parler d'institutionnalisation d'une politique d'expertise.

À cette politique de mise en réseau avec les « experts nationaux » se juxtapose la coopération avec les bailleurs de fonds. En première place figure la Banque mondiale, qui a offert à l'INDH dès septembre 2005 une assistance technique et financière. Le PNUD dont les indicateurs de développement humain servent de référence pour ce vaste chantier social se situe en deuxième lieu. Mais les différents bureaux de la coopération bilatérale (*Japan International Cooperation Agency*, la Coopération espagnole, le Fonds saoudien pour le développement, le gouvernement chinois, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* allemande), et multilatérale (l'Union européenne et le Fonds arabe de développement économique et social) comptent également parmi les partenaires.

Dans le Maroc de la post-alternance, l'INDH est le programme fédérateur par excellence pour la communauté des bailleurs de fonds. Le régime marocain a réussi à mettre en place une stratégie globale à laquelle ces différents bailleurs – souvent à la recherche d'une complémentarité de leurs actions – peuvent adhérer. La décision prise par la *Millennium Challenge Cooperation* (MCC) de signer en 2005 un accord avec le Maroc pour un don à hauteur de 697,5 millions de dollars, montre à quel point les bailleurs de fonds apprécient l'INDH. La MCC, créée par l'administration Bush après les attentats du 11 Septembre, soutient uniquement les pays démocratiques. Le Maroc est le premier pays du monde arabe à en profiter.

Comme nous l'avons dit en introduction, le Maroc est souvent considéré comme un « modèle de réforme », réforme qui a pour objectif sous-entendu la démocratisation pour la communauté internationale. L'INDH, par son action sociale, semble servir de substitut à la démocratisation pour justifier le financement des bailleurs de fonds internationaux. Ainsi, l'INDH est l'illustration d'une réorientation de l'action publique au Maroc sous le signe d'une négociation multiniveaux

des politiques sociales. Elle opère une contractualisation entre l'État central, les collectivités locales et les ONG, tout en plaçant ces acteurs dans des positions stratégiques, qui dépendent directement du Palais. L'allocation des moyens financiers – provenant en grande partie des bailleurs de fonds étrangers – s'accompagne d'une responsabilisation des collectivités locales, des ONG et en dernier ressort de la population concernée. Le social devient dans ce cas un moyen d'élargir le contrôle de l'État ou – plus précisément – d'étendre l'emprise du régime à la périphérie. Nourrie par des réflexions d'experts et un processus de mise en visibilité des problèmes sociaux, l'INDH est une véritable politique d'intégration du territoire et de ses populations avec le concours de la coopération internationale.

### ***3. Égypte : la priorité à l'économie***

En Égypte, il n'y a pas de programme d'envergure comparable qui soit à l'œuvre à l'aube du nouveau millénaire. Si plusieurs réformes sont également inscrites dans les objectifs du millénaire définis par les organismes internationaux, la direction que prend le pays en termes de développement est plus difficile à déterminer. On observe davantage une action politique composée de mesures d'ajustement que la mise en route d'une stratégie de réforme globale.

L'Égypte connaît un « gouvernement d'experts » depuis longtemps, et probablement davantage qu'au Maroc. Les bailleurs de fonds investissent au sein de l'administration, mais cette coopération s'opère de façon opaque, sans s'accompagner d'une large médiatisation. La faible médiatisation de la mise en œuvre des programmes de développement avec les bailleurs de fonds tient à son tour à cette configuration interne, ce modèle monolithique exclusif, peu propice à « jongler avec les contraintes de la coopération internationale ».

Dans *Dreamlands : The Neoliberalism of your Desires*, Timothy Mitchell décrit les effets pervers générés par le programme d'ajustement structurel. En Égypte, le PAS a entraîné un *Building Boom*, au lieu de contribuer à un *Export Boom*. Les terres fertiles, considérées par toutes les agences de développement comme une ressource rare, ont été consacrées à la construction de cités sécurisées. L'eau du Nil est détournée dans les nouvelles villes et des terrains de golf construits dans les alentours désertiques du Caire<sup>606</sup>.

Le Secrétariat politique sous la direction de Gamal Moubarak incarne cette orientation de développement et vise à la poursuivre. Depuis l'installation du gouvernement Ahmed Nazif en

---

<sup>606</sup> MITCHELL (Timothy), « The Neoliberalism of Your Desires », *Middle East Report (MERIP)*, n° 210, Spring 1999, disponible sur : <http://www.merip.org/mer/mer210/mer210.html>, dernier accès : 10 décembre 2008.

2004, dont l'équipe se compose de plusieurs proches du fils du Président, la politique de réforme a pris un nouvel élan. Les mesures de ce nouveau gouvernement répondent en premier lieu aux demandes de la nouvelle classe moyenne. L'une des premières réformes adoptées a été la simplification des procédures douanières. Les tarifs pour l'importation des produits de luxe ont été considérablement réduits. En ce qui concerne l'importation des voitures, les tarifs sont passés de 104 % à 40 %, l'objectif étant une revitalisation de la consommation. Simultanément, la politique de subvention des produits de première nécessité – poursuivie jusqu'en 2004 par le gouvernement d'Atef Ebeid pour faire face à l'inflation – a été mise en question. En automne 2004 le prix du carburant a connu une augmentation de 50 % et celui du mètre cube d'eau une augmentation de 100 %<sup>607</sup>.

Avec l'installation du « gouvernement Gamal »<sup>608</sup>, dirigé par A. Nazif, la reprise du processus de privatisation est le changement de paradigme le plus visible. De juillet 2004 jusqu'à la fin de l'année 2006, cinquante projets de privatisation ont été réalisés avec un montant de dépenses de l'ordre de 5,3 milliards de dollars. Pour la première fois, les projets ont concerné des secteurs stratégiques comme celui des matières premières, des télécommunications et des banques. Cette politique a eu des effets considérables pour la croissance du PIB et l'augmentation des flux d'investissement étranger. Elle découle de l'introduction des recettes économiques conformes aux principes de marché mais non pas d'une compétition. Des instances nouvellement créées pour la supervision de la compétition, comme l'*Egyptian Competition Authority*, ont un statut purement consultatif et n'ont pas de mainmise sur les secteurs considérés stratégiques comme la télécommunication<sup>609</sup>.

Les mesures sociales qui accompagnent ces réformes sont quasiment absentes. Les salaires des fonctionnaires ont été augmentés de manière sporadique et sélective avant les élections présidentielles de 2005. La politique de subvention, où figure en priorité celle de l'énergie, profite principalement aux ménages aisés et à 80 % aux entreprises. Les politiques appliquées au secteur de l'enseignement et à celui de la santé relèvent de cette « privatisation sous contrôle » dont nous avons tenté de définir les termes dans le premier chapitre<sup>610</sup>.

---

<sup>607</sup> KOHSTALL (Florian), « Entre pressions et contraintes, préférences et détournements : l'action gouvernementale égyptienne en 2004 », *art.cit.*

<sup>608</sup> HASSABO (Chaymaa), « Gamal Moubarak au centre du pouvoir : Une succession achevée ?, in KOHSTALL (F.) (coord.), *L'Égypte dans l'année. Chronique politique 2004*, Le Caire, Cedej, 2005, p. 9-24.

<sup>609</sup> DEMMELHUBER (Thomas) et ROLL (Stefan), « Herrschaftssicherung in Ägypten », *art. cit.*

<sup>610</sup> Sur la réforme du système de santé cf. FINTZ (Matthieu), « A Reform for the Poor without them ? The Fate of the Egyptian Health Reform Program in 2005 », in KOHSTALL (F.) (dir.), *L'Égypte dans l'année 2005*, Le Caire, Cedej, p. 227-256.



La construction des universités et des hôpitaux privés, bien que critiquée dans le discours politique, est l'expression d'une orientation de développement qui s'opère en faveur de ce que L. Binder a appelé le *second strata*<sup>611</sup>, colonne vertébrale d'un régime en manque d'interlocuteurs légitimes. Ainsi, la voie de développement engagée est également le reflet de cette configuration de pluralisme limité, de ce modèle monolithique intégratif. La politique de développement en Égypte est définie par le parti qui prétend à l'hégémonie. Elle vise principalement les classes moyennes, composées par les professions libérales et les militaires retraités.

Il serait certainement arbitraire d'opposer la politique sociale du Maroc, qui se manifeste avec la mise en œuvre de l'INDH, à la politique d'orientation « économique » du gouvernement A. Nazif. Les mesures de cette dernière sont souvent de courte durée, rapidement « remplacées » par d'autres mesures conjoncturelles. Après les réformes économiques de l'automne 2004, l'agenda politique a été de nouveau dominé par des réformes politiques depuis l'annonce de l'amendement constitutionnel par le Président en février 2005. Soulignons enfin que le Maroc connaît également une politique de libéralisation économique<sup>612</sup>.

La comparaison de la politique de l'INDH au Maroc avec la politique du gouvernement A. Nazif nous permet toutefois d'observer comment les modèles de gestion autoritaire des biens publics déterminent les voies de développement engagées avec les organismes internationaux. La politique de l'INDH est au moins en partie une prolongation de l'interaction entre le régime et les partis du Mouvement national. Ceux-ci ont fait du social l'une de leur priorité et l'un de leurs principaux traits de distinction avec les gouvernements technocratiques qui ont précédé « l'alternance ». La politique sociale connaît par ailleurs un renouveau sous le signe de la « coopération » du régime avec la « société civile » et les « islamistes modérés ». En somme, l'INDH n'aurait probablement pas eu lieu sans l'intégration des partis du Mouvement national et du PJD dans les institutions.

En Égypte, la priorité accordée à l'économie est aussi une politique au service de l'intégration d'une nouvelle classe moyenne. Les représentants de cette classe sont la principale cible du PND dans sa politique d'intégration mise en œuvre avec la création des comités et des conseils. Cette politique s'engage principalement dans la création des enclaves de développement pour ce *second strata*, qu'il s'agisse des universités privées, des colonies de vacances ou des cités fermées. L'absence d'un programme de développement global en forme d'INDH s'explique par contre

---

<sup>611</sup> BINDER (Leonard), *In a Moment of Enthusiasm: Political Power and the Second Stratum*, Chicago, The University of Chicago Press, 1978. Cf. la discussion dans l'introduction de : ANSARI (Hamied), *Egypt: the Stalled Society*, Albany, SUNY Press, 1986.

<sup>612</sup> CATUSSE (Myriam), *Le temps des entrepreneurs. Politique et transformation du capitalisme au Maroc*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2008.

aussi par une configuration politique qui tente d'exclure les organisations politiques concurrentes, en premier lieu les Frères musulmans, du processus de décision. Si l'on écarte la question consistant à se demander si l'intégration des Frères musulmans favoriserait une démocratisation du régime Moubarak et des Frères eux-mêmes<sup>613</sup>, force est de reconnaître que l'exclusion constante de cette organisation de la négociation des politiques publiques détermine largement le contenu de ces mêmes politiques.

Contrainte par la configuration interne, la négociation multiniveaux des politiques publiques avec les bailleurs de fonds peut générer des résultats différents. Les recettes importées peuvent se manifester aussi bien dans une politique sociale que dans une politique dont la priorité est l'économie. Le canon de ces recettes est suffisamment complet pour servir à des orientations apparemment opposées.

#### **Section 4. Les limites d'une classification entre république et monarchie**

Ayant élaboré deux modèles d'une gestion autoritaire des biens publics et détaillé les effets de la négociation multiniveaux, il nous reste à mettre en perspective nos propos en questionnant la validité de la classification entre régimes politiques monarchique et républicain. D'un point de vue analytique, la distinction entre différents modèles de gestion des biens publics nous semble plus adaptée pour étudier l'élaboration des politiques publiques en contexte autoritaire. Une classification qui s'attache aux formes des régimes se révèle peu pertinente pour comprendre les dynamiques du jeu politique et les luttes qui accompagnent l'allocation des biens publics sous les contraintes de la coopération internationale.

La classification entre république et monarchie se fonde en effet sur une conception de l'État monolithique comme principal gestionnaire de l'action publique. Elle néglige l'interaction entre différents acteurs dans la définition des réformes. En outre, cette distinction, souvent étudiée et démystifiée<sup>614</sup>, reste centrée sur la vision des États importés<sup>615</sup> ou sur celle de la greffe des

---

<sup>613</sup> Sur ce débat: ACLIMANDOS (Tewfik), « Les frères musulmans égyptiens : Pour une critique des vœux pieux » *Politique Africaine*, n° 108, décembre 2007, p. 25-47 (surtout la note de bas de page n° 3, p. 27).

<sup>614</sup> ANDERSON (Lisa) « Absolutism and the Resilience of Monarchy in the Middle East », *art. cit.* L. Anderson critique dans son article l'hypothèse que la persistance du régime monarchique s'explique par une plus grande adéquation de ce modèle de gouvernement avec des valeurs d'ordre traditionnel et religieux. Elle démontre la grande flexibilité de ce modèle à s'adapter à un contexte social en changement.

<sup>615</sup> BADIE (Bertrand), *L'État importé : L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

institutions<sup>616</sup> dans les pays en développement sortis de l'emprise coloniale. Elle ne rend pas compte du fait que plus que cinquante ans après leurs Indépendances, les régimes politiques de la région possèdent des héritages institutionnels propres qui se sont progressivement stabilisés.

Distinguer les variantes de l'autoritarisme nous paraît ainsi plus pertinent pour deux raisons. Premièrement, les différents modèles de gestion des biens publics rendent compte des transactions entre « le haut » et « le bas » qui se jouent dans la fabrication des politiques publiques. Deuxièmement, les modèles intègrent les interactions des gouvernants et des acteurs sociaux avec les organismes internationaux, « le plus haut » de la définition des politiques publiques. Par conséquent, ils tiennent compte d'une acclimatation aux normes internationales dans le cadre d'une négociation multiniveaux.

### ***1. Une conception monolithique de l'État***

Comme nous l'avons évoqué en introduction, les études en termes d'économie politique sur le monde arabe et musulman ont longtemps procédé à une classification des régimes en types monarchique et républicain. Cette classification des régimes a parfois conduit à des résultats paradoxaux. Ainsi les républiques ont été dans un premier temps considérées comme des régimes mieux adaptés pour faire face au défi du développement économique et social. Depuis les années 1980, cette tendance s'est toutefois inversée. À l'heure de la mondialisation, les monarchies seraient mieux pourvus en termes de légitimité pour faire face aux réformes de marché<sup>617</sup>.

Nos observations empiriques sur la politique de développement au Maroc et en Égypte confirment en partie ce point de vue. Le Maroc semble aujourd'hui davantage en position de mener des réformes globales et d'étendre ses formes de régulation sociale sur tout le territoire. En Égypte, les réformes économiques et sociales restent fragmentaires. On observe des ajustements visant à renforcer le centre du pouvoir sans l'élaboration d'une stratégie de développement. Imputer ces contrastes au caractère monarchique ou républicain des deux régimes serait pourtant arbitraire. Les différentes trajectoires de développement sont moins dues aux formes de régimes qu'aux contraintes posées par les configurations du pluralisme limité.

La distinction entre différentes formes de régimes pour expliquer les trajectoires de développement économique et social repose en effet sur une vision monolithique de l'État. Les stratégies de développement sont envisagées comme étant en lien direct avec différentes

---

<sup>616</sup> BAYART (Jean François) (dir.), *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.

<sup>617</sup> HENRY (Clement) et SPRINGBORG (Robert), *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, *op. cit.*

conceptions de légitimité du chef de l'État. Qu'elle se réfère aux catégories de « république socialiste » ou de « monarchie libérale », la classification s'est toujours établie sur le critère du projet de développement proposé par le chef de l'État et l'élite gouvernante. A. Richards et J. Waterbury ont intitulé leur chapitre sur la classification des régimes d'une manière sibylline « *Political Regimes : As they are and as they view themselves* »<sup>618</sup> (« les régimes politiques : tels qu'ils sont et tels qu'ils se perçoivent eux-mêmes »). Ainsi, ils ont intégré dans leur analyse la façon dont ces régimes se présentent.

Si les différents registres de légitimité ne doivent pas être négligés, il n'en reste pas moins qu'il est nécessaire de les resituer dans leur contexte spatial et temporel. Il convient également de procéder à une déconstruction de la légitimité revendiquée, et des actions concrètes dans lesquelles cette légitimité se traduit.

Au lendemain des Indépendances, les monarques ont largement invoqué leur légitimité traditionnelle. En revanche, les militaires qui ont bâti les « républiques socialistes » ont construit leur légitimité sur des pactes sociaux : ils ont ainsi fait, par exemple, de l'égalité des chances et de l'accès à l'enseignement une de leurs priorités. Toutefois, au cours des décennies, on observe un certain rapprochement entre les deux types de régimes dans la mise en œuvre des politiques sociale et économique. Les contrastes se sont effacés au fur et à mesure que d'autres facteurs, de la contraction des ressources aux luttes politiques, ont pris le relais d'une traduction relativement directe de leur légitimité en action publique. La politique des pactes sociaux a certainement été une invention des républiques, notamment de l'Égypte, cependant, dans les faits, elle était également adoptée par la monarchie chérifienne, sans que cette dernière en ait véritablement fait un moyen de légitimation.

Les observations sur l'évolution des politiques universitaires illustrent que l'Égypte n'était pas seule à opter pour une démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur. Ce dernier principe figurait également dans le projet de politique éducative adopté par le Maroc après l'Indépendance. Plus tardivement qu'en Égypte, cette généralisation de l'accès à l'enseignement supérieur s'est manifestée dans les années 1980 par une massification des universités. Les deux pays ont été également confrontés à l'échec de ce modèle en raison de la restriction des ressources survenue après la crise pétrolière. Quand on analyse les discours qui font état de la crise universitaire dans les années 1990, on constate que la république égyptienne et la monarchie marocaine ont longtemps suivi des trajectoires de développement semblables, bien que la république ait fait du développement social une de ces promesses principales et que la monarchie se soit

---

<sup>618</sup> RICHARDS (Alan) et WATERBURY (John), *A Political Economy of the Middle East: State, Class and Economic Development*, *op. cit.*

principalement construite sur une division du territoire entre « Maroc utile » et « Maroc inutile ».

Les politiques qui découlent d'un certain type de légitimité ont ainsi un caractère conjoncturel. Nos analyses sur l'orientation du développement vers le social, au Maroc, et la priorité donnée à l'économie en Égypte illustrent là encore comment les trajectoires de développement peuvent prendre des virages différents dans un même régime politique, d'un moment à l'autre. À l'heure de l'internationalisation des politiques publiques, les projets de développement sont moins déterminés par la légitimité revendiquée par le chef de l'État que par les jeux d'interaction avec les acteurs sociaux et les organismes internationaux.

Par conséquent, l'analyse de la politique de réforme doit prendre en considération ces pratiques d'interaction au lieu de s'arc-bouter sur une vision monolithique de l'État et sur un certain type de légitimité revendiqué par son chef. Les politiques de développement mises en œuvre découlent davantage d'un certain type de gouvernance autoritaire que des registres de légitimation traditionnels ou modernes. De l'identification du problème à sa « solution » en passant par les processus de mise sur agenda, l'interaction des acteurs est au centre de la définition des politiques publiques en régime démocratique *et* autoritaire.

## ***2. Des régimes politiques stabilisés***

La classification entre république et monarchie trouve également ses origines dans la vision des États importés et de la greffe des institutions dans les sociétés post-coloniales. Outre la difficulté que pose l'identification des origines d'une telle greffe<sup>619</sup>, il nous semble plus adapté d'analyser les régimes autoritaires, cinquante ans après leur Indépendance, comme des régimes stabilisés.

Comme cela a déjà été dit, les républiques dans le monde arabe se sont inspirées du modèle turc. En outre, les différentes formes étatiques se sont construites sur les modèles des anciennes puissances coloniales ou – comme l'illustrent l'Égypte et le Maroc – en opposition avec eux. Après la colonisation par la Grande-Bretagne et le renversement du roi Farouk par le coup d'État de 1952, le mouvement des Officiers libres sous la direction de Gamal Abdel Nasser a proclamé la République. Au Maroc, colonisé par la République française, le maréchal Lyautey a lui-même préféré instaurer la monarchie, à cause de son opposition à l'encontre du modèle républicain. En tout état de cause, le choix d'un modèle en phase ou en opposition avec celui de la puissance

---

<sup>619</sup> L'analyse en termes de *policy transfer* a aussi illustré comment il est difficile d'identifier clairement exportateurs et importateurs des différentes recettes internationales à un moment où ces recettes sont échangées à une échelle internationale.

coloniale n'a pas empêché les présidents et les rois de s'appuyer sur un nombre de recettes fournies par l'ancien colonisateur, conduisant ainsi à des formes quelquefois hybrides. Les dénominations « république » et « monarchie » apparaissent comme une coquille vide à l'issue de cette période de greffe et de rejet d'institutions importées.

D'après nos analyses, le développement économique et social n'est plus déterminé par le choix institutionnel de l'Indépendance, mais par les luttes qui ont accompagné ce choix. Ainsi en Égypte se forge toujours un très fort clivage entre le régime et les Frères musulmans<sup>620</sup>. Les deux sont en concurrence pour gagner le contrôle sur différents secteurs sociaux ; leurs stratégies se ressemblent dans la mesure où ils s'efforcent de rallier les différents secteurs sociaux à leurs organisations. Les comités et conseils mis en place par le PND sont une tentative pour conserver la tutelle sur ces élites en leur ouvrant de nouveaux espaces de participation.

Au Maroc, l'installation du « gouvernement d'alternance » constitue un événement historique non pas parce qu'il instaurerait une véritable alternance, mais parce qu'il débouche sur l'intégration des partis politiques du Mouvement national dans les affaires gouvernementales. Le champ politique marocain ressemble ainsi à un « champ politique saturé ». Avec « l'alternance », le roi n'a pas seulement réussi à dépolitiser les partis du Mouvement national, il a également réussi à intégrer une partie du mouvement islamiste dans les institutions. La participation de ce dernier à la définition des politiques publiques conditionne aussi leur reconnaissance des institutions autoritaires du Royaume.

Telles que nous les avons analysées, ces politiques d'intégration sont à considérer comme des ajustements dans les conjonctures critiques liées aux enjeux de la succession. Elles s'inscrivent dans des processus de consolidation autoritaire. En Égypte, la logique autoritaire de cette politique d'intégration consiste dans le renforcement de l'hégémonie du parti au pouvoir. Au Maroc, elle tient à l'affermissement de la tutelle royale. Ceci dit, cette consolidation s'opère uniquement en présence d'une configuration spécifique dans laquelle les centres du pouvoir sont des acteurs parmi d'autres. Les différentes formes de pluralisme limité, travaillées depuis les Indépendances constituent en effet l'arrière-fond de cette reconfiguration autoritaire. La distinction entre monarchie et république désignera uniquement ses façades les plus apparentes.

La politique de réforme accompagne ces ajustements. Elle se décline en enjeux *policiers* et en enjeux *politiques*. Comme les régimes démocratiques, les régimes autoritaires ne sont pas immunisés contre les transformations sociales et économiques. Surtout, ils sont soumis aux pressions externes et aux contraintes de l'ajustement à une économie mondiale. En démontrant comment

---

<sup>620</sup> Sur l'histoire de cette confrontation cf. ACLIMANDOS (Tewfik), *Officier et Frères musulmans*, Le Caire, Cedej, Études et Documents n° 1-2, 2001.

les régimes autoritaires s'appuient d'une part sur les recettes internationales et comment ils traduisent d'autre part ces recettes selon une logique autoritaire, nous saisissons les facteurs propres à ces régimes autoritaires. Ainsi nous considérons que les configurations du pluralisme limité constituent les maillons forts de ces régimes et que la politique de réforme tient à leur réactualisation, tout en permettant un ajustement aux défis de la mondialisation. La stabilité des régimes résidera justement dans cette capacité de réactualisation.

### **3. Une internationalisation des recettes autoritaires ?**

La description des deux modèles souligne la persistance d'un jeu d'interaction et d'un maillon institutionnel qui est continuellement réactivé et qui résiste aux mutations sociales, économiques et politiques. Elle illustre aussi les difficultés de la coopération internationale à faire face à la continuité autoritaire.

À l'heure de l'internationalisation des politiques publiques, il reste très difficile de dégager une tendance commune dans le choix des orientations économiques et sociales. Si la littérature sur la *policy diffusion* suppose une diffusion des modèles néo-libéraux<sup>621</sup>, nous ne sommes pas sûrs que le transfert accru s'opère de manière unidirectionnelle. Les recettes proposées par la Banque mondiale se nourrissent sans aucun doute d'un fondement économique néolibéral, mais elles laissent une marge de manœuvre importante à la traduction. Nous soulignons que la panoplie de recettes mise à disposition par ces derniers est tellement importante qu'elle peut aussi bien servir une orientation sociale qu'une orientation économique. L'internationalisation serait ainsi le véritable référentiel de l'élaboration des politiques publiques.

Afin de comprendre les différentes tendances d'internationalisation et d'acclimatation, il faut en particulier insister sur le fait que la Banque mondiale est seulement un acteur parmi d'autres qui participent à la diffusion des recettes. Ajoutons que, plus récemment, des pays qui ne souscrivent pas à l'agenda démocratisation/libéralisation sont en voie de renforcer leurs liens avec les pays que nous avons étudiés. Des régimes autoritaires comme la Russie et la Chine participent également à l'échange des politiques publiques, ce qui accroît le transfert des recettes autoritaires. S. Heydemann évoque le concept d'apprentissage autoritaire (*authoritarian learning*)<sup>622</sup> pour décrire comment les différents régimes autoritaires du monde arabe s'appuient des recettes

---

<sup>621</sup> SIMMONS (Beth A.) et ELKINS (Zachary), « The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy », *art. cit.*

<sup>622</sup> HEYDEMANN (Steven), « Upgrading Authoritarianism in the Arab World », Saban Center, Brookings Institution, *Analysis Paper 13*, October 2007.

de leurs voisins.

Comme nous ne sommes pas en mesure d'analyser ces aspects du transfert, limitons-nous au constat suivant : le choix des politiques publiques s'inscrit dans des réseaux de transfert complexes qu'il convient d'analyser au cas par cas pour comprendre les effets de l'ajustement à la mondialisation. Les modèles que nous venons d'élaborer insistent davantage sur cet aspect transnational de l'élaboration des politiques publiques, sur l'identification des importateurs des réformes, ainsi que sur les liens directs qui s'établissent entre les agents des organismes internationaux et les acteurs « domestiques » de la réforme. Comme quelques études du *policy transfer* l'ont souligné<sup>623</sup>, ces interactions peuvent aboutir à de « bons » ou à de « mauvais » résultats.

---

<sup>623</sup> DOLOWITZ (David) et MARSH (David), « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *art. cit.*



## CONCLUSION

Au terme de cette analyse des processus de réforme de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc, le lecteur intéressé avant tout par les enjeux de ces réformes restera probablement sur sa faim. Certes, leur contenu mériterait un traitement de fond pour contrebalancer des études principalement conduites par les experts de la coopération internationale et souvent animées par un fétichisme de la réforme. Toutefois, c'est dans le souci de décrire la transformation des régimes autoritaires à partir d'une politique sectorielle que nous avons choisi d'étudier les réformes universitaires.

Dans une première partie, nous avons contrasté les caractéristiques de la politique universitaire dans les deux pays de référence : les programmes de réforme diffèrent relativement peu malgré le fait que les deux systèmes universitaires ont été construits sur des héritages bien différents. En effet, les réformes émergent au même moment, la crise est formulée à partir de constats semblables, notamment celui de la massification. Le principal enjeu de la réforme est l'amélioration de la qualité et l'ajustement des systèmes universitaires à la logique du marché.

En commençant notre première partie sur le « boom » des universités privées en Égypte, nous avons montré que les réformes ne procèdent pas d'une simple réponse à la crise, d'une privatisation, ou de l'imposition d'une politique néolibérale inspirée du consensus de Washington. L'enseignement supérieur n'est pas un secteur comme les autres. À supposer qu'il y ait « décharge de l'État », les instances étatiques continuent d'exercer leur contrôle sur les différents établissements de l'enseignement supérieur.

Étant donné les tendances quelquefois contradictoires des réformes, le terme d'internationalisation nous a paru le mieux adapté pour expliquer certains choix des décideurs politiques. Cette internationalisation ne s'opère pas nécessairement dans le sens d'une mutation des universités en établissements cosmopolites. Internationalisation signifie que, dans le cadre de l'élaboration de leurs programmes de réformes, les décideurs politiques s'appuient sur des modèles extérieurs. Ils sont attentifs à ce que font les autres.

Les réformes de l'enseignement supérieur en Égypte et au Maroc s'inscrivent pleinement dans l'air du temps international. La décennie des années 1990 est celle de la mise sur agenda des réformes universitaires. Après la chute du mur, une restructuration des systèmes universitaires dans les pays en transition de l'Europe de l'Est s'impose. En s'appuyant sur la bonne expérience des tigres asiatiques, la Banque mondiale élabore plusieurs rapports sur la réforme de

L'enseignement supérieur dans les pays en voie de développement. L'éducation figure comme un des objectifs du millénaire des Nations Unies et l'Union européenne s'engage dans la création d'un espace universitaire commun. Enfin, les prestigieuses universités américaines poussent à une libéralisation des marchés de l'enseignement à une échelle globale.

Tous ces éléments favorisent la circulation des modèles de réforme. Il reste à s'interroger sur la façon dont ce transfert s'opère. Pour rendre compte des différentes formes d'internationalisation, nous avons adopté un cadre d'analyse qui insiste davantage sur les modalités souples de la coopération internationale : les approches en termes de *policy transfer*.

Pour saisir le rôle de la coopération internationale dans ces processus de réforme, nous avons comparé les formes d'interaction entre la Banque mondiale et les gouvernements égyptien et marocain. Si la Banque est uniquement un acteur parmi d'autres qui participent à la diffusion des recettes internationales, elle est un organisme-clé dans la mise sur agenda des réformes universitaires à l'échelle mondiale.

Nous avons identifié différents lieux et différentes formes du *policy transfer*, depuis la formation des « entrepreneurs de la réforme » jusqu'à l'usage des rapports de la Banque à des fins politiques. D'un cas à l'autre, le cadre d'interaction n'était pas tout à fait le même. Pourtant, le Maroc et l'Égypte se sont basés tous deux sur les références et les recettes proposées par la Banque mondiale pour réformer leurs universités. Ils se sont également engagés à élaborer ces réformes à travers une « approche participative », composante d'une « bonne gouvernance » figurant dans les manuels de la Banque comme une condition politique et comme le possible vecteur d'une démocratisation.

Même là où la Banque mondiale est seulement intervenue de façon ponctuelle et indirecte (Maroc), les responsables politiques ont choisi de s'aligner sur cette « approche participative ». Un tel alignement volontariste illustre la nécessité d'appréhender le rôle de la coopération internationale et son impact sur la transformation des pays dans des termes plus larges. Ni « imposition de modèles », ni simple « rhétorique de la démocratisation », les différents bailleurs de fonds participent directement à la définition des politiques publiques en contexte autoritaire. À leur tour, les régimes s'approprient les normes promues à l'échelle internationale, souvent pour imposer leurs réformes. La coopération internationale et surtout les références à « l'international » s'avèrent des catalyseurs de l'action publique pour contourner les résistances qui s'élèvent contre un changement de la politique universitaire.

De manière générale, l'analyse de ces processus de *policy transfer* montre que les régimes autoritaires, loin de résister à une harmonisation des règles du jeu, participent pleinement aux tendances de la mondialisation. Ainsi, nous observons non seulement une profonde

transformation du secteur universitaire, mais également l'apparition de nouvelles formes de gouvernance dans une région considérée comme rétive au changement.

Ce constat a ouvert la voie à l'analyse des effets de la coopération internationale sur la *polity* des régimes politiques. Comment ces tendances à l'harmonisation s'articulent-elles avec le caractère autoritaire des régimes en place ? La question n'a pas été posée en termes de changement de régime, mais de reconfiguration. Dans le sillage de nombreux travaux sur le monde arabe qui ont déjà souligné le fait qu'une libéralisation économique n'implique pas une libéralisation politique, nous nous sommes interrogé sur la marge de manœuvre des régimes dans leurs processus d'acclimatation aux normes internationales. En considérant les régimes autoritaires comme des régimes politiques stabilisés, nous avons mis l'accent sur les traits autoritaires de la politique de réforme.

Pour établir un lien entre consolidation autoritaire et coopération internationale, il convenait d'opérer une distinction entre le transfert des recettes qui concernent les *policies* et celles relatives aux *politics*. En effet, celui-ci est plus souple lorsqu'il touche les politiques sectorielles. Il s'avère plus complexe quand il concerne l'agencement du pouvoir. En tout état de cause, il ne suffit pas d'aborder la coopération internationale uniquement en termes de transfert. Il est indispensable de se pencher également sur les dynamiques de traduction, c'est-à-dire les modalités selon lesquelles les recettes internationales sont concrètement mises en œuvre dans les pays concernés.

Pour ce qui concerne les *politics*, nous avons considéré que la politique de commissions était l'un des éléments principaux de la politique de réforme. Elle est la pierre de touche de la réforme sociale dans les pays autoritaires *et* démocratiques. Même si elle n'est pas une nouveauté, même si ses enjeux relèvent aussi de la politique interne des régimes, elle représente une traduction de « l'approche participative » proposée par la Banque mondiale. La création de tables rondes et l'organisation des *workshops* sont les principaux instruments d'une coopération internationale qui recherche depuis les années 1990 une diversification de ses interlocuteurs dans les « pays-clients ».

La comparaison de la Commission spéciale éducation/formation (Cosef – Maroc) et du Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus – Égypte) a permis d'illustrer la transformation de l'action publique dans les régimes autoritaires. Elle a autorisé la mise en exergue des traits d'une consolidation autoritaire, tout en tenant compte de la transformation de l'action publique.

Dans les deux régimes, nous avons observé un intérêt accru des gouvernants pour l'ouverture d'espaces de participation et l'association des *stakeholders* au processus de décision. Mais cette ouverture ne s'opère pas sans contradiction. Parmi les principaux traits de ce « changement dans la continuité », signalons les éléments suivants :

1) L'élargissement des cercles de participation s'accompagne d'une logique de sélection. Les « interlocuteurs légitimes » de la réforme sont désignés « par le haut », c'est-à-dire par les initiateurs des commissions.

2) Cette logique de sélection se traduit par ce que nous avons qualifié de « logique d'expertise ». L'appel à l'expertise prédomine sur d'autres critères de sélection comme l'enracinement organisationnel des membres d'une commission, leur représentativité et même leurs liens avec le secteur soumis à la réforme. L'expertise s'avère un véritable permis d'entrée dans ces forums. Elle va à l'encontre du souci de la participation puisqu'elle conduit à la création de cercles de débat relativement fermés et technocratiques.

3) L'appel à l'expertise est certainement l'un des traits forts de la transformation des régimes autoritaires. Il est également un des éléments d'une consolidation autoritaire qui s'opère sous les contraintes de la coopération internationale. La Banque demande un certain *know how* à ceux qui participent à la définition des politiques publiques, mais préfère des « solutions consensuelles », difficiles à atteindre sans des constats académiques qu'elle présume « impartiaux ».

4) Expertise et participation poussent toutes deux à un déplacement de l'élaboration des politiques sectorielles dans des lieux de décision *ad hoc*. Si cette politique favorise la participation et la préparation des programmes de réforme, elle ne conduit pas à un *empowerment* des différents acteurs qui sont au centre du débat de ces nouvelles formes de gouvernance. Alors même qu'ils ouvrent de nouveaux espaces de participation, les gouvernants procèdent à une marginalisation d'autres institutions comme le parlement et le Haut Conseil des universités, une instance qui pourrait garantir l'autonomie des universités, si cette dernière était réellement à l'ordre du jour de la réforme.

Le cas marocain, en particulier, a montré que l'évolution vers de nouvelles formes de gouvernance ne signifie pas uniquement une transformation de l'action publique en régime autoritaire. Elle s'insère dans un phénomène plus large de recomposition du champ politique, avec comme effet la reproduction de la prédominance du roi sur le jeu politique. En Égypte, les comités tendent à renforcer l'hégémonie du PND sur la scène politique.

Sous cet angle, la politique de commissions participe à une consolidation autoritaire. Cette dernière ne se réduit pas aux aménagements institutionnels liés à une politique sectorielle. Elle touche en premier lieu les organisations centrales du régime à savoir le parti hégémonique ou le Palais, l'appareil sécuritaire, l'armée et le milieu d'affaires<sup>624</sup>. Dans la mesure où la politique de

---

<sup>624</sup> CAMAU (Michel) et GEISSER (Vincent), *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali, op. cit.* (p. 191-226).

réforme est le vecteur d'une transformation par le haut, elle peut être considérée comme un des éléments de cette reconfiguration autoritaire. La politique de commissions, principale caractéristique de cette politique de réforme, est l'instrument d'une pluralisation et dans le même temps, de sa limitation. Le fait que cette politique soit accompagnée et approuvée par la Banque mondiale fait de celle-ci non seulement un acteur parmi d'autres dans l'action publique, mais une partie prenante, un véritable *stakeholder* de la consolidation autoritaire des régimes.

Notre thèse, à travers une démarche comparative, émet ce constat pour des configurations politiques différentes. Outre les tendances communes à la politique de commissions dans les deux pays, nous avons identifié des différences entre les cas égyptien et marocain dans la logique de sélection. La pluralisation dans les commissions et comités s'effectue selon des traits spécifiques. Au Maroc, on observe une pluralisation partisane tandis qu'en Égypte le pluralisme s'exprime uniquement en termes sectoriels. Il s'agit probablement du contraste le plus accentué entre les deux régimes dans les processus de traduction des normes internationales.

Nous avons approfondi la réflexion sur ce contraste dans la troisième partie en comparant le cas des réformes de l'enseignement supérieur avec d'autres exemples d'une « acclimatation aux normes internationales ». Dans le cas des politiques officielles des droits de l'homme et de genre, les gouvernants ont également recours à la politique de commissions. L'interaction entre régimes et groupes dans ces domaines est comparable aux figures de pluralisme que nous avons identifiées dans le cas des réformes de l'enseignement supérieur. En Égypte, où le PND prétend à l'hégémonie, les organisations politiques concurrentes sont soigneusement exclues de la définition des politiques publiques. Au Maroc, le roi continue de faire appel aux représentants du champ partisan pour dégager un consensus sous sa tutelle.

Ainsi, on peut identifier « deux modèles de gestion des biens publics » qui régissent l'élaboration des réformes en contexte autoritaire. L'un où le centre de pouvoir se présente comme une instance neutre et où les formations politiques, ainsi que les groupes d'intérêt, tiennent une place importante dans la définition des politiques publiques ; l'autre où le centre de pouvoir dépend de l'hégémonie du parti unique et où les partis politiques et les groupes d'intérêts sont soigneusement exclus de l'action publique.

Évidemment, les commissions ne sont que des lieux d'observation circonscrits pour les besoins de l'examen de ces dynamiques, mais leur composition a illustré une réactualisation des traits du pluralisme limité tel qu'il s'est instauré depuis les Indépendances. En Égypte, le Président a toujours tenté de maintenir l'hégémonie du parti chaque fois que le régime est entré dans une conjoncture critique. Au Maroc, la pluralisation du champ partisan est à l'ordre du jour quand il

s'agit d'affaiblir tel ou tel parti et de conforter la position du Palais dans le jeu politique. C'est cette réactualisation des traits du pluralisme limité qui nous a permis de saisir la même logique d'une consolidation autoritaire dans deux régimes à forts contrastes en termes de configurations politiques.

La mise en exergue de cette réactualisation montre non seulement que nous sommes en face de régimes autoritaires stabilisés, mais elle explique également les limites de la coopération internationale dans la transformation de ces régimes. À partir du moment où les commissions réunissent les caractéristiques d'une pluralisation telle qu'elle a toujours été pratiquée, la promotion de la « bonne gouvernance » ne contribue guère à l'émergence et au renforcement des partis de l'opposition, des professeurs d'université ou de la société civile.

Dans *Authoritarianism in an Age of Democratization* J. Brownlee insiste à juste titre sur l'importance des règles du jeu qui déterminent le maintien du pouvoir dans les régimes autoritaires. À cet égard, il excipe d'une plus grande stabilité des régimes de parti unique<sup>625</sup>. Contrairement à cette thèse, nous estimons que la stabilité est fonction non pas d'un type de régime mais surtout de leur capacité à maintenir une forme de pluralisme limité. La durabilité des régimes marocain et égyptien s'explique par leurs capacités à réactualiser des pratiques éprouvées de pouvoir face à la double contrainte de la coopération internationale et de la transformation sociale.

Les deux modèles n'illustrent pas uniquement des variantes de l'autoritarisme. Ils permettent également de rendre compte de la négociation multiniveaux qui affecte les politiques de développement dans les régimes autoritaires. Les modèles tiennent compte du fait que la politique de réforme est saisie par « le haut », « le bas » et le « plus haut » en contexte autoritaire. Notre travail propose ainsi une grille d'analyse pour étudier l'élaboration des politiques publiques en se concentrant sur l'interaction des différents acteurs qui interviennent dans ce processus. Il permet de dépasser la distinction entre république et monarchie qui a longtemps été au cœur des études sur l'économie politique dans la région.

Les limites des modèles que nous proposons à l'issue de cette thèse résident principalement dans leur application restreinte. Notre comparaison a opposé uniquement deux cas. Dans la mesure où les modèles se fondent principalement sur les contrastes entre ces deux cas, nous ne nous sommes pas à l'abri d'une surinterprétation de ces différences. Le test des modèles dans

---

<sup>625</sup> BROWNLIEE (Jason), *Authoritarianism in an age of democratization*, Cambridge University Press, 2007 (p. 202-203).

d'autres contextes nationaux et avec d'autres réformes sectorielles constitue ainsi un défi principal. À cet égard, retenons quelques pistes pour de futures recherches :

Les configurations d'interaction entre « le haut », « le bas » et le « plus haut » telles que nous les avons observées dans les cas du Maroc et de l'Égypte ne sont pas identiques dans d'autres pays. Une multiplication des lieux d'observation permettrait d'interroger les modèles. Il s'agirait d'observer dans quelle mesure tels ou tels régimes se rapprochent du modèle « pluraliste intégratif » ou à l'opposé du modèle « monolithique exclusif ». L'analyse porterait sur l'interaction des gouvernants avec une multiplicité de partis politiques et de groupes d'intérêt, ou avec quelques entrepreneurs de la réforme et des catégories professionnelles. Elle s'élargirait aux effets de ces types d'interaction sur la coopération internationale et la façon dont les acteurs font usage des ressources qu'elle procure.

Comme nous l'avons déjà dit, il serait intéressant de vérifier si quelques « régimes républicains » comme la Turquie se rapprochent du modèle élaboré à partir du cas de la monarchie marocaine. Nous observons notamment qu'en Turquie les luttes autour de la réforme sont également déterminées par les partis politiques, mais finalement arbitrées par le militaire, qui se présente comme le « gardien » de la République<sup>626</sup>. À leur tour quelques « monarchies » comme l'Arabie saoudite ressemblent plutôt au modèle « monolithique exclusif ». Elles représentent même une illustration maximale ; les revendications de chaque opposition émergente sont neutralisées par le pouvoir<sup>627</sup>.

Les contrastes entre les différentes « républiques » et « monarchies » dans le monde arabe font peu de doute. C'est également pour cette raison que nous avons tenté de déconstruire cette classification. Le terme de république ne rend pas davantage compte des transformations des régimes autoritaires que celui de monarchie. À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, si quelques républiques s'appêtent à institutionnaliser une sorte de système de succession héréditaire, parler d'une nouvelle vague de monarchisme dans le monde arabe contribuerait à obscurcir les luttes qui se jouent derrière cette forme de transmission du pouvoir et les résistances qui s'élèvent contre elle. À force de réduire des processus complexes à une formule monarchique, conceptuelle ou non, nous aboutirons uniquement à une nouvelle exceptionnalité des processus politiques du monde

---

<sup>626</sup> Ahmed Insel s'interroge à la fois sur le caractère républicain et le caractère prétorien de la Turquie qu'il qualifie au passage comme « royaume républicain ». INSEL (Ahmed), « 'Cet État n'est pas sans propriétaires !' Forces prétoriennes et autoritarisme en Turquie », in DABÈNE (Olivier), GEISSER (Vincent), MASSARDIER (Gilles) (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI<sup>e</sup> siècle : Convergences Nord-Sud*, Paris, La Découverte, 2008, p. 133-153.

<sup>627</sup> MENORET (Pascal), « Pouvoirs et oppositions en Arabie saoudite : de la contestation armée à l'institutionnalisation de l'islamisme ? » *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 177, 2003, p. 21-35.

arabe.

En nous appuyant sur des outils d'analyse de l'action publique « occidentale », nous avons étudié les deux processus de réforme de l'enseignement supérieur au cours de leurs différents stades, de l'identification du problème à la prise de décision, en passant par les processus de mise sur agenda. Cette manière d'analyser les réformes comporte l'avantage de formuler la question non pas en termes de causes et d'effets, mais de processus et de pratiques. En insistant sur les interactions entre différents acteurs, elle nous permet, à chaque étape du processus politique, de dégager quelles sont les répercussions d'un transfert des recettes internationales sur la configuration interne. Ainsi, nous prévoyons un cadre d'analyse pour la politique de réforme dans les pays du monde arabe qui peut s'appliquer à d'autres chantiers de réforme.

En effet, les tests de modèles peuvent s'opérer en analysant les réformes de l'enseignement supérieur ailleurs, mais également dans le cadre d'autres politiques sectorielles pour lesquelles les gouvernants utilisent des recettes étrangères et engagent des acteurs sociaux dans l'élaboration des réformes. À l'égard de la politique de commissions nous avons conduit une mise en perspective avec les politiques officielles de genre et des droits de l'homme. Nous avons également évoqué l'Initiative de développement humain au Maroc et la politique économique du gouvernement d'A. Nazif en Égypte. Il restera à approfondir l'analyse de ces cas pour comprendre comment les processus de transfert et de traduction des recettes *policy* s'effectuent dans ces domaines et comment ceux-ci s'articulent avec les *politics*<sup>628</sup>.

Nous voudrions insister en particulier sur l'importance de comparer les réformes de l'enseignement supérieur en Égypte et dans les pays du Maghreb avec celles d'autres pays notamment les pays du Golfe. Nous avons analysé les processus de réformes en Égypte, un pays au « centre » du monde arabe et le Maroc, un pays plutôt situé à la « périphérie » de cette région. L'Égypte a longtemps joué le rôle du précurseur dans le développement des universités dans le monde arabe. C'est pourtant le Maroc qui a engagé une réforme en profondeur avec l'adoption du système LMD.

Avec la création de la *Qatar Education City* à Doha, de la *King Abdullah University of Science and*

---

<sup>628</sup> D'autres domaines pour élargir le champ de la comparaison concernent le secteur financier, les systèmes de santé et les politiques de décentralisation. Parmi les recherches en cours retenons les travaux déjà cités : ALLAL (Amin), « 'Développement international' et 'promotion de la démocratie': À propos de la 'gouvernance locale' au Maroc », *art. cit.* ; FINTZ (Matthieu), « A Reform for the Poor without them ? », *art. cit.* ; ROLL (Stephan), *Zwischen Finanzsektorliberalisierung und Herrschaftssicherung*, *op. cit.* ; Également : ELYACHAR (Julia), *Markets of Dispossession : NGOs, Economic Development, and the State in Cairo*, Durham, Duke University Press, 2005 ; TOZY (Mohamed) et HIBOU (Béatrice), « De la friture sur la ligne des réformes : La libéralisation des télécommunications au Maroc », *Critique internationale*, n° 14, janvier 2002, p. 92-118.



*Technology* en Arabie Saoudite et du *Knowledge Village* à Dubai, les pays du Golfe s'apprêtent à une refonte quasiment complète de leur système d'enseignement. Ils ne s'appuient pas uniquement sur ces recettes internationales, mais construisent de nouveaux campus en coopération directe avec de prestigieuses universités étrangères comme Georgetown, Cornell, New York ou la Sorbonne (Abu Dhabi). W. Shoubaki a qualifié ces projets à juste titre de *Petrodollar Science*<sup>629</sup>. Financé par des fonds mis en place par les gouvernements, le développement des universités est considéré comme une composante clé d'une politique qui souhaite sortir ces pays de la dépendance des rentes pétrolières.

En dehors de la question de la réussite de ces projets, il convient d'analyser comment s'effectue la coopération entre les universités étrangères et des régimes politiques très fermés. Pour les prestigieuses universités nord-américaines et européennes, la création de filiales de l'autre côté de la Méditerranée est censée ne pas mettre leur réputation en question dans les pays d'origine. L'autonomie universitaire reste – jusqu'à l'heure où nous écrivons – un élément central de cette réputation. Ce principe est-il négociable dans le cadre de leur expansion ? Quelles garanties donneront les régimes autoritaires à leurs partenaires ? Le développement de ces universités va-t-il s'opérer éternellement dans des enclaves, coupées de la majorité de la population et indépendamment de l'évolution autoritaire des régimes politiques ?

Comme nous l'avons dit en introduction, une démocratisation des régimes autoritaires n'est pas exclue. Si la coopération internationale a tendance à consolider les régimes en place dans les deux cas que nous avons analysés, il est impossible de mesurer sur le long terme toutes les conséquences de la politique de réforme. On peut notamment s'interroger sur le rôle de ces entrepreneurs de la réforme et de ces experts qui sont formés par les organismes internationaux. Seront-ils toujours susceptibles d'être cooptés par les institutions autoritaires ? Leurs « frontières », c'est-à-dire leur marge de manœuvre, seront-elles toujours définies par les régimes en place ?

Dans la mesure où toute action publique s'assimile à un « chantier », elle n'est pas toujours susceptible de produire les mêmes effets. Considérons ainsi ces réformes et ces nouvelles universités comme une « *expérimentation à observer* »<sup>630</sup> au lieu de les écarter d'un haussement d'épaules comme des « villages de Potemkine ».

---

<sup>629</sup> AL-SHOBAKKY (Waleed), « Petrodollar Science », *art. cit.*

<sup>630</sup> LASCOUMES (Pierre) et LE GALÈS (Patrick), *Sociologie de l'action publique, op. cit.* (p. 12).

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Monographies, ouvrages collectifs et thèses

ACLIMANDOS (Tewfik), *Officier et Frères musulmans*, Le Caire, Cedej, Études et Documents n°1-2, 2001.

ALFORD (Robert), *Health Care Politics : Ideological and Interest Group Barriers in Reform*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.

ALMOND (Gabriel A.) et COLEMAN (James S.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960.

ANSARI (Hamied), *Egypt : the Stalled Society*, Albany, SUNY Press, 1986.

AYUBI (Nazih), *The State and Public Policies in Egypt since Sadat*, Reading, Ithaka Press, 1991.

BAAKLINI (Abdo), DENOEUUX (Guilain) et SPRINGBORG (Robert) (dir.), *Legislative Politics in the Arab World : The Resurgence of Democratic Institutions*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1999.

BADIE (Bertrand), *L'État importé : L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard 1992.

BADIE (Bertrand), *Les deux États : Pouvoir et sociétés en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1986.

BAINA (Abdelkader), *Le système de l'enseignement au Maroc. Tome I : Les instruments idéologiques, le fonctionnement interne*, Casablanca, Les Editions Maghrébines, 1981.

BAYART (Jean François) (dir.), *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.

BECKER (Howard S.), *Les ficelles du métier : Comment conduire sa recherche en sciences sociales ?*, Paris, La Découverte, 2002.

BENCHEIKH (Mustapha), *L'université marocaine à l'épreuve*, Rabat, Éditions OKAD, 2004.

BENNANI-CHRAIBI (Mounia), *Soumis et rebelles : les jeunes au Maroc*, Casablanca, Le Fennec, 1995.

BERNARD-MAUGIRON (Nathalie), *Juges and Political Reform in Egypt*, Cairo, AUC Press, 1998.

BIANCHI (Robert R.), *Unruly Corporatism : Associational Life in Twentieth Century Egypt*, New York, Oxford University Press, 1989.

BINDER (Leonard), *In a Moment of Enthusiasm : Political Power and the Second Stratum*, Chicago, The University of Chicago Press, 1978.

BLONDIAUX (Loïc) (dir.), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

BROWNLEE (Jason), *Authoritarianism in an age of democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

- BUCHERT (Lene) et KING (Kenneth) (dir.), *Learning from Experience : Policy Practices in Aid to Higher Education*, La Hague, Centre for the Study of Education in Developing Countries (CESO), 1995.
- BÜTTNER (Friedemann) (dir.), *Sozialer Fortschritt durch Entwicklungshilfe ? Kritische Beiträge zur Praxis westlicher Entwicklungspolitik*, München, Claudius-Verlag, 1972
- CALLON (Michel), LASCOUMES (Pierre), BARTHE (Yannick), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.
- CAMAU (Michel) et GEISSER (Vincent), *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- CAMAU (Michel), *Pouvoir et institutions au Maghreb*, Tunis, Cérès Editions, 1978.
- CAROTHERS (Thomas) et OTTAWAY (Marina) (dir.), *Uncharted Journey : Promoting Democracy in the Middle East*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
- CATUSSE (Myriam), *Le temps des entrepreneurs ? Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2008.
- COHEN (Jean L.) et ARATO (Andrew), *Civil Society and Political Theory*, Harvard, MIT Press, 1994.
- DAHL (Robert), *Who Governs ? : Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- DELPEUCH (Thierry), *L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art*, Paris, Centre d'études de recherches internationales (Ceri), Questions de recherche n° 27, décembre 2008.
- DEWEY (John), *The Public and its Problems*, New York, Holt, 1927.
- DEZALAY (Yves) et GARTH (Bryant G.), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine. Entre notables du droit et 'Chicago Boys'*, Paris, Seuil, 2002.
- DOBRY (Michel), *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1992.
- EDELMAN (Murray), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.
- EL MOSSADEQ (Rkia), *La réforme constitutionnelle & les illusions consensuelles*, Casablanca (sans éditeur), 1998.
- EL MOSSADEQ (Rkia), *Les labyrinthes de l'alternance : ruptures ou continuité*, Casablanca (sans éditeur), 1998.
- ELSENHANS (Hartmut), *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft : Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt, Campus Verlag, 1981
- ELYACHAR (Julia), *Markets of Dispossession : NGOs, Economic Development, and the State in Cairo*, Durham, Duke University Press, 2005.
- FARGUES (Philippe), *Génération arabes : l'alchimie du nombre*, Paris, Fayard, 2000

- FERGUSON (James), *The Anti Politics Machine : 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minnesota, University of Minnesota Press, 1994.
- FERRIE (Jean-Noël), *L'Égypte entre démocratie et islamisme : Le système Moubarak à l'heure de la succession*, Paris, Éditions Autrement, 2008.
- GAMBLIN (Sandrine) (dir.), *Contours et détours du politique en Égypte. Les élections législatives de 1995*, Paris/Le Caire, L'Harmattan/Cedej, 1997.
- GAUDIN (Jean-Pierre), *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007.
- GAUDIN (Jean-Pierre), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- GAUDIN (Jean-Pierre), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Science Po, 1999.
- GELLNER (Ernest), *Nations et Nationalisme*, Paris, Payot, 1989.
- GINSBERG (Rich) et PLANK (David N.) (dir.), *Commissions, Reports, Reforms and Educational Policy*, Westport, Praeger Publishers, 1995.
- GOBE (Eric), *Les hommes d'affaires égyptiens : démocratisation et secteur privé dans l'Égypte de l'infatigable*, Paris, Karthala, 1999.
- GRANDGUILLAUME (Gilbert), *Arabisation et politique linguistique au Maghreb*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1983.
- GUILHOT (Nicolas), *The Democracy Makers : Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005.
- HAENNI (Patrick), *L'ordre des caïds : Conjurer la dissidence urbaine au Caire*, Paris/Le Caire, Karthala/CEDEJ, 2005.
- HALPERN (Manfred), *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- HAMMOUDI (Abdallah), *Maître et disciple : genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les sociétés arabes*, Paris, Toubkal, 2001.
- HARDERS (Cilja), *Staatsanalyse von unten - urbane Armut und politische Partizipation in Ägypten, micro und mesopolitische Untersuchung unterschiedlicher Kairoer Stadtteile*, Hamburg, Deutsches Orient Institut, 2002.
- HARIK (Iliya), *Economic policy reform in Egypt*, Gainesville, University Press of Florida, 1997.
- HARRISON (Barry S.), *A Comparative Examination and Assessment of National Study Commissions*, thèse de doctorat, département de Science politique, College of Arts and Sciences at West Virginia University, Morgantown, West Virginia, 2002.
- HENRY (Clement) et SPRINGBORG (Robert), *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge University Press, 2001.
- HERMET (Guy), KAZANCIGIL (ALI), PRUD'HOMME (Jean-François), *La Gouvernance : Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005.
- HEYDEMANN (Steven) (dir.), *Networks of Privilege in the Middle East, The Politics of Economic Reform Revisited*, New York, Pallgrave Macmillan, 2004.

- HUNTINGTON (Samuel), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- JOBERT (Bruno) et MULLER (Pierre), *L'État en action. Corporatisme et politiques publiques*, Paris, PUF, 1987.
- JONES (Charles O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Thomson Learning, 1970.
- JREISAT (Jamil E.), *Politics without Process: Administering Development in the Arab World*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- KASSEM (Maye), *In the Guise of Democracy : Governance in Contemporary Egypt*, Reading, Ithaca Press, 1999.
- KECK (Margaret E.) et SIKKINK (Kathryn), *Activist beyond borders : Advocacy networks in international politics*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1998.
- KIENLE (Eberhard), *A grand delusion : Democracy and Economic Reform in Egypt*, London, IB Tauris, 2001.
- KOHOSTALL (Florian) et YERSIN LEGRAND (Sophie), *Chroniques politiques égyptiennes 2003*, Le Caire, Cedej, 2004.
- KOHOSTALL (Florian), *Politique de réforme d'un régime autoritaire en transformation : le cas de l'enseignement public au Maroc*, mémoire du DEA de politique comparative, Option monde arabe, sous la direction de Jean-Claude Santucci, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, Université Aix-Marseille III, 2002.
- KORANY (Bahgat), BRYNEN (Rex), NOBLE (Paul) (dir.), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, two volumes, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- LALLEMENT (Michel) et SPURK (Jan) (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, Presse du CNRS, 2003.
- LASCOUMES (Pierre) et LE GALÈS (Patrick), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.
- LATOURE (Bruno), *Politique de la nature. Comment faire entre les sciences et la démocratie ?*, Paris, La Découverte, 1999.
- LE GALES (Patrick), THATCHER (Mark) (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- LE SAOUT (Didier) et ROLLINDE (Marguerite), *Émeutes et mouvements sociaux au Maghreb*, Paris, Karthala, 1999.
- LEFRANC (Sandrine), *Politiques du pardon*, Paris, PUF, 2002.
- LEVEAU (Rémy), *Le fellah marocain : défenseur du trône*, Paris, Presse de Fondation de Science Politique, 1985.
- LINZ (Juan J.), *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, Armand Colin, 2000.
- LINZ (Juan J.) et STEPAN (Alfred) (dir.), *The Breakdown of Democratic Regimes : Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

- LIPSKY (Michael) et OLSEN (David J.), *Commission Politics: The Processing of Racial Crisis in America*, New York, Rutgers, 1977.
- LUHMANN (Niklas), *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp, 2002
- LUST-OKAR (Ellen), *Structuring Conflict in the Arab World : Incumbents, Opponents and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- MALCOLM REID (Donald), *Cairo University and the Making of Modern Egypt*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- MARKS (Gary), SCHARPF (Fritz), SCHMITTER (Philippe), STREECK (Wolfgang) (dir.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996.
- MASSARDIER (Gilles), *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Collin, 2003
- MATTHEWS (Roderic D.) et AKRAWI (Matta), *Education in the Arab Countries in the Near East*, Washington D.C., American Council on Education, 1949.
- MEHLEM (Ulrich), *Der Kampf um die Sprache : Die Arabisierungspolitik im marokkanischen Bildungswesen (1956-1980)*, Saarbrücken, 1989.
- MENY (Yves) (dir.), *Le mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- MERROUNI (Mekki), *Le problème de la réforme dans le système éducatif marocain*, Casablanca (sans éditeur), 1993.
- MITCHELL (Timothy), *Rule of Experts : Egypt, technopolitics, modernity*, Berkeley, University of California Press, 2002.
- MITCHELL (Timothy), *Colonising Egypt*, Berkeley, University of California Press, 1991.
- MULLER (Pierre) et SUREL (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- NORTON (August R.) (dir.), *Civil Society in the Middle East* (two volumes), Leiden, Brill Publishers, 1994.
- O'DONNELL (Guillermo ), SCHMITTER (Philippe C.) et WHITEHEAD (Laurence) (dir.), *Transition from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.
- PAWELKA (Peter), *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten : Ägypten*, UTB, Heidelberg, 1985.
- PERTHES (Volker) (dir.), *Arab Elites : Negotiating the Politics of Change*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- PICARD (Élizabeth) (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006
- PINCUS (Jonathan R.) et WINTERS (Jeffrey A.) (dir.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca/London, Cornell University Press, 2002.
- PRIPSTEIN POSUSNEY (Marsha) et PENNER ANGRIST (Michele) (dir.), *Authoritarianism in the Middle East : Regimes and Resistance*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2005.
- RAVINET (Pauline), *La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne : entre chemin de traverse et sentier de dépendance*, thèse de doctorat de Science politique, Institut d'Études Politiques Paris, 2007.

- REVEL (Martine), BLATRIX (Cécile) BLONDIAUX (Loïc), FOURNIAU (Jean-Michel), HÉRIARD DUBREUIL (Bertrand), LEFEBVRE (Rémi) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.
- RICHARDS (Alan) et WATERBURY (John), *A Political Economy of the Middle East : State, Class and Economic Development*, Cairo, The American University in Cairo Press, 1991.
- ROLL (Stephan), *Zwischen Finanzsektorliberalisierung und Herrschaftssicherung*, Berlin, Klaus Schwarz Verlag, 2006.
- ROSE (Richard), *Lessons Drawing in Public Policy*, Chatham, Chatham House, 1993.
- ROUSSILLON (Alain), *Réforme et politique au Maroc de l'alternance : apolitisation consensuelle du politique*, (manuscrit non publié), Rabat, 2000.
- ROUSSILLON (Alain), *Réforme sociale et identité : essai sur l'émergence de l'intellectuel et du champ politique modernes en Égypte*, Casablanca, Éditions Le Fennec, 1998.
- ROUSSILLON (Alain), *L'Égypte et l'Algérie au péril de la libéralisation*, Le Caire, Cedej, 1996.
- RUCCI (Raffaella), *Conjurer les risques du changement. La candidature indépendante liée au PND comme stratégie de survie du régime*, mémoire du Master « Politique comparée », sous la direction d'Eberhard Kienle, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, 2007.
- SABATIER (Paul A.) et JENKINS-SMITH (Hank C.) (dir.), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993.
- SALAME (Ghassan) (dir.), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouvertures dans le monde arabe et islamique*, Paris, La Fayard, 1994.
- SALMI (Jamil), *Crise de l'enseignement et reproduction sociale au Maroc*, Casablanca, Les Éditions Maghrébines, 1985.
- SCHLUMBERGER (Oliver), *Autoritarismus in der arabischen Welt : Ursachen, Trends und internationale Demokratisierungsförderung*, Baden-Baden, Nomos, 2007.
- SEEBOLD (Irmtraud), *Partner auf dem Weg zur Demokratie: Die internationale Förderung von Demokratie und Menschenrechtsorganisation in Ägypten*, Promotion zum Doktor der Philosophie, Fakultät für Kulturwissenschaften, Eberhard-Karls Universität, Tübingen, 2006.
- SHARABI (Hisham), *Le néo-patriarcat : essai*, Paris, Mercure de France, 1996.
- SINGERMAN (Diane), *Avenues of Participation : Family, Politics, and Networks in Urban Quarters of Cairo*, Cairo, The American University in Cairo Press, 1997.
- STOKKE (Olav), *Aid and Political Conditionality*, London, Frank Cass, 1995.
- SULLIVAN (Denis J.) et ABED-KOTOB (Sana), *Islam in Contemporary Egypt : Civil Society versus the State*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- TOZY (Mohammed), *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- VAIREL (Frédéric), *Nouveaux contextes de mise à l'épreuve de la notion de 'fluidité politique' : l'analyse des conjonctures de basculement au Maroc*, thèse de doctorat de Science politique sous la direction de Michel Camau, Institut d'Études Politiques, Université Aix-Marseille III, Aix-en-Provence, 2005.

- VANDEWALLE (Dirk) (dir.), *North Africa : Development and Reform in a Changing Global Economy*, New York, St. Martin's Press, 1996.
- VERMEREN (Pierre), *Ecole, élite et pouvoir au Maroc et en Tunisie au XX<sup>e</sup> siècle*, Rabat, Alizés, 2002.
- VEYNE (Paul), *Le pain et le cirque : sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Seuil, 1976.
- WATERBURY (John), *Le commandeur des croyants*, Paris, PUF, 1975.
- WILLIAMSON (Bill), *Education and Social Change in Egypt and Turkey : A Study in Historical Sociology*, London, Macmillan Press, 1987.
- WILLKE (Helmut), *Ironie des Staates : Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*, Frankfurt, Suhrkamp, 1992.
- WOLANIN (Thomas), *Presidential Advisory Commissions*, Madison, University of Wisconsin Press, 1975.
- ZARTMAN (Ira William) (dir.), *The Political Economy of Morocco*, New York, Praeger Publishers, 1987.



## 2. Articles de revues scientifiques, contributions à des ouvrages collectifs et communications à des colloques

ACLIMANDOS (Tewfik), « Les frères musulmans égyptiens : Pour une critique des vœux pieux » *Politique Africaine*, n° 108, décembre 2007, p. 25-47.

AL-AHNAF (Mustapha), « Maroc : Le code du statut personnel », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 145, 1994, p. 3-26.

ALBRECHT (Holger), « How can Opposition support the State : Lessons from Egypt », *Democratization*, vol. 12, n° 13, 2005, p. 378-397.

ALBRECHT (Holger) et SCHLUMBERGER (Oliver), « 'Waiting for Godot' : Regime Change without Democratization in the Middle East », *International Political Science Review*, vol. 25, n° 4, 2004, p. 371-392.

ALLAL (Amin) et KOHSTALL (Florian), « Opposition within the State : Governance in Egypt, Morocco and Tunisia », in ALBRECHT (Holger) et KASSEM (Maye) (dir.), *Contentious Politics in the Middle East : Opposition and State-Society Relations under Authoritarianism*, Gainesville, University of Florida Press (à paraître en 2009).

ALLAL (Amin), « 'Développement international' et 'promotion de la démocratie' : À propos de la 'gouvernance locale' au Maroc », *L'année du Maghreb 2007*, Paris, CNRS Éditions, 2008, p. 275-296.

ANDERSON (Lisa) « Absolutism and the Resilience of Monarchy in the Middle East », *Political Science Quarterly*, vol. 106, n° 1, 1991, p. 1-15.

ARGIBAY (Camilo), HEALY (Aisling), LE NAOUR (Gwenola), MASSARDIER (Gilles), « Appel d'offres », colloque international : *La sélection des acteurs légitimes et de leurs instruments dans l'action publique contemporaine*, Triangle – Université de Lyon, 26-28 juin 2008.

BASHSHUR (Mounir), « Have Standards of Higher Education in the Arab World Gone up or down ? A Synthesis and Reflections », in BASHSHUR (Mounir), COURBAGE (Youssef), LABAKI (Boutros) (dir.), *L'enseignement supérieur dans le monde arabe : une question de niveau ?* Beyrouth, Institut français du Proche-Orient (Ifpo), 2006, p. 203-214.

BELL (Daniel), « Government by Commission », *The Public Interest*, n° 3, Spring 1966, p. 3-9.

BELLIN (Eva), « The robustness of Authoritarianism in the Middle East. Exceptionalism in Comparative Perspective », *Comparative Politics*, vol. 36, n° 2, 2004, p. 139-157.

BELLIN (Eva), « Coercive Institutions and Coercive Leaders », in PRIPSTEIN POSUSNEY (Marsha) et PENNER ANGRIST (Michele) (dir.), *Authoritarianism in the Middle East : Regimes and Resistance*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 21-41.

BEN NEFISSA (Sarah), « 'Ca suffit'? Le 'haut' et le 'bas' du politique en Egypte. », *Politique Africaine*, n° 108, décembre 2007, p. 5-24.

BEN NEFISSA (Sarah), *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe*, Paris, Unesco, Programme MOST, 2000.

BENETT (Andrew), « Research Design Tasks in Case Study Methods », communication présentée au *MacArthur Foundation Workshop on Case Study Design*, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, 17 – 19 octobre 1997.

BENNETT (Colin J.), « What is policy convergence and what causes it ? », *British Journal of Political Science*, vol. 21, 1991, p. 215-233.

BERGERON (Henry), SUREL (Yves), VALLUY (Jérôme), « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11, n° 41, 1998, p. 195-223.

BLIN (Louis), « Le programme de stabilisation et d'ajustement structurel de l'économie égyptienne », *Égypte/Monde Arabe*, n° 9, 1992, p. 13-46.

BOURQIA (Rahma), « Un diagnostic de la réforme de l'enseignement supérieur », actes du colloque : *Les réformes de l'enseignement supérieur des pays du Maghreb et la perspective du processus de Bologne*, organisé par l'Agence universitaire de la francophonie et la Conférence des présidents d'universités, Marseille, 19-20 novembre 2004, p. 19-25.

BRAS (Jean-Philippe), « La réforme du code de la famille au Maroc et en Algérie : quelles avancées pour la démocratie ? », *Critique internationale*, vol. 4, n° 37, 2007, p. 93-125.

BROWNLEE (Jason), « The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, 2002, p. 6-14.

BRUMBERG (Daniel), « The Trap of Liberalized Democracy », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, October 2002, p. 56-68.

BÜTTNER (Friedemann), « Autoritarismus und sozialer Wandel : Die Auswirkungen von Militärrherrschaft auf den Entwicklungsprozess – eine Bilanz », in STEINWEG (Reiner) (dir.), *Militärregime und Entwicklungspolitik*, Frankfurt, Suhrkamp, 1989, p. 314-373.

CALLON (Michel), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, 1986, p. 169-208.

CAMAU (Michel), « Démocratisation et enjeux de classements : ressources et contraintes. Le Maroc et la Tunisie en partenariat avec l'Union européenne », communication présentée au *Troisième Congrès de l'Association marocaine de science politique*, Mohammedia, 14-16 décembre 2007.

CAMAU (Michel), « L'exception autoritaire ou l'improbable point d'Archimède de la politique dans le monde arabe », in PICARD (Elizabeth) (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 29-54.

CAMAU (Michel), « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *Critique Internationale*, n° 30, janvier-mars 2006, p. 59-81.

CAMAU (Michel), « Remarques sur la *consolidation autoritaire* et ses limites », in BOUTALEB (Assia), FERRIÉ (Jean-Noël), REY (Benjamin) (dir.), *L'autoritarisme dans le monde arabe. Autour de Michel Camau et Luis Martinez*, Le Caire, Cedej, 2005, p. 9-51.

CAMAU (Michel), « La transitologie à l'épreuve du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord », *Annuaire de l'Afrique du Nord 1999*, vol. XXXVIII, Paris, CNRS Éditions, 2002, p. 3-9.

CARAPICO (Sheila), « Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World », *Middle East Journal*, vol. 56, n° 3, 2002, p. 379-395.

CATUSSE (Myriam), « L'action publique face aux 'débordements' du social au Maroc. Décharge et métamorphoses d'un 'État social' ? », communication présentée au colloque : *État et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?*, CNRS – Université Paris 1, Paris, 2006.

CATUSSE (Myriam) et VAIREL (Frédéric), « Regimes of Change. Critical analysis of the use and abuse of paradigms of liberalization and democratization », communication présentée au *Fourth Mediterranean Social and Political Research Meeting*, Florence and Montecatini Terme, 2003.

CEFAI (Daniel), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, n° 75, 1996, p. 43-66.

CHEDDADI (Abdesselam), « Un événement majeur dans l'histoire récente du Maroc... », *Prologues : revue maghrébine du livre*, n° 21, 2001, p. 14-23.

CLEMENT (Françoise), « Genèse d'une réforme : du discours à la réalité », *Égypte/Monde Arabe*, n° 9, 1992, p. 103-163.

COOK (Bradley J.), « Egypt's National Education Debate », *Comparative Education*, vol. 36, n° 4, 2000, p. 477-490.

DAOUD (Zakya), « Maroc : les premiers pas du gouvernement Youssoufi », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 161, juillet - septembre 1998, p. 165-181.

DARBON (Dominique), « Réformer et reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003 (1-2), p. 135-152

DEBBAGH (Amina), « La réforme du financement de l'enseignement supérieur entre les impératifs financiers et les enjeux sociaux », in FONDATION BOUABID (dir.), *Les enjeux du débat sur la réforme de l'Éducation nationale : actes des journées d'études organisées les 8 et 9 avril 1995*, Casablanca, Les Éditions Maghrébines, 1996.

DEMMEHUBER (Thomas) et ROLL (Stephan), *Herrschaftssicherung in Ägypten : Zur Rolle von Reformen und Wirtschaftsoligarchen* (SWP-Studie), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007.

DENOEUX (Guilain) et GATEAU (Laurent), « L'essor des associations au Maroc : à la recherche de la citoyenneté », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 150, 1995, p. 19-39.

DESSOUKI (Ali E. Hillal), « L'évolution politique de l'Égypte : pluralisme démocratique ou néo-autoritarisme ? » *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 127, janvier-mars 1990, p. 7-16.

DOLOWITZ (David) et MARSH (David), « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, vol. 13, n° 1, January 2000, p. 5-24.

DOLOWITZ (David) et MARSH (David), « Who learns what from whom : A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol. 44, n° 3, 1996, p. 343-357.

DROZ VINCENT (Philippe), « Syrie : 'la nouvelle génération' au pouvoir », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 173, juillet-septembre 2001, p. 14-38.

EL BARADEI (Mona), *Financing Education in Egypt : Challenges and Options for Reform*, Cairo, Cairo University, Faculty of Economics and Political Science, 2000.

- EL-AYADI (Mohammed), « De l'enseignement religieux », *Prologues : revue maghrébine du livre*, n° 21, 2001, p. 31-43.
- ELMAHDY SAID (Mohsen), « Egypt », in TEFERRA (Damtew) et ALTBACH (Philip G.) (dir.), *African Higher Education : An International Reference Handbook*, Bloomington, Indiana University Press, 2003, p. 285-300.
- ELYACHAR (Julia), « Empowerment Money : The World Bank, Non-Governmental Organizations and the Value of Popular Culture in Egypt », *Public Culture*, vol. 14, n° 3, p. 493-513.
- EMPERADOR-BADIMON (Montserrat), « Les diplômés chômeurs de troisième cycle au Maroc : les expériences d'engagement revendicatif » *Alfa : Maghreb et sciences sociales*, Tunis/Paris, Maisonneuve et Larose, 2007, p. 181-196.
- ENDERS (Jürgen), « Higher Education, Internationalisation, and the Nation State : Recent Developments and Challenges to Governance Theory », communication présentée à la conférence du *Consortium on Higher Education Research (CHER)*, Vienna, Austria, 2002.
- FARAG (Iman), « Egypt », in FOREST (James) et ALTBACH (Philip G.) (dir.), *International Handbook of Higher Education*, La Hague, Springer, 2006, p. 693-709.
- FARAG (Iman), « Higher Education in Egypt : The Realpolitik of Privatization », *International Higher Education*, n° 18, Winter 2000, disponible sur : [http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News18/text11.html](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News18/text11.html), dernier accès : 19 décembre 2008.
- FARAG (Iman), « L'enseignement en question - enjeux d'un débat », *Egypte/Monde arabe*, n° 18/19, 1994, p. 241-329.
- FARAG (Iman), « L'Université égyptienne : enjeux de modes de mobilisation », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 127, 1992, p. 65-83.
- FELK (Abdellatif), Enseignement : quel projet ? », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 164, 1999, p. 53-66.
- FERRIE (Jean-Noël), « L'Égypte à la jonction de ses agendas intérieur et extérieur : Les contrecoups de l'obligation de la réforme », Paris, Ceri, 2006.
- FINTZ (Matthieu), « A Reform for the Poor without them ? The Fate of the Egyptian Health Reform Program in 2005 », in KOHSTALL (Florian) (dir.), *L'Égypte dans l'année 2005*, Cairo, Cedej, 2006, p. 227-256.
- GIRAUD (Olivier), « Une école allemande d'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, février 2002, p. 5-21.
- GOUREVITCH (Peter), « The Second Image Reversed : The International Sources of Domestic Politics », *International Organization*, vol. 32, n° 4, 1978, p. 881-912.
- GRANDE (Edgar), « Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen », in MAYNTZ (Renate) et SCHARPF (Fritz W.) (dir.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1995, p. 327-368.
- GUILHOT (Nicolas), « Les professionnels de la démocratie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol 139, n° 4, 2001, p. 53-65.

- GUILHOT (Nicolas) et SCHMITTER (Philippe C.), « De la transition à la consolidation : une lecture rétrospective des *democratization studies* », *Revue française de Science politique*, vol. 50, n° 4-5, 2000, p. 615-631.
- GUILHOT (Nicolas), « D'une vérité à l'autre, les politiques de la Banque mondiale », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2000, p. 20-21.
- HAAS (Peter), « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, Winter 1992, p. 1-36.
- HALL (Peter A.) et SOSKICE (David), « An Introduction to Varieties of Capitalism », in HALL (Peter A.) et SOSKICE (David) (dir.), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001, p. 1-68.
- HARIDI (Alexander), « Die marokkanische Menschenrechtsbewegung : Opposition mit juristischen Mitteln oder Reform der politischen Kultur ? », *ORIENT. Deutsche Zeitschrift für Wirtschaft und Politik des Orients*, vol. 39, n° 1, 1998, p. 121-136.
- HASSABO (Chaymaa), « Moubarak 'sans cravate' : un Moubarak 'démocratique' ? », in KOHSTALL (Florian) (dir.), *L'Égypte dans l'année 2005*, Le Caire, Cedej, 2006, p. 29-54.
- HASSABO (Chaymaa), « Gamal Moubarak au centre du pouvoir : Une succession achevée ? », in KOHSTALL (Florian) (coord.), *L'Égypte dans l'année. Chronique politique 2004*, Le Caire, Cedej, 2005, p. 9-24.
- HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Le déplacement de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 113-132.
- HASSENTEUFEL (Patrick) et SMITH (Andy), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002, p. 53-73.
- HERMET (Guy), « L'autoritarisme » in GRAWITZ (Madeleine) et LECA (Jean) (dir.), *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, PUF, 1985, p. 269-315.
- HERRARA (Linda), « Higher Education in the Arab World », in FOREST (James) et ALTBACH (Philip G.) (dir.), *International Handbook of Higher Education* (vol. II), La Hague, Springer, 2006, p. 409-421.
- HEYDEMANN (Steven), « Social Pacts and the Persistence of Authoritarian Rule in the Middle East », in SCHLUMBERGER (Oliver) (dir.), *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 21-38.
- HEYDEMANN (Steven), « Upgrading Authoritarianism in the Arab World », Washington D.C. Saban Center, Brookings Institution, *Analysis Paper 13*, October 2007.
- HEYDEMANN (Steven), « La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe », *Critique Internationale*, n° 17, octobre 2002, p. 54-52.
- HIBOU (Béatrice), « The World Bank : Missionary Deeds (and Misdeeds) », in SCHRAEDER (Peter J.) (dir.), *Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 173-191.

HINNEBUSCH (Raymond A.), « The Formation of the Contemporary Egyptian State from Nasser and Sadat to Mubarak », in OWEISS (Ibrahim M.), *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Washington D.C., Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University, 1990, p. 188-209.

INSEL (Ahmed), « 'Cet État n'est pas sans propriétaires !' Forces prétoriennes et autoritarisme en Turquie », in DABÈNE (Olivier), GEISSER (Vincent) et MASSARDIER (Gilles) (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI<sup>e</sup> siècle. Convergences Nord-Sud*, Paris, La Découverte, 2008, p. 133-153.

JOBERT (Bruno) et LECA (Jean), « Le dépérissement de l'État: A propos de 'l'acteur et le système' de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue française de science politique*, vol. 32, n° 4-5, 1980, p. 13-24.

JOHNSTONE (D. Bruce), « Worldwide Reforms in the Financing and Management of Higher Education », Boston, *The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project (ICHEFAP)*, 1998.

KABLY (Mohammed), « De la question universitaire au Maroc », *Prologue*, n° 5, hiver 1996, p. 16-22.

KAMAL EL SAYYED (Mustapha), « International Dimensions of Middle Eastern Authoritarianism: The G8 and External Efforts of Political Reform », in SCHLUMBERGER (Oliver) (dir.), *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 215-230.

KIENLE (Eberhard), « Democracy Promotion and the Renewal of Authoritarian Rule », in SCHLUMBERGER (Oliver) (dir.), *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 231-249.

KIENLE (Eberhard), « Introduction », in KIENLE (Eberhard) (dir.), *Politics from Above, Politics from Below*, Cairo/London, Cedej/Saqi, 2003, p. 9-19.

KOHSTALL (Florian), « 'La démocratie renversée' : sur l'usage de la 'bonne gouvernance' en Égypte et au Maroc : le cas des réformes de l'enseignement supérieur », in CAMAU (Michel) et MASSARDIER (Gilles) (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009.

KOHSTALL (Florian), « Policy transfer, social reforms and the dynamics of dynastic succession in Egypt », communication présentée au *Annual Meeting of the Middle East Studies Association (Mesa)*, Boston, 19 novembre 2006.

KOHSTALL (Florian), « Entre pressions et contraintes, préférences et détournements : L'action gouvernementale égyptienne en 2004 », in KOHSTALL (Florian) (coord.), *L'Égypte dans l'année : Chronique politique 2004*, Le Caire, Cedej, 2005, p. 57-72.

KRASNER (Stephen D.), « Sharing Sovereignty : New Institutions for Collapsed and Failing States », *International Security*, vol. 29, n° 2, Fall 2004, p. 85-120.

LAHIRE (Bernard), « Risquer l'interprétation : Pertinences interprétatives et surinterprétations en sciences sociales », *Enquête*, n° 3, 1996, p. 61-87.

LASCOUMES (Pierre), « Gouverner par les instruments : Ou comment s'instrumente l'action publique », in LAGROYE (Jacques) (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 387-401.

- LASCOURMES (Pierre), « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-338.
- LATTE-ABDALLAH (Stéphanie), « Genre et politique », in PICARD (Élizabeth) (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 127-147.
- LAURENT (Michel) et DENOEU (Guilain), « Campagne d'assainissement au Maroc : immunisation du politique et contamination de la justice », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 154, octobre-décembre 1996, p. 125-135.
- LECA (Jean), « A propos de l'État : La leçon des 'États non occidentaux' », *Etudes en honneur de Madeline Gravitx*, Paris, Dalloz 1982, p. 201-225.
- LINDBLOM (Charles), « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, p. 77-88.
- LOLIVE (Jacques), « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, vol. 10, n° 39, 1997, p. 109-130.
- MADDY-WEITZMAN (Bruce), « Woman, Islam, and the Moroccan State : The Struggle over the Personal Status Law », *Middle East Journal*, vol. 59, n° 3, 2005, p. 394-410.
- MAGHRAOUI (Abdeslam M.), « Depoliticization in Morocco », in DIAMOND (Larry), PLATTNER (Marc F.), BRUMBERG (Daniel) (dir.), *Islam and democracy in the Middle East*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2003, p. 67-75.
- MAYNTZ (Renate), « Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? », *MPIFG Working paper 04/1*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2004.
- MAYNTZ (Renate), « Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen », *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 24 : Policy-Analyse), n° 34, 1993, p. 39-56.
- MAZAWI (Ali E.), « The Contested Terrains of Education in the Arab States : An Appraisal of Major Research Trends » *Comparative Education Review*, vol. 43, n° 3, 1999, p. 332-352.
- MAZZELLA (Sylvie), « L'enseignement supérieur privé en Tunisie : La mise en place étatique d'un secteur universitaire privé », *Alfa 2006. Maghreb et sciences sociales*, Paris/Tunis, Maisonneuve et Larose, 2007, p. 235-245.
- MENORET (Pascal), « Pouvoirs et oppositions en Arabie saoudite : de la contestation armée à l'institutionnalisation de l'islamisme ? » *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 177, 2003, p. 21-35.
- MINUFI (Kamal), « At-ta'lim fi al-khitâb as-siyâsi al-misri (éducation dans la littérature politique de l'Égypte) », in QANDIL (Amani), *Siyâsat at-ta'lim al-jâmi'i fi misr (la politique de l'enseignement universitaire en Égypte)*, Cairo, Cairo University Press, 1991.
- MITCHELL (Timothy), « The Neoliberalism of Your Desires », *Middle East Report (MERIP)*, n° 210, 1999, disponible sur : <http://www.merip.org/mer/mer210/mer210.html>, dernier accès : 10 décembre 2008.
- MITCHELL (Timothy), « America's Egypt : Disourse of the Development Industry », *Middle East Report (MERIP)*, n° 169, 1991, p. 18-34+36.
- MLIH (Abdallah), « Le champ politique marocain entre tentatives de réformes et conservatisme », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 173, juillet-septembre 2001, p. 4-13.

- MOHSEN-FINAN (Khadija) et ZEGHAL (Malika), « Opposition islamiste et pouvoir monarchique au Maroc », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, février 2006, p. 79-119.
- MOORE (Clement Henry), « Authoritarian Politics in an unincorporated society: The case of Nasser's Egypt », *Comparative Politics*, vol. 6, n° 2, 1974, p. 193-218.
- MUSSELIN (Christine), « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, n° 39, 2008/2, p. 13-24.
- NONNEMAN (Gerd), « Rentiers and Autocrats, Monarchs and Democrats, State and Society : The Middle East Between Globalization, Human 'Agency' and Europe », *International Affairs*, vol. 77, n° 1, 2001, p. 141-162.
- PALIER (Bruno) et SUREL (Yves), « Les 'trois i' et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 7-32.
- PAWELKA (Peter), « Politische Systeme im Vorderen Orient : Analysekonzepte und Forschungsstrategien », *ORIENT. Deutsche Zeitschrift für Wirtschaft und Politik des Orients*, vol. 41, n° 3, 2000, p. 389-413.
- PLIEZ (Olivier), « Le Caire à la rencontre du désert », Le Caire (manuscrit non publié), 2006.
- PUTNAM (Robert D.), « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of 'Two-Level Games' », *International Organization*, vol. 42, Summer 1988, p. 427-460.
- REY (Benjamin), « Les partis d'opposition égyptiens à l'épreuve de la réforme constitutionnelle », in KOHSTALL (Florian) (dir.), *L'Égypte dans l'année 2005*, Le Caire, Cedej, 2006, p. 55-82.
- ROMANI (Vincent), « Universités et universitaires palestiniens d'un Intifada à l'autre : une académie en routine de crise », *Égypte/ Monde Arabe*, n° 6, 2004, p. 55-80.
- ROUSSILLON (Alain), « Réformer la *moudawana* : statut et conditions des Marocaines », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 179, printemps 2004, p. 79-99.
- ROUSSILLON (Alain) « Temps de la réforme, temps du réformisme », in KHATIBI (Abdelkébir) (dir.), *Le temps de la réforme*, Rabat, Institut universitaire de la Recherche scientifique (IURS), 1999, p. 169-188.
- SANTISO (Carlos), « International Cooperation for Democracy and Good Governance : Moving towards a Second Generation », *European Journal of Development Research*, vol. 13, n° 1, 2001, p. 154-180.
- SANTUCCI (Jean-Claude), « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un 'pluralisme contrôlé' et les dilemmes d'un 'pluripartisme autoritaire' », *REMMM*, n° 111-112, 2006, p. 63-116.
- SANTUCCI (Jean-Claude), « L'effet 'Banque mondiale' et la conjoncture économique du Maroc » *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. XXXIV, Paris, CNRS Éditions, 1995, p. 701-714.
- SARTORI (Giovanni), « Bien comparer, mal comparer » *Revue Internationale de Politique Comparée* vol. 1, n° 1, p. 19-36.
- SCHMITTER (Philippe C.), « Se déplaçant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, 'transitologues' et 'consolidologues' sont-ils toujours assurés de voyager en sécurité ? » *Annuaire de l'Afrique du Nord 1999*, vol. XXXVIII, Paris, CNRS Éditions, 2002, p. 11-35.



- SHANN (Mary H.), « The Reform of Higher Education in Egypt », *Higher Education*, vol. 24, n° 2, 1992, p. 225-246.
- SIGNOLES (Aude), « Réforme de l'État et transformation de l'action publique », in PICARD (Élizabeth) (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 239-261.
- SIMMONS (Beth A.), DOBBIN (Frank), GARRETT (Geoffrey), « Introduction : The International Diffusion of Liberalism », *International Organization*, vol. 60, Fall 2006, p. 781-810.
- SIMMONS (Beth A.) et ELKINS (Zachary), « The Globalization of Liberalization : Policy Diffusion in the International Political Economy », *American Political Science Review*, vol. 98, n° 1, 2004, p. 171 -189.
- SINGERMAN (Diane), « Rewriting Divorce in Egypt: Reclaiming Islam, Legal Islam and Coalition Politics », in HEFNER (Robert W.) (dir.), *Remaking Muslim Politic : Pluralism, Contestation, Democratization*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 161-188.
- SLYOMOVICS (Susan), « No Buying Off the Past : Moroccan Indemnities and the Opposition », *Middle East Report (MERIP)*, n° 229, Winter 2003, disponible sur : [http://www.merip.org/mer/mer229/229\\_slyomovics.html](http://www.merip.org/mer/mer229/229_slyomovics.html), dernier accès : 18 septembre 2008.
- SOUALI (Mohammed), « Les mutations de l'enseignement supérieur au Maroc et la question de la qualité de la formation », in BASHSHUR (Mounir), COURBAGE (Youssef), LABAKI (Boutros) (dir.), *L'enseignement supérieur dans le monde arabe : une question de niveau ?* Beyrouth, IFPO, 2006, p. 167-201.
- STACHER (Joshua), « Rhetorical Acrobatics and Reputations : Egypt's National Council for Human Rights », *Middle East Report (MERIP)*, n° 235, Summer 2005, disponible sur : <http://www.merip.org/mer/mer235/stacher.html>, dernier accès : 20 décembre 2008.
- STONE (Diane), « Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 545-566.
- SULLIVAN (Denis J.), « The Political Economy of Egypt », *International Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 22, n° 3, 1990, p. 317-334.
- SULTANA (Ronald G.), « Les défis de l'enseignement supérieur dans les pays arabes », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n°171-172, 2001, p. 26-41.
- SULZNER (George T.), « The Policy Process and the Uses of National Governmental Study Commissions », *The Western Political Quarterly*, vol. 24, n° 3, 1971, p. 438-448.
- THOENIG (Jean-Claude), « L'analyse des politiques publiques », in GRAWITZ (Madeleine) et LECA (Jean) (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4 « Politiques Publiques », Paris, PUF 1985.
- TOYE (John) et TOYE (Richard), « The World Bank as a Knowledge Agency », *Program Paper n° 11 Series 'Overarching Concerns'*, Genève, United Nations Research Institut for Social Development, 2005.
- TOZY (Mohamed) et HIBOU (Béatrice), « De la friture sur la ligne des réformes : La libéralisation des télécommunications au Maroc », *Critique internationale*, n° 14, janvier 2002, p. 92-118.
- TOZY (Mohammed), « Réformes politiques et transition démocratique », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 164, 1999, p. 67-84.

- TOZY (Mohamed), « Représentation/Intercession. Les enjeux du pouvoir dans les 'champs politiques désamorçés' au Maroc », in CAMAU (Michel) (dir.), *Changement politique au Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, 1991, p. 153-168.
- VAIREL (Frédéric), « La transitologie, langage du pouvoir », *Politix*, n° 80, 2007, p. 109-128.
- VAIREL (Frédéric) « L'instance Équité et Réconciliation au Maroc : lexicque international de la réconciliation et situation autoritaire », in LEFRANC (Sandrine) (dir.), *Fabriques de la coexistence*, Paris, Michel Houdiard, 2006, p. 229-253.
- VAIREL (Frédéric), « Quand 'Assez !' ne suffit plus : quelques remarques sur *Kifâya* et autres mobilisations égyptiennes », in KOHSTALL (Florian) (dir.), *L'Égypte dans l'année 2005*, Le Caire, CEDEJ, 2006, p. 109-136.
- VAIREL (Frédéric), « Le Maroc des 'années de plomb' » : équité et réconciliation ? », *Politique Africaine*, n° 96, décembre 2004, p. 181-195.
- VALENSI (Lucette), « Retour d'Orient : De quelques usages du comparatisme en histoire », in AT SMA (Hartmut) et BURGUIÈRE (André) (dir.), *Marc Bloch aujourd'hui : Histoire comparée et sciences sociales*, Paris, Éditions EHESS, 1990, p. 307-316.
- VANNETZEL (Marie), « 'Ils nous ont déjà essayés !' Clientélisme et mobilisation électorale frériste en Égypte », *Politique Africaine*, n° 108, décembre 2007, p. 47-66.
- VATIN (Jean-Claude), « L'Égypte dans la politologie occidentale », *Égypte/Monde arabe*, n° 8, 1991, p. 7-48.
- YAMANI (Sarah), « Toward a National Education Development Paradigm in the Arab World : A Comparative Study of Saudi Arabia and Qatar », *Al Nakhlah*, Spring 2006, disponible sur : [fletcher.tufts.edu/al\\_nakhlah/archives/spring2006/yamani.pdf](http://fletcher.tufts.edu/al_nakhlah/archives/spring2006/yamani.pdf), dernier accès : 19 décembre 2008.
- YOUSSEF (Nelly), « Familiengerichte : Mehr Rechte für Frauen in Ägypten und Marokko », disponible sur : [www.quantara.de](http://www.quantara.de), dernier accès : février 2005.
- YOUSSOUFI (Abderrahmane), « Maroc : Le pari de l'ouverture » (Entretien avec Amir Taheri), *Politique Internationale*, n° 2, 1999, p. 321-336.
- ZARTMAN (Ira William), « Opposition as Support of the State », in DAWISHA (Adeed) et ZARTMAN (Ira William) (dir.), *Beyond Coercion: The Durability of the Arab State*, London & New York, Croomhelm, 1988, p. 61-87.
- ZEGART (Amy B.), « Blue Ribbons, Black Boxes : Towards a Better Understanding of Presidential Commissions », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34, n° 2, 2004, p. 366-393.

### 3. Documents officiels, sources écrites

BANQUE MONDIALE, *Construire des sociétés de savoir : Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2003.

BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur : Les leçons de l'expérience*, Washington D.C., Banque mondiale, 1995.

BANQUE MONDIALE, « Les rapports de la Banque mondiale : éducation et formation au XXI<sup>e</sup> siècle ; questions relatives à l'administration marocaine », *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, 15 octobre 1995, p. 3-7.

BERDOZI (Mohammed), *Rénover l'enseignement : de la charte aux actes*, Rabat, Renouveau, 2000.

BUSH (Georg W.), « The State of the Union », Washington DC, The White House, 2 février 2005, disponible sur : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>, dernier accès : 20 mai 2005.

CENTRE FRANÇAIS DE CULTURE ET DE COOPERATION (CFCC), « Les universités privées en Égypte », rapport interne du CFCC au Caire, non daté (mars 2006).

COMMISSION SPECIALE EDUCATION/FORMATION (MAROC), *Réforme du système d'éducation et de formation 1999-2004 : bilan d'étape et conditions d'une relance*, Rabat, Royaume du Maroc, 2004.

COMMISSION SPECIALE EDUCATION/FORMATION (MAROC), « Lettre Royale de Feu Sa Majesté Hassan II du 8 mars 1999 », in COSEF, *Messages et extraits des discours royaux (Mars 1999-Septembre 2000)*, Rabat, Royaume du Maroc, 2000, p. 14-15.

COMMISSION SPECIALE EDUCATION/FORMATION (MAROC), « La Charte de l'éducation et de la formation dans la presse nationale (1999-2000) : essai d'analyse », document disponible sur : <http://www.Cosef.ac.ma/demarrage/home.html>, dernier accès : 1<sup>er</sup> juillet 2007.

COMMISSION SPECIALE EDUCATION/FORMATION (MAROC), « La méthodologie et l'organisation de travail », 2000, document disponible sur : [http://cdrom.cosef.ac.ma/thomes\\_francais/menu.htm](http://cdrom.cosef.ac.ma/thomes_francais/menu.htm), dernier accès : 3 juillet 2007.

COMMISSION SPECIALE ÉDUCATION/FORMATION (MAROC), *La Charte nationale éducation/formation*, Rabat, Royaume du Maroc, 2000.

COMMISSION SPECIALE EDUCATION/FORMATION (MAROC), *Messages et extraits des discours royaux (Mars 1999 – Septembre 2000)*, Rabat, Royaume du Maroc, 2000.

COMMISSION SPECIALE EDUCATION/FORMATION (MAROC), *Recueil des lois de mise en œuvre de la charte nationale éducation et de formation*, Rabat, Royaume du Maroc, 2000.

CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'AVENIR (MAROC), « Plateforme pour le Maroc du 21<sup>ème</sup> siècle », document disponible sur : <http://mincom.gov.ma/cnja/plat.htm>, dernier accès : 15 juillet 2002.

ELMAHDY SAID (Mohsen), *Higher Education in Egypt*, Cairo, 2001, (manuscript non publié).

FERGANY (Nader), *Arab Higher Education and Development, An Overview*, Cairo, Al Mishkat Center for Research, 2005, disponible sur : [www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/education/Fergany.pdf](http://www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/education/Fergany.pdf), dernier accès : 19 décembre 2008.

HAUT CONSEIL DES UNIVERSITÉS (ÉGYPTE), *Statistiques Universitaire 1999*, Le Caire, 2002.

HAWTHORNE (Amy), *Political Reform in the Arab World: A new Ferment ?*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, Middle East Series n° 18, 2004.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Reading between the 'Red Lines'. The Repression of Academic Freedom in Egyptian Universities*, New York, Human Rights Watch, vol. 17, n° 6, juin 2005.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Egypt's Sinai question*, Middle East/North Africa Report, Brussels, n°61, 30 janvier 2007.

LAMRINI (Ahmed), « Systèmes éducatifs, savoir, technologies et innovation », *Rapport : 50 ans de développement humain, perspectives 2025*, Rabat, Royaume du Maroc (ed.), 2006.

MALKA (Haim) et ALTERMAN (Jon B.), *Arab Reform and Foreign Aid : Lessons from Morocco*, policy paper : Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., 2006.

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (EGYPTE), *National Quality Assurance and Accreditation Agency (NQAAA) – A joint report to His Excellency, The Prime Minister, submitted by the Ministry of Education and The Ministry of Higher Education*, Cairo, May 2004.

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (EGYPTE), *Al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli : wathâqat al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli* (Conférence nationale de l'enseignement supérieur, Document de la conférence nationale sur l'enseignement supérieur), 13-14 février 2000, Le Caire, (document en arabe).

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (EGYPTE), *Al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli : al-khitta al-istrâtijyya li tatwîr manzûmat at-ta'lim al-'âli, sadara 'an al-mu'tamar al-qawmi li at-ta'lim al-'âli* (Conférence nationale de l'enseignement supérieur, Plan stratégique pour l'amélioration du système de l'enseignement supérieur), 13-14 février 2000, Le Caire, (document en arabe).

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE (EGYPTE), *Mubâarak wa at-ta'lim* (Moubarak et l'enseignement), Le Caire, MOE Book Sector, 1999.

MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA FORMATION DES CADRES ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MAROC), *Assurance qualité dans la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc*, Rabat, Royaume du Maroc, 2006.

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA FORMATION DES CADRES ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MAROC), *Contribution à l'élaboration de la réforme pédagogique de l'enseignement supérieur* (document n° 9), Rabat, Royaume du Maroc, 2002.

MINISTRY OF EDUCATION (EGYPT), *Implementing Egypt's Educational Reform Strategy*, Cairo, Arab Republic of Egypt, 1996.

MINISTRY OF EDUCATION (EGYPT), *Mubarak's National Project : Education achievements in three years*, Cairo, Arab Republic of Egypt, 1994.

MINISTRY OF INTERNATIONAL COOPERATION (EGYPT), *Development Cooperation Report 2006: 'Official Development Assistance Trends in Egypt, with special reference to Water and Sanitation Sectors'*, Cairo, May 2008.

NOLTING (Armin K.), *Förderung von Good Governance in arabischen Staaten*, Eschborn, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2005.

PARTI NATIONAL DEMOCRATE (ÉGYPTE), *Fikr jadíd : at-ta'lim* (nouvelle pensée, l'éducation), Le Caire, septembre 2002.

REPUBLIQUE FRANÇAISE / ROYAUME DU MAROC, *Document Cadre de Partenariat Maroc-France 2006-2010*, Paris/Rabat, mars 2006,  
document disponible sur : <http://www.ambafrance-ma.org>, dernier accès : 20 décembre 2008.

RICHARDS (Alan), *Higher Education in Egypt*, Washington D.C., The World Bank, 1992.

ROYAUME DU MAROC, « Discours de S.M. le Roi Mohammed VI lors de l'ouverture de la session d'automne de la troisième année législative (8 octobre 1999) », disponible sur : <http://www.maroc.ma/NR/exeres/09482435-244C-4332-A1DA-AF8377FDCB5D>,  
dernier accès : 25 septembre 2008.

ROYAUME DU MAROC, « Discours du Trône de S.M. le Roi Mohammed VI (30 juillet 1999) », disponible sur :  
<http://www.maroc.ma/NR/exeres/E27E83A7-4EC5-4DDF-90E9-21FD53362247>,  
dernier accès: 10 décembre 2008.

ROYAUME DU MAROC, *Rapport général : 50 ans de développement humain : perspectives 2025*, Rabat 2005.

SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), *A Map for Higher Education in Egypt '2002-2017'* (*Mashrú' kharítat manzúmat at-ta'lim al-'áli fi misr 2002-2017*), (document bilingue), Cairo, 2000.

SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), *Document of the National Conference for Higher Education*, Cairo, 2000.

SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), « Report on University & Higher Education Development Policies for the Forthcoming Period », in SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), *Higher Education Enhancement Program - International Symposium, vol. 2 : Monographs*, Cairo, Ministry of Higher Education and Scientific Research, 1999, p. 138-154.

SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), *Higher Education Enhancement Program : International Symposium : vol. 1 : Excerpts*, Cairo, Ministry of Higher Education and Scientific Research, 1999.

SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), *Higher Education Enhancement Program - International Symposium, vol 2 : Monographs*, Cairo, Ministry of Higher Education and Scientific Research, 1999.

TAHER (Salah el Din Fahmy), *HEEPF Quarterly Progress Report*, Cairo, Higher Education Enhancement Program (ed.), 2006.

THE TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY, *Higher Education in Developing Countries : Peril and Promises*, Washington D.C., The World Bank, 2000.

THE WORLD BANK, *The Road not traveled : Education Reform in the Middle East and North Africa*, Mena Development Report, Washington D.C., The World Bank, 2008.

THE WORLD BANK, *Country Assistance Strategy for the Kingdom of Morocco*, Washington D.C., The World Bank, 14 juin 2005.

THE WORLD BANK, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of Euro 60,4 Million (US \$ 80 Million equivalent) to the Kingdom of Morocco for a Basic Education Reform Support Program*, Washington D.C., The World Bank, 2005.

THE WORLD BANK, *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa : Enhancing Inclusiveness and Accountability*, Washington D.C., The World Bank, 2003.

THE WORLD BANK, *Arab Republic of Egypt Education Sector Review : Progress and Priorities for the Future : vol. II Statistical Annexes*, Washington D.C., The World Bank, 2002.

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 Program*, Washington D.C., The World Bank, 2002.

THE WORLD BANK, *Memorandum to the Executive Directors and the President : Subject : Egypt : Country Assistance Evaluation*, Office of Director General, Operations Evaluation, Washington D.C., 26 juin 2000.

THE WORLD BANK, *Quality Assurance in Higher Education. Recent Progresses, Challenges Ahead*, The Washington D.C., World Bank, 1998.

THE WORLD BANK, *The Financing and Management of Higher Education : A Status Report on Recent Reforms*, Washington D.C., The Worldbank, 1998.

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

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

UNESCO, *Decentralization in Education : National Policies and Practices*, (Education Policies and Strategies 7), Paris, Unesco, 2005.

UNESCO, « World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century : Vision and Action », *World Conference on Higher Education*, Paris, Unesco, 1998.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *The Arab Human Development Report 2003 : Building a Knowledge Society*, New York, UNDP, 2003.

UNITED NATIONS, « Plateform for Action », Fourth World Conference on Women, September 2005, Pekin, UN *Departement of Economic and Social Affaires, Division for the Advancement of Women*, disponible sur : <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>, dernier accès : 2 mai 2008.

ZOUAOUI (Mekki) « L'enseignement supérieur depuis l'Indépendance: La dégradation de la qualité était-elle inéluctable », in *Rapport : 50 ans de développement humain. Perspectives 2025 : systèmes éducatifs, savoir, technologies et innovation*, Rabat, Royaume du Maroc (ed.), 2006.

#### 4. Journaux et sites Internet consultés

##### **JOURNAUX**

###### ÉGYPTE :

*Ákhir sá'a, Al Abrâm, Al Abram Weekly, Al Akhbâr, Al Wafd, Misr al Yanm, Al Dustûr ;*

###### MAROC :

*La Vie Économique, l'Économiste, Maroc Hebdo International, Le Matin du Sahara et du Maghreb, Aujourd'hui le Maroc, Rabat Express, Libération, Tel Quel ;*

###### INTERNATIONAL :

*Al Hayât (Arabie Saoudite, Grand Bretagne), Der Spiegel (Allemagne), Le Monde Diplomatique (France), The Economist (Grand Bretagne),*

##### **SITES INTERNET**

###### MAROC :

Commission spéciale éducation/formation :  
[www.cosef.ac.ma](http://www.cosef.ac.ma) (ce site n'est plus accessible).

Conseil Consultatif des droits de l'homme :  
<http://www.ccdh.org.ma/>, dernier accès : 8 mars 2009.

Conseil national de la Jeunesse et de l'Avenir :  
[www.mincom.gov/cnja/](http://www.mincom.gov/cnja/) (ce site n'est plus accessible).

Initiative nationale pour le développement humain :  
<http://www.indh.gov.ma/fr/index.asp>, dernier accès : 8 mars 2009.

Instance Équité et Réconciliation :  
<http://www.ier.ma/>, dernier accès : 8 mars 2009.

Ministère de l'Éducation nationale :  
<http://81.192.52.38/men>, dernier accès : 8 mars 2009.

Rapport 50 ans de développement humain :  
[www.rdh50.ma](http://www.rdh50.ma) (site considéré malveillant).

EGYPTE :

Egyptian Universities Library :

<http://www.eul.edu.eg>, dernier accès : 8 mars 2009.

Egyptian Universities Network :

<http://www.eun.eg/>, dernier accès : 8 mars 2009.

Higher Education Enhancement Program :

<http://www.heep.edu.eg/>, dernier accès : 8 mars 2009.

Ministère de l'Enseignement supérieur :

<http://www.egy-mhe.gov.eg>, dernier accès : 8 mars 2009.

National Council for Human Rights :

<http://www.nchr.org.eg/en/home.asp>, dernier accès : 8 mars 2009.

National Council for Women :

<http://www.ncwegypt.com/english/index.jsp>, dernier accès : 8 mars 2009.

State Information Service :

<http://www.sis.gov.eg>, dernier accès : 8 mars 2009.

Strategic Planning Unit (MHE) :

<http://mhe-spu.org>, dernier accès : 8 mars 2009.

Supreme Council of Universities :

<http://www.scu.eun.eg/>, dernier accès : 8 mars 2009.



## ANNEXES

## Annexe 1. Commission spéciale éducation/formation (Cosef) :

### Liste des membres

M. Abdelaziz MEZIANE BELFKIH	Président	Conseiller de SA MAJESTE LE ROI. Président de la Commission Spéciale Education Formation
M. Abbas JIRARI	Alem	Conseiller de SA MAJESTE LE ROI. Professeur d'enseignement supérieur. Président du conseil des oulémas de Rabat
M. Lhoucine OUGAG	Alem	Professeur d'enseignement supérieur, Avocat, Président du Conseil des Oulémas de Tiznit, Membre du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme
M. Mohammed GUESSOUS	Union Socialiste des Forces Populaires	Professeur d'Enseignement Supérieur, Membre du Bureau Politique de l'USFP, Docteur d'Etat PHD en sociologie (USA)
M. Ahmed EL IDRISI	Rassemblement National des Indépendants	Professeur d'enseignement supérieur
Ahmed AMEZIANE	Mouvement Populaire	Professeur d'enseignement supérieur
M. Mohamed Kamal LARAKI	Union Constitutionnelle	Député à la Chambre des Représentants, Administrateur de sociétés privées.
M. Mohamed MOATASSIME	Mouvement Démocratique Social	Professeur d'enseignement supérieur
Omar DEBBAJ	Parti de l'Istiqlal	Professeur d'enseignement supérieur, Directeur de l'Ecole Nationale des Industries Minérales
M. Mohamed ABABOUC	Mouvement National Populaire	Administrateur principal (Fonction Publique) Conseiller juridique au Parlement, Enseignant chercheur au Centre National de Formation des Inspecteurs de l'Education
M. Mohamed Jamaledine TEBBAA	Front des Forces Démocratiques	Professeur d'enseignement supérieur, président d'un établissement d'enseignement supérieur privé de gestion
M. Taieb CHKILI	Parti du Progrès et du Socialisme	Professeur de Médecine, Chef de service de neurologie du CHU Ibn Sina
M. Abderrahmane JALAL	Parti National Démocrate	Conseiller économique
M. Abdelilah BENKIRANE	Parti de la Justice et du Développement	Député à la Chambre des Représentants, Directeur d'un établissement d'enseignement privé, secrétaire général adjoint du PJD
M. Abdellatif EL YOUSSEFI	Organisation de l'Action Démocratique et Politique	Inspecteur de l'enseignement secondaire, Secrétaire Général de l'Association Marocaine des Inspecteurs de l'Enseignement Secondaire
M. Noureddine EL AOUIFI	Parti Social Démocrate	Professeur d'enseignement supérieur

M. Abdellah EL AZIZI ALAOUI	Parti de l'Action	Professeur d'enseignement technique à l'Institut Supérieur de l'Industrie
M. Abdelkader AZRII	Confédération Démocratique du Travail	Député à la Chambre des Représentants, Professeur de l'enseignement secondaire, membre du Secrétariat de l'UMT
M. Salim RADOUANE	Union Marocaine du Travail	Professeur d'enseignement supérieur, membre du secrétariat national de l'UMT
Mohamed KAFI CHERRAT	Union Générale des Travailleurs Marocains	Professeur de l'enseignement secondaire, membre du bureau exécutif de la Fédération Libre de l'Enseignement
M. Driss MEROUNE	Union des Syndicats Populaires	Ingénieur de génie civil, consultant technique privé, membre de la Chambre des Représentants
M. Abdelghani BELHEDFA	Union Démocratique des Travailleurs	Professeur d'enseignement supérieur
M. Jamaa AL MOATASSIM	Union Nationale du Travail du Maroc	Professeur de l'enseignement secondaire, Membre de la Chambre des Conseillers, Membre du bureau national de la Fédération Nationale des Fonctionnaires de l'Enseignement, Membre du bureau national de l'UNTM
M. Taher CHAKIR	Syndicat National Démocrate	Membre de la Chambre des Représentants
M. Azeddine BENSALD	Commission Ouvrières Marocaines	Professeur d'enseignement secondaire, membre de la fédération démocratique de l'enseignement
Mme Amina LEMRINI ELOUAHABI	Société Civile	Inspectrice principale de l'enseignement
Mme Fatna EL K'HIEL	Association des parents	Médecin Spécialiste en médecine de travail, Chef de Service de l'Assistance Médical Gratuite au Ministère de la Santé Publique
M. Hassan EL OUAZZANI	Expert Juridique	Avocat
M. Taïeb BENNANI	Expert en Education	Professeur d'enseignement supérieur, ancien recteur d'université, ex-directeur de l'Ecole Mohammédia d'Ingénieurs (EMI)
M. Abdelali BENAMOUR	C G E M	Président d'un institut privé d'enseignement supérieur, Président de l'Association Alternative
M. Chakib BENMOUSSA	C G E M	Président délégué de SONASID
M. Abdenbi REJOUANI	Expert en Education	Professeur d'Enseignement Supérieur
M. Noureddine AYOUCHE	Société Civile	Président Directeur Général de Société, Président de l'Association Zakoura
M. Abdekader FASSI FEHRI	Expert en Education	Professeur d'enseignement supérieur, Directeur de l'Institut d'Etudes et de Recherche pour l'Arabisation

Source : <http://www.cosef.ac.ma/demarrage/home.html>, dernier accès : 25 novembre 2007.

## **Annexe 2. Commission spéciale éducation/formation (Cosef) :**

### **Équipes technique et scientifique rattachées à la présidence**

1) Staff technique rattaché à la présidence de la Commission pendant la phase de préparation de la Charte nationale d'éducation et de formation (mars - juillet 1999) :

Adnane ABOULALAA  
Ahmed ABBADI  
Saïd ACHAB  
Jillali CHAFIK  
Sidi Youssef EL BAKKALI  
Aziz EL MAOURID  
Abdellatif EL MOUDENI  
Nadira GUERMAII  
Malika KARKOURI  
Jamal KHALLAF  
Hakima KOUIHATE  
Abdelkébir RACHID  
Najla SOURI

2) Groupe d'appui scientifique rattaché à la présidence de la COSEF, pendant la phase de préparation de la Charte (mars-juillet 1999) :

Mohamed BERDOUZI, Responsable du groupe scientifique  
Fawsia HADJ NASSAR  
Cherki HOUDAIBI  
Badia MELLOUK  
Abdeljalil NADEM  
Allal OUAHAB

3) Autres membres rattachés à la présidence de la Commission, associés durant la phase post-Charte :

Ahmed AKHCHICHEN  
Mohamed Nagib BENCHEKROUN  
Abdelhak BENSAID  
Abdelhak EL MOUTAWAKIL

Source : <http://www.cosef.ac.ma/demarrage/home.html>, dernier accès : 25 novembre 2007.

### Annexe 3. Commission spéciale éducation/formation (Cosef) :

#### Liste des membres du réseau d'experts

Mohamed ABBAD  
Ahmed ABBADI  
Adnane ACHOUR  
Sadik ABOULALAA  
Lahoucine AIT AL MAHJOUB  
Assia AKESBI MSEFFER  
Boubker AMRAOUI  
Batoul AZAOUI  
Ahmed BAKKALI  
Redouane BELARBI  
Mohamed BENKERROUM  
Larbi BENLAFKIH  
Ahmed BOUKOUSS  
Mohamed BOUSSAID  
Jillali CHAFIK  
Brahim CHEDATI  
Hayat DINIA  
Fouzia DOUKKALI  
Sidi Abdelhak EL AMRANI  
Abdellah EL BELGHITI ALAOUI  
Abdelaziz EL GHARDAF  
Abdeslam EL GHAZI  
Noureddine EL HACHAMI  
Ahmed EL HATTAB  
Abdelhaq EL KHAIER  
Mohamed EL MAGZARI  
Zair EL MAJID  
Driss EL YAACOUBI  
Mohamed FAIQ  
Mohamed FATIHI  
Abdelilah FOUNTIR  
Mohamed GUERMOUNE  
Abdeljalil HAFFAR  
Mostafa HDIGUI  
Abdelhamid JAMARI  
Mehdi LAHLOU  
Nassreddine LHAFI  
Lahcen MADI  
El Houssain MOHACHT

Mostafa MOHSINE  
Mohamed MOUFAKKIR  
Abdeljalil NADEM  
Lahcen OUBAHAMMOU et  
collaborateurs  
Abderrahmane RAMI  
Mohamed REZGUI  
Touhamia WAZZANI  
Khadija ZAIM-IDRISSI  
Ahmed ZOUGGARI  
Ghita ZOUGGARI

Source :

<http://www.cosef.ac.ma/demarrage/home.html>,  
dernier accès : 25 novembre 2007

## **Annexe 4. Commission spéciale éducation/formation (Cosef) :**

### **Lettre du roi Hassan II adressée au président**

Palais Royal le, 08 Mars 1999

SA MAJESTE LE ROI DU MAROC  
ROYAUME DU MAROC

Louange à Dieu. Que la prière et la bénédiction soient sur le Prophète, Sa famille et Ses Compagnons.

Notre serviteur dévoué, Conseiller de Notre Majesté, Monsieur Abdelaziz Méziane Belfquih, que Dieu te préserve et guide tes pas.

Il ne t'échappe pas que Nous portons à la réforme de notre système d'enseignement et de formation une grande sollicitude et un intérêt constant/ Il s'agit d'une question de devenir, qui devance toutes celles qui retiennent Notre attention.

Certes, il est indéniable que notre système d'éducation a réalisé des acquis importants durant les années écoulées. Mais, force est de constater qu'il ne s'est pas élevé à la hauteur des efforts généreux qui lui ont été consacrés et que les résultats obtenus demeurent en deçà de Nos aspirations. De surcroît, ce système souffre désormais d'un déficit d'adéquation entre la formation et l'emploi, ainsi que d'une incapacité à satisfaire aux exigences d'une époque fondée sur le développement des connaissances et leur utilisation pratique dans la vie de tous les jours ; une époque où le progrès des nations se mesure à l'aune de l'efficience de leur système éducatif et de son aptitude à accompagner leur développement soutenu.

Telle est la situation qui Nous a amené, à plusieurs reprises, à convoquer des colloques et des commissions ad-hoc, dans le dessein d'une concertation générale et systématique sur la question, étant convaincu que l'enseignement est une affaire qui concerne tous les citoyens et une responsabilité partagée qu'assument autant l'Etat que l'ensemble des acteurs concernés, loin des surenchères partisans, des réactions subjectives et des partis pris stériles, rivos à des dogmes surannés.

Dans le but d'adopter un système éducatif nouveau, démarqué des aspects négatifs des approches du passé et axé sur l'atteinte des objectifs de notre temps, Nous avons décidé - comme Nous l'avons déjà annoncé - de mettre sur pied une commission spéciale composée de personnalités autant averties que concernées par les questions d'éducation, d'enseignement et de formation et par tout ce qui s'y rattache.

Cette commission aura pour mission de proposer les choix fondamentaux qui permettront de réformer en profondeur ce secteur vital, conformément à

Notre but suprême de bâtir l'école nationale marocaine de demain, une école digne de prendre place dans le siècle prochain.

Après mûre réflexion quant au profil de la personnalité nationale à même de présider cette commission et de l'amener à atteindre ses objectifs, c'est sur toi que finalement Notre choix s'est porté. Nous te confions cette mission de confiance, eu égard aux qualités que Nous te connaissons en termes de compétence scientifique, de rigueur intellectuelle, d'expérience de terrain et de détermination dans l'accomplissement des missions que Nous t'avons confiées auparavant, outre la bonne acceptation dont tu jouis de la part de tous.

S'agissant de jeter les bases d'une politique nationale - au sens le plus noble du terme politique - qui concerne le devenir de plusieurs générations, Nous entendons que la commission comprenne parmi ses membres des représentants des partis politiques et des organisations syndicales représentées au Parlement, aux côtés de représentants des oulémas, des acteurs socio-économiques et de personnalités spécialisées, étant entendu que le nombre total de ses membres devra être limité à trente environ. Nous attendons que tu Nous soumettes, dans les meilleurs délais, une liste comportant les noms et qualités des membres de cette commission, en procédant à des consultations avec les organisations politiques et syndicales, pour ce qui est de leurs représentants, et en choisissant un certain nombre de spécialistes en ce qui concerne les autres composantes de la commission.

Nous attendons aussi de tous ceux qui seront appelés à faire partie de cette commission qu'ils fassent preuve des plus hauts degrés d'impartialité et d'objectivité, de sorte que les diverses sensibilités qu'ils représentent puissent se fondre dans le creuset d'une même volonté nationale mise au service de la réforme. Ils devront être mus par les vertus de l'écoute et du dialogue constructif et armés de la ferme détermination à atteindre les objectifs que Nous avons fixés à cette commission. Ils devront se pencher sur les problèmes de l'enseignement avec audace et résolution, mais aussi avec réalisme et clairvoyance. Ainsi serons-Nous assurés de la bonne marche des travaux de la commission.

Comme Nous l'avons affirmé à plusieurs reprises, il faut concevoir la réforme de notre système éducatif dans le cadre d'une vision globale, empreinte de cohésion, de cohérence et de prospective ; une vision qui soit, en même temps, suffisamment souple pour permettre l'adaptation convenable aux besoins du présent et aux exigences de l'avenir, telles que les impliquent les mutations nationales et internationales.

A cet égard, notre système éducatif doit répondre de manière équilibrée à deux attentes fondamentales :

0. La première consiste à assurer l'égalité des chances et dispenser les savoirs fondamentaux à chacun de Nos fidèles sujets, pour l'arracher à l'ignorance, lui éviter l'analphabétisme et le doter d'une éducation de base qui le prépare à l'exercice de ses devoirs religieux, moraux et nationaux, et le rende utile à lui-même, à sa famille et à sa patrie.

1. Quant à la seconde attente, elle concerne la satisfaction des besoins grandissants de notre pays en personnes qualifiées, dotées d'aptitudes professionnelles, en cadres techniques et en compétences de premier ordre pour assurer la gestion, l'encadrement et la production dans tous les

secteurs et dans tous les domaines.

Parallèlement, il ne faut pas omettre de cultiver l'excellence et de préparer l'élite de nos enfants, qui possèdent de grandes potentialités, à contribuer activement au progrès scientifique et technologique, permettant ainsi au Maroc de tirer un grand bénéfice des talents et du génie de ses enfants. La commission devra se pencher sur les voies et moyens pédagogiques, les ressources humaines, les modes d'organisation et les ressources financières susceptibles de permettre l'atteinte de ces objectifs.

Le système éducatif actuel, conçu pour répondre aux nécessités urgentes, apparues au lendemain de l'indépendance, a épuisé son objet. L'impératif de l'heure est de bâtir un nouveau système éducatif à même de faire face aux défis du prochain siècle.

A cet égard, la problématique de l'emploi et les besoins du marché du travail doivent être au cœur de la politique d'éducation et de formation, afin d'assurer à l'apprenant, dès les premières étapes de la scolarisation, une formation qui lui permette de s'exercer aux techniques et aux métiers et le prépare à la vie active.

Dans un monde tiraillé par les courants civilisationnels et où périclitent les valeurs morales et s'affrontent les identités culturelles, notre système éducatif se doit d'affermir les principes de notre religion musulmane qui prône le juste milieu, la modération, la tolérance et l'ouverture sur toutes les sciences et connaissances profitables. Il se doit également de fortifier notre personnalité marocaine, dans sa spécificité ancestrale, et préserver nos valeurs morales et nationales. Ceci exige de donner la priorité à l'amélioration de l'enseignement de notre langue nationale, de permettre à nos enfants de l'utiliser convenablement et de les inciter à s'intéresser à notre patrimoine culturel dans sa riche diversité et la multiplicité de ses confluentés généreux.

Par ailleurs, la mondialisation de l'économie et la globalisation des échanges constituent les marques émergentes du siècle qui s'annonce ; les Etats et les nations sont entraînés dans une compétition exacerbée et les progrès des technologies modernes sont prodigieux. Aussi, pour faire face à ces défis, est-il impérieux d'instituer un système éducatif qui puisse former un citoyen possédant toutes les clés de la connaissance, interagissant en symbiose avec l'esprit de la modernité, afin d'assimiler les progrès scientifiques et technologiques et de les employer au profit de notre société, tout en s'y adaptant constamment. Ceci exige de nous, la parfaite maîtrise des langues étrangères, en plus de celle de notre langue nationale.

Dans ce contexte, la réflexion de la commission doit porter sur la façon d'améliorer les programmes et les méthodes, les actualiser, les perfectionner et faire en sorte qu'ils stimulent et développent l'esprit d'initiative, de réflexion et d'innovation. Ainsi pourrions-nous faire passer les générations montantes du stade de la consommation des connaissances à celui de leur création.

Dans le même esprit, il convient de songer à mettre au point un système d'apprentissage professionnel, notamment dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et de l'artisanat de production de biens et de services, de manière à assurer une formation qualifiante au plus grand nombre de ceux qui quitteront l'école à un moment donné.



Si nous parvenons à jeter les bases d'un tel système et à la développer, nous pourrions, d'une part, assurer aux jeunes des occasions d'activités productive et, d'autre, sauver les métiers et les savoir-faire dont notre pays regorge et qui contribuent à son prestige, notamment dans le domaine de l'artisanat.

Ce nouveau système éducatif ne pourra atteindre les objectifs escomptés que se nous en faisons un système intégré et doté de passerelles entre ses différents types et ses différents niveaux, depuis l'enseignement primaire et fondamental jusqu'à l'enseignement supérieur et la recherche scientifique,, en passant par l'enseignement secondaire et la formation professionnelle et technique ; un système qui réponde aux aspirations des individus et leur assure une bonne qualification, tout en leur donnant la possibilité de progresser sur les plans professionnel et social tout au long de leur vie active.

A cet égard, il est indispensable de se pencher sur la formation continue, en vue de la doter d'un cadre juridique qui l'organise et définisse son champ d'application et ses moyens de financement. Cela s'impose avec insistance, notamment dans ces circonstances qui exigent d'accompagner la mise à niveau de nos entreprises pour leur permettre de relever les défis de la mondialisation de l'économie.

Dans la mesure où toute réforme de l'enseignement dépend de la mobilisation du corps enseignant et de son dévouement à sa noble tâche éducative, Nous attendons de cette catégorie, qui est au centre de Notre sollicitude et de Notre intérêt , davantage d'efforts, sachant que la mise en œuvre de la réforme souhaitée est tributaire de son dévouement dans l'accomplissement de la mission de confiance dont elle est chargée.

Sur un autre plan, il est de la plus haute importance que la commission comprenne que les changements intervenus dans l'environnement économique et social, tant interne qu'externe, ont fait émerger aujourd'hui de nouveaux partenaires de l'Etat dans l'entreprise d'éducation et de formation. Ces nouveaux partenaires représentent le secteur privé, les collectivités locales et les organisations concernées par la chose éducative. Il importe d'insister, dans ce contexte, sur le rôle important que peuvent assumer le secteur productif et les organisations intéressées par cette entreprise éducative. Il y a lieu d'asseoir des bases qui soient à même de consolider leur partenariat avec le secteur public, afin qu'ils participent ensemble, avec leur dynamisme habituel, à la réalisation des objectifs escomptés de la réforme. Dans le même sens, il convient de ne pas perdre de vue le rôle des collectivités locales que Nous avons renforcées par la création des régions et que Nous avons dotées de compétences et de moyens de nature à leur permettre de prendre en charge une partie de cette responsabilité.

En abordant cet aspect, la commission se doit d'examiner la situation du secteur d'enseignement et de formation privée, pour définir son rôle, consolider sa place et l'encourager à participer, aux côtés des institutions publiques, aux efforts déployés dans ce domaine, en tenant compte à la fois des objectifs éducatifs et des intérêts des particuliers.

Il va de soi que l'évolution continue du système éducatif requiert de réexaminer ses structures pédagogiques, afin de les rendre plus cohérentes et complémentaires, et de revoir l'organisation administrative et les méthodes de gestion et d'évaluation. Il faut également mettre en place des mécanismes susceptibles de contribuer de façon efficace et cohérente à la

réussite de la réforme engagée et d'apporter l'appui nécessaire aux institutions d'enseignement et de formation, notamment en consolidant leur autonomie et leur déconcentration, pour leur permettre de s'intégrer et de s'adapter efficacement à leur milieu économique, social et régional. Il faut, enfin, pouvoir aux moyens et aux instruments que nécessite le développement d'une recherche scientifique au service du développement.

Pour donner à ces réformes que Nous envisageons pertinence et continuité, il importe d'asseoir les critères de qualité et les mécanismes d'ajustement, car la question éducative exige de nous une réadaptation continue pour soutenir ce qui doit l'être, renforcer ce qui mérite de l'être, et abandonner ce qui doit être abandonné.

La commission se doit, d'autre part, de garder en vue la question de la mise en œuvre de la réforme. Elle doit élaborer des propositions qui permettent aux organismes compétents, chargés de l'éducation et de l'enseignement, de l'appliquer de façon progressive à partir de la rentrée scolaire et universitaire prochaine ; ainsi son projet sera-t-il empreint d'efficacité et de ferme détermination.

Telles sont les quelques orientations à travers lesquelles Nous avons tenu à te tracer certaines spécifications pour le choix des membres de la commission et quelques repères d'esquisse de la réforme souhaitée, sachant pertinemment que la réforme de l'éducation et de la formation est autrement plus complexe que ce qu'il Nous est possible d'aborder en cette circonstance. Cette réforme est, en effet, le critère réel de toute réforme véritable et la voie la plus juste pour atteindre tout le progrès et toute la prospérité auxquels aspire Notre fidèle peuple pour accéder au troisième millénaire.

Aussi attendons-Nous de la commission, qui sera très prochainement constituée, qu'elle s'attache à élaborer une charte nationale d'éducation et de formation pour la soumettre à NOTRE MAJESTE vers la fin de la présente année scolaire. Nous avons donné Nos instructions à Notre Premier Ministre et à tous les membres du Gouvernement de NOTRE MAJESTE pour qu'ils facilitent la tâche de la commission, collaborent avec elle et lui fournissent tout ce qui est nécessaire à l'accomplissement de sa mission de la meilleure façon possible.

En confiant aux membres de cette commission une responsabilité aussi lourde que de noble finalité, Nous attendons d'eux qu'ils prennent conscience de leur devoir national, tel que Nous avons tenu à le mettre en exergue, et qu'ils agissent dans la cohésion, la complémentarité, l'harmonie et l'abnégation, en s'attachant entièrement à atteindre les objectifs que Nous avons tracés et à cristalliser les idéaux et les valeurs que Nous poursuivons. Nous prions pour que leur apport soit riche, que leur mission soit couronnée de succès et que les résultats de leurs travaux méritent hommage et reconnaissance.

Que Dieu te guide et te préserve Notre serviteur dévoué, et fasse que le succès t'accompagne dans l'accomplissement de ta mission.

Salut de Dieu et Sa bénédiction sur toi.

**Annexe 5. Comité national pour l'amélioration de l'enseignement universitaire et supérieur (Cnaeus) : Liste des membres**

<b>Name</b>	<b>Occupation</b>	<b>Organization</b>
Moufid Mahmoud SHEHAB	Minister of Higher Education Prof. International Law	Ministry of Higher Education (MOHE)
Maguid Amin AHMED	Secretary General of the Supreme Council for Universities (SCU) Prof. of Oral & Maxillofacial Surgery	Coordinateur of the National HEEP Committee
Abdel Hamid Shafik SHALABY	President of Higher Education Sector	MOHE
Ahmed Aly ABOU-ELENEIN	Chairman	South Egypt Drug Industries Co. (SEDICO)
Ahmed Amin HAMZA	President Prof. of Experimental Physics	Mansoura University
Ahmed Fouad ABDEL-AZIZ	Member of Parliament (Chairman of Education & Scientific Research Committee)	Egyptian Parliament
Ahmed Gamal ABU-EL-MAKARAM	President Prof. of Agriculture	University of El-Menya
Ali Mohamed EL-SALMI	Prof. Emeritus of Management (Former Minister of Management Development / Former Minister of State for Follow up & Control)	Faculty of Commerce, Cairo University
Ali Helmy EL-SAYED	Chairman and Managing Director	Egyptian Iron & Steel Company
Farkhonda HASSAN	Prof of Geology Senate Member	American Univ. Cairo (AUC) El Shoura Assembly – Women's Committee
Fathy WALY	Prof. Emeritus of Law	Cairo University, Faculty of Law
Haider Abbas GHALEB	Prof. Emeritus General Secretary Former Vice President	Faculty of Medicine, Cairo Univ. Medical Sector of the SCU Menoufia University
Hassanein Mohamed RABIE	Prof. Emeritus of Medieval History Chairman	Faculty of Arts, Cairo University Arts and Humanities Committee of the SCU
Ibrahim Gamil BADRAN	Surgeon Director Former Minister for Health / Former President of Cairo University	The Social Affairs Council The Advisory Presidential Council
Louis Youssef BISHARA	Chairman Senate Member	Bishara Group Textile & Garments El Shoura Assembly

Mahmoud Mohamed MAHFOUZ	Senate Member Chairman Former Minister of Health Prof. Emeritus of Oncology	El-Shoura Assembly Education, Research & Youth Committee Faculty of Medicine, Cairo Univ.
Mahmoud Naguib HOSNY	President Former President	Misr International University. Cairo University
Mohamed Abdel Fattah EL-KASSAS	Prof Emeritus of Botany / Prof. of Plant and Desert Ecology Senate Member	Faculty of Science, Cairo University El Shoura Assembly
Mohamed Abdel Fattah RAGAB	Chairman Chairman Chairman	Alexandria Business Association RAGAB Group Mohamed Ragab Social Development Foundation
Mohamed Kamal El-SAID	TTEDP Director Prof. of Electronics	Ministry of Higher Education Faculty of Engineering, Ain Shams University,
Mohamed Safwat SALEM	Undersecretary	Ministry of Higher Education
Mohsen El Mahdi SAID	Project Implementation Unit (PIU) Director, MOHE, Prof. of Mechanical Engineering	Ministry of Higher Education Machine Design and Production Dep., Faculty of Engineering, Cairo University General Secretary to the National HEEP Committee
Mostafa Mahmoud THABET	Dean Senate Member	Higher Technology Institute (HTI) - 10th Ramadan El Shoura Assembly
Saad Megahed EL-RAGHY	Chairman Prof. of Metallurgy	Dept. Of Mining & Petroleum & Metallurgy Faculty Of Engineering, Cairo University
Sameer Gaber AHMED	Undersecretary	Supreme Council for Universities

Source: SUPREME COUNCIL OF UNIVERSITIES (EGYPT), *Higher Education Enhancement Program : International Symposium : vol. I : Excerpts*, Cairo, Ministère de l'Enseignement supérieur, 1999, (p. 43-54).

## Annexe 6. Higher Education Enhancement Program (HEEP) : Plan d'action

Ser. No.	PROJECT NAME	Intended Impact					Involved Entities
		Access	Quality	Efficiency	Relevance	Gov. & Finance	
1	<b>New Higher Education Legislation</b>	▲	▲	▲	▲	▲	<b>GOE – MOHE – SCU – WB</b>
2	Develop New Map for University and Higher Education	▲					GOE – MOHE – SCU – PIU
3	Develop Faculties of Education and Teacher Training		▲	▲			MOHE – SCU – PIU
4	<b>Establish Learning Technologies and Multimedia National Center</b>		▲	▲	▲		<b>MOHE – SCU – PIU – WB</b>
5	Enhance Study Programs and Curricula		▲				SCU – UNIV – HEI
6	Develop New Admission Mechanisms to Tertiary Education	▲					GOE – MOHE – SCU
7	<b>Setup Library and Learning Resources</b>		▲	▲			<b>SCU – PIU – UNIV – HEI – WB</b>
8	<b>Develop Higher and Middle Technical Institutes</b>		▲	▲	▲		<b>MOHE – PIU – HEI – MTI – WB</b>
9	Promote Open and Distant Learning	▲					GOE – MOHE – SCU – UNIV
10	<b>Develop Information Technology and Networking</b>		▲	▲	▲		<b>SCU – PIU – UNIV – HEI – WB</b>
11	Restructure Scientific Departments.		▲				MOHE – SCU – UNIV – HEI
12	<b>Promote Faculty Development.</b>		▲	▲			<b>SCU – UNIV – HEI – WB</b>
13	Develop Graduate Studies.		▲	▲			SCU – UNIV – HEI
14	Develop Scientific Research, Systems, and Mechanisms.		▲	▲			MOHE – SCU – UNIV – HEI
15	<b>Modernize MIS for University Administration &amp; Management</b>			▲	▲		<b>MOHE – SCU – PIU – UNIV – HEI – WB</b>
16	<b>Setup National Center for Developing Tertiary Education, Administration and Management</b>			▲	▲		<b>MOHE – SCU – PIU – WB</b>
17	Promote Linkages with Business and Industry				▲		MOHE – SCU – UNIV – HEI
18	Establish Alumni Center for Higher Education Institutions	▲			▲		SCU – UNIV – HEI
19	Promote International Cooperation		▲				GOE – MOHE – SCU – UNIV – HEI
20	Enhance Cultural, Ethical and Sportive Activities			▲			SCU – UNIV – HEI
21	Develop Programs for Gifted and Talented Education		▲	▲			MOHE – SCU – UNIV – HEI
22	<b>Establish Centers of Excellence in Higher Education</b>	▲	▲	▲	▲		<b>MOHE – SCU – PIU – UNIV – HEI – WB</b>
23	<b>Development and Diversification of Funding Resources</b>		▲	▲	▲		<b>GOE – MOHE – SCU – PIU – WB</b>
24	<b>Establish National Quality Assurance and Accreditation Agency</b>		▲	▲	▲		<b>GOE – MOHE – SCU – WB</b>
25	Establish National Qualifications Framework.		▲	▲	▲		GOE – MOHE – SCU – PIU

**GOE:** Government of Egypt    **MOHE:** Ministry of Higher Education    **SCU:** Supreme Council of Universities    **PIU:** Projects Implementation Unit  
**UNIV:** Universities    **HEI:** Higher Education Institutions    **MTI:** Middle Technical Institutes    **WB:** World Bank Organization

Source: ELMAHDY SAID (Mohsen), *Higher Education in Egypt*, Cairo, 2000.

## **Annexe 7. Comité « éducation » du Parti National Démocrate :**

### **Présentation de la réforme de l'enseignement par Hossam Badrawi, président du comité**

A word from the Chair

Knowledge represents the origin of civilizations and development of all societies. A knowledge based society is characterized by the diversification of education and learning resources and by the striving of all individuals to gain and produce knowledge and to relate to the world's cultures and sciences. In this framework, education remains the foundation of such society and its reform becomes the base of achieving the required levels of development.

In order for education reform to materialize, the civil society and the production sector should play their respective roles. This should take place within a framework of decentralization and community participation that allows maximum benefit from different expertise and diversification of education resources and funding. This should also lead to linking education to the labour market and developing the knowledge and skills of the youth to meet international standards, while ensuring good citizenship.

The aspiration to build a knowledge based society cannot be reached without an effective system of scientific research where sciences and technology are geared to serve the purpose of comprehensive development. Related to this is the development of the knowledge and skills of the teachers, university faculty and researchers, and the provision of a supportive up-to-date technological environment.

Measuring education outcomes is also a crucial element in education reform and in achieving the knowledge based society. Thus, developing standards of education and means of student and institutional performance evaluation become necessary. Further, the establishment of an independent national system for quality assurance and accreditation of education institutions becomes an integral part of this reform scheme.

Due to the NDP's belief in the importance of the above pillars of education reform, the Education and Scientific Research Committee has developed the policies necessary to effect these pillars within the Egyptian education system. I hope that you find in the presented policies what realizes part of the needed reform in our education system and the development of our beloved country.

Prof. Hossam Badrawi  
Chair Education & Scientific Research Committee

Source : NATIONAL DEMOCRATIC PARTY, *Education*, introduction to a series of working papers presented at the Annual Congress of the National Democratic Party, Cairo, September 2003.

## **Annexe 8. Discours du Président Hosni Mubarak adressé à la Conférence nationale du 11 mai 2008**

President Mubarak's Address to the National Conference  
on the Enhancement of Secondary Education and Higher Education Admission Policies  
Sunday, May 11, 2008

Distinguished professors and scholars,  
Brothers and sisters,

I talk to you on the inauguration of an important national conference that addresses issues related to the present and future of the nation, as well as real challenges that face our society and leads us new steps towards the development of education policies.

For years we have been pursuing these efforts, with the conviction that the development of education is a basic pillar for reform and development, a vital component in the awakening of the nation and an important dimension of Egypt's national security.

You might recall that in 2000 I called for a national conference on the enhancement of higher education and in 2005 for a similar conference on scientific research. Both conferences generated a national strategy based on a combination of both concepts of availability and the enhancement of the quality of education. This strategy is being pursued with several achievements made in this respect.

Reforming the system of education in all its stages is an indivisible whole. Like all other reform tracks and themes, it is an ongoing process. The national conference we are inaugurating today comes to complement the achievements made as a result of both conferences and to address an important and critical chain of this system.

I have instructed the government to convene this conference on the enhancement of pre-university education in its close relationship with the development of higher education, inviting it to put forward to the conference the issue of the general secondary school certificate, with the pressures it poses to Egyptian families and in its relationship with the enhancement of the current university admission system.

In calling for this conference, I am convinced of the pressing need for an advanced educational system that can meet the needs of economic growth and development achieved and aspired for; one that, at its various stages, generates graduates qualified who meet new labour market needs and possess skill required to address competition challenges at home and abroad.

I asked the government to take all this into consideration and make good preparations for this conference to be successful. I have followed up coordination in its preparatory process between the Ministries of Education, Higher Education, Manpower and Trade and Industry, representatives of the private sector and industry and businessmen's associations. I have also followed up related listening session discussions in Cairo, Alexandria and Assuit and elsewhere

and the conclusions reached and put forward to this important conference.

Brothers and sisters,

This conference has to diagnose the current situation with its imbalances. It has to work out enhancement steps required to set right such imbalances. The issues put forward to this conference raise several questions that in outline sum up these imbalances and the reform and enhancement steps they impose.

The current system for the general secondary school certificate and university admission system has persisted for long years. Can it further meet the current needs of our society? Can it be still compatible with new facts of Egyptian reality with its needs, challenges and aspirations?

Do we have a flexible system that integrates general secondary, technical and university education and links graduates, in terms of numbers and specialties, with labour market?

Does this system allow holders of the general secondary school certificate to resume higher education years after obtaining such certificate? Will the general point average remain the only criterion for admission to higher education? Does this criterion reflect the capacities, skills and propensities of our sons and daughters?

From among holders of preparatory school certificate, only 37 percent join general secondary education, of whom 70 per cent go for literary studies and only 30 per cent for science and mathematics studies. Is that what the society needs? Does the general secondary school certificate qualify its graduates to join the labour market? From among holders of preparatory school certificate, only 63 percent join technical, commercial, industrial and agricultural education. Are they better off or more compatible with labour market requirements?

Are not we in need of a necessary restructuring that can advance the general secondary school certificate system in terms of curricula, teaching methods and assessment, examination and university admission policies, that can qualify graduates to join the labour market and channel those who pursue university education to specializations required for the labour market?

Are not we in need of a similar enhancement of technical education that links it to various production and services sectors, that upgrades vocational training, provides required skills and allows interested graduates to pursue their university education? Do not we need to enhance society culture and view of technical education and its graduates?

It is now time for seriously addressing the existing gap between the pre- and post-university education system on the one hand and the labour market and its new needs and requirements. We have growing needs for graduates who are qualified to engage in the tourism, industry, construction and building sectors and the related specialties and feeder industries.

We have a surplus in graduate physicians and pharmacists on the local level and a corresponding deficit in nursing staff. We have increasing numbers in graduates of commerce, law and arts faculties, with a corresponding regression in needed graduates of agriculture faculties.

Addressing the current gap poses a main challenge to us sustained reform of education system in general and secondary and university education in particular is our means to this end; which is the most significant issue to be handled by this conference.



Brothers and sisters,

Our goals remain to enhance the quality of education and to achieve decentralization of the educational process. In so doing, we start not from scratch and we have to follow others' example and learn from successful experiments of education systems in advanced world countries.

The number of students enrolled in pre-university education last year showed about 17 million, of whom 3 million in the secondary stage alone, while those in higher education rose to more than 2.8 million students, accounting for 30 per cent of our youth in the 18-23 years age group. This figure is expected to redouble within the coming twenty years. In order to cope with population increase and to provide more higher education opportunities for our youth, we have initiated ambitious projects to create, in cooperation with certain high-technology faculties in the world, a number of technological complexes, to be financed from the Education Enhancement Fund. Each complex will comprise a faculty for industrial education and another for technology in addition to a technical secondary schools and a vocational training centre.

We are building new vocational training centres in our industrial communities in Al-Ameeriyya, Hilwan, 10th of Ramadhan, Borg El-Arab and elsewhere. We are also staging programmes for rehabilitating 250,000 young graduates for training them in specific specializations, in which they will be employed once they complete their training.

The law instituting the National Authority for Education Quality Assurance and Accreditation and its executive regulations were issued and the authority started functioning. Necessary appropriations have been allocated for qualifying educational institutions to meet quality assurance and accreditation standards. We also started the application of the special teachers' salary scale. This comes in recognition and appreciation of their role and mission and in order to develop teaching from merely an occupation into a profession, based on specific professional standards. Actions have been also taken to ameliorate the physical and moral conditions of university teaching staff.

A professional academy for teachers is under way with the object of improving the standard of their educational and pedagogical performance. A number of universally acknowledged centres have been created in Egyptian universities to upgrade capacities and skills of teaching staff members.

Yes, indeed. I say we start not from scratch; we have done much to develop the educational system and enhance the quality of education services. So, this conference comes to take the achievements already made fresh steps forward.

Brothers and sisters,  
Ladies and gentlemen,

Participants in this conference are an elite choice of the best professors, scholars and experts of education and I invite them to develop an executive framework to enhance secondary education as well as higher education admission policies.

I look forward to practicable proposals that elaborate features of this framework and

enhancement, taking into consideration a number of constraints:

I. The aspired enhancement must be based on a broad consensus as to its goals, implementation mechanism, policies and programmes proposed and application time schedule, while abiding by transparency in result assessment and feasibility evaluation.

II. Such enhancement must provide an added value in service of the national economy and development efforts that would reflect on both individual and institutions of the society.

III. Adequate safeguards must be provided to ensure equal opportunities, to alleviate psychological and material burdens to Egyptian families and to re-assure student guardians as to the prospects of their sons and daughters.

IV. School must be so empowered as to regain its educational and pedagogical role so must be teachers as to enhance their capacities and curricula must be so upgraded as to be compatible with the requirements of our aspired goals.

V. Attention must be given to science, mathematics, foreign languages, and computer science and information technology. Room must be given to extracurricular activities; social, educational and cultural.

VI. Flexibility and integration between general secondary, technical and Azharite education must be provided for; students must be allowed to move from and to various tracks of education. Those already engaged in the labour market must be given an opportunity to pursue their education, making it easy to have access into and out of the labour market and various stages of education.

VII. Quality of technical education at all stages must be enhanced, society culture and view of this type of education and its graduates must be changed. In this context, the government is required to consider associating this type of education to professional practice permits to be granted in various technical specializations, to improve the employment structure and financial remunerations for its graduates so that it can be attractive to male and female students.

VIII. The secondary stage of education must be developed so as to free it of psychological and material burdens to Egyptian families resulting from the existing conventional examination systems based on memorization and inculcation. Development must ensure justice and objectivity, provide care for excellence and protect people with special needs.

IX. Additional standards for assessing level of applicants to higher education so that the general point average in the general secondary school certificate would not be the only criterion for admission. Additional mechanisms must be introduced to measure skills and capacities of our sons and daughters, ensuring transparency, justice and equal opportunity.

X. The starting-point for enhancing the higher education admission system must be linked to the likings and capacities of students and labour market requirements and must be accompanied by the provision of further opportunities of advanced higher education for our young men and women.

XI. There is need to address financing as a basic issue in the aspired-for reform, enhancement and the public-private- civil-society partnership in handling this issue.

Brothers and sisters,

While putting forward the problematic issues of the current situation to this national conference and to the people, I look forward to tangible results generated by your deliberations, setting right existing imbalances and indeed putting education on the right track.

Whatever the conclusions you will be reaching, it would be indispensable to disseminate awareness of their necessity among Egyptian families and our educational institutions. This will be also a real guarantee for successful application.

Sustained enhancement of pre-university and higher education represents a major challenge, the dimensions and necessities of which we all have to recognize.

We have successfully achieved high rates of investment, economic development and employment that we seek to maintain and sustain. We have now new and increasing labour market needs and our society and economy are undergoing several transformations and varying realities.

I call upon our young men and women to take all this into consideration, when opting for their course of study and identifying landmarks of their careers.

I tell you and your guardians that Egypt is changing because the world around us is. And I say that the new transformations, realities and challenges we witness and the hopes and aspiration we look forward to require a reconsideration of many aspects of society culture as well as a reprioritization, in the minds of our youth and new generations, of study and career choices.

May Allah guide us all to the welfare of Egypt and its people?

May the Peace, Mercy and Blessings of Allah be upon you?

Source: EGYPT STATE INFORMATION SYSTEM, disponible sur:

<http://www.sis.gov.eg/En/Politics/Presidency/President/Speeches/000001/0401050200000000000342.htm>, dernier accès : 20 janvier 2009.



**RÉSUMÉ EN ALLEMAND / DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG**

**Internationale Entwicklungskooperation und autoritäre Herrschaftskonsolidierung**  
***Eine vergleichende Untersuchung der Reformpolitik in Ägypten und Marokko am***  
***Beispiel der Hochschulen***  
(thematische Zusammenfassung)

Am Beispiel der Hochschulreform in Ägypten und Marokko untersucht die vorliegende Arbeit die Dynamik des politischen Wandels in den arabischen Ländern. Dabei geht es weniger um die Frage einer Demokratisierung der autoritären Regime, noch um deren Demokratisierungs-Resistenz. Vielmehr stelle ich mir die Frage, wie autoritäre Regime auf die Herausforderung der Globalisierung reagieren. Im Anschluss an eine Reihe von Studien, die den Zusammenhang von wirtschaftlicher und politischer Liberalisierung in der Region untersucht haben, geht die Arbeit davon aus, daß autoritäre Regime weder eine Anomalie, noch eine Besonderheit arabischer Länder sind. Bei der Untersuchung der Hochschulreform stellt sich insofern nicht die Frage, inwieweit der Ausbau der Hochschulsysteme und eine bessere Ausbildung zu einer politischen Öffnung führen. Es wird vielmehr untersucht, wie autoritäre Regime bei der Konzeption und Durchführung dieser Reformen mit internationalen Akteuren zusammenarbeiten.

Besonders die Weltbank hatte in beiden Ländern einen entscheidenden Einfluss auf die politische Agenda. Im Rahmen einer engen Kooperation bei der Reform des Bildungssystems stellte sie den Regierungen eine Reihe von Reformrezepten zur Verfügung. Diese Art des Politiktransfers beschränkt sich nicht nur auf die *policy*-Ebene, also die Reform der Hochschulen, sie enthält auch eine *politics*-Komponente, das heißt eine Reihe von Rezepten die den politischen Entscheidungsprozess betreffen. Bei der Konzeption der Hochschulreformen besteht die Weltbank auf guter Regierungsführung (*Good Governance*). Diese politische Konditionalität internationaler Entwicklungszusammenarbeit sieht die Teilhabe gesellschaftlicher Akteure am politischen Entscheidungsprozess vor. Durch die Einbindung von NGO Vertretern, Oppositionsparteien, Vertretern aus der Wirtschaft und aus den Hochschulen, sollen die Regierungen einen bildungspolitischen Konsens erarbeiten, der die Umsetzung kontroverser sozialer Reformen erleichtert. Langfristig soll die Einbindung gesellschaftlicher Akteure zu einer Demokratisierung der autoritären Regime führen.

Sowohl in Marokko als auch in Ägypten setzten die Regierungen Kommissionen ein, die ein Hochschulreformprogramm erarbeiteten. So bildete König Hassan II 1999 die *Commission spéciale éducation/formation* (Cosef – *al-lajna al-kbâssa bi at-tarbiya wa at-takwîn*), die sich aus

Mitgliedern aller ins Parlament gewählter Parteien, Vertretern der Gewerkschaften und Nichtregierungs-Organisationen zusammensetzte. Der ägyptische Hochschulminister Moufid Shehab berief 1998 Universitätspräsidenten, Vertreter verschiedener Hochschulinstanzen und Unternehmer in das Nationale Komitee zur Entwicklung der Universitäts- und Hochschulbildung (Cnaeus – *al-lajna al-qanmiyya li tatwîr at-ta'lim al-jâmi'i wa al-'âli*). Dieses Reformkomitee erarbeitet einen 25-Punkte Plan, der von einer nationalen Konferenz im Februar 2000 verabschiedet wurde. Beide Beispiele verdeutlichen die Bedeutung von *ad hoc* Kommissionen im politischen Entscheidungsprozess. Die Einbindung gesellschaftlicher Akteure deutet eine Öffnung des politischen Prozesses in autoritär regierten Systemen an und wird von der Weltbank und anderen Entwicklungsorganisationen als ein Schritt auf dem Weg zu einer besseren Regierungsführung beschrieben. Die vergleichende Untersuchung zeigt jedoch, dass ein steigender Politiktransfer nicht zwingend mit einer politischen Öffnung einhergeht, sondern Teil eines Prozesses autoritärer Herrschaftskonsolidierung ist.

Die Arbeit untersucht im ersten Teil den Einfluss internationaler Entwicklungskooperation auf die Politikdefinition. Zunächst präsentiere ich die Inhalte der Hochschulreform in Ägypten und Marokko mit einer besonderen Berücksichtigung der internationalen Aspekte dieser Reformen. Im Anschluss daran untersuche ich den Einfluss der Weltbank auf den Reformprozess. Im zweiten Teil widme ich mich der Untersuchung der Kommissionspolitik in beiden Ländern. Dabei zeige ich, dass gerade Reformrezepte die den politischen Entscheidungsprozess, also die *politics* betreffen, nicht nur Teil eines Politiktransfers sind, sondern von den nationalen Entscheidungsträgern übersetzt werden und dadurch an das bestehende Herrschaftssystem angepasst werden. Insofern lässt sich auch von einer Akklimatisierung autoritärer Herrschaftssysteme an internationale Normen sprechen. Im dritten Teil der Arbeit stelle ich die aus dem Vergleich der Hochschulreformen gewonnenen Ergebnisse in einen größeren Zusammenhang. Zunächst vergleiche ich die Bildungsreformkommissionen mit der Einrichtung von Kommissionen und Räten in anderen Politikfeldern (offizielle Menschenrechts- und Frauengleichstellungspolitik). Anschließend stelle ich zwei Modelle autoritärer Reformpolitik vor. Diese beiden Reformmodelle unterstreichen, dass autoritäre Reformpolitik nicht zwangsweise und ausschließlich „von oben“ verordnet wird, sondern als ein komplexer Verhandlungsprozess beschrieben werden kann, in dem Akteure „von oben“ (Regierungsvertreter), „von unten“ (zivilgesellschaftliche Akteure) und „von ganz oben“ (internationale Organisationen) teilnehmen. Welche Akteure in den Entscheidungsprozess eingebunden werden, hängt ab

von der in dem jeweiligen Land vorherrschenden politischen Konstellation, bzw. einer spezifischen Konfiguration begrenzten Pluralismus.

## 1. Die Internationalisierung der Hochschulpolitik

Die Ende der neunziger Jahre initiierten Reformen der Hochschulen in Ägypten und Marokko sind zweifelsohne eine Antwort auf die Krise der Universitäten in den genannten Ländern. Gleichzeitig reihen sich die Reformbemühungen in Nordafrika in einen weltweiten Trend zur Reform der Hochschulen ein. Seit Anfang der neunziger Jahre zeigt die Weltbank ein gestiegenes Interesse an der Reform der Hochschulen in Entwicklungsländern. Nachdem sie den Ausbau der Universitäten lange Zeit als ein Luxusgut der Bildungsschicht disqualifizierte, bewertet sie die Reform der Hochschulen nun als eine einzigartige Chance für den Aufbau einer weltweiten Wissensgesellschaft. Der 1994 veröffentlichte Bericht *Higher Education: The Lessons of Experience* ist ein erstes Plädoyer, Hochschulpolitik als zentralen Bestandteil der Entwicklungspolitik zu begreifen. Seit Ende der neunziger Jahre befinden sich Hochschulen weltweit im Umbruch.

Der internationale Trend zur Reform der Hochschulen spiegelt sich in dem ägyptischen und dem marokkanischen Reformprogramm wieder. Das ägyptische *Higher Education Enhancement Program* nimmt direkt Bezug auf die IT-Revolution und die Herausforderungen der Wissensgesellschaft. Es orientiert sich an internationalen Schlagwörtern wie Chancengleichheit, Qualitätssicherung und Marktorientierung und hebt nur sehr oberflächlich auf den tatsächlichen Zustand der ägyptischen Hochschulen ab. Im Unterschied zu der bisher verfolgten Politik der Bildungsexpansion, strebt das Reformprogramm eine Verbesserung der Bildungsqualität an. Um dieses Ziel zu erreichen, stützt sich das Programm auf die von der Weltbank favorisierten Reforminstrumente. Durch die Einrichtung eines Fonds zur Reform der Hochschulen und mehrerer Pilotprojekte zur Evaluierung und Akkreditierung von Studiengängen schafft es Anreize, die Fakultäten mit Beteiligung des Universitätspersonals zu reformieren.

Der Vergleich mit der Hochschulreform in Marokko illustriert zunächst, wie sehr sich Reformprogramme in Ländern mit einer sehr unterschiedlichen Universitätstradition ähneln. Auch in Marokko interpretieren die Reformer die Krise der Universitäten als eine Folge des Jahrzehnte andauernden unbegrenzten Hochschulzugangs. Der Reformimperativ ergibt sich auch in diesem Fall aus der Globalisierung. Gleichzeitig hat sich Marokko für andere Reformrezepte entschieden. Während die ägyptische Regierung eine Reform „von unten“



verfolgt, hat Marokko seine Reform mit einer Neuwahl der Universitätspräsidenten begonnen. Die neu ernannten, mit weitgehenden Kompetenzen ausgestatteten Präsidenten gelten als Erfolgsgaranten für die Umsetzung der Reform. In einem zweiten Schritt begann die Regierung mit einer Umstrukturierung der Studiengänge. Marokko ist das erste nordafrikanische Land, das mit der Einführung des LMD-Systems (Licence, Master Doctorat) das aus dem Bolognaprozess hervorgegangene Reformmodell zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums anwendet.

Nicht nur die bisher sehr schwach ausgeprägte Entwicklung der Privatuniversitäten in Marokko verdeutlicht, dass sich in Nordafrika bei der Reform der Hochschulen eine *internationalisation concurrentielle* abzeichnet: Zwar orientiert man sich in beiden Ländern an den von internationalen Organisation definierten Entwicklungsimperativen, entgegnet diesen aber mit unterschiedlichen Rezepten. Die besondere Nähe zu Frankreich ist sicherlich ein Erklärungsansatz für den Vorzug europäischer Rezepte in Marokko. Allerdings beobachten wir sowohl in Ägypten als auch in Marokko einen relativ komplexen *policy-transfer* Prozess, der traditionelle Linien der Entwicklungskooperation in Frage stellt.

## **2. Die Rolle der Weltbank**

Eine genauere Untersuchung der Rolle der Weltbank in beiden Fällen verdeutlicht, wie offen beide Länder für internationalen *policy transfer* sind. Anders ausgedrückt, die autoritären Regime Nordafrikas sind weniger globalisierungsresistent als oft angenommen, wenn es darum geht unpopuläre soziale und wirtschaftliche Reformen durchzusetzen. Die Weltbank ist in beiden Ländern Teil des politischen Prozesses. Zahlreiche Reformakteure des ägyptischen HEPP haben jahrelang mit der Weltbank eng zusammengearbeitet. Mithilfe eines Pilotprojekts zur Reform der Ingenieursfakultäten gelang es der Weltbank ihre Reformrezepte zu testen und in der ägyptischen politischen Agenda zu verankern. Universitätsprofessoren wie der Ingenieur Mohsen Elmahdy, die an dem genannten Pilotprojekt teilgenommen hatten, erarbeiteten den Plan zur Reform der Hochschulen und sind Schlüsselfiguren bei der Umsetzung des *Higher Education Enhancement Program*. Insgesamt lässt sich in Ägypten eine sehr enge, aber von der öffentlichen Debatte weitestgehend entkoppelte Zusammenarbeit mit der Weltbank konstatieren. Die Hochschulreform ist insofern ein Beispiel für die von T. Mitchell konstatierte „Expertenregierung“.

In Marokko schlüpfte die Weltbank in die Rolle eines Schiedsrichters, eine Funktion die der marokkanische König selbst gerne wahrnimmt. 1995 präsentierte der König einen Bericht

der Weltbank um die Reformforderungen der aus der Nationalbewegung hervorgegangenen Oppositionsparteien zurückzuweisen. Doch auch die Oppositionsparteien bedienten sich des Weltbankberichts um den König zu politischen Reformen zu bewegen. 1999, ein Jahr nach der Vereidigung der *Alternance*-Regierung unter Führung des bisherigen Oppositionsführers Abderrahmane Youssoufi, rief der König die Cosef ins Leben, um unter seiner Führung einen bildungspolitischen Konsens mit den Parteien der Nationalbewegung auszuarbeiten. Auch wenn die Cosef nicht direkt auf Empfehlung der Weltbank gegründet wurde, bediente sich deren Präsident, der Berater des Königs Abdelaziz Meziane Belfkih, der von der Weltbank favorisierten Reforminstrumente: Die Mitglieder der Cosef wurden auf Auslandsmissionen geschickt um von erfolgreichen Bildungsreformen in anderen Ländern zu lernen. Zahlreiche Expertenanhörungen begleiteten die Arbeit der Kommission. Schließlich umfasste die Cosef mehrere Vertreter der Zivilgesellschaft und Unternehmer, um den Staat bei der Umsetzung der Reform zu entlasten.

### **3. Kommissionspolitik**

Die im zweiten Teil der Arbeit besprochene „Kommissionspolitik“ ist einerseits eine Reaktion der Regierungen auf die innenpolitische Kontroverse über die Hochschulreform, andererseits eine Akklimatisierung an das von der Weltbank verfochtene Prinzip guter Regierungsführung. In Ägypten drängte die Weltbank die Regierung direkt zur Schaffung eines Reformkomitees, während sie in Marokko eine allgemeine Verwaltungsreform anmahnte. In beiden Fällen bewertete sie die Einrichtung der Bildungsreformkommissionen als einen erfolgreichen Schritt mehr Partizipation im politischen Prozess zu wagen. Diese Bewertung der Kommissionen verdient eine kritische Untersuchung. Mithilfe der wissenschaftlichen Literatur, die sich mit Expertenkommission in demokratischen Systemen auseinandersetzt, zeigt die Arbeit, dass die Einrichtung von Bildungsreform-Kommissionen nicht nur einen Wandel in der Regierungsführung einleitet, sondern auch ein Instrument zur Konsolidierung autoritärer Herrschaft ist. Im Mittelpunkt des Vergleichs der beiden Kommissionen stehen dabei Fragen nach der Zusammensetzung der Kommission, nach ihrer Arbeitsweise und ihrer institutionellen Einbindung.

Tatsächlich sind sowohl die marokkanische Cosef, als auch das ägyptische Cnaeus Beispiele für einen für den Entscheidungsprozess untypischen Pluralismus in autoritären Regimen. Während Reformpolitik bisher meist von oben definiert wurde, sind die Kommissionen als eine „von oben initiierte Politik von unten“ zu bewerten. Gerade die Cosef trägt nicht nur

dem in Marokko vorherrschenden Parteienpluralismus Rechnung, sondern auch der zunehmenden Rolle der Zivilgesellschaft. Nichtsdestotrotz ist die Kommissionspolitik ein Instrument zur Konsolidierung autoritärer Herrschaft.

*a) Kommissionen als ein Mittel an verfassungsrechtlichen Institutionen vorbeizuregieren*

In beiden Fällen waren die Kommissionen ein Mittel, um an verfassungsrechtlich verankerten Institutionen vorbeizuregieren. So hat Hassan II die Cosef auch deshalb geschaffen um das Parlament und die von den ehemaligen Oppositionsparteien dominierte *Alternance*-Regierung zu umgehen. Nachdem sich die Vertreter der verschiedenen Parteien in der Cosef hinter verschlossenen Türen auf ein Reformprogramm geeinigt hatten, blieb dem Parlament nichts anderes übrig, als den Konsens einstimmig abzusegnet. Die verschiedenen Minister der *Alternance*-Regierung wurden mit der Umsetzung des Reformprogrammes beauftragt, ohne einen Einfluss auf den Entscheidungsprozess der Cosef gehabt zu haben.

Das Nationale Komitee in Ägypten war ebenfalls eine *ad hoc* Instanz, mit der es dem Hochschulminister gelang, den Obersten Hochschulrat zu umgehen. Zwar ist letzterer direkt vom Minister kontrolliert, trotzdem ist er eine in den arabischen Ländern einzigartige Pufferinstanz zwischen Regierung und Hochschulen. Seine Aufwertung würde die Autonomie der Hochschulen stärken, falls diese tatsächlich auf der Reformagenda stände.

Mit der Einrichtung von *ad hoc* Kommissionen gelingt es den Regierenden, die Regeln des Reformprozesses selbst zu definieren. Insofern eignen sich solche Gremien dazu, gerade in kritischen Momenten das Kräfteverhältnis zwischen den einzelnen politischen Akteuren neu zu bestimmen. Die Einrichtung der Cosef steht in direktem Zusammenhang mit der Vereidigung der *Alternance*-Regierung und der Regelung der Nachfolgefrage in Marokko. In Ägypten erwies sich die Hochschulreform als ein Mittel, die Legitimität der neuen Eliten um den Präsidentensohn und potentiellen Nachfolger im Amt des Staatspräsidenten, Gamal Mubarak, zu stärken.

*b) Kommissionen als ein Abbild begrenzten Pluralismus*

Während Kommissionen dazu dienen, verfassungsrechtliche Institutionen zu umgehen, weißt ihre Zusammensetzung von Land zu Land große Unterschiede auf. Tatsächlich spiegeln die Kommissionen nicht nur eine Öffnung des Entscheidungsprozesses wieder. Die Auswahl der Kommissionsmitglieder orientiert sich an den Regeln des im jeweiligen Regime

praktizierten begrenzten Pluralismus, einem der Kernelemente autoritärer Herrschaft. König Hassan II berief in die marokkanische Cosef Mitglieder aller im Parlament vertretenen Parteien, Repräsentanten der parteinahen Gewerkschaften und Vertreter von NGOs und Unternehmerverbänden. Dem Präsidenten der Cosef zufolge war die Cosef ein Beispiel für eine „*représentation fidèle du paysage politique marocain*“, also ein getreues Abbild der marokkanischen politischen Landschaft. Doch die Zusammensetzung der Cosef folgte nicht nur einem sozialpolitischen Imperativ – d.h. durch eine Expertenkommission einen bildungspolitischen Konsens zu erwirken – sie unterlag einem machtpolitischen Kalkül. Durch die Einbindung aller Parteien gelang es dem König die Reformkräfte der Nationalbewegung zu schwächen und sich mit den dem Palast nahe stehenden Parteien eine Hausmacht in der Kommission aufzubauen. Schließlich warf der Pluralismus der Cosef eine Reihe neuer Konfliktlinien zwischen den einzelnen Parteien auf und stärkte so die Schiedsrichterfunktion des Königs.

Anders als die marokkanische Cosef setzte sich das ägyptische Nationale Komitee nicht primär aus Mitgliedern politischer Parteien zusammen, sondern aus Vertretern der Universitäten, aus Unternehmern und Repräsentanten verschiedener Regierungsinstanzen. Ein Grossteil der Mitglieder gehörte der regierenden Staatspartei NDP an. Vertreter der legalen Oppositionsparteien, aber auch der tolerierten Muslimbruderschaft waren vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen. Im Gegensatz zur Cosef zeichnet sich das nationale Komitee also nicht durch einen parteipolitischen Pluralismus aus, sondern ist als eine Öffnung des politischen Prozesses gegenüber Vertretern der Universität und des Privatsektors zu bewerten.

Die unterschiedliche Zusammensetzung der Kommissionen ist kein Zufall, sie spiegelt eine bestimmte innenpolitische Konstellation und eine den beiden Regimen eigene Logik begrenzten Pluralismus wieder. In Marokko hat der König seine Machtbasis stets auf dem Pluralismus politischer Parteien etabliert. Je größer die Konkurrenz zwischen den Parteien, umso besser gelingt es dem König seine Schiedsrichterfunktion auszuüben. In Ägypten basierte die Macht des Präsidenten derweil auf der Hegemonie der Staatspartei NDP. Trotz eines begrenzten parteipolitischen Pluralismus waren die legalen Oppositionsparteien kontinuierlich aus dem Prozess der Politikdefinition ausgeschlossen. Darüber hinaus ging es der NDP darum, die Vertreter einzelner Schlüsselsektoren (Universitätsprofessoren, Richter, Journalisten) in die Partei und die Regierung zu integrieren. Damit versuchte sie sich gegenüber der Muslimbruderschaft, die gerade in diesen Sektoren sehr stark vertreten ist, zu behaupten.

Während die Kommissionen mehr Partizipation ermöglichen und Experten eine wichtige Rolle im Entscheidungsprozess einräumen, zeigt die Analyse der Zusammensetzung der Kommissionen, dass sich die Einsetzung solcher Gremien dazu eignet, eine bestimmte Form begrenzten Pluralismus zu reaktualisieren. Reformkommissionen sind nicht nur ein Zeichen des guten Willens autoritärer Herrscher mehr Partizipation zuzulassen, sie sind auch ein Instrument die Grenzen politischen Pluralismus neu zu ziehen und die Macht des Palastes (in Marokko), bzw. der Staatspartei (in Ägypten) zu festigen. Die autoritären Regime machen sich die Reformrezepte der Weltbank also nicht nur zu Eigen, sie übersetzen sie in ein autoritäres Herrschaftsinstrument.

#### *c) Expertenregierungen*

Eine enge Entwicklungskooperation und die Anwendung internationaler Reformrezepte führt entgegen der Erwartungen der Weltbank nicht zu einer Öffnung der autoritären Herrschaftssysteme. Im Gegenteil, zentrale Mechanismen autoritärer Herrschaft wie Depluralisierung und Entpolitisierung werden dadurch sogar verstetigt. Neben der Reaktualisierung eines begrenzten Pluralismus im Rahmen der Kommissionspolitik lässt sich eine Technokratisierung der Reformpolitik beobachten. Die Arbeitsweise der beiden Kommissionen stützt sich auf wissenschaftliche Expertise und internationale Beispiele von *best practice*. Außerdem werden die Mitglieder der Kommissionen dazu aufgerufen, ihre politischen Vorstellungen zugunsten des „nationalen Reforminteresses“ zurückzustellen. Auf diese Weise wird der in den Kommissionen vorherrschende Pluralismus *ad absurdum* geführt. Die Suche nach einem Konsens lässt nur einen sehr begrenzten Spielraum für politische Kontroversen zwischen den Kommissionsmitgliedern zu. Hingegen gelingt es den Regierenden in solchen Kommissionen internationale Reformrezepte und internationale Expertise als einziges adäquates Mittel zur Überwindung der Krise der Hochschulen in der politischen Debatte zu verankern.

#### **4. Akklimatisierung an internationale Normen und autoritäre Herrschaftskonsolidierung**

Die Ende der neunziger Jahre begonnenen Hochschulreformen sind nur ein Beispiel für die

Rolle von *policy transfer* in Marokko und Ägypten. Die offizielle Menschenrechtspolitik aber auch die Frauengleichstellungspolitik sind zwei weitere Politikfelder, in denen sich beide Regime an internationalen Standards messen lassen wollen. Die in diesen Fällen eingesetzte Kommissionen und Räte ziehe ich im dritten Teil der Arbeit als Beispiele zur Überprüfung und Verallgemeinerung meiner bisherigen Forschungsergebnisse heran.

Bei der Untersuchung der Zusammensetzung des Nationalen Menschenrechtsrates und des Nationalen Frauenrates in Ägypten zeigt sich, dass beide Räte geschaffen wurden, um auf Druck von außen zu reagieren. Tatsächlich ist die Problemlösungsfunktion beider Räte relativ schwach ausgeprägt. Die Zusammensetzung der Räte illustriert gleichzeitig, dass es der Staatspartei NDP auch in diesen Fällen darum ging, Eliten verschiedener Sektoren an sich zu binden und auf diese Weise die in den genannten Bereichen aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen zu schwächen. Wie im Fall des Hochschulreformkomitees waren Vertreter konkurrierender politischer Parteien von der Teilnahme an diesen Räten faktisch ausgeschlossen. Dafür werden Berufsgruppen in die Instanzen kooptiert, die sich besonders für den Schutz der Menschenrechte und für die Gleichstellung der Frau einsetzen (Anwälte, Richter, Journalisten, Universitätsprofessoren). Der Menschenrechts- und der Frauenrat in Ägypten ähnelte in mancher Hinsicht der von Hassan II in Marokko bereits zu Beginn der neunziger Jahre initiierten Politik der Räte. In Marokko hat diese Politik mittlerweile allerdings zu einer bemerkenswerten Institutionalisierung geführt. Die Menschenrechtspolitik mündete unter Mohammed VI in eine Politik der nationalen Versöhnung mit der Einsetzung der *Instance Équité et Reconciliation*. Auch die seit Beginn der neunziger Jahre diskutierte Reform des Personenstandsrechtes wurde unter dem neuen König verabschiedet. In beiden Fällen spielte die Einsetzung von königlichen Kommissionen eine entscheidende Rolle. Obwohl Marokkos politische Parteien oft als Statisten in dem vom König dominierten Entscheidungsprozess beschrieben werden, wurden Schlüsselstellungen in diesen Kommissionen immer wieder mit Vertretern politischer Parteien besetzt. Tatsächlich sind die politischen Parteien in Marokko ein tragendes Element der Reformpolitik, auch wenn ihnen eine komplette Übernahme der Regierungsgeschäfte stets vorenthalten bleibt.

Insofern illustriert die Untersuchung der Kommissionspolitik in mehreren Politikfeldern, dass die Zusammensetzung dieser Institutionen nicht auf dem Zufallsprinzip beruht und auch nicht allein vom Politikfeld abhängig ist. Sicherlich werden in Bildungsreformkommissionen meist Universitätsprofessoren, in Frauenräte meist Frauenrechtlerinnen und in Menschenrechts-Kommissionen meist Menschenrechtsaktivisten

berufen. Gleichzeitig ist die Zusammensetzung ein Abbild des in beiden Regimen vorherrschenden begrenzten Pluralismus. In Marokko beobachten wir immer wieder, dass den Vertretern politischer Parteien eine entscheidende Rolle in den Kommissionen zukommt. In Ägypten wurden politische Parteien dagegen kontinuierlich von Reformprozessen ausgeschlossen.

Der Vergleich der Bildungsreformkommissionen mit den in den Bereichen Menschenrechts- und Gleichstellungspolitik geschaffenen Instanzen unterstreicht nicht nur die Bedeutung der Reaktualisierung eines begrenzten Pluralismus. Er zeigt auch, dass die marokkanische Kommissionspolitik gerade seit der Einrichtung der *Alternance*-Regierung zu effizienteren Reformen führt. Die Beteiligung der politischen Parteien am Entscheidungsprozess trägt zumindest zu einer direkteren Akklimatisierung an internationale Normen bei. In Ägypten war der politische Prozess dagegen durch die „Konkurrenz“ zwischen der nach Hegemonie strebenden Staatspartei NDP und den von Reformprozessen ausgeschlossenen Oppositionsparteien, allen voran der Muslimbrüderschaft, blockiert.

Aufbauend auf dem Vergleich der Kommissionspolitik stelle ich zwei Reformmodelle, bzw. zwei Modelle der Verhandlung öffentlicher Güter (*modèle de gestion des biens publics*) vor, die der Interaktion zwischen Regierenden, gesellschaftlichen Akteuren und internationalen Akteuren in Ägypten und Marokko Rechnung tragen. Das ägyptische Verhandlungsmuster bezeichne ich als monolithisch-exklusives Reformmodell, da es auf der Hegemonie von Präsident und Staatspartei beruht. Das marokkanische Modell ist derweil der Prototyp eines pluralistisch-integrativen Reformmodells, da es auf der Integration politischer Parteien und zivilgesellschaftlicher Akteure basiert. Die internationale Entwicklungskooperation mit der Weltbank und mit anderen Organisationen, wie beispielsweise den deutschen Stiftungen, nimmt je nach Reformmodell eine unterschiedliche Form an: Während in Marokko die unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Kräfte einen breiten Zugang zu den von internationalen Organisationen bereitgestellten Ressourcen genießen, war dies in Ägypten keineswegs der Fall. Die NDP versuchte nicht nur ihre Hegemonie im innenpolitischen Entscheidungsprozess zu stärken, sondern auch den Zugang zu internationalen Ressourcen zu monopolisieren.

Die Beschreibung der beiden Reformmodelle dient dazu, Reformprozesse auch in autoritären Regimen als einen Mehrebenenverhandlungsprozess zwischen nationalen und internationalen Akteuren darzustellen. Sie soll ebenfalls dazu beitragen, die in den Studien zur politischen Ökonomie des Vorderen Orients weit verbreitete Klassifizierung zwischen monarchischen und republikanischen Regimen zu relativieren. Wenn Monarchien des

Vorderen Orients in einigen Standardwerken (Henry/ Springborg 2001) als globalisierungsfreudiger bewertet werden, so trifft dies bei weitem nicht auf alle Monarchien zu. Die seit Ende der neunziger Jahre für Marokko zu beobachtende Reformfähigkeit ist weniger auf die spezifische Legitimität des Königs, als auf den spezifischen Pluralismus politischer und gesellschaftlicher Akteure zurückzuführen. Vor allem ist das in den letzten Jahren oft als Reformmodell gepriesene Marokko keineswegs demokratisierungsfreudiger als Ägypten. Das autoritäre Herrschaftssystem Marokkos akklimatisierte sich lediglich leichter an die von internationalen Entwicklungsorganisationen propagierten Normen und Regeln „besserer Regierungsführung“.



Pour des raisons de confidentialité la version électronique ne contient pas le CV de l'auteur.  
Aus Datenschutzgründen enthält die elektronische Fassung keinen Lebenslauf.





