

Renforcer la Société Civile contre l'Etat:
Horizons du travail international au Proche et Moyen Orient

Chibli Mallat

Intervention/commentaire sur 'la Société Civile' (SC), Rapport de la Banque Mondiale sur la Gouvernance au Proche et Moyen Orient (Etats PMO, MENA countries), 2003. Paris, Beyrouth, Washington, Rabat, 21 Novembre 2003

Résumé: L'étude de la SC au PMO dans une dimension internationale conclut à deux voies d'avenir: la première, théorique, devra brosser un inventaire intelligemment informé des agents de la SC et de son intensité dans les Etats concernés. La seconde, pratique, suggère que tout effort international privilégie le rapport avec ces agents de la SC par-delà, et si nécessaire contre, les dirigeants au pouvoir dans chacun de ces Etats.

A partir du travail fait à la Banque Mondiale dans le rapport *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa*, ainsi que du travail accompli dans les importantes études nationales qui l'ont précédé (Azmeah, Charfi et al., à paraître), et des deux rapports du PNUD-Monde Arabe en 2002 et 2003, il serait utile de parvenir à quelques directions pratiques pour réduire le déficit démocratique patent dans la région. Ces directions sont suggérées ici dans la perspective *internationale* qui caractérise les efforts de ces institutions, toutes concentrées auparavant sur des aides ou interventions à caractère principalement économique (pauvreté, corruption, développement...), et toutes convergeant dans les trois dernières années pour rectifier l'approche dans un sens politico-institutionnel. La gouvernance (entendue 'bonne'), l'Etat de droit, l'indépendance judiciaire, les droits de l'homme, l'inclusion et la responsabilisation, toutes ces appellations sont des variantes parfois délibérément euphémistiques pour traiter de l'absence de *démocratisation* dans la région, démocratisation entendue au sens fort sous ses deux aspects les plus caractéristiques dans tout Etat contemporain: changement pacifique et régulier à la tête du pouvoir par un processus de consultation populaire libre, protection effective des droits fondamentaux du citoyen.

Or il est souvent répété que l'Etat de droit est la réponse aux maux du Moyen-Orient, et une partie importante des efforts des deux dernières décennies s'est consacrée aux tentatives de son renforcement, et donc du renforcement de l'appareil judiciaire qui en est sa condition. Aussi avons-nous participé de près à ces efforts, nationalement (au barreau de Beyrouth comme dans l'enseignement aux facultés de droit), régionalement (à la direction du Centre of Islamic and Middle Eastern Law à l'Université de Londres et dans nombres de projets de recherche avec des collègues juristes dans le monde arabe), et internationalement (dans l'affaire Sharon en Belgique, au sein d'Indict fondée à Londres en 1996, et dans l'affaire Musa Sadr, en plus du travail international avec la faculté de droit de Yale, inter alia): nous ne pouvons que souligner l'échec de ces tentatives de sortir le pouvoir judiciaire de l'ornière où il se trouve: nationalement, dans la constatation que

plus de 80 pour cent des litiges se résolvent par la puissance politique de l'intervenant auprès du juge; régionalement, par la constatation que la Ligue Arabe est de loin la plus efficace au niveau régional dans les concertations et réunions de ses ministres de l'intérieur (euphémisme pour répression et/ou statu quo sécuritaire), et internationalement, en constatant l'intervention scandaleuse des secrétaires américains aux affaires étrangères et à la défense pour empêcher l'application d'une décision de la cour de cassation belge en faveur des familles des victimes de Sabra et Chatila.

Il est donc difficile, sinon impossible, de travailler le changement démocratique à partir de la règle de droit, ou de l'Etat de droit. Les efforts dans ce sens se sont étendus dans la région pendant vingt ans, avec comme conséquence la réduction du pouvoir judiciaire, sa paralysie, et généralement son humiliation lorsqu'il a tenté d'appliquer la règle de droit dans un sens qui déplaisait aux dirigeants. Les exemples sont nombreux, mais l'effondrement de la Cour Constitutionnelle en Egypte depuis la seconde moitié de la présidence de Awad al-Murr, celui du Conseil Constitutionnel au Liban après la démission de son président en avril 1997, de la Cour Suprême israélienne dans tout rôle de protection de la population arabe israélienne comme minorité objet de discrimination systématique (décisions *Katzir* et procès Azmeh Bishara), sans parler des Territoires Occupés ou des réfugiés de 1948 et 1967, voici quelques exemples probants dans les Etats réputés les plus attachés à l'indépendance et l'efficacité de leur pouvoir judiciaire. La situation dans les autres pays est pire, comme en témoigne la révolte des juges et des avocats en Tunisie, l'absence quasi-totale de leur pouvoir en Arabie Séoudite, dans le Golfe, en Lybie ou en Algérie. Parfois même, comme dans le rôle de l'Attorney General en Israel et des divers procureurs dans les pays arabes ou en Iran, le pouvoir judiciaire est carrément utilisé comme instrument de répression. L'affaire Saadeddin Ibrahim en Egypte et celle de l'ancien maire de Téhéran en sont les exemple les plus connus, mais on ne compte plus les épées de Damoclès brandies par le parquet dans l'ensemble des Etats du PMO, et les juges dégoûtés en Tunisie (Mokhtar Yahyaoui), au Liban (Ralph Riachi), en Israel (l'ancien Attorney General Michel Ben-Yair)¹... En bref, le pouvoir exécutif a su renverser la demande universelle de l'Etat de droit en un contrôle du pouvoir judiciaire suffisamment étroit et ciblé pour en neutraliser toute effectivité. La réforme ne peut donc se faire par ce biais, elle doit être plus ouvertement politique, quitte à ce que de nouveaux dirigeants comprennent l'importance de laisser à des juges honnêtes la latitude de faire leur travail, qui est de protéger le citoyen dans ses droits fondamentaux. Commencer par le judiciaire nous semble donc condamné à l'échec. Le pouvoir judiciaire ne peut, sans changement fondamental dans la nature des dirigeants du pouvoir exécutif, jouer le rôle qui lui est assigné dans un Etat démocratique.²

Doit-on alors se retourner vers la SC comme succédané ?

¹ Ben-Yair déjà en 1988, au moment de la première *intifada*: "Nous passerons en jugement devant l'histoire, pour ces violations sérieuses des droits de l'homme des Palestiniens", cité dans Baruch Kimmerling, "Jurisdiction in an Immigrant-Settler Society: the 'Jewish and Democratic State'", *Comparative Political Studies*, 35, Dec. 2002, 1119-1144, p. 1126 n.10.

² Détails dans Mallat, 'Lawyering in the Arab world: Lessons contemporary and classical', in George Sfeir ed., *Modernisation of Laws in the Arab World*, sous presse.

Deux particularités animent notre commentaire:

D'abord, nous ne traiterons pas de la dimension nationale ou régionale, c'est à dire des efforts ou de la stratégie à développer nationalement ou régionalement pour parvenir au seuil démocratique requis, bien que cette stratégie soit la plus importante probablement -- mais pas nécessairement, la surdétermination internationale, comme récemment pour l'Irak, étant parfois dominante. En termes profanes, la réforme doit commencer chez soi, au village, dans la cité, dans la famille, à l'école, dans l'entreprise, dans le pays, et toute tentative de réforme venant de l'étranger ne peut être efficace sans un travail ou un apprentissage local de la démocratie, réel et efficace. Mais nous nous limitons dans ce commentaire à l'international.

Deuxièmement, nous traiterons de la Société Civile (SC), et non de l'Etat, car telle est la tâche qui nous est assignée. Pour parler de SC malgré les définitions traditionnellement lâches d'un domaine où les sciences sociales s'accordent encore assez mal, le travail de Robert Fossaert nous semble offrir l'approximation la plus intelligente et la mieux informée dans le cinquième ouvrage de *La Société*.³ Dans cette contribution donc, nous parlerons "non pas de l'Etat, mais de la société par rapport à l'Etat, de la société en tant qu'elle est immédiatement aux prises avec l'Etat."⁴ Car la SC, "c'est tout cela à la fois, mais sous un certain angle."⁵ En simplifiant, cet angle est celui des intérêts communs (Hegel), du quotidien ou vécu, de la base, mais uniquement dans la mesure où il tend vers l'Etat, cad *dans ses rapports d'autonomie par rapport à l'Etat*. Cette nuance est importante, et offre la contribution théorique décisive que les oeuvres de Fossaert offrent au débat tri-centenaire sur la SC, ainsi qu'en témoigne cet autre extrait:

"L'originalité de la SC – originalité inégalement dosée selon les organisations qui la composent – ne tient par à sa différence de nature avec l'Etat – et, de ce point de vue, la conception gramscienne de 'l'Etat élargi' est tout à fait pertinente. Non, *l'originalité de la SC, c'est l'Etat lui-même*. C'est l'Etat qui inhibe les virtualités étatiques des autres organisations sociales, qui fractionne leur champ d'action..."⁶

C'est dire qu'on a beau vouloir écarter l'Etat pour privilégier la SC et son autonomie, on ne peut structurellement le faire qu'en se rendant compte que l'Etat reste le non-dit de la SC, ce à quoi elle tend parce que son autonomie même est définie par le champ d'intervention de l'Etat.

Et puisque la Banque Mondiale, consciente du blocage au sein des Etats arabes, nous invite à lui baliser les voies d'avenir de l'inclusion et de la responsabilisation, allons au

³ Robert Fossaert, *La Société*, tome 5, *Les Etats*, Paris 1981, 129-226, une application sur le thème SC et littérature arabe étant développée dans un colloque organisé au Caire par Saadeddin Ibrahim et Salim Nasr en 1991, "*Madkhal ilal-adab al-saghir: al-mujtama' al-madani, Huquq al-aqalliyyat wath-thaqafa fil-mashriq* (Introduction à la littérature mineure: SC, droits des minorités, et culture Mashreq)", in A. al-Na'im ed., *Al-ab'ad ath-thaqafiyya li-huquq al-insan fil-watan al-'arabi* (Perspectives culturelles sur les droits de l'homme dans le monde arabe), Le Caire, 1993, 453-489.

⁴ Fossaert, *La Société*, tome 5, *Les Etats*, 146.

⁵ id.

⁶ Fossaert, *La Société*, tome 5, *Les Etats*, 216-17.

coeur de notre propos, qui est qu'un changement radical est à l'ordre du jour *dans les rapports externes avec la SC locale*. Il s'agit d'engager les gouvernements étrangers, la SC des Etats démocratiques, et la SC internationale (organisations internationales et ONGs multinationales), dans une *pratique* informée différemment de celle qu'ils ou elles ont suivie jusque là, avec quelques progrès importants mais *insuffisants*, dont témoignent le nouveau discours *démocratique* du gouvernement américain⁷ et de certaines mouvances internationales comme la 'Global progressive governance'.⁸ Cette pratique sera issue donc de l'analyse de ces *insuffisances* du discours démocratique comme voeu pieux sans un regard détaillé sur sa mise en application, dans notre cas au niveau de la SC.

Car ce n'est rien moins que le *desserrement* de cette emprise étatique sur la SC qui est recherchée, mais pour cela, il faudrait, à la suite de Hegel, Gramsci et Fossaert, autant que dans le contexte flou du *renforcement de la SC comme succédané à l'échec de la réforme démocratique de l'Etat* au travers de vingt ans de frustrations soulignées par la perpétuation au pouvoir de dirigeants impopulaires au pouvoir au Moyen-Orient, qu'il faut d'abord en préciser un peu plus les contours grâce aux oeuvres de Fossaert:

'Pris dans leur ensemble, l'Etat et la SC constituent la formation politique de la société ou FP. Le concept de FP doit être bien compris. Il ne désigne pas un morceau de la société, ni un étage de l'édifice social. Comme celui de FE [Formation Economique], il désigne l'ensemble de la société, considérée sous un angle précis: non sous l'angle de la production, comme la FE, mais bien sous l'angle de l'organisation (et, donc, du pouvoir qui régit cette organisation). La FP synthétise ce que l'instance politique montre de la société. Sa structure propre n'est pas homologue de celle de la FE. Cette dernière se caractérisait comme une grappe de MP [Modes de Production] articulés les uns sur les autres sous la prédominance de l'un (ou plusieurs) d'entre eux. La FP, pour sa part, est agencée différemment : un immense soleil étatique, un lointain nuage de poussières familiales-villageoises et, entre les deux, des astéroïdes et des planètes de nombre et de taille variables, mais toujours satellisés par l'Etat. Ou pour le dire de façon moins métaphorique : un Etat enveloppant et polarisant les multiples organisations incoordonnées que l'on désigne globalement sous le nom de SC.'⁹

Il faut donc se pencher sur ces multiples planètes et astéroïdes pour renforcer leur autonomie, ainsi que l'exemple qu'elles pourraient forcer, au moment de leur maturité, sur l'Etat. Mais pour cela, il faut renverser les rapports des gouvernements étrangers, comme ceux des institutions internationales, avec l'Etat et la SC. *L'Etat comme conduit à la SC* est une contradiction dans les termes mêmes de la recherche, par ailleurs juste, d'un renforcement de l'autonomie de la SC. En créant par son pouvoir de patronage les circuits qui affaiblissent cette autonomie par des allégeances clientélistes, en bloquant

⁷ Discours répétés de G. Bush, le dernier en date à Londres le 19 novembre 2003, discours divers de Liz Cheney et entrevue dans le quotidien *al-Nahar* où elle exprime que la démocratie au PMO est devenue 'une exigence de la sécurité nationale américaine', démocratisme radical de Paul Wolfowitz.

⁸ Poul Nyrup Rasmussen, *Europe and a New Global Order- Bridging the Global Divides, Report for the Party of European Socialists*, May 2003, p.70, cité dans Mallat, "'Democracy as unwavering principle': World wars and failed promises", Contribution au 'Global Progressive Forum', Bruxelles 27-29 Novembre 2003.

⁹ Fossaert, *La Société*, tome 5, *Les Etats*, 224-5.

même les fonds alloués à des programmes comme ceux de la Banque Mondiale ou du processus de Barcelone parce que les bureaucrates n’y voient pas les failles nécessaires pour ‘augmenter’ leurs salaires, toute tentative d’aide étrangère est vouée à l’échec si elle a pour objectif une réforme de l’Etat par l’Etat. L’inclusion et la responsabilisation souhaitées deviennent limitées aux clients locaux du pouvoir exécutif, et renforcent la corruption au pire, le clientélisme au mieux.

On peut se demander combien cette nécessité de travailler directement avec les agents de la SC peut être mise en pratique internationalement, dans la mesure où les interlocuteurs privilégiés des Etats étrangers, et dans une moindre mesure, des organisations internationales, sont les pouvoirs exécutifs dans chaque Etat-Nation concerné. Le grand défaut de tous les rapports cités, par ailleurs courageux et corrects dans leur appréciation que le blocage économique dans la région est principalement un blocage politique, est structurel: comment forcer un changement qualitatif sur la scène internationale quand les représentants locaux de l’Etat – jamais ceux de la SC – sont les interlocuteurs soit exclusifs, soit obligés, des gouvernements étrangers et des organisations internationales ?

Nous n’avons hélas pas de réponse à ce cul-de-sac intellectuel extrêmement réel, mais il faudrait d’abord faire un recensement de ces activités, à l’aune de l’approximation théorique dessinée tout à l’heure, car la précision est nécessaire dans le domaine pour ne pas tomber dans les généralités que le flou du concept SC a trop imposées sur l’analyse, par exemple dans la revue SC (*al-mujtama’ al-madani*) de la Fondation Ibn Khaldoun avant l’arrestation de ses dirigeants dès qu’ils se sont approchés dans leur critique de l’Etat (*quod erat demonstrandum*), ou la récupération désagréable de toutes les ONG qui drainent des fonds occidentaux par des VIPs du pouvoir, l’exemple le plus frappant étant celui de Jordanie. Dans l’inventaire dressé généralement par Fossaert,

“L’objectif est de repérer tous les groupements concrets qui peuvent être porteurs de pouvoirs distincts du pouvoir d’Etat et de définir les ensembles qu’ils peuvent former, aux divers stades du développement social. Autrement dit : d’inventorier et de typifier les sociétés civiles (SC). En toute première approximation, seront considérés comme ressortissant à l’Etat tous les éléments de l’organisation sociale qui se trouvent normalement placés, dans la société considérée, sous l’autorité directe et exclusive de l’Etat. *A contrario*, seront considérés comme relevant de la SC, tous les éléments de l’organisation sociale qui sont ou semblent indépendants de l’Etat, mais aussi ceux qui semblent jouir d’une suffisante autonomie vis-à-vis de l’Etat et même ceux qui, tout en dépendant formellement de l’autorité étatique, n’en paraissent pas moins jouir de quelques degrés de liberté à l’égard du pouvoir d’Etat.”¹⁰

Un tableau systématique, s’il est intelligemment informé, serait sûrement utile à brosser pour le PMO, et certains efforts ont déjà eu lieu sous la direction de Shaha Riza, qui en est responsable à la Banque Mondiale. En attendant, voici un exemple évident des problèmes posés par la distanciation requise: les représentants de la Banque Mondiale ou de l’UE ne pourraient même pas visiter les pays concernés si l’exécutif de ces pays ne leur accordaient un visa. Autre exemple: pas une association étrangère à caractère non

¹⁰ Id., 152-153.

politique, au sens large du terme, n'existe *juridiquement* dans les pays arabes ou en Iran (mais aussi en Turquie, dont la transition démocratique doit également passer par un changement de ses lois associatives pour accommoder cette intolérance, cf rapport UE 2003 sur la Turquie, recommandations), sauf Amnesty International au Liban, et nous sommes bien placé pour vous dire combien l'établissement d'Amnesty a été difficile. Israël ne fait pas exception comme exemple d'une SC internationale frustrée par une pratique anti-démocratique évidente, -- l'on sait ce qu'il advient de ces jeunes courageux qui viennent défier la violence de l'Etat israélien, et que le gouvernement israélien soit terrorisé jusqu'à la mort, comme dans le cas Corrie, soit empêche systématiquement de rentrer dans le pays.

Dont acte de difficultés majeures. Mais faisons-en abstraction pour un moment. A supposer qu'un inventaire intelligent des astéroïdes et planètes de la SC dans les différents Etats du PMO soit possible, comment utiliser cet inventaire pour enrichir la SC contre l'Etat dans une perspective internationale ? Les possibilités ne manquent pas, mais les priorités sont à définir, et l'inventaire n'est que la première tâche à accomplir. Pour renforcer les aspects les plus prometteurs de cette SC, encore faut-il opérer un changement des mentalités en amont, car ces mentalités n'ont pas encore compris que les agents les plus courageux et les plus actifs de la SC sont des interlocuteurs de la démocratisation bien plus importants à cultiver que les dirigeants, VIP et autres sécrétions auto-renouvelées d'un pouvoir principalement préoccupé par sa préservation aux rênes de la gouvernance.

La demande internationale pour aider à la démocratisation du PMO est forte, et c'est tant mieux, car la situation est grave. Mais le changement démocratique ne peut se faire que si les gouvernements étrangers, les organisations internationales, et la SC internationale (les ONG surtout, mais aussi les parlements, les ordres professionnels etc.) redirigent la majorité de leurs efforts, sinon l'ensemble de leurs ressources et de leur politique, vers la SC locale et régionale, contre l'Etat lorsqu'il assure sa reproduction autoritaire, avec l'Etat lorsque ses responsables répondent à l'appel d'ouverture démocratique.

Je prends pour terminer l'exemple qui m'est le plus familier, celui de l'UE comme 'organisation internationale': l'échec du processus de Barcelone me semble provenir de ce que les interlocuteurs au sud de la Méditerranée ont été depuis la naissance du processus les gouvernements arabes. Il faut donc que l'UE et d'autres 'organisations' internationales, y compris les gouvernements des Etats démocratiques, passent au dessus des gouvernements locaux comme pratique de principe.¹¹ Ce changement est radical et difficile, ne serait-ce que pour les visas et le statut de VIP ou d'immunité des ministres et ambassadeurs étrangers. Mais le champ d'action efficace est vaste, et ne peut être que progressif, qui va du financement d'universités non-Etatiques, au renforcement des entreprises privées, au soutien des organisations de droits, environnement, prisons,...., au refus de tout 'patronage' réel ou fictif aux travaux, conférences, chantiers par des institutions officielles, à l'appui politique ouvert à la dissidence non-violente. En bref, il

¹¹ Cf notre étude récente sur la politique de proximité de l'UE, Mallat, 'Des relations privilégiées entre l'Union et les pays voisins: Les promesses révolutionnaires de l'Art. I -56 du Projet de Constitution', in EU Commission, ECSA Sixth bi-annual conference, sous presse.

s'agit de privilégier un rapport de SC internationale à SC locale ou régionale contre l'Etat, mais aussi établir et renforcer le rapport des gouvernements démocratiques étrangers et des organisations internationales à cette même SC locale ou régionale.

Voici donc la conclusion extrêmement critique qui semble s'imposer sur la recherche d'une meilleure gouvernance dans une perspective SC. Il faut passer au-dessus de l'Etat pour renforcer la SC, et si nécessaire, la renforcer contre l'Etat. Vaste programme, qui commence par un apprentissage démocratique à la source, y compris dans une mise à terme de 'l'exceptionnalisme israélien' aux Etats-Unis et en Europe,¹² donc dans ces institutions internationales et gouvernements étrangers encore trop habitués au traitement VIP que seuls les hommes (car il y a peu de femmes) au pouvoir au PMO sont capables de leur offrir.

Choix de références/links postées sur www.mallat.com/governance

Robert Fossaert, *La Société*, tome 5, *Les Etats*, Paris, 1981, 129-226 (ch. 5, Qu'est-ce que la société civile; ch.6, Les formes de société civile; ch.7, La société civile et l'Etat)
Résumé sur http://www.macrosociologie.com/macrosociologie/tome_5c.html

Mallat, 'Pour un changement de paradigme dans la pensée américaine: Réponse à la Lettre des intellectuels américains', *Travaux et Jours*, 2004, sous presse.

Mallat, 'Lawyering in the Arab world: Lessons contemporary and classical', in George Sfeir ed., *Modernisation of Laws in the Arab World*, sous presse.

Mallat, 'Des relations privilégiées entre l'Union et les pays voisins: Les promesses révolutionnaires de l'Art. I -56 du Projet de Constitution', in EU Commission, ECSA Sixth bi-annual conference, sous presse.

¹² cf notre 'Pour un changement de paradigme dans la pensée américaine: Réponse à la Lettre des intellectuels américains', *Travaux et Jours*, 2004, sous presse, en anglais et en arabe (publication dans *al-Nahar*) sur la toile, www.mallat.com/governance.