



Le contrat social : un nouveau concept pour la coopération avec les pays de la région MENA touchés par des conflits

Résumé

Près d'une décennie après le 'printemps arabe', les relations entre les États et les sociétés des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (région MENA) sont en pleine évolution. Les soulèvements exprimaient un rejet généralisé des contrats sociaux arabes postindépendance, qui reposaient sur la redistribution des rentes générées par l'exploitation de ressources naturelles, ainsi que d'autres formes de transferts et de subventions, en « contrepartie » de l'acceptation de l'autoritarisme politique et économique. Dans plusieurs cas, des guerres civiles et des conflits soutenus par la communauté internationale, et parfois antérieurs aux soulèvements de 2011, ont provoqué l'implosion des anciens contrats sociaux.

Cette rupture étant à l'origine des conflits dans la région, la coopération au développement devrait faire du soutien à l'élaboration de nouveaux contrats sociaux une priorité. L'approche de la « reconstruction post-conflit » néglige souvent le fait que les conflits ne sont pas terminés avec la signature d'un accord de paix, et que la reconstruction des infrastructures et des capacités institutionnelles, et des investissements du secteur privé ne sont pas suffisants pour prévenir un retour de la violence.

La « résilience », approche souvent favorisée par la coopération, privilégie fréquemment la stabilité politique, économique, sociale et environnementale, sur une transformation révolutionnaire. Cependant, cette approche a souvent servi à justifier des mesures à court terme destinées à maintenir la position de certains acteurs et systèmes. En se focalisant sur le contrat social, la coopération avec les pays en

proie à des conflits pourrait contribuer à lier la consolidation de la paix, la reconstruction et le développement socio-économique et politique sur le long terme et favoriser une stabilité durable.

L'utilisation du contrat social comme outil d'analyse permet de mieux identifier les actions à éviter par les bailleurs, mais également les domaines d'action à privilégier après les guerres civiles. Des exemples de la région montrent que les bailleurs peuvent exercer une influence favorable à l'élaboration de nouveaux contrats sociaux en promouvant (a) le dialogue entre les parties prenantes, (b) la gouvernance et les réformes, et (c) l'inclusion socio-économique. En Libye, le dialogue socio-économique a permis de réunir des parties prenantes autour d'une nouvelle vision économique. En Palestine, le Programme de Développement Municipal devra accroître la responsabilisation et l'efficacité des institutions locales. Le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) du Maroc est quant à lui un mécanisme qui favorise la participation de groupes clés de la société.

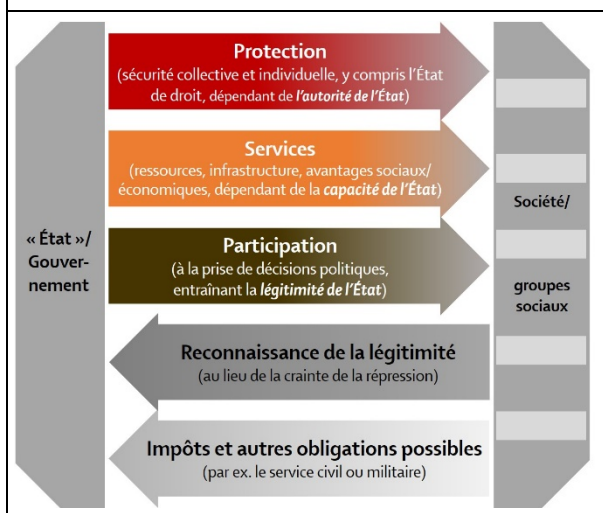
Ces programmes aident à établir une coopération entre les groupes clés des sociétés concernées. Adaptables à d'autres contextes difficiles, ils visent à consolider les processus de prise de décision et améliorer l'efficacité de mesures spécifiques devant permettre, à terme, de renforcer les relations entre État/société. En soutenant ces types d'activités, les bailleurs pourraient contribuer plus efficacement à une paix durable et à des processus de consolidation de l'État dans les pays de la région touchés par des conflits.

Qu'est-ce qu'un contrat social ?

Le contrat social constitue un concept analytique clé pour la recherche en développement. On peut le définir comme « l'ensemble des accords explicites ou implicites intervenant entre tous les groupes sociaux concernés et le souverain (c.-à-d. le gouvernement ou tout autre acteur au pouvoir), définissant leurs droits et obligations mutuels » (Loewe, Trautner & Zintl, 2019). Il comprend les règles et normes, formelles et informelles, qui régissent les relations entre l'État et la société dans un pays donné, concernant aussi bien les individus que les groupes sociaux qui constituent la société en question. Ceci est particulièrement important dans les pays fragiles et touchés par des conflits, qui rencontrent de grandes difficultés en matière de développement (McCandless et al., 2018). L'érosion des contrats sociaux crée une fragilité de l'État et de la société et exacerbe les causes profondes des guerres civiles, en particulier la répression par l'État, les conflits intercommunautaires et l'injustice.

La figure 1 illustre les « réalisations » qui sont « échangées » entre la société et l'État dans le cadre d'un contrat social. L'État doit fournir les biens publics tels que la sécurité collective et individuelle (« protection »), permettre la « participation » en protégeant les droits des citoyens, tels que la participation à la vie politique, le droit à une justice, la liberté de religion et d'autres encore, et prévoir des institutions, offrir des opportunités et des services, notamment pour l'éducation et les soins de santé (« services »). La société doit reconnaître l'État comme autorité souveraine et le soutenir à travers l'impôt et la participation aux affaires publiques. Certaines parties d'un contrat social sont formalisées (p. ex. dans une constitution), tandis que d'autres restent implicites.

Figure 1 : Le contrat social État-société : les trois fonctions de l'État



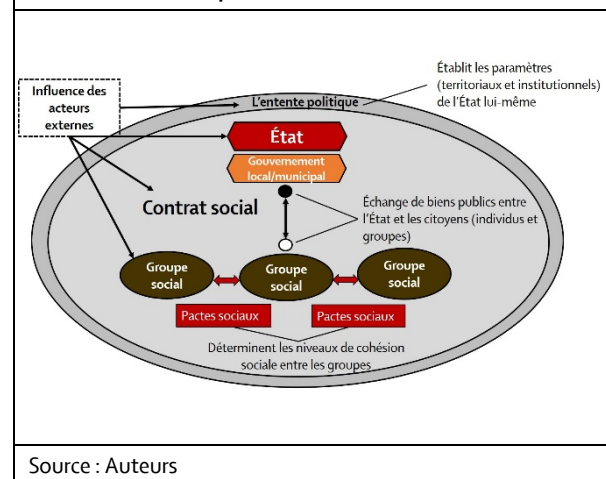
Source : Loewe et al. (2019)

Dans la plupart des pays, le contrat social est un concept vivant, sans cesse renégocié, reposant sur l'acceptation des principes élémentaires et légitimes encadrant les relations

État/société, des principes fondamentaux souvent balayés par la violence dans les pays touchés par des conflits.

La figure 2 décrit la reconstruction d'un contrat social dans un pays où celui-ci a été rompu par un conflit violent. Tout nouveau contrat social doit passer par une série de processus itératifs, qui se renforcent mutuellement. La première étape consiste en général à parvenir à une entente politique mettant fin à la violence, avant de réviser les « pactes sociaux » qui s'appliquent entre et au sein des groupes et communautés de la société, et qui précisent les possibilités de cohabitation pacifique. Enfin, lorsqu'un grand nombre de pactes sociaux favorisent la mise en place d'un nouveau contrat social, l'entente politique est intégrée et légitimée, par le biais des institutions de l'État.

Figure 2 : Construire un contrat social dans un pays touché par un conflit



Source : Auteurs

Une entente politique et le système de pactes sociaux ne doivent pas nécessairement rassembler tous les groupes sociaux ou porter sur l'intégralité du territoire de l'État. Dans la plupart des pays en conflit, le système des pactes sociaux et l'entente politique ne sont d'ailleurs pas exhaustifs. Certaines parties du pays peuvent avoir conclu une entente politique dont d'autres régions ne font pas partie. Certains groupes peuvent avoir progressé vers la mise en place d'un pacte social indépendant de l'État pendant que d'autres sont encore en conflit, ou qu'un contrat social partiel ait été mis en place ailleurs. Généralement cependant, un processus de consolidation de la paix ne sera considéré comme viable qu'en présence d'avancées dans ces trois domaines.

Des acteurs externes sont susceptibles d'influencer ces processus (figure 2). Une aide diplomatique internationale et parfois le recours à la puissance coercitive sont généralement nécessaires pour amener les parties au conflit à mettre fin à la violence. La coopération au développement peut alors s'avérer essentielle pour consolider les pactes sociaux entre les groupes sociaux et les liens entre eux et l'État, qui doivent être renforcés pour qu'un contrat social soit mis en place. Les partenaires au développement peuvent jouer un rôle significatif en tant que médiateurs et facilitateurs, notamment en apportant un soutien technique et financier ciblé.

Favoriser de nouveaux contrats sociaux pour les pays de la région MENA touchés par des conflits

Après l'indépendance, les gouvernements des pays arabes ont établi un type de contrat social spécifique avec les citoyens, fondé sur la redistribution des bénéfices de l'exploitation de ressources naturelles, de l'aide au développement et d'autres formes de transferts. Ils ont permis l'accès à l'énergie et aux denrées alimentaires à des prix subventionnés, à l'éducation publique et aux soins de santé à titre gratuit, et à des emplois dans la fonction publique, pour « compenser » l'absence de participation politique. Cependant, en raison de la croissance démographique, de la faiblesse des institutions et de la diminution des recettes publiques, les gouvernements n'ont plus été en mesure de remplir leurs obligations : les inégalités sociopolitiques se sont creusées et les relations entre les acteurs de la société privilégiés et les plus marginalisés, entre les différents groupes ethniques, religieux ou tribaux, ainsi qu'entre les générations se sont érodées.

Liés à ces tensions, les soulèvements arabes ont provoqué la chute de plusieurs régimes bien établis et ont déclenché des processus de transition socio-économique et politique qui ont tenté de créer de « nouveaux » contrats sociaux à des degrés variables dans la région (Loewe et al., 2019). Dans plusieurs pays, en particulier l'Irak, la Libye, la Syrie et le Yémen, de violentes guerres civiles ont presque entièrement brisé les contrats sociaux postindépendance, tandis qu'au Liban et en Palestine, de profondes divisions et des perturbations extérieures antérieures aux soulèvements de 2011 ont bloqué l'élaboration.

Les pays MENA doivent élaborer leurs propres contrats sociaux et les pays donateurs n'ont pas à décider du déroulement de ces processus, ni des partenaires politiques, sociaux et économiques à associer. Néanmoins, la communauté internationale a un rôle important à jouer. Des acteurs étrangers ont utilisé pour leurs propres intérêts les tensions entre certains groupes sociaux dans plusieurs pays MENA. Les défis pour la coopération consistent donc à exercer une influence positive et unificatrice, et à dépasser les approches fondées sur la résilience et la reconstruction, qui suscitent rarement une stabilité à long terme. Des exemples concrets tirés de la région MENA montrent que les bailleurs peuvent exercer une influence favorable à l'élaboration de nouveaux contrats sociaux en promouvant (a) le dialogue entre les parties prenantes, (b) la gouvernance et les réformes et (c) l'inclusion socio-économique.

Favoriser le dialogue entre parties prenantes

Ce dialogue visant à former des coalitions pour des initiatives spécifiques peut permettre d'instaurer des « mesures à effet rapide » et de démontrer que la coopération est plus efficace que le conflit. Les parties prenantes sont des organismes publics, des entreprises, des syndicats et d'autres acteurs nationaux et étrangers, la société civile, des experts et des artisans du changement au niveau local. Le dialogue peut être facilité par des programmes d'assistance technique et des projets qui soutiennent les réformes destinées à réaliser des objectifs concrets, et aussi constituer une fin en soi,

notamment s'il vise à rassembler les parties prenantes pour examiner des aspects clés du contrat social. Ces processus peuvent avoir des effets plus larges sur la consolidation des pactes entre les groupes sociaux, et ainsi faciliter l'émergence de contrats sociaux dans des sociétés tout entières.

Le dialogue socio-économique en Libye fournit un exemple de forum de parties prenantes bénéficiant d'un appui de la coopération au développement dans un pays en conflit. Après l'ère Kadhafi, l'élaboration d'un nouveau contrat social n'a pas duré et le système des pactes sociaux a été renversé par la guerre civile. Le dialogue qui réunit divers acteurs internationaux et libyens pour débattre de l'avenir économique du pays est un processus de petite envergure mais d'une importance cruciale, mis en œuvre par la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO). Il facilite le partage d'idées relatives à des modèles sociaux, économiques et de gouvernance, pour compléter le mécanisme de consolidation de la paix. En parallèle des efforts diplomatiques déployés pour mettre fin au conflit, ce dialogue axé sur le développement durable vise à instaurer la confiance ainsi que des partenariats et à développer des capacités de médiation et institutionnelles soutenant la conclusion des pactes sociaux et la mise en place d'un nouveau contrat social.

Favoriser la bonne gouvernance

Les acteurs de la coopération au développement reconnaissent depuis longtemps l'importance de la gouvernance dans les relations État/société pour remédier aux problèmes structurels dans la région. Les exigences d'une gouvernance transparente et responsable constituaient des revendications capitales lors des révoltes de 2011, et plus récemment en Algérie, en Irak et au Liban. Cependant, les activités des bailleurs doivent être davantage axés autour du contrat social en renforçant la transparence et la responsabilité, aussi bien dans les règles descendantes (impôts et politiques industrielles imposées par le gouvernement central, p. ex.), que dans les processus ascendants, dans des secteurs ou régions spécifiques.

En Palestine, le Programme de Développement Municipal vise à renforcer les capacités institutionnelles et à améliorer la prestation de services publics au niveau local. Lancé en 2009, il est financé entre autres par l'Allemagne. Ce programme à long terme permet de soutenir les grandes municipalités grâce à des subventions incitatives en faveur des infrastructures et un renforcement de leur efficacité, de leurs capacités et de leur gestion de programmes. Il est centré sur la relation entre les citoyens et les administrations locales, et les progrès réalisés à cet égard sont récompensés par des investissements dans les infrastructures. Malgré les défis posés par le contexte géopolitique difficile du pays, ses processus de planification participatifs, inclusifs et transparents ont contribué à un regain de confiance dans les autorités locales – un élément clé d'un nouveau contrat social.

Favoriser l'inclusion et la cohésion socio-économiques

La cohésion et l'inclusion socio-économiques étant essentielles pour élaborer, appliquer et légitimer des

réformes, elles doivent être renforcées pour soutenir la création d'un nouveau contrat social. Les approches actuelles en matière de reconstruction, sélectives et parfois fondées sur des considérations idéologiques, risquent d'engendrer une résistance et une polarisation en excluant des secteurs, des régions ou des populations (Banque mondiale, 2018).

La cohésion et l'inclusion socio-économiques peuvent être encouragées par les institutions, comme en témoigne le CESE au Maroc, qui pourrait servir de modèle pour développer de nouvelles initiatives après la conclusion d'ententes politiques dans les pays touchés par des conflits. Les 105 membres de ce Conseil comprennent des ONG, des syndicats et des employeurs. Créé en 2011 en tant qu'organisme consultatif indépendant pour le Roi et le Parlement marocains, le Conseil est devenu un lieu d'échanges important pour le dialogue social, reposant sur l'avis d'experts et des approches ascendantes participatives. Sur fond d'inégalités et de protestations persistantes, le Conseil soutient activement la recherche d'un « nouveau modèle de développement », donnant corps à un nouveau contrat social.

Conséquences pour la coopération

Orienter l'engagement des bailleurs vers le contrat social dans les pays MENA touchés par des conflits a plusieurs conséquences. En premier lieu, l'utilisation du contrat social comme outil d'analyse permet une approche holistique à long terme du soutien extérieur, ce qui est crucial pour promouvoir une résilience réelle face aux conflits, sur les plans social, politique et économique, plutôt qu'une résilience à court terme au changement. Les pays donateurs se heurtent parfois à des contradictions entre leurs propres objectifs à court terme et les besoins à long terme de partenaires. L'approche orientée sur le contrat social permet de mieux comprendre et appréhender les contextes sensibles dans les pays touchés par des conflits.

Deuxièmement, il apparaît que la coopération au développement devrait diversifier ses partenaires. Les bailleurs

doivent obtenir l'adhésion de l'État, lorsque cela est possible, pour s'assurer de la coopération des acteurs qui peuvent soit faciliter, soit freiner les réformes, ce qui n'est pas toujours évident dans les pays touchés par des conflits, où « l'État » peut aussi bien être réduit à l'administration locale. Aussi, privilégier exclusivement les partenaires étatiques risque de recréer les inégalités de pouvoir et socio-économiques, et ainsi renforcer ou faire ressurgir les causes profondes des conflits ou les fragilités qui affaiblissent les contrats sociaux. L'expérience a montré que l'élargissement des groupes de parties prenantes et l'inclusion de groupes marginalisés dans les processus de planification peuvent favoriser une plus grande légitimité, et dès lors, une résilience accrue des programmes de reconstruction des institutions.

Enfin, la coopération au développement « classique » (plans technique et financier) a encore un rôle important à jouer dans les pays en proie à des conflits. Le renforcement des capacités des parties prenantes et des institutions au cours de la négociation de pactes et de contrats sociaux, le développement de concepts et la planification stratégique menant à une transformation politique et économique, ainsi qu'un soutien de la part d'experts internationaux sur des priorités locales, sont autant de processus que la coopération peut faciliter.

Les pays touchés par des conflits ne sont pas tous ouverts à l'idée d'un appui extérieur à leurs contrats sociaux. La plupart des questions clés relatives aux relations État/société sont très délicates d'un point de vue politique, en ce qu'elles touchent à des droits, des obligations, des ressources et à la justice. La négociation de pactes entre des groupes sociaux qui se faisaient la guerre est risquée, et certaines mesures seront vouées à l'échec. Néanmoins, les exemples ici présentés démontrent qu'en privilégiant et en promouvant le dialogue entre parties prenantes, le renforcement des institutions et une plus grande inclusion socio-économique, la coopération au développement peut favoriser la mise en place de contrats sociaux dans la région MENA et ailleurs.

Références

Loewe, M., Trautner, B., & Zintl, T. (2019) *The social contract: An analytical tool for countries in the Middle East and North Africa (MENA) and beyond* (Briefing Paper 17/2019). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

McCandless, E., Hollender, R., Zahar, M.-J., Schwoebel, M. H., Menocal, A. R., & Lordos, A. (2018). *Forging resilient social contracts: A pathway to preventing violent conflict and sustaining peace*. Oslo: United Nations Development Programme.

World Bank. (2018). *Building for peace: Reconstruction for security, sustainable peace, and equity in MENA*. Washington DC: Author.

Publié avec le soutien financier du ministère fédéral de la Coopération Economique et du Développement (BMZ)



Dr Mark Furness
Chercheur principal
« Coopération inter- et transnationale »
Institut allemand de développement /
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr Annabelle Houdret
Chercheur principal
« Gouvernance environnementale »
Institut allemand de développement /
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/bp10.2020



This Open-Access-Publication is free to read (<https://www.die-gdi.de/publikationen/briefing-paper/>), share and adapt under the terms of the CC BY 4.0 license.