



Le contrat social: un outil d'analyse pour les pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA), et au-delà

Résumé

Le contrat social est un concept clé des sciences sociales portant sur les relations entre l'État et la société. Il renvoie à *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 & Zintl, à paraître).

L'analyse des contrats sociaux permet de mieux comprendre : (i) pourquoi certains groupes sociaux sont mieux positionnés que d'autres sur les plans social, politique ou économique, (ii) pourquoi certains se révoltent et revendiquent un nouveau contrat social et, par conséquent, (iii) ce qui peut amener un pays à sombrer dans un conflit violent. En outre, le concept montre en quoi les interventions étrangères peuvent influencer sur les relations entre l'État et la société en renforçant la position du souverain ou celle de groupes sociaux donnés. Il montre que l'inclusion insuffisante de certains groupes peut provoquer une fragilité de l'État, des déplacements et des migrations.

Cependant, jusqu'à présent, aucune définition convenable ni aucune expression concrète n'ont encore été données au terme « contrat social » – au détriment de la recherche et de la coopération internationale. Ce type d'approche analytique structurée des relations entre l'État et la société est impératif, tant dans la recherche que dans la politique, dans la région MENA et au-delà. Le présent document d'information définit un cadre, suggérant une analyse de (i) la portée des contrats sociaux, (ii) leur substance et (iii) leur dimension temporelle.

Après l'indépendance, les gouvernements de la région MENA ont établi un type de contrat social spécifique avec les citoyens, essentiellement basé sur la redistribution des rentes. Ils ont permis aux citoyens d'accéder à l'énergie et aux denrées alimentaires à prix subventionnés, à une éducation

publique gratuite et à des emplois dans la fonction publique, en contrepartie de la reconnaissance tacite de la légitimité des régimes politiques, et ce malgré un manque de participation politique. Mais face à la croissance démographique et à la baisse des recettes publiques, certains gouvernements n'ont plus pu s'acquitter de leurs obligations et ont concentré leurs dépenses sur des groupes d'importance stratégique, subordonnant l'octroi de ressources à l'assentiment politique.

Les soulèvements de 2011 dans de nombreux pays arabes expriment alors une insatisfaction profonde vis-à-vis des contrats sociaux qui n'assuraient plus ni la participation à la vie politique, ni l'octroi d'avantages sociaux substantiels (au moins pour une grande partie de la population).

À la suite, les pays de la région MENA ont pris des directions différentes. La Tunisie a déjà avancé vers un développement plus inclusif et une participation politique accrue. Le Maroc et la Jordanie essaient de rétablir certains volets de leur ancien contrat social, sur la base d'un modèle paternaliste, sans participation substantielle. Dans le contrat social émergeant en Égypte, le gouvernement ne promet pas plus que la sécurité individuelle et collective, et uniquement en contrepartie d'un assentiment politique total. La Libye, le Yémen et la Syrie sont tombés dans la guerre civile sans qu'aucun nouveau contrat ne se dessine au niveau national, et l'Irak se bat pour en établir un. Et les mouvements de fuite et de migration affectent également les contrats sociaux de pays voisins comme la Jordanie, la Turquie et le Liban.

Tous les pays de la région MENA devront œuvrer à la mise en place de nouveaux contrats sociaux aux fins de réduire l'instabilité actuelle et favoriser leur reconstruction physique. Le présent document propose un point sur la dimension conceptuelle de la renégociation de ces contrats et leur importance pour la coopération internationale avec ces pays.

Importance des contrats sociaux

Les contrats sociaux incluent des règles implicites et explicites régissant les relations entre l'État et la société eu égard aux droits et devoirs respectifs et permettent ainsi de rendre la politique plus prévisible. Ils confèrent au pouvoir une plus grande légitimité – y compris une légitimité matérielle – en permettant à la société d'avoir voix au chapitre pour ce qui concerne l'allocation des ressources publiques et le pouvoir réglementaire. Dès lors, pour se maintenir au pouvoir, les régimes peuvent se montrer moins répressifs.

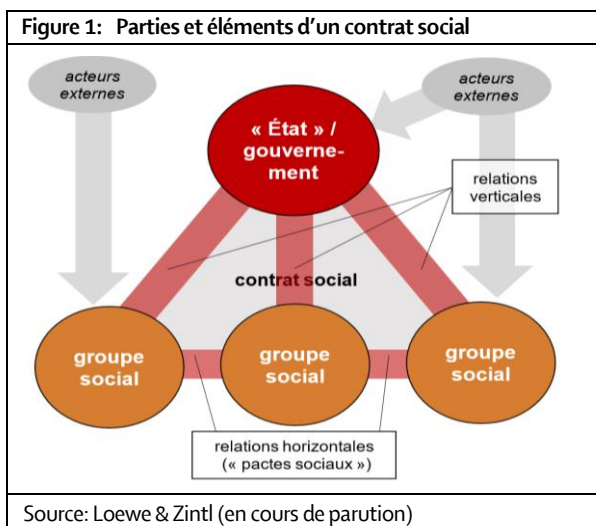
L'analyse des contrats sociaux permet alors de comprendre (i) comment se sont développées les relations État-société dans le passé et comment elles peuvent évoluer à l'avenir, (ii) pourquoi certaines relations État-société demeurent pacifiques ou non, (iii) comment les relations État-société peuvent être améliorées, et (iv) comment des interventions étrangères (comme par exemple l'aide au développement) peuvent avoir une incidence sur les relations État-société dans un pays donné.

Tout contrat social se caractérise par trois éléments : (i) sa portée (les parties contractantes et l'étendue respective de leur sphère de pouvoir ou d'influence), (ii) sa substance (les livrables échangés entre les parties contractantes) et (iii) sa dimension temporelle (début, durée et fin).

Portée des contrats sociaux

Du point de vue de leur portée, deux aspects différencient les contrats sociaux : *qui* et *où*. Qui sont les parties contractantes qui acceptent les conditions d'un contrat social donné ? Et où se situe leur champ d'influence, déterminant le territoire sur lequel le contrat social est valable ?

Les contrats sociaux impliquent (a) l'État et (b) (des groupes de) la société. Les contrats sociaux peuvent s'appuyer sur des « pactes sociaux » (*social coventants*), c.-à-d. des accords horizontaux conclus entre des groupes sociaux sur la formation d'un État. Une fois qu'un État existe, il conclut des accords verticaux implicites ou explicites avec les différents groupes sociaux, qui deviennent souvent l'élément dominant du contrat social. Ils peuvent toutefois largement différer les uns des autres et favoriser certains groupes au détriment d'autres. Les gouvernements sont ainsi en mesure de suivre une approche « *divide et impera* » (diviser pour mieux régner).



Cependant, bien entendu, ni l'État ni les groupes sociaux ne sont des acteurs homogènes.

En tant que partie contractante, l'État n'est pas nécessairement un gouvernement officiel d'un État-nation, au sens wébérien. Il peut s'agir d'un pouvoir quelconque qui a le monopole de l'usage de la force sur un territoire donné, et même si ce dernier présente des frontières mouvantes. En ce sens, les organisations parapubliques telles que des milices contrôlant un territoire (à l'instar des Forces Démocratiques Syriennes dominées par des combattants kurdes dans le nord de la Syrie ou l'État Islamique (EI) en Irak et en Syrie) ainsi que les groupes tribaux peuvent conclure des contrats sociaux en qualité de « quasi-États ». Du côté de la société, les groupes sociaux – tels que les clans, les groupes tribaux, religieux ou régionaux, les classes sociales ou les groupes d'intérêts (comme les syndicats) – mais aussi la société au sens large, sont des parties contractantes. Venant contraster avec la réflexion normative menée par les pères du contrat social, des philosophes politiques des XVII^e et XVIII^e siècles tels que Grotius, Hobbes, Locke et Rousseau, seuls certains individus doivent approuver le contrat social, et non l'ensemble des personnes vivant dans un État donné. La question de savoir quelles personnes, et en quel nombre, doivent ici explicitement donner leur accord relève de l'analyse empirique. Dès lors, les groupes sociaux sont pertinents pour l'analyse des contrats sociaux s'ils disposent des moyens pour affecter les réalisations attendues d'un contrat social donné.

En conséquence, la zone de pertinence respective d'un contrat social se définit par la zone sous l'influence de ses parties contractantes. Si la plupart des contrats sociaux revêtent un caractère national et se limitent aux frontières du pays concerné, des contrats sociaux à caractère transnational et infranational existent également. L'on peut citer ici l'exemple des quasi-États établis par les Kurdes au nord de la Syrie ou, jusqu'à récemment encore, par l'EI dans certaines régions de Syrie et d'Irak.

Substance des contrats sociaux

Du point de vue de leur substance, les contrats sociaux diffèrent quant à leur objet. Quels éléments les parties contractantes s'engagent-elles à échanger ? Ou quels sont les droits et obligations qui découlent du contrat ?

L'État pourra effectuer trois « Ps » ou satisfaire à l'une ou plusieurs des fonctions suivantes (voir Figure 2) :

- *protection* pouvant inclure la sécurité collective contre des menaces extérieures ; la sécurité individuelle contre les menaces telles que les actes terroristes présumés ou réels, les actes criminels ou les agissements arbitraires de l'État ; et parfois même la sécurité juridique,
- *provision (fourniture)* de services de base tels que l'accès aux ressources, l'infrastructure, les services sociaux, la protection sociale et les possibilités économiques et
- *participation* de la société aux processus de prise de décisions politiques à différents niveaux.

En échange, les groupes sociaux sont incités à reconnaître la légitimité de l'autorité étatique et à acquitter des impôts ou d'autres obligations. Cette incitation peut compléter l'assentiment du groupe par crainte de répression de la part de l'État.

En cas d'échec concernant une ou plusieurs de ces fonctions, le mécontentement social et l'instabilité politique s'installent, pouvant entraîner la « fragilité de l'État » (voir Grävingsholt, Ziaja & Kreibaum, 2015). C'est le cas des États fragiles qui ne parviennent pas à remplir une ou plusieurs de ces fonctions :

- Certains échouent principalement sur le plan de la protection (la sécurité physique des citoyens) en raison du manque d'autorité de l'État (comme le cas du Salvador et du Sri Lanka ; aucun exemple pour la région MENA).
- D'autres échouent principalement sur le plan de la fourniture de services sociaux et économiques en raison du manque de capacité de l'État (comme en Zambie ou au Burkina Faso ; aucun exemple pour la région MENA).
- D'autres enfin échouent principalement sur le plan de la participation (la plupart des pays de la région MENA).
- Et certains échouent dans chacune de ces trois fonctions de l'État (un nombre croissant de pays relèvent de cette catégorie, ce qui se traduit souvent par un conflit armé ou une guerre civile, à l'instar de quatre pays de la région MENA : la Libye, le Yémen, l'Irak et la Syrie.)

Les trois premières catégories d'États fragiles disposent encore d'un contrat social, bien que potentiellement tronqué et donc instable. Les pays de la quatrième catégorie, cependant, ont en général abandonné le contrat social national et les acteurs non gouvernementaux tendent à reprendre certaines fonctions de l'État, formant ainsi des quasi-États fondés sur des contrats sociaux à une échelle autre que nationale.

Dimension temporelle des contrats sociaux

Du point de vue de leur dimension temporelle, les contrats sociaux diffèrent en termes d'échéance et de durée. Pendant combien de temps sont-ils respectés et à quel moment les parties contractantes demandent-elles à les renégocier ? Bien que la principale fonction des contrats sociaux consiste à favoriser une certaine prévisibilité dans les relations État-société, ceux-ci peuvent être adaptés de façon ponctuelle pour une des raisons suivantes : (i) la répartition relative du pouvoir entre les parties contractantes évolue, (ii) une des parties constate qu'une autre

partie ne remplit pas ses obligations, (iii) une partie constate que le contrat n'est pas à la hauteur de ses attentes. La renégociation du contrat s'accompagne d'une possibilité d'amélioration au sens de Pareto, c.-à-d. la mise en œuvre de réformes entraînant une situation gagnant-gagnant ou, à tout le moins, dont personne ne sortira perdant. Toutefois, pour qu'un nouveau contrat social puisse prendre forme, la distribution relative du pouvoir organisationnel revêt un caractère prépondérant – comme en atteste la littérature relative aux accords politiques (Khan, 2017 ; McCandless, 2018).

Vers de nouveaux contrats sociaux

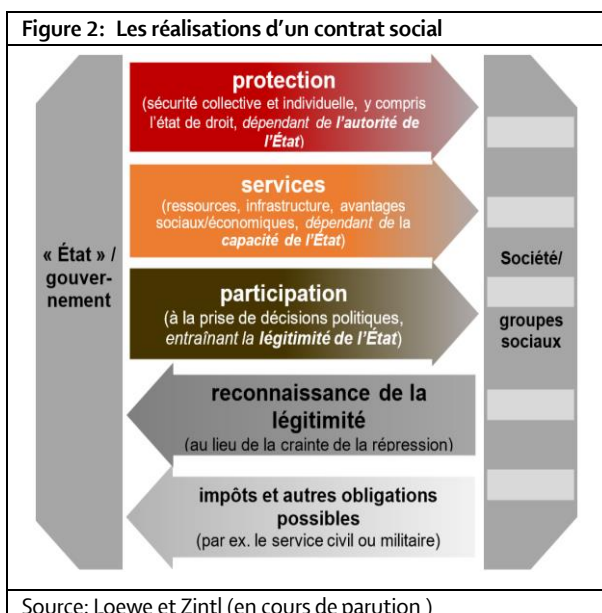
Après l'indépendance, la plupart des pays de la région MENA ont mis en place des contrats sociaux assez semblables à caractère autoritaire et populiste. Ils asseyaient leur autorité sur deux types de livrables : la prestation de services publics et la protection. En ce sens, ils aspiraient à une légitimité fondée sur la performance. Ils procuraient des avantages sociaux aux pans les plus larges de la population (subventions de l'énergie et de l'alimentation, gratuité des soins de santé et de l'éducation, emploi dans la fonction publique etc.) afin de pallier le manque de participation politique (au-delà des élections truquées, des parlements au rôle insignifiant et des organisations de masse néo-corporatistes). S'appuyant en plus sur la répression, les gouvernements ont réussi à installer un degré élevé de stabilité et de sécurité physique – à défaut de sécurité juridique.

Ces contrats sociaux étaient largement tributaires des revenus extérieurs tirés des ressources naturelles, des transferts budgétaires étrangers motivés par des intérêts politiques, du tourisme et d'autres sources. Néanmoins, la baisse de ces revenus dans un contexte de croissance démographique a amené les gouvernements de la région MENA à réduire la portée de leurs contrats sociaux en dépensant de plus en plus en faveur de leurs alliés dans la société, et non des groupes sociaux les plus démunis.

Les soulèvements dans les pays de la région MENA à partir de 2011 peuvent donc être considérés comme une protestation contre l'érosion des anciens contrats sociaux : le recul des prestations sociales conjugué à une fiscalité plus lourde, en dépit du déficit chronique de participation à la vie politique. Pourtant, les manifestants ne partageaient pas tous les mêmes objectifs : certains revendiquaient surtout une justice sociale et une liberté politique accrue, tandis que d'autres appelaient à un retour aux anciens contrats sociaux populistes, orientés vers les services.

Dans le sillage de ces manifestations, les contrats sociaux des pays de la région MENA ont pris des chemins divergents. Seule la Tunisie a progressé vers un nouveau contrat social plus inclusif et participatif, mais s'emploie encore à définir une politique claire. La Jordanie et le Maroc tentent de garder au mieux leurs anciens contrats sociaux, offrant tantôt une participation accrue à la vie politique, tantôt des services plus étendus. Les monarchies du Golfe suivent le même mouvement, en tendant plus vers la répression. L'Égypte s'est tournée vers une nouvelle version, sécuritaire et encore plus limitative de son ancien contrat social. La Syrie, le Yémen et la Libye n'ont aucun contrat social en place à l'échelle nationale. Ils sont ébranlés par une guerre civile sans fin et, comme l'Irak, par l'instabilité chronique.

Néanmoins, la recherche de nouveaux contrats sociaux, plus durables, n'en est pas pour autant terminée. Leur substance



même et, parfois, leur portée, doivent faire l'objet d'une renégociation. Beaucoup de gouvernements de la région MENA sont à peine en mesure de satisfaire à la première fonction, à savoir la stabilité et sécurité à court terme. Jusqu'à présent, les citoyens continuent d'accepter la situation dès lors que la sécurité apparaît comme une question plus urgente que l'amélioration de l'offre de services et, a fortiori, qu'une participation accrue à la vie politique. Il se pourrait toutefois que, tôt ou tard, les citoyens deviennent plus exigeants ; et si les gouvernements rejettent leurs demandes, ils pourraient alors à nouveau recourir à la rébellion. Pour ne pas risquer de perdre leur pouvoir, les gouvernements ne proposeront ni une pleine participation à la vie politique, ni une responsabilisation. Des petites réformes pourront néanmoins être envisagées, améliorant le bien-être de groupes plus larges de citoyens, et qui demeurent acceptables pour les gouvernements : par exemple en substituant aux subventions inefficaces des transferts directs d'espèces, en améliorant la responsabilisation dans l'administration publique ou en assurant une éducation de meilleure qualité.

Bien entendu, les pays MENA touchés par la guerre se heurtent à un défi de bien plus grande envergure en raison de l'incapacité de leurs anciens gouvernements à assurer la fonction la plus élémentaire du contrat social, à savoir la sécurité physique. Ici, les contrats sociaux de facto à l'échelon infranational ont supplanté les précédents contrats, de type national – souvent sur une base ethno-sectaire et, là encore, en contrepartie de la soumission politique. Cette sectarisation a engendré (ou renforcé) la méfiance des grands groupes sociaux non seulement à l'égard de ce qu'il reste d'un gouvernement auparavant répressif,

mais aussi les uns envers les autres. Pour rompre avec ce processus autodynamique d'aliénation entre groupes sociaux – exacerbé par la montée d'acteurs tels que l'EI, émergeant de tels contextes – ces groupes devront forger de nouvelles alliances sociales horizontales qui serviront de socle à un nouveau contrat social (voir la Figure 1).

Perspectives pour la coopération internationale

Les bailleurs de fonds étrangers doivent savoir que ces processus ont particulièrement sensibles aux interventions extérieures. Les conseils et offres de soutien extérieurs même les mieux intentionnés peuvent avoir des effets négatifs sur la distribution du pouvoir entre la société et le gouvernement et, par conséquent, sur les contrats sociaux. Toute aide financière à l'endroit des gouvernements partenaires, par exemple, tend à les renforcer et peut donc réduire la pression exercée par la société afin de mettre en œuvre des réformes. Dès lors, le mot d'ordre devrait être de ne jamais nuire à mais renforcer le volet « société » du contrat, en particulier les groupes sociaux vulnérables dans des contextes autoritaires.

Les acteurs de la coopération internationale ont donc commencé à analyser et à apprécier les effets de leurs activités sur les contrats sociaux existants. En 2017, le ministère fédéral allemand pour la coopération économique et du développement (BMZ) a commencé à revoir sa coopération avec les pays de la région MENA : les nouveaux projets ont vocation à influencer positivement sur l'émergence de nouveaux contrats sociaux ou, à tout le moins, à ne pas exercer d'effets négatifs. Et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a mis en place un groupe d'action dans le but de favoriser la renégociation de contrats sociaux dans la région MENA.

Références

- Grävingsholt, J., Ziaja, S., & Kreibaum, M. (2015). Disaggregating state fragility: A method to establish a multidimensional empirical typology. *Third World Quarterly* 36(7), 1281-1298.
- Khan, M. (2017). Political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs* 117(469), 636-655.
- Loewe, M., & Zintl, T. (en cours de parution). The social contract as a tool of analysis. Introductory chapter to a special issue 'In quest of a new social contract: How to reconcile stability and development in the Middle East and North Africa?'
- McCandless, E., et al. (2018). *Forging resilient social contracts: A pathway to preventing violent conflict and sustaining peace*. Oslo: UNDP.

Publié avec le soutien financier du Ministère Fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ)

Dr. Markus Loewe
chercheur sénior

«Transformation des systèmes économiques et sociaux»

Institut Allemand de Développement / Deutsches
Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Prof. Dr. Bernhard Trautner
chercheur sénior

«Transformation des (dés)ordres politiques»

Institut Allemand de Développement / Deutsches
Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Tina Zintl
chercheuse sénior

«Transformation des systèmes économiques et sociaux»

Institut Allemand de Développement / Deutsches
Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Cette publication est le fruit de l'effort collectif de l'équipe du projet 'Développement et stabilité dans la région MENA' : www.die-gdi.de/mena/

DOI: 10.23661/bp5.2020



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.