



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



Discussion Papers

Les recherche en sciences sociale et la formulation des politiques sociales dans les pays Arabes: les perspectives comparatives

Dr. Myriam Catusse

* L'objectif principal du programme Gestion des Transformations Sociales (MOST) est de transférer les résultats pertinents de recherche en sciences sociales et des données aux décideurs et autres intervenants. Le Programme (MOST) se concentre sur la construction de liens efficaces entre la recherche, la politique et la pratique.

* Les idées et les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO. Les appellations employées et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Les recherches en sciences sociale et la formulation des politiques sociales dans les pays arabes: les perspectives comparatives

Dr. Myriam Catusse*

En introduction de cette conférence, Dr. Seiko Sugita nous invitait à « repenser le rôle de l'État (arabe) dans le développement social » : ramener l'État dans l'action et dans l'analyse d'où il avait été relégué au cimetière des objets caducs. Il y a déjà vingt-cinq ans de cela, le groupe de sociologues, historiens et politologues américains, Peter Evans, Dietrich Ruesmeyer et Theda Skocpol (1985), invitait déjà les chercheurs à « Bringing the State back in ». Spécialiste de l'histoire de la formation de l'État américain à l'aune de ses politiques sociales, Theda Skocpol dans son chapitre introductif, appelait les sciences sociales à changer de paradigme, pour examiner dans une perspective de temps long la façon dont dans divers contextes, l'État revenait comme un invité de la dernière minute.

Ils préconisaient de délaisser les analyses centrées sur la société, tant dans leurs versions pluralistes (analyser les inputs de la société vers les décideurs et les outputs des décisions politiques sur la société) que dans leurs versions structuralistes, pour reprendre en considération les intérêts portés et représentés dans l'État en action (Jobert et Muller, 1987). Cessez de considérer l'État comme un concept démodé (old fashion concept), nous engageait-il, pour le ré-envisager dans une perspective historique et sociologique.

Ces journées de réflexion ont contribué à répondre à cette invitation en ouvrant par là de stimulantes pistes de réflexion sur l'évolution de « l'État social » dans le monde arabe, ses acteurs, ses institutions, ses représentations, ses mécanismes d'action. L'étude contemporaine des politiques de développement social représentent de fait un nouveau défi pour les sciences sociales (Mkansaswire, 2006), mais aussi pour les responsables politiques. Négligés dans le projet comparatiste des auteurs cités plus haut, la région s'avère un remarquable poste d'observation des métamorphoses de la question sociale et de ses prises en charge variées dans l'espace politique. D'abord parce l'État y a souvent été présenté comme un « big brother » omnipotent, et relativement autonome vis-à-vis de sa société jouant de la force (State of force) et de la redistribution (notamment l'État rentier). A tel point qu'un cliché souvent partagé considère la région comme « vidée d'acteurs civils et sociaux » (CETRI, 2010), pauvre en mouvements de

* Myriam Catusse est politologue, chercheuse au CNRS depuis 2000. Après quatre années passées à l'Institut français du Proche Orient (Beyrouth) de 2006 à 2010, elle est de retour à l'IREMAM. Ses travaux actuels s'intéressent à la «question sociale», au Maroc puis au Liban, traitée à la fois comme arène d'action publique et comme arène de mobilisation, dans une perspective comparée. Elle coordonne le programme de recherche TANMIA (le développement : fabrique de l'action publique dans le monde arabe?) (ANR)

• Myriam Catusse était la modératrice de la session sur "Les recherches en sciences sociales et la formation des politiques sociales dans les Etats arabes- la perspective comparative" dans la réunion de recherches sur « Le Rôle d'Etat dans le développement social dans les pays arabes » (Beyrouth, 12- Octobre, 2009), organisé conjointement par UNESCO Beyrouth, Association Arabe de Sociologie et l'Institut International de Doha pour les études de familles et le développement auprès de la Fondation de Qatar. Ce papier a été préparé par l'auteure comme une synthèse des discussions qui ont eu lieu durant ladite session.

contestation sociale et largement déficitaire en droits sociaux. Pourtant l'Etat, dans le monde arabe, et qui plus est « l'Etat social », a paradoxalement été très peu étudié en tant que tel, dans son fonctionnement, ses acteurs, ses pratiques au quotidien, avec quelques exceptions toutefois en matière de politique de santé. Ensuite, parce que agendas nationaux et internationaux aidant, la « réforme de l'Etat » est aujourd'hui inscrite au premier chef des préoccupations des administrations et responsables politiques arabes. Enfin, parce que l'émergence timide mais manifeste des termes d'une « nouvelle question sociale » dans la région (Longuenesse, Catusse, Destremau, 2005), liée en particulier aux transformations majeures des marchés du travail, appelle à changer de regard sur les interactions entre l'Etat la société tous deux en profondes mutations. Portant sur des terrains, des questions et des approches variés, les différentes contributions à cette rencontre ont souligné s'il en était besoin l'étendu des enseignements que le développement de travaux sur les politiques publiques dans la région peuvent fournir tant aux sciences sociales qu'aux pouvoirs publics et leurs partenaires.

Quel Etat social dans une région MENA en prise à la globalisation néo-libérale ?

Vingt-cinq ans se sont écoulés depuis la parution de l'ouvrage *Bringing the State Back In*. Deux voire trois décennies caractérisées dans le monde arabe par le problème des dettes publiques (Moore, 1996) ; entrée dans l'ère de « l'ajustement structurel », comme objectif et comme slogan (on renonce peu à peu au terme arabe *infitâh*) ; l'abandon au passage le modèle de l'Etat développeur, un Etat particulièrement interventionniste, plus ou moins rentier selon les contextes ; puis l'adoption d'agendas post-ajustement structurel, « plus conséquents encore sur les institutions nationales, les sociétés privées et les budgets gouvernementaux » (Dillman, 2001, 198). L'idée qu'un « Etat moderne » doit être « modeste », comme on a pu l'argumenter ailleurs (Crozier, 1986), a produit des re-configurations de l'intervention publique, qui ont fait la part belle au développement du secteur privé, en a appelé à davantage d'implication de la « société civile » et plaidé pour la « décentralisation » du développement et de l'action sociale.

Mais, le succès n'a pas été au rendez-vous. Les économies arabes libéralisées restent fragiles, sont fortement concurrencées au niveau international et peinent à atteindre les taux de croissance escomptés. Les inégalités sociales se creusent, les taux de chômage sont élevés, les systèmes éducatifs dévalorisés, l'offre publique de soins de santé dégradée, les villes et les campagnes connaissent de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion sociale. Les conditions de vie de nombreux citoyens arabes se précarisent, sans compter celle de ceux qui sont soumis aux violences des conflits qui continuent à affecter la région, des réfugiés, etc. Même dans des pays aux socles institutionnels sociaux réputés solides, comme en Tunisie, le « pacte de sécurité » (Hibou, 2006) se lézarde.

Dans la veine des ajustements structurels, les politiques publiques connaissent de fait des inflexions notoires, dues notamment à la contraction des dépenses publiques. Le renversement est nettement plus perceptible dans les pays non pétroliers, mais il peut s'observer également en Algérie ou en Irak. Non seulement sont annoncés et (laborieusement) mis en œuvre des programmes divers de privatisation mais les modalités du « Welfare » de ces sociétés sont très rapidement révisées.

Les taux de chômage augmentent, notamment en milieu urbain. Dans les années 1980, la suppression des subventions à la consommation sur des produits de première nécessité avait provoqué des mouvements populaires dans les villes, les « émeutes du pain ». Loin d'être de simples réactions d'ajustement à court terme aux réorientations de l'économie politique, ces mouvements de protestation montrèrent la fragilité des ressorts de la légitimité des régimes. « Cette révision des politiques de compensation ou de subvention liées à la contraction des ressources rentières rompait le pacte tacite du clientélisme d'État et rendait intolérable la

perception des inégalités » (Camau, Geisser, 2003, 188). Ils exprimaient un sentiment d'insécurité sociale qui aujourd'hui s'exacerbe plutôt que ne s'atténue grâce aux effets supposés vertueux du néolibéralisme des réformes entreprises.

Aujourd'hui, la problématique du pouvoir d'achat est, de fait, revenue d'actualité et se manifeste dans des mouvements de revendication très « minimalistes » (en ce qui concerne la nature des causes défendues : pouvoir se nourrir, se loger, s'éclairer, etc.), notamment avec la multiplication de mobilisations inédites. Les travaux novateurs de A. Bayat (1997) pointaient ces mouvements de « pauvres » dès la fin des années 1990. S'expriment de plus en plus perceptiblement les bribes d'une « question sociale », une « inquiétude sur la capacité de maintenir la cohésion d'une société » (Castel, 1995, p. 14) : mouvements sociaux - ceux des diplômés chômeurs notamment (Emperador, 2010) mais aussi les mouvements contre l'envolée des prix alimentaires, les licenciements en série, les revendications à un droit au logement, à l'eau, à l'électricité (CETRI, 2008). Manifestations, grèves, débats publics et trains de mesures enregistrent ces décrochages et cette angoisse individuelle et collective. Elle est montée en « problème public ». Le problème est installé. Il appelle certainement à repenser les paradigmes de l'action publique et pas seulement à tenter d'en colmater les brèches. C'est d'autant plus frappant qu'avec le développement de la protestation, des « débordements » du social, « sécuriser » les sociétés semble s'imposer comme un impératif dans l'agenda des politiques publiques (Catusse, Destremau, Verdier, 2010).

A partir de la fin des années 1990, selon des calendriers différents dans chacun des contextes nationaux, la réforme des politiques sociales s'est donc inscrite plus ou moins explicitement sur les agenda publics arabes. Elle s'inspire souvent des recommandations des agences de développement internationales et des institutions de Washington, dont les experts néo-libéraux se sont massivement mis au « chevet » des économies de ces pays depuis les années 1980. Ils engagent avant tout à pallier les effets pervers des transformations du marché et à s'emparer du problème de la pauvreté et des différentes formes d'exclusion (Destremau, Deboulet et Ireton, 2004) en promouvant avant tout des formes individualisées d'activités génératrices de revenus (via notamment le micro crédit), et le déploiement de formes variées d'assistance et d'assurance.

Les cadres de comparaison de cette action publique en réforme renvoient ainsi à trois ordres de questions au moins : quelles définitions singulières peut-on proposer de « l'Etat social » dans chacun de ces pays ? Quels usages et appropriations locales des modèles génériques de réformes clé en main, présentées comme techniques et a-historiques par les bailleurs de fonds internationaux ? Quels idéaux-types d'action publique, d'arrangements et de conventions se dégagent de la mise en œuvre de ces réformes ?

Ceci soulève deux points au moins :

(1) D'une part, la remise en cause du consensus de Washington (ou plus exactement des consensus successifs de Washington qui ont caractérisé l'évolution contemporaine des paradigmes principaux du développement), exacerbée par la crise actuelle du néolibéralisme et des systèmes financiers internationaux, remet en questions non seulement les recettes et modèles d'action publique, mais encore les théories du développement elles-mêmes.

La décision d'adopter l'agenda néolibéral, et notamment de réduire les dépenses publiques (notamment dans les secteurs du social) et de privatiser les secteurs publics a matérialisé très tangiblement l'avènement d'une nouvelle utopie, après celle de l'État développeur et du « capitalisme d'Etat », que les régimes aient adoptés antérieurement qu'ils soient socialistes ou libéraux (Richards, Waterbury, 1990 ; Henry Moore C. et Robert Springborg, 2001). La conversion à la « religion moderne » (Rist, 2001) du développement

néolibéral a touché de nombreux secteurs de leurs politiques économiques et sociales. A l'orée des années 1990, elle promettait alors autant la transformation des morphologies des sociétés, le renforcement de classe moyenne entreprenante, le « crépuscule » de la « bourgeoisie d'Etat » (Waterbury, 1991) qu'une réforme des techniques de gouvernement – après l'ère des révolutions (thawra) : l'État impécunieux semblait laisser le champ libre à de nouveaux héros du développement. Le modèle de « l'Etat développeur » périlait et avec lui ses instruments privilégiés : non seulement l'emploi public et la prévalence du secteur économique public mais encore les services sociaux et les politiques sociales qui les accompagnaient. Cette conversion concerna également le monde de la recherche, en particulier celui des économistes. Dans ce contexte, la question des rôles sociaux de l'Etat se posa d'autant moins, dans un premier temps du moins, que l'analyse classique néo-libérale, y compris dans la période « post-consensus de Washington », subordonnait les performances sociales aux performances économiques.

Or, la crise de ce modèle, l'absence des résultats escomptés, la délibération parfois (Kienle, 2000), l'élargissement des fossés sociaux, la persistance de pratiques néo-patrimoniales, l'essor très timide de nouveaux acteurs, contrôlés et souvent sélectionnés par les pouvoirs publics plus qu'issus du marché, ont remis ces questions sur les devants du tapis. Chassez l'Etat, il revient au galop. Au-delà des effets d'annonces et de l'ajustement de certaines économies nationales, les réformes économiques mises en œuvre dans la région sont restées partielles et sélectives. Les régimes usent de marges de manœuvre, certes politiques mais aussi économiques : la réforme y est avant tout « affaire d'Etat » (Camau, 1988 ; Hibou, 2006). Les autorités publiques demeurent les maîtres du jeu dans l'organisation et la (re)régulation des activités économiques, quant bien même l'heure est au « moins d'Etat », quant bien même les nouvelles orthodoxies du développement prônent la « gouvernance », voire la « bonne gouvernance ». Devant l'épreuve de la réforme libérale, la stabilité non seulement des régimes mais finalement des structures étatiques dément les scénarii de « désintégration et de restauration d'autorités légitimes » (Zartman, 1995), construits à partir des schémas d'analyse précédents.

Ceci engage à ramener en partie l'Etat dans l'analyse, comme objet problématique, tant de la part des sciences sociales que du point de vue des politiques publiques où le besoin d'Etat social s'exprime dans des prises de paroles ou mouvements de protestation variés. L'insécurité sociale des citoyens arabes s'exacerbe, comme le soulignent les nombreuses contributions à ces journées : celle des très nombreux réfugiés dans la région, celles des travailleurs de moins en moins protégés sur un marché du travail qui se flexibilise encore, celles de l'immense majorité de la population qui échappe aux filets institutionnels de la protection sociale, les femmes, les personnes âgées, les étrangers, au premier chef. Les dispositifs d'action publique se fragmentent, se spécialisent, instaurent des formes de droits sociaux à géométrie variable selon les citoyens. L'Etat d'exception (Hanafi, forthcoming) se généralise, réduisant à peau de chagrin les dispositifs institutionnels et réguliers supposés assurer la protection sociale des citoyens. La nature et l'étendue des droits sociaux se fragilise.

(2) D'autre part, la supposée « panne du développement » dans le monde arabe, pour reprendre l'expression du rapport 2002 du PNUD sur le développement dans le monde arabe, révèle aussi une panne des théories du développement qui ne peut qu'interpeller le monde des sciences sociales. Ou encore une panne de la capacité des chercheurs à se faire entendre pour éclairer l'action publique. Les experts du PNUD corrèlent la faiblesse des progrès de l'indice de développement humain dans la région à des données politiques et sociales. Outre que ces constats font débats (notamment celui de supposée résistance du monde arabe à la démocratie), ils soulèvent en creux une autre question : les sciences

sociales se sont-elles trompées ? N'ont-elles apporté de mauvais outils pour faire le développement, économique, politique et social ? Les théories développementalistes des années 1960 qui accordaient une place toute privilégiée à l'outil que représente l'Etat et subordonnait le développement social au développement économique n'ont pas été, sur nos terrains, à la hauteur de leurs promesses ; Quant aux théories néolibérales des années 1990, qui à l'inverse déniaient à l'Etat tout pouvoir développeur et lui substituait le marché (« Le marché d'abord, le reste suivra »), elles semblent avoir également échoué à faire advenir l'horizon radieux d'un état de bien-être pour tous. En d'autres termes, le mariage des sciences (sociales) du développement et des politiques de développement s'est avéré décevant à plus d'un titre, dans le monde arabe, comme ailleurs.

Ce désenchantement, qu'évoquait T. Mkandawire (2006) à l'ouverture du Forum international sur les interfaces entre politique et sciences sociales, ne doit pas brouiller les pistes. Moins qu'une plainte sur les « décennies perdues », ou encore sur la frustration relative des chercheurs et des pouvoirs publics sur leurs volontés réciproques à se parler ou à s'entendre, il amène à prendre au sérieux la gravité et la persistance de problèmes sociaux, à chercher des idées nouvelles, en déplaçant nos regards, voire comme nous y invitait Dr. Adib Nehmeh en conclusion de ce colloque, en renonçant à certains préjugés tenaces sur la nature des problèmes ou sur une quelconque spécificité du monde arabe (quant bien même la problématique de l'intégration régionale se pose). Il appelle également à dépasser la position de repli des sciences sociales (accusées parfois, très injustement, de s'isoler dans une tour d'ivoire), ce que Dr. Jacques Commaille a qualifié lors de notre rencontre, de « retraitisme savant » où l'ordre des mots l'emporterait sur l'ordre des choses ; mais aussi d'aller au-delà des écueils d'une proximité trop forte de l'agenda de la recherche à celui de l'action, au risque d'y perdre la position de doute et de remise en cause des évidences nécessaires à toute démarche de compréhension de la société. L'art des procédures du transfert des connaissances reste complexe, mais s'avère un chantier fondamental devant l'ampleur des défis. Il s'agit bien de préserver l'autonomie de la recherche (pour assurer la qualité de la création intellectuelle) tout en s'efforçant de mettre en place des lieux ou des mécanismes d'interconnexion avec les décideurs pour que la connaissance produite serve d'information et de stimulus efficace à l'action publique. Il s'agit également d'engager une réflexion sur les langages propres aux sciences sociales et à l'action publique et aux opérations de traduction de l'un vers l'autre. Nous rejoignons ici d'ailleurs plusieurs des conclusions du Forum international sur les interfaces entre politique et sciences sociales de (2005 - 2006).

Dans la recherche de pistes innovantes de réflexion sur les problématiques sociales dans la région, nos travaux ont montré tout l'intérêt d'approches transdisciplinaires du fait même de la nature complexe des problèmes qui se présentent à nous ; ils ont également pointé la nécessité de ne pas se cantonner à des modes quantitatifs de description et de compréhension de la réalité sociale, ni non plus à des formes purement techniques de résolution des problèmes. Bien au contraire, il y va de questions et de responsabilités politiques et sociales qui engagent tant les pouvoirs publics que la communauté scientifique.

Ces deux denses journées de travail nous ont permis d'identifier quelques pistes de réflexion autour de ces questions, pistes de réflexion pour l'agenda des sciences sociales mais aussi pour celui des politiques publiques et de la réforme.

Comparer, mais avec prudence

Premier apport pour la recherche et pour l'action publique, les débats de ces journées nous ont d'abord rappelé l'intérêt de ré-envisager l'Etat social en action, dans une perspective historique et comparatiste. D'emblée, ceci conduit à interroger la démarche comparatiste et les échelles de la comparaison qui souvent fondent l'action publique et la réforme de l'Etat.

Loin d'être homogènes, au contraire, les situations traitées par les différents contributeurs ont découvert une grande variété de situations, mais encore de trajectoire d'acteurs et d'histoires institutionnelles. Selon les pays, et selon les secteurs d'activité examinés, les cultures administratives diffèrent, les logiques de l'économie politique également, ainsi qu'en dernier ressort les représentations de l'Etat social et des attentes qu'il suscite. Banale, cette remarque conduit néanmoins à questionner la pertinence d'une échelle « arabe » de la réflexion.

Les travaux sur les Etats providence se essentiellement documentés des expériences d'Europe et d'Amérique du Nord ou encore d'Amérique latine : leurs émergences, leurs âges d'or puis leur « crise » (OCDE, 1981). Les ouvrages de référence sur la formation des Etats modernes montrent d'ailleurs, à travers leurs formes plurielles, la variété des configurations et des institutions politiques des « démocraties occidentales ». Après les approches fonctionnelles décrivant le développement des politiques sociales comme le pendant naturel du développement de la société industrielle, de la marchandisation du travail et du démantèlement de corps intermédiaires, l'Etat social est de plus en plus analysé à travers une lecture qui valorise l'analyse des processus historiques et sociaux singuliers, qui conduisent à la formation d'institutions sociales plurielles, de la même façon qu'on envisage la variété des capitalismes (Hall et Soskice, 2001). Malgré tout, la comparaison continue à s'inscrire avant tout au sein du cercle des « démocraties de marché » occidentales.

Dans cette réflexion, des aires d'expériences sont le plus souvent restées absentes de la comparaison. Les sociétés arabes sont soit l'objet de comparaisons infrarégionales, soit d'études sectorielles et monographiques peu utilisées ailleurs. On peut l'expliquer en partie, mais en partie seulement, par la centralité du paradigme rentier dans l'économie politique de la région. La manne exceptionnelle des hydrocarbures notamment a creusé le lit d'une importante réflexion sur le « fléau » des ressources, comme potentielle cause de sous-développement et de conflits. Elle est évoquée comme possible origine de « l'exceptionnalité » de la région au regard de sa « résistance » à la fameuse troisième vague de démocratisation et, paradoxalement, de ses faibles scores en termes de développement économique et sociaux. Elle est également questionnée, de façon plus fine, pour rendre compte de l'organisation des marchés du travail dans la région (Destremau, 2000) et de la nature « rentière » du mode de régulation sociale : d'une part, via la redistribution de la rente auprès de ses citoyens, l'Etat rentier s'autonomiserait de sa société (Beblawi, Luciani, 1987) ; d'autre part, la nature rentière de l'économie contribue à segmenter le marché du travail, notamment entre citoyens nationaux et travailleurs étrangers. Au final, l'économie rentière des sociétés arabes a certainement contribué à nourrir un modèle « patrimonial » de l'Etat providence (Destremau 2004). Mais l'ensemble des économies arabes s'est pas rentier. Et le paradigme rentier lui-même est fortement discutable pour rendre compte de la logique des acteurs et des trajectoires institutionnelles (Talahite, 2003).

L'économie politique a donc construit en quelque sorte une région « Arabe » - qui est progressivement renommée « MENA » dans cette littérature -, en uniformisant les aspérités présentées par les différentes sociétés considérées notamment. On le constate dans les rapports sur le développement qui postulent une communauté de questionnement sur la région, alors même que les problématiques auxquels sont confrontés les pays producteurs de pétrole, les pays pauvres de la corne de l'Afrique, les monarchies libérales ou les républiques

qui se sont développées sur un projet socialiste, sont a priori variées. Certes, le processus de colonisation et de décolonisation, l'ajustement structurel ou récemment d'intégration à un marché euro-méditerranéen, ont engendré – autant qu'ils en procèdent – des problématiques communes. Néanmoins, tous les pays de la région ne sont pas concernés de la même façon par ces logiques qui les ont différemment affectés. Si bien qu'en matière d'économie politique, le « stretching » sert parfois les intérêts de démarches admettant peu la singularité ou la pluralité des phénomènes. La comparaison semble aller de soit au sein de l'aire : souvent sous forme de collections monographiques, qui font plus apparaître les ressemblances – derrière la construction d'idéaux types – que des dissonances et l'influence de variables diverses. Le Liban ou la Palestine sont rarement inclus dans les études régionales – parce qu'ils n'entrent pas dans les cadres ? –, alors même que ces pays ont incontestablement joué un rôle de plaque tournante financière et commerciale dans la région (Gates, 1998). Les trajectoires des Etats sociaux algérien, saoudien, syrien, tunisien, marocain, yéménite ou libanais ont connu des histoires fort différentes quand bien même elles convergent finalement aujourd'hui vers des « questions » relativement similaires : l'érosion des protections et la vulnérabilité des statuts comme pendants de la libéralisation économique. La nature, le niveau, les mécanismes des politiques sociales y ont été très différentes, engendrant des décalages dans les attentes à l'égard des institutions publiques, mais aussi dans les cultures administratives ou encore dans les ressorts des pactes sociaux (et de la citoyenneté sociale).

Hors de « l'aire » en revanche, la comparaison est rare, alors même que les expériences que connaissent certaines sociétés arabes offrent des perspectives intéressantes : en termes d'analyse des effets de rente par exemple, il est intrigant que le filon, qui gagnerait à voyager, soit peu exploité. Peu d'exemples « arabes » sont mobilisés par les ouvrages comparatistes sur la sociologie fiscale ou sur l'Etat social.

Ceci engage à désenclaver la recherche et la réflexion sur la région, en ouvrant les forums à la discussion et la comparaison avec d'autres expériences. Ceci amène également à manipuler avec prudence les outils de la comparaison. L'échec des développementalismes successifs et les déconvenues du dialogue entre recherche et action publique, tiennent peut-être à un mauvais usage de la comparaison. A l'issue de nos débats, deux écueils au moins de la comparaison, comme méthode sociologique mais encore comme méthode d'action, sont à éviter :

- D'une part, la comparaison de performance et de contre-performances qui comportent deux risques : celui de produire des analyses décontextualisées, voire anachroniques ; celui de s'appuyer sur des données tronquées, mal construites ou en tout cas incomparables, du fait de niveaux de connaissance différents, ou de catégories naturalisées à outrance. Dans le domaine social, en particulier, les chiffres concernant les sociétés arabes sont fragmentaires et imprécis, parfois contestés. Ceci s'explique pour des raisons politiques et techniques. Dans certains cas, ceci révèle en creux l'absence de dispositif nationaux autonomes de statistiques en mesure de produire des discours sur l'état du social et permettant de prendre des mesures politiques et administratives sous l'éclairage de mesures statistiques. Pour décrire la société, des étalons sont problématiques : celui du chômage par exemple est symptomatique (Fargues, 1998). Indicateur « clé » pour mesurer et orienter les politiques de l'emploi, érigé en emblème de « l'infortune sociale » de nombreuses populations arabes, de la « désaffiliation sociale » dans des contextes où longtemps l'Etat fut le principal pourvoyeur d'emploi, voire en cause collective dans le cas du mouvement des « diplômés chômeurs » marocains –, les critères de sa définition et de son calcul s'avèrent incertains. L'absence jusqu'à présent d'institutions de prise en charge du chômage (d'allocations chômage par exemple) ne permet pas réellement la construction statistique de la catégorie (et donc ce qu'elle recouvre) comme elle a pu l'être dans d'autres contextes (Tourné, 2004). D'autant que l'importance des formes

précaires du travail (non déclaré, partiellement déclaré, temporaire, domestique, etc.) complexifie la construction de la catégorie, en amont de son décompte effectif. On pourrait dire de même pour d'autres indicateurs du social : celui du calcul de la pauvreté (relative ou absolue, etc.), de la « vulnérabilité », celui des flux de travailleurs qui souvent échappent aux mailles de la statistiques, du « travail informel », etc. En d'autres termes, l'entrée économétrique pour traiter des rôles de l'Etat sur sa société, et les comparer de contexte en contexte, soulève deux problèmes : d'une part, la fiabilité et la pertinence des données, d'autre part, l'investissement des Etats eux-mêmes à décrire leur société, de plus en plus concurrencés par les diagnostics chiffrés proposés par les grandes agences de développement internationales et les principaux bailleurs de fond.

- D'autre part, la tendance à faire du passé des uns des leçons d'avenir pour les autres. Un risque, et non des moindres, dans le dialogue entre la recherche et l'action publique réside dans le passage de la découverte (scientifique) à l'injonction (politique). Lorsqu'elle ne mobilise pas l'appareil méthodologique nécessaire, la comparaison sert parfois à établir des corrélations trop grossières pour être intéressantes ou opératoires, alors même que toutes choses ne sont jamais également par ailleurs et alors même que, comme le souligne J. Sachs dans *The End of Poverty* (2005), les succès à petite échelle n'offrent pas en eux-mêmes, un modèle de politique d'ensemble. Le cas d'école fait rarement école.

Au contraire, les différentes contributions ont montré tout l'intérêt de descendre sur le terrain, de prêter attention aux détails, aux différences, aussi minimes soient-elles. Les conséquences multiples des réformes libérales montrent la variété et l'historicité des formules du capitalisme dans le monde arabe. Ceci a conduit un certain nombre de chercheurs sociologiser et historiciser les analyses de la réforme, comme on a pu le faire dans d'autres contextes (Hall, Soskice, 2001 ; Crouch, Streeck, 1996 ; Bayart, 1994). Cette inflexion analytique présente un double avantage : écarter l'idée d'une séparation du politique, de l'économique et du social ; situer ces intrications non pas dans le registre du pathologique ou du mal développement mais dans celui de l'ordinaire, du réel et du complexe. On considère alors « comment l'État et la société se transforment et se continuent l'un l'autre » (Migdal, 2001), en examinant notamment la diversité des modes de régulation, salarial ou post-salarial (El Aoufi, 1992, 1998), keynésiens (Waldner, 1999) ou post-fordiste, mais aussi les formes d'accords ou de conflits qui lient les acteurs. En examinant également la façon dont le cadre même de l'Etat nation se transforme à l'épreuve des logiques migratoires, des transformations du marché du travail, de la segmentation et de la fragmentation des politiques sociales.

Repenser la citoyenneté sociale

Second enseignement de ces journées de travail, les diverses contributions ont montré qu'en dernier ressort, les changements de paradigme d'action publique devant l'exacerbation des questions sociales dans la région tendent à mettre dans l'ombre un problème central, éludé plus que traité dans les nouvelles réorientations politiques : l'extrême fragilisation des droits sociaux dans la région.

Les réorientations prudentes des politiques sociales dans la région se greffent sur les piliers des politiques sociales existantes, et leurs défaillances. Les nouveaux acteurs qui entrent en scène dans les dispositifs de prise en charge des risques sociaux font « système » avec l'administration et les institutions publiques spécialisées qui se développent : associations, fondations, acteurs locaux ou internationaux, réseaux sectorisés ou régimes partiels de régulation, etc.

Du côté des institutions « publiques », la tendance est à l'uniformisation de l'existant, en particulier pour l'assurance, et au développement d'institutions ad hoc, de droit public ou de droit privé, financées de façon complexe, qui prennent en charge les politiques d'assistance.

Dans les deux cas, les acteurs se diversifient, notamment au profit du « privé », du « local » ou du « sectoriel ». Cette évolution n'ampute pas nécessairement les marges de manœuvre de la puissance publique mais répond à une réorganisation de la redistribution qui dans un contexte de raréfaction des ressources publiques directes, affaiblit la nature des « droits sociaux ».

La réorganisation des politiques sociales passe également dans la région par une réinvention de l'évergétisme et de la bienfaisance, y compris (et principalement) par les pouvoirs publics. Ces derniers y mettent des moyens conséquents, dirigeant vers là l'aide internationale voire, dans le cas de la Tunisie en particulier, instaurent des « mécanismes de dons obligatoires » (Hibou, 2006) de la part des citoyens et des entreprises. Ces institutions souvent sont fortement personnalisées autour de leur promoteur principal, défendent une certaine éthique modernisée de la bienfaisance patronale (que l'on retrouve d'ailleurs dans l'encouragement actuel à la « responsabilité sociale de l'entreprise »), au détriment de représentations plus citoyennes et solidaristes de la protection sociale. Elles canalisent aussi une part non négligeable, voire centrale, des ressources collectives et publiques, en l'absence de formes normalisées et démocratiques de contrôle.

Du côté des acteurs des dispositifs de protection sociale, les configurations se transforment. Elles se « privatisent », se « dépolitisent » et se « déconcentrent » (ou, dans une moindre mesure se « décentralisent »). Dans tous les cas, le tissu associatif et les acteurs « privés » sont particulièrement mobilisés : il s'agit en quelque sorte de s'en rapprocher par le biais de partenariats et collaborations variées et de leurs ressembler en quelque sorte, en adoptant le discours de l'entreprise, du management et de l'associatif, du participatif, comme l'illustre la promotion contemporaine de slogan (et de mécanisme d'action) valorisant « la responsabilité sociale des entreprises » ou encore la « micro-entreprise » (et le micro-crédit).

Les dispositifs qui découlent de ces nouvelles configurations se combinent éventuellement à des répertoires de solidarité civile qui s'adaptent ou se trouvent « réinventés » pour la circonstance. Plusieurs ruptures s'enregistrent alors, en termes de redéfinition de la citoyenneté sociale :

- Entre les échelles locales et nationales d'action, voire internationales, dans la mesure où la continuité territoriale n'est plus ici un impératif, du fait de l'action localisée et ad hoc de l'action associative (continuité dans le temps non assurée non plus) ;
- Entre les sphères « publiques » et « privées » qu'elles contribuent d'ailleurs à reconfigurer ;
- Entre les systèmes d'assurances et d'assistance, puisque ces réorientations prudente de l'État social ne renforcent pas les droits (sociaux) garantis par l'État mais s'appuient plutôt sur des d'organismes caritatifs, mutualistes, etc. à l'action discrétionnaire ; le droit (à la protection sociale) devient un privilège dans les deux sens du terme : pour ceux qui bénéficient du système d'assurance qui se met en place et se consolide ; pour ceux qui ne bénéficient non pas de droits mais de largesses de « bienfaiteurs » ou de l'action d'associations caritatives. Ceci introduit une rupture en termes de droits et de définition de la citoyenneté sociale, puisque finalement il s'agit de fournir des services aux indigents, voire de théâtraliser les pratiques de dons, sans pour autant leur donner accès à des droits politiques ;
- Entre le monde « formel » et le monde « informel » qui loin d'être une catégorie résiduelle englobe un large pan de l'économie, étrangement peu « pensée » dans ces dispositifs réformistes, alors même qu'il ne cesse de se développer.

Jusqu'au tournant libéral, l'approche dominante des politiques sociales était fonctionnelle: le développement de la protection sociale était considéré comme le pendant naturel (ou subalterne) du développement économique des sociétés arabes et du démantèlement des « corps intermédiaires » ou des solidarités « traditionnelles ». Désormais, les politiques publiques dans la région s'orientent vers l'encouragement au développement d'institutions sociales plurielles.

Cela ne signe pas pour autant la « fin » de l'État social. En effet, dans les cas considérés au cours de ce colloque, les deux dernières décennies ont montré à quel point le « social » restait une « affaire d'État ». Dans certains cas, comme au Maroc, on peut même dire qu'il le devient. L'acteur public demeure central, quand bien même contractualise-t-il et régularise-t-il la délégation de pans entiers de prise en charge des risques sociaux auprès d'acteurs « locaux » et/ou privés. Il demeure central car il continue à contrôler largement les flux économiques réinvestis dans la protection sociale (par la fiscalité directe ou indirecte, par la centralisation de l'aide internationale, par ses propres stratégies patrimoniales) ; il est également central car il contribue en large part à la sélection des acteurs privés de la protection sociale.

Bibliography

- 2005, "Document: Rapport synthétique sur le thème de l'articulation entre politiques et sciences sociales », Revue internationale des sciences sociales, n°189, pp. 447 - 458.
- BAYART J.F. (dir.), 1994, La réinvention du capitalisme, Paris, Karthala.
- BAYAT A., 1997, Street Politics: Poor People's Moments in Iran, New York, Columbia University Press.
- BEBLAWI H., LUCIANI G. (ed.), 1987, The Rentier State, Croom Helm.
- CAMAU M., 1988, « Tarajjî ya dawla ou la force de l'espérance. Propos sur le désengagement de l'État en Tunisie », Bulletin du CEDEJ, n° 23, pp. 81 - 108.
- CAMAU M., GEISSER V., 2003, Le syndrome autoritaire, Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali, Paris, Presses de Sciences Po.
- CASTEL R., 1995, La métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat, Paris, Fayard.
- CATUSSE M., DESTREMAU B. et VERDIER E., (2010), L'Etat face aux 'débordements' du social au Maghreb. Formation, travail, protection, Paris, Karthala.
- CETRI, 2008, « État des résistances dans le Sud-2009. Face à la crise alimentaire », Alternative Sud, Louvain la Neuve, Centre Tricontinental, Éditions Syllepses.
- CETRI, 2010, « État des résistances dans le Sud-2010. Monde arabe », Alternative Sud, Louvain la Neuve, Centre Tricontinental, Éditions Syllepses.
- CROUCH C., STREECK W., 1996, Les Capitalismes en Europe, Paris, la Découverte.
- CROZIER M., 1986, État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement, Paris, Fayard.
- DESTREMAU 2004, « Les enjeux de la protection sociale dans les pays de la méditerranée méridionale et orientale », Premier congrès de l'AFS, 2427- fév. 2004.
- DESTREMAU B. (dir.), 2000, « Formes et mutations des économies Rentières au Moyen Orient », Tiers Monde, t. XLL, n°163.
- DESTREMAU B., DEBOULET, A., IRETON F. (dir.), 2004, Dynamiques de la pauvreté en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, Paris, Karthala.
- DILLMAN B., 2001, « Facing the market in North Africa », Middle East Journal, vol.55, n°2, 198-215.
- EL AOUIFI N., 1992, La Régulation du rapport salarial au Maroc, Rabat, Édition de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, 1992, 2 vol.

- EL AOUIFI N., 1998, « L'Hypothèse salariale au Maroc », *Annales marocaines d'économie*, n°22-23.
- EMPERADOR BADIMON M., 2010, « Insérer ou contrôler les chômeurs ? La bicéphalie de la politique d'emploi À l'épreuve des mobilisations de diplômés chômeurs au Maroc », in M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.), *L'Etat face aux 'débordements' du social au Maghreb. Formation, travail, protection*, Paris, Karthala, pp. 251 - 265.
- EVANS P.E., RUESCHEMEYER D., SKOCPOL T. (ed.), 1985, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FARGUES P., 1998, « La montée du chômage en Égypte, 1960-1995- », *Égypte / Monde Arabe* n°33, 1998, le Caire, 147 - 179.
- GATES C., 1998, *The Mercant republic of Lebanon*, Londres, New York, The Centre for Lebanese Studies, IB Tauris Publishers.
- HALL P.A., SOSKICE D. (ed.), 2001, *Varieties of capitalism : the Institutional Foundation of Comparative advantage*, Oxford, OUP.
- HANAFI S. (ed.), forthcoming, *State of Exception and Resistance in the Arab World*, Beirut: Center of Arab Unity Studies (arabic).
- HENRY MOORE C., SPRINGBORG R., 2001, *Globalization and the politics of development in the Middle East*, Cambridge, CUP.
- HENRY MOORE C., 1996, *The Mediterranean Debt Crescent. Money and Power in Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey*, Gainesville, University Press of Florida.
- HIBOU B., 2006, *La Force de l'obéissance. Economie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte.
- JOBERT B. et MULLER P., 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses universitaires de France ;
- KIENLE E., 2000, *A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt*, Londres, I.B. Tauris.
- LONGUENESSE E., CATUSSE M. et DESTREMAU B. (dir.), 2005, « Le Travail et la question sociale au Maghreb et au Proche Orient », *REMMM*, n°105 - 106.
- MIGDAL J., 2001, *State in Society: Studying how States and Societies transform and constitute one another*, Cambridge, NY, Cambridge University Press.
- MKANSAWIRE T., 2006, « Les politiques de développement social : un nouveau défi pour les sciences sociales », *Revue internationale des sciences sociales*, n°189, pp. 427-438.
- OCDE, 1981, *L'État Protecteur en crise*, Éditions de l'OCDE.
- PNUD, 2002, *Rapport sur le développement Humain dans le monde arabe*.
- RICHARDS A., WATERBURY J., 1990, *A political economy of the Middle East State; Class and economic development*, (2nde édition), Boulder, Westview.
- Rist G., 2001, *Le développement, Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, Paris.
- SACHS J., 2005, *The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Press.
- TALAHITE F., 2003, « Pour en finir avec la rente », *Colloque Banque mondiale, Dialogue sur la gouvernance et le développement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord* <http://wbln0018.worldbank.org>.

TOURNE K., 2004, « Diplômés chômeurs : l'expérience de l'infortune sociale et les nouveaux dispositifs de l'insertion en Égypte », in Longuenesse et alii (dir.), « Le Travail et la question sociale au Maghreb et au Moyen Orient », REMMM, n°105106-, pp. 91 - 108.

WALDNER D., 1999, *State Building and Late Development*, Londres, Cornell University Press.

WATERBURY J., 1991, « Twilight of the State bourgeoisie ? », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 23, n°1, février, 1 - 17.

ZARTMAN W., 1995, *Collapsed States - The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner Publisher.

© UNESCO Beirut, 2011
LB/2011/SS/PI/60

UNESCO Regional Bureau for Education in the Arab States - Beirut
Sports City Avenue, Bir Hassan, P. O. Box 11- 5244, Beirut - Lebanon
Tel: +961 1 8500135/4/ Fax: 961 1 824854
E-mail: beirut@unesco.org * Website: www.unesco.org/beirut