

*Communication de Mme Maryse TANNOUS JOMAA
Au 4^{ème} Congrès de l'AIFRIS
Du 5 au 8 Juillet 2011*

La participation des acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques sociales au Liban, dans une perspective de gouvernance

Ma communication se propose d'exposer les résultats d'une recherche faite au Liban dans le cadre de ma thèse de doctorat à l'Université Saint-Joseph de Beyrouth et dont le thème porte sur « La participation des acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques sociales au Liban, dans une perspective de gouvernance ».

Mon intérêt pour le sujet a émané de deux types de préoccupations :

- La première préoccupation est professionnelle : étant moi-même travailleuse sociale dans un pays (Le Liban) où les droits humains sont sans cesse soumis à des violations, je me suis toujours interrogée sur le pouvoir des intervenants sociaux à réinstaurer ces droits alors que leur formation est souvent amputée de la dimension socio-politique.
- La deuxième préoccupation est relative aux données du contexte : en effet, le Liban est un petit pays de 10.452km² situé dans une zone chaude du Proche-Orient ; son régime économique est capitaliste ultralibéral. Dans ce sens, c'est moins les valeurs de solidarité et d'égalité qui prévalent mais plutôt la loi du plus fort, l'individualisme et la compétition.

N'ayant jamais été un Etat-providence (Il était avant-gardiste sans le savoir), ses politiques sociales ont souvent été fragmentées, fabriquées au gré des circonstances au point d'être qualifiés par un politologue libanais de « Bricolage social ».

En revanche, et face à la quasi-absence d'un Etat protecteur, les forces vives de la société s'activent mais... chacune de son côté et souvent en contradiction et sans coordination avec les pouvoirs publics.

Au niveau plus global, et face à la mondialisation, le Liban ne peut échapper aux mutations qui s'y présentent. L'Etat Providence n'étant plus un standard à suivre, son gouvernement est contraint de s'organiser pour instaurer la gouvernance, notamment au niveau des modes de production de ses politiques sociales. Dans ce cadre, trois nécessités s'imposent :

1. réduire la rupture chronique entre l'Etat et la société civile et la transformer en une dynamique interactive autour de l'intérêt public.
2. permettre une approche plus globale et moins fragmentée des réalités sociales.
3. engager les forces vives de la société dans une responsabilité plus élargie au niveau des politiques sociales.

Ceci dit, notre constat fut le suivant : puisque les problèmes sociaux ne peuvent être dorénavant pris en compte ni par un Etat-Providence, ni par des parties en rupture, le partenariat privé/public demeure une alternative pour leur trouver des solutions. Mais la question est de savoir si les acteurs concernés sont disposés à s'y engager, en l'occurrence la société civile (qui englobe la majorité des travailleurs sociaux au Liban).

Partant de ce constat, nous avons élaboré le but de la recherche qui est celui de comprendre comment la société civile se perçoit comme acteur et partenaire de l'Etat dans la production des politiques sociales.

Le domaine retenu fut celui de la toxicomanie (priorité au Liban – problème qui suscite l'intérêt des organisations internationales et mobilise le gouvernement et des ONG locales).

Sur le plan méthodologique, Il s'agit d'une étude qualitative de type exploratoire menée à travers des entretiens non-standardisés centrés sur un thème auprès de représentants d'organisations civiles réparties en 6 catégories d'acteurs soit :

1. Les organisations sociales spécialisées dans la prévention et la réhabilitation des personnes toxicomanes (position d'acteur de 1^{ère} ligne).
2. Les groupements professionnels, c.à.d. les ordres, syndicats et associations qui représentent les professionnels de diverses disciplines concernés par le problème (médical, psychiatrique, social, juridique).
3. Les groupements scolaires étant donné l'importance de leur implication dans une politique préventive.
4. La communauté scientifique, représentée par les instances universitaires, les centres de recherche et les experts.
5. Les entreprises du secteur privé : il s'agit des entreprises à but lucratif qui accomplissent leur devoir social dans le domaine de la toxicomanie (financement des projets ou emploient des ex-toxico).
6. Et finalement les institutions médiatiques choisies en fonction de l'intérêt qu'elles manifestent pour les problèmes sociaux, concrètement celles qui diffusent des articles et des programmes permanents.

Les questions auxquelles nous avons tenté de répondre ont recouvert les dimensions ou facteurs inhérents au concept de participation ; elles étaient les suivantes :

1. Comment les acteurs perçoivent-ils le problème de la toxico et ses solutions ?
2. Quelles sont leurs expériences et leurs motivations pour une participation à la mise en place d'une politique dans le domaine ?
3. Quelles sont leurs stratégies de participation, les obstacles auxquels ils font face et les ressources dont ils disposent ?
4. Dans quelles conditions souhaitent-ils participer et que proposent-ils pour une participation efficace ?

L'analyse du contenu des différents discours a permis de dégager les conclusions suivantes :

1- Par rapport à la perception du problème et de ses solutions (référentiel) :

- La toxicomanie est vue par nos interlocuteurs comme un phénomène en croissance, qui touche surtout les jeunes et dont les causes sont multidimensionnelles et surtout structurelles.
- Selon eux, elle se heurte à une conduite inappropriée de la part de l'Etat et à l'indifférence de la société.
- Etant donné sa gravité et son ampleur, elle mérite de faire l'objet d'une politique sociale concertée entre le secteur public et privé.
- Cette politique sociale devrait être préventive et réhabilitative et nécessitera une implication plus accrue de la part des acteurs concernés.

2- Lorsque nous avons analysé les motivations des acteurs à s'impliquer dans l'élaboration d'une telle politique, nous avons dégagé deux significations accordées à leur participation : (Motivations et expériences)

- La première : un sens noble régi par le désir d'accomplir un devoir professionnel, religieux et citoyen. Par exemple : Protéger la jeunesse, atteindre les buts du travail social, vivre sa chrétienté, servir le pays.
- La deuxième signification : une participation en perte de sens due à l'échec des expériences précédentes (c.à.d. insatisfaction par rapport à la gestion des concertations et sentiment d'être manipulé) et à une conception réductionniste du rôle des acteurs civils (croyance de n'être pas concerné).

3- Quant aux responsabilités attendues des différentes parties impliquées dans la politique sociale, les résultats ont reflété que les fonctions attendues de l'Etat demeurent traditionnelles (dans le sens où elles lui sont exclusives) alors que dans la perspective d'une bonne gouvernance, elles devraient être partagées avec la société civile. (référentiel et conditions)

Par exemple, les locuteurs pensent que c'est à l'Etat :

- d'impulser des politiques sociales.
- de concevoir les solutions.
- d'établir une planification.
- de rechercher les ressources et d'assurer le financement.
- d'organiser des concertations avec les ONG.
- et de leur réserver une part dans l'exécution. Malgré tout cela ils demandent à l'Etat de les reconnaître comme partenaires à part entière.

4- À propos de cette reconnaissance attendue de l'Etat, les résultats ont révélé que ce sont d'abord les acteurs de la société civile qui ne se perçoivent pas comme partenaires à part entière, comment ?

- Certains refusent le partenariat avec l'Etat en réaction à son indifférence et à son désintérêt : c'est-ce qu'on appelle une logique d'annulation mutuelle.
- D'autres prévoient des contributions partielles, parfois médiates et indirectes.
- Ils se réservent une place prépondérante dans l'exécution des politiques (plutôt que dans la conception).
- L'égalité et l'alliance sont des logiques absentes du rapport partenarial : par exemple

- L'Etat est invité à s'imposer « d'en haut » et pallier à l'incapacité des ONG à collaborer.
- Il devra les sélectionner en fonction de leur crédibilité et de leur sérieux.
- Il devra satisfaire à une série de conditions avant de les « inviter » aux concertations.

5- Par ailleurs et lorsque nous avons analysé les stratégies déployées par les organisations pour impulser des politiques, il s'est avéré que leur pouvoir d'influence et de pression est faible. Pourquoi ?

- Parce que le militantisme fait défaut dans leurs politiques d'action ; l'engagement est individuel et non pas institutionnel.
- Les initiatives demeurent dans leur sphère privée et n'ont aucune envergure collective. Au contraire, c'est l'individualisme, le manque de confiance mutuelle et l'absence de groupements qui prévalent.
- Leurs actes de sensibilisation ou de pression sont isolés, décidés au gré des circonstances et dépourvus de toute forme de mobilisation (d'où l'absence d'une vision stratégique commune)

Quant aux obstacles qui entravent la participation et la rendent difficile, les résultats révèlent qu'ils sont de provenance diverse et se rapportent à l'Etat, aux organisations civiles et aux modes de communication entre les deux.

- Les obstacles relatifs à l'Etat sont par exemple :
 - Un système fiscal qui n'encourage pas les entreprises à octroyer des dons aux œuvres sociales. (déduire une proportion des bénéfiques imposables).
 - Un manque de personnel qualifié dans l'administration publique.
 - Des conflits de pouvoir et un compartimentage au niveau des instances publiques.
- Quant aux obstacles inhérents à la communication entre les deux parties il s'agit :
 - De canaux de communication absents ou compliqués.
 - Du peu d'intérêt accordé par l'Etat aux politiques sociales et à la motivation des acteurs privés.
 - Et d'un parlement non-représentatif des forces vives de la société.
- Pour les obstacles relatifs aux organisations de la société civile, nous retenons :
 - Les rapports tendus et la concurrence.
 - L'individualisme et le manque de collaboration.
 - Les politiques d'action sans envergure socio-politique.
 - Les compétences peu développées dans le domaine de l'action publique et l'indépendance qui fait défaut (inféodation des forces politiques, religieuses et financières).
- Quant aux forces des organisations civiles, elles se révèlent à travers leurs ressources riches et variées par exemple :
- Une expansion sur le terrain, des projets pilotes, des ressources humaines qualifiées, des ressources financières, une crédibilité et une capacité de représentation et de

mobilisation, de la recherche scientifique, ainsi que des réseaux locaux et internationaux.

- Lorsque, nous avons analysé ces ressources il nous est apparu qu'elles n'étaient pas suffisamment exploitées pour les fins d'une influence ou d'une participation dans la sphère de l'action publique.

Il n'y a pas que des ressources comme forces mais aussi des prises de position favorables à la pleine participation ; celles-ci sont exprimées sous forme d'autocritiques ou de souhaits. Telles que :

- « L'impulsion des politiques ne doit pas relever de l'Etat mais de la société civile ».
- « Il ne faut plus attendre l'Etat mais aller vers lui et lui dire voilà, nous sommes prêts ».
- « Il faut abandonner notre individualisme et nous regrouper pour pouvoir négocier ».
- « On doit coopérer à toutes les étapes de production d'une politique; moi je refuse de me réduire à un simple exécutant ».

Justement, et lorsque nous avons interrogé nos interlocuteurs sur les conditions qui faciliteraient leur participation, ils ont avancé une série de propositions allant des réformes les plus radicales aux mesures les plus particulières.

L'analyse de ces réformes a révélé qu'elles se rapprochent par moments et s'éloignent à d'autres des principes d'une bonne gouvernance.

Comme exemples **de réformes en harmonie**, nous retenons :

- Au niveau de l'Etat : nos interlocuteurs s'attendent à une attention particulière aux droits sociaux, une vision plus claire de la démarche partenariale, de la transparence et de l'efficacité au sein de l'administration publique, etc.
- Au niveau des organisations civiles : ce qui est attendu est un supplément d'énergie et une capacité de renouvellement, des missions plus orientées vers le changement social, de la crédibilité envers les usagers et les bailleurs de fond et de l'aptitude à l'implication socio-politique...

Quant aux réformes qui s'éloignent des principes de la gouvernance nous retenons :

- Un contrôle à exercer de la part de l'Etat sur les institutions sociales, allant de l'examen de leurs programmes d'action jusqu'à la sélection de leurs délégués aux cercles de concertations.
 - A notre avis cet excès d'interventionisme attendu de l'Etat risque de compromettre l'autonomie des organisations civiles.
- Comme 2^{ème} proposition, un comité national comme seule alternative pour restaurer le dialogue entre l'Etat et les organisations civiles. Bien que nous ne sommes pas contre le comité national, nous pensons qu'il est insuffisant pour garantir un dialogue à double sens. Les autres modes de communication sont occultés des propositions (tels que les comités mixtes locaux, le rôle du conseil économique et social, les mécanismes de la consultation publique).

- Absence de propositions concernant la participation citoyenne. Les locuteurs occultent l'action communautaire dans un contexte décentralisé.
- Quasi absence de propositions concernant les aspects stratégiques d'une participation efficace (réseaux d'ONG, groupes de pression, coalitions, mobilisation).

Ceci dit et, en guise de synthèse nous pouvons retenir que :

La participation : se profile comme un phénomène peu-inscrit dans une perspective de gouvernance, qui repose plutôt sur une vision traditionnelle des fonctions de l'Etat et de la société civile (Etat = autorité suprême – interventionniste – pouvoir centralisé).

Malgré qu'elles ne remettent pas en question le principe de leur participation, les organisations civiles ne se reconnaissent pas souvent comme partenaires à part entière dans la gestion des affaires publiques. Il s'avère que la faiblesse de leur militantisme, leur manque d'engagement collectif et leurs déficiences stratégiques compromettent leur pouvoir d'influence sur les politiques sociales. Néanmoins, leurs dispositions favorables et la richesse de leurs ressources peuvent constituer un potentiel précieux à condition qu'elles soient traduites en répertoires d'action.

Que peut-on retenir de tout ce schéma pour la formation des travailleurs sociaux ? A notre avis, et si ces derniers se définissent comme les véritables défenseurs des causes humaines, il est temps qu'ils se réapproprient leur position de médiateurs entre l'Etat et les citoyens. Cette médiation suppose 2 types d'apprentissages.

« L'apprentissage de l'Etat » d'abord et l'intervention dans l'arène de l'action publique ensuite.

Le défi des écoles de travail social consisterait alors à développer la recherche et l'enseignement théorique et pratique dans le domaine des politiques sociales.