

De la protection sociale néolibérale aux « communs sociaux »

Francine Mestrum¹

9 septembre 2014

Au nord comme au sud de la planète, les systèmes de protection sociale ne cessent d'être pris pour cible par les politiques néolibérales planétaires lancées dans les années 80. Le concept de communs sociaux vise à repolitiser les luttes autour de cette question, en tentant de faire converger, dans un esprit de solidarité et de bien vivre ensemble, les niveaux de protection sociale à travers le monde.

La protection sociale n'est plus l'apanage des pays du nord de la planète. Depuis plusieurs années, les organisations internationales ont commencé à la promouvoir pour les pays pauvres du Sud. Cependant, où se termine la « réduction de la pauvreté » et où commence la « protection sociale » ? Et, surtout, où se termine l'« ajustement structurel » et où commence le postnéolibéralisme ? Les réponses à ces questions sont loin d'être claires.

Les « politiques sociales » promues par les organisations internationales pour le Sud se suivent et se succèdent, dans le plus grand désordre. Du moins, c'est l'impression que l'on a à partir d'une lecture superficielle de tout ce que disent la Banque mondiale, l'ONU, l'OIT ou encore la Commission européenne. En Amérique latine, la pauvreté a certes diminué, mais grâce à des politiques sociales différentes de celles promues par la Banque mondiale...

En effet, là où dans le passé on ne parlait que du « développement social », dans les années 90 l'accent fut mis sur « la pauvreté » et la nécessaire réduction de la pauvreté, tandis qu'aujourd'hui nous en sommes à la promotion de la « protection sociale ».

Excellent, pourrait-on penser en ayant à l'esprit nos propres États sociaux et la protection sociale que nous avons développée en Europe, largement basée sur la citoyenneté, universelle par principe même si pas toujours dans la pratique et accompagnée par des services sociaux démarchés.

Pourtant, le doute est justifié quant aux objectifs des programmes pour le Sud.

En introduisant la lutte contre la pauvreté dans les années 90, les organisations internationales n'avaient-elles pas dit et répété que la sécurité sociale n'était pas une mission de l'État et que les pays pauvres ne pouvaient pas se la permettre ? Par ailleurs, c'était une erreur de

¹Administratrice du CETRI, membre du Conseil international du Forum social mondial et responsable de Global Social Justice

diagnostic, comme disait le PNUD, de penser que les dépenses sociales devaient être augmentées pour lutter contre la pauvreté. La responsabilité publique se limitait à aider les individus extrêmement pauvres pour qu'ils puissent se prendre en charge et se lancer sur le marché du travail. Si d'aucuns voulaient une assurance sociale, ils n'avaient qu'à se l'acheter sur le marché privé. La réduction de la pauvreté dépendait surtout de la croissance économique.

Deuxième constat qui brouille les pistes : pourquoi promouvoir la protection sociale dans le Sud si, en même temps, celle-ci est démantelée dans le Nord ? Où est la logique ? Depuis le début de la crise en 2008, tous les pays de l'Union européenne sont soumis à des politiques d'austérité qui ne peuvent qu'avoir des conséquences sérieuses au niveau des dépenses sociales. Par ailleurs, plusieurs recherches ont montré que la fonction de la protection sociale se déplace vers des politiques ciblées en faveur des pauvres.

On commence à trouver des éléments d'explication dès qu'on se rend compte que les politiques d'austérité actuellement suivies en Europe répondent à la même philosophie que les politiques du Consensus de Washington [1] introduites dans les pays du Sud dès les années 80. Celles-ci n'étaient pas principalement des politiques économiques, mais concernaient aussi et surtout une réforme institutionnelle et elles redéfinissaient le rôle des États. Les politiques sociales en étaient la première victime. Des services publics furent privatisés ou leurs tâches furent reprises tant bien que mal par des ONG ou directement par les communautés locales où les femmes se chargeaient des nombreuses tâches. Un marché du travail informel se développait et les femmes furent massivement engagées dans les « zones d'exportation » où les salaires et les conditions de travail ne répondaient même plus aux normes internationales.

Le passage du développement social à la lutte contre la pauvreté constitue bien plus qu'un changement de terminologie. C'est en fait le cœur du projet néolibéral : le passage d'une perspective sociétale à une approche individuelle.

Dorénavant, le « développement » en tant que projet collectif de modernisation et d'émancipation appartient au passé. Aujourd'hui, les « pauvres » sont aidés avec des filets de sécurité, des projets de travaux publics attribués aux moins-disant et des systèmes d'éducation et de santé à but lucratif. Là où la protection sociale « à l'ancienne » voulait protéger les individus contre les aléas du marché, les politiques néolibérales veulent au contraire promouvoir les marchés dans tous les secteurs et prônent une participation au marché du travail afin de stimuler la croissance. Inutile d'ajouter que les politiques de réduction de la pauvreté étaient parfaitement compatibles avec le Consensus de Washington, l'autre nom de l'« ajustement structurel » ou des « politiques néolibérales ».

Face à l'échec de ces politiques – autant des « documents stratégiques de réduction de la pauvreté » pour la Banque mondiale et le FMI que des Objectifs du millénaire pour l'ONU –

et avec l'avènement de la crise en 2008, des voix se sont élevées pour promouvoir une protection sociale universelle et transformative et de commencer à lutter contre les inégalités.

Échec des politiques de réduction de la pauvreté

Les dernières statistiques de la Banque mondiale sur la pauvreté montrent que le premier objectif du millénaire – réduction de moitié de la pauvreté extrême entre 1990 et 2015 – a été atteint dès 2010. La pauvreté extrême est passée de 43,05% à 20,63%.

Pourtant, il n'y a aucune raison d'applaudir. En effet, ce n'est que grâce à la Chine et à l'Inde que ce résultat global semble être positif. L'Asie du Sud reste le sous-continent qui compte le plus grand nombre de pauvres. En Amérique latine, la pauvreté a certes diminué, mais grâce à des politiques sociales différentes de celles promues par la Banque mondiale. Les gouvernements progressistes y ont introduit des transferts monétaires qui ont eu un si grand succès qu'ils ont commencé à se généraliser. Quant à l'Afrique, le pourcentage n'a presque pas bougé et le nombre de personnes extrêmement pauvres a plus que doublé entre 1981 et 2010.

Ce qui est pire, c'est que ces statistiques mondiales sur la pauvreté sont loin d'être fiables. Elles sont basées sur des « PPA » (parités de pouvoir d'achat), une sorte de taux de conversion pour rendre les statistiques comparables en termes de niveau de vie. Or, à chaque fois que ces PPA sont réexaminés, les statistiques subissent des bonds en avant et en arrière. Dans les années 90 la pauvreté en Afrique augmentait d'un coup de 39,1% à 49,7%. En 2005, on constatait qu'on avait surestimé l'économie de la Chine de 40% et les chiffres de la pauvreté y augmentait de 130 millions. Aujourd'hui, on pense avoir sous-estimé plusieurs économies et les chiffres de la pauvreté extrême pourraient baisser de 20 à 30% !

Dans les pays du Nord, une défense du statu quo social ne saurait suffire. Les économies et les sociétés ont radicalement changé depuis l'avènement du contrat social de l'après-guerre.

Quant aux Objectifs du millénaire [2], leurs 48 indicateurs ne peuvent être calculés avec précision, la plupart des pays pauvres ne disposant pas de systèmes statistiques assez développés et les enquêtes régulières permettant de suivre l'évolution des données n'ont tout simplement pas été faites.

Bref, il y a des raisons de mettre en doute le « succès » des politiques de réduction de la pauvreté. Ajoutez-y les inégalités croissantes qui ont été mises en lumière par nombre d'études de l'ONU et de l'OCDE – pour ne mentionner que les publications officielles – et on voit que d'autres politiques sont souhaitables.

Émergence de la protection sociale

Paradoxalement, constata une organisation de l'ONU en 2010, c'est le ciblage exclusif des pauvres qui empêche que se développent des politiques qui puissent vraiment éliminer la

pauvreté. Et elle proposa d'introduire une protection sociale au-delà de la lutte contre la pauvreté.

Hélas, aussi intéressantes que furent les nouvelles propositions, la Banque mondiale avait déjà préparé son « cadre théorique » pour la protection sociale dès l'an 2000. Il s'agit d'une « gestion de risque » qui requiert que la « résilience » des individus, des familles et des communautés soit développée afin qu'ils puissent faire face aux risques – épidémies, crise financière ou économique autant que les catastrophes naturelles – dès qu'ils surviennent.

Cette approche par les risques a élargi l'horizon de la protection sociale et dorénavant grand nombre de mesures, aussi souhaitables ou non souhaitables qu'elles soient, peuvent être considérées comme faisant partie de la « protection sociale ». La migration, par exemple, peut permettre d'échapper à la pauvreté, tout comme le travail des enfants ou la vente des actifs d'une famille (terre, maison...).

L'Organisation internationale du travail propose d'introduire partout des socles de protection sociale comprenant un accès aux soins de santé, un revenu de base pour les enfants, pour les adultes n'étant pas en mesure de gagner un revenu à cause de maladies, de chômage, de maternité ou de handicap, ainsi que des pensions pour les personnes âgées. Pour elle, la protection sociale est un droit humain et elle fait le lien entre sa nouvelle proposition et sa vieille convention de 1952 sur les normes minimales de la sécurité sociale. Elle confirme qu'elle veut une protection sociale universelle mais dit en même temps que les socles sont pour les plus pauvres et que même les pays les plus pauvres peuvent se les permettre.

Si les socles de protection sociale de l'OIT sont de loin préférables à la gestion des risques de la Banque mondiale, force est de constater que les deux propositions ne vont pas au-delà d'une assistance aux pauvres. Malgré la référence aux droits humains à l'OIT, les deux organisations soulignent et répètent les avantages économiques qui découlent de la protection sociale : promotion de la croissance et de la productivité, stabilisation de l'économie, développement du capital humain...

Les politiques sociales dans le Nord

En analysant l'évolution des politiques sociales dans le Nord, on est frappé par l'imposition graduelle d'une même logique. Certes, nos systèmes de protection sociale sont bien mieux développés que dans le Sud, mais leur réforme répond à la même philosophie néolibérale.

Dès la fin des années 80, la Commission européenne commence à s'interroger sur la compatibilité entre la protection sociale et le marché intérieur, ainsi que sur le financement des politiques sociales.

Sans compétences directes sur la sécurité sociale mais en travaillant avec ses politiques de libre établissement, de la concurrence et du marché intérieur, elle réussit à influencer les politiques nationales. Par ailleurs, les gouvernements au sein du Conseil européen, tout en

constatant que les compétences sont nationales, recommandent néanmoins – à eux-mêmes – de modifier les systèmes d'indexation, les mécanismes des négociations collectives, l'âge de la retraite...

La philosophie néolibérale se cache dans la nouvelle terminologie sociale : employabilité, flexicurité, modernisation de la protection sociale et des marchés du travail, investissement et innovation sociaux, pauvreté des enfants... Dans tous ces domaines, on constate que l'objectif de la protection sociale n'est plus de garantir les revenus ou le niveau de vie, mais de promouvoir la croissance et la stabilité de l'économie. Comme dans le Sud, l'accent se déplace de la société vers les individus, et du développement social vers la lutte contre la pauvreté.

Dans les pays du Nord et notamment en Belgique, les cibles préférées des néolibéraux sont le système de répartition des retraites, les allocations de chômage et les systèmes d'indexation des salaires. Outre ces dépenses sociales, les attaques se dirigent vers les négociations collectives qui empêchent justement que le travail soit une marchandise. Ne connaissant que des individus, les néolibéraux veulent limiter autant que possible le pouvoir des syndicats.

La protection sociale néolibérale

Ainsi prend forme un nouveau paradigme social, néolibéral. Il se concentre sur les individus, ignore les inégalités et est au service de l'économie et des marchés. Il permet en plus de créer de nouveaux marchés dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'accueil des jeunes enfants et des soins pour les personnes âgées. Ces politiques sont toujours ciblées en faveur des « plus pauvres ». Elles oublient l'universalisme et l'émancipation.

Certes, ici et là, des lueurs d'espoirs se manifestent. De plus en plus de voix se font entendre pour prendre en compte les inégalités croissantes. Le Fonds monétaire international commence à publier des recherches montrant que la redistribution et la fiscalité ne sont pas nécessairement contraire à la croissance. La proposition de l'OIT pour des socles de protection sociale pourrait, éventuellement et à condition d'être mise en œuvre dans leur totalité, constituer une alternative plus intéressante.

Les communs sociaux

Dans les pays du Sud, les mouvements sociaux et les syndicats se mobilisent de plus en plus pour lutter contre l'exploitation néocoloniale dans les mines, l'agriculture et l'industrie. Les flux migratoires augmentent en déstructurant les familles et les communautés. La protection sociale couvre moins de 25% de la population mondiale.

Dans le Nord, la crise a provoqué une résistance contre les politiques d'austérité et le démantèlement de la protection sociale et des services publics. Hélas, en dépit de quelques succès dans le sud de l'Europe, les partis de gauche n'en ont pas profité lors des dernières

élections européennes. Mais le succès des partis populistes – voire racistes – de droite menacent la démocratie.

Force est de constater que face à ces défis communs, les alternatives font défaut, dans le Nord comme dans le Sud. Les luttes sont identiques, elles ne peuvent que concerner un changement systémique et une protection sociale universelle, seule en mesure de protéger les sociétés et de limiter le pouvoir des marchés.

Dans les pays du Nord, une défense du statu quo social ne saurait suffire. Les économies et les sociétés ont radicalement changé depuis l'avènement du contrat social de l'après-guerre. Les femmes sont massivement présentes sur le marché du travail, les familles nucléaires sont de moins en moins fréquentes. L'industrie et les capitaux sont mobiles, l'ancien monde se désindustrialise et se robotise. Le marché du travail devient informel, se mondialise et se précarise, ce qui provoque un nombre croissant de travailleurs avec peu ou pas de droits. Les droits sont fragmentés, tout comme les mouvements qui les défendent. Il est devenu impératif de prendre en compte les contraintes écologiques et de protéger, non seulement les individus et les familles, mais la société elle-même, menacée par la logique néolibérale.

Dans plusieurs pays, un projet de communs commence à émerger, promu par des jeunes dont l'ambition va au-delà d'un emploi stable pour le reste de leur vie. Les communs sont en train de devenir le concept qui permet de lutter contre le néolibéralisme et de défendre les droits et les libertés. Tout en acceptant l'individualisme, ses promoteurs mettent l'accent sur le partage, sur tout ce que nous avons en commun et ce qui nous permet de vivre en société.

Un projet de communs sociaux serait en mesure de faire converger les niveaux de protection et de mettre l'accent sur la dimension collective des droits humains et de la nécessaire protection des sociétés elles-mêmes. Ils pourraient englober la sécurité sociale et l'assistance sociale, les services publics et le droit du travail, ainsi que les droits environnementaux. Il permettrait de repenser la protection sociale en se basant sur ce qu'ont en commun tous les individus et toutes les sociétés : des besoins matériels et immatériels ainsi que des droits individuels et collectifs. En s'inspirant de la philosophie du « buen vivir » (la bonne vie) latino-américaine, il permettrait de dépasser la grande fragmentation des droits et des mouvements sociaux, facilitant un rapprochement avec les mouvements pour la justice climatique.

Il est urgent de repolitiser le débat sur la protection sociale et de forger des alliances Nord-Sud. Il y va de notre avenir en tant que sociétés et en tant qu'individus. Il s'agit essentiellement d'une lutte pour la démocratie.

Notes

[1] Du nom de la ville où siègent les organisations (Banque mondiale et Fonds monétaire international) qui l'ont promu. (NDLR)



[2] « Objectifs du millénaire pour le développement » (ONU, 2000), principalement de type humanitaires, à atteindre en 2015. (NDLR)