

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Le-nouveau-cadre-theorique-de-la-Banque-Mondiale>

Le nouveau cadre théorique de la Banque Mondiale

- Empire et Résistance - Organismes et ONGs de domination -

Date de mise en ligne : mardi 9 septembre 2003

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Par Michel Husson

lundi 11 août 2003,

Très loin apparemment de la « refondation sociale » à la française, le discours de la Banque mondiale a subi plusieurs infléchissements récents. En 1996, une direction de la protection sociale est créée qui, sous l'impulsion de son directeur, Robert Holzmann, élabore une doctrine construite autour du concept de gestion du risque social. Les grandes lignes de ce rapport, intitulé *From Safety Net to Springboard* (« du filet de sécurité au tremplin ») ont été rendues publiques au début de l'année 2000 (Holzmann, Jørgensen 2000). Le point de départ est le constat que les individus, les ménages et les communautés sont confrontés à de multiples risques. Mais ce sont les pauvres qui y sont le plus exposés, sans qu'ils aient les moyens de vraiment « gérer » ces risques. On voit alors apparaître une extraordinaire anthropologie de la pauvreté, qui mérite d'être rapportée : « Parce qu'ils ont peur de tomber dans la misère et de ne pouvoir survivre, les pauvres ne veulent pas prendre de risques, et hésitent donc à se lancer dans des activités plus risquées mais aussi plus rémunératrices. En conséquence, non seulement ils ne sont pas en mesure de saisir les opportunités offertes par le processus de mondialisation, mais ils sont encore plus exposés aux risques accrus qui résulteront probablement de celui-ci. Comme ils ne peuvent prendre des risques et entreprendre des activités de production plus rentables, il est très probable qu'ils ne pourront, pas plus que leurs enfants, sortir de la pauvreté. L'amélioration de leurs capacités de gestion du risque est donc un moyen puissant de réduire durablement la pauvreté, et non pas seulement de réduire le nombre de personnes qui se trouvent provisoirement dans cette situation ».

Dès lors, la protection sociale doit recevoir une définition adéquate à cette nouvelle approche : « La protection sociale est l'ensemble des politiques publiques visant à : i) aider les individus, les ménages et les collectivités à mieux gérer le risque, et ii) fournir un appui aux personnes extrêmement pauvres ». La Banque mondiale distingue alors trois sphères d'intervention qui ne se recoupent pas totalement : la gestion du risque social ; la protection sociale et la redistribution. La nouvelle définition de la protection sociale regroupe les instruments traditionnels de protection sociale (parmi lesquels la Banque mondiale cite « la politique du travail, les régimes d'assurances sociales et les filets de protection sociale ») mais englobe aussi les actions menées par l'Etat pour « améliorer les instruments (informels) de gestion du risque, régulés ou non par le marché ». Le concept de gestion du risque social est plus vaste que cette nouvelle définition de la protection sociale car il comprend les actions menées pour gérer le risque telles que la réalisation de projets agricoles qui ont pour effet d'atténuer les effets de la sécheresse, et la poursuite d'une politique économique de nature à amenuiser les chocs macro-économiques. En revanche, la définition de la protection sociale est également plus large que celle de la gestion du risque social parce qu'elle recouvre les mesures prises pour fournir un appui aux personnes extrêmement pauvres. Enfin, les mesures de redistribution peuvent être déconnectées de la gestion du risque, le meilleur exemple étant donné par l'impôt progressif sur le revenu.

Cette nouvelle conceptualisation conduit à rechercher la dose optimale de risque : il en faut, mais pas trop. Il faut du risque, sous peine de tomber dans ce que l'on pourrait baptiser « trappe à sécurité » ; et cela condamne l'Etat providence : « La création par l'Etat de mécanismes pour garantir des ressources peut améliorer la situation des individus lorsque différents risques se matérialisent, mais peut aussi amener ceux-ci à limiter leurs efforts (par exemple pour trouver un emploi) ou les inciter à prendre trop ou pas assez de risques. Le problème peut être exacerbé par les mesures omniprésentes de redistribution des revenus qui sont souvent un aspect des systèmes publics de protection sociale ; l'expérience des pays de l'OCDE montre que l'accroissement de la protection contre le risque par un Etat providence réduit l'esprit d'entreprise ». Mais il ne faut pas trop de risque, pour les raisons déjà mentionnées : « les personnes qui se trouvent en dessous ou à proximité du seuil de pauvreté ne sont guère incitées à prendre des risques ; elles ont recours à des mécanismes informels et inefficaces de partage du risque et emploient des techniques de production non optimales, autant de facteurs qui compromettent la croissance et perpétuent la pauvreté. En revanche, les instruments (efficaces) de gestion des risques privés ou publics permettent aux individus de prendre plus de risques que les mécanismes d'auto-assurance. Prendre des risques est un

comportement productif, et le risque peut être considéré comme un facteur de production au même titre que d'autres mieux connus comme le capital et le travail ».

Cette thématique de la lutte contre la pauvreté ne rompt qu'en apparence avec le paradigme libéral. En décrivant une véritable dialectique entre pauvreté et refus de la prise de risque, la Banque mondiale réduit la pauvreté à une incapacité à entreprendre : la source de la pauvreté est à chercher dans l'irrationalité des pauvres. Cette cohérence libérale est par ailleurs universelle : l'idée qu'une indemnisation trop généreuse des chômeurs « peut aussi amener ceux-ci à limiter leurs efforts » rejoint parfaitement le discours désormais classique sur les « trappes à pauvreté » et établit un parallèle saisissant avec « l'aversion pour le risque » des pauvres du Sud. On vérifie l'ambition universelle de la Banque mondiale qui se situe bien dans le prolongement de son fameux rapport de 1994 sur les retraites, *Averting the Old Age Crisis*, sorte de bréviaire passepartout de la privatisation des régimes par répartition.

La Banque mondiale ne rompt pas non plus avec l'une de ses idées maîtresses qui est la nécessité de cibler les actions vers une couche étroite de pauvres, au contraire elle la systématise (Valier 2000). Fondamentalement, les mécanismes de marché sont les mieux à même de résorber la pauvreté intermédiaire dans un processus dynamique de croissance générale. Ce ciblage est d'autant plus essentiel qu'il permet de réduire le risque de « trappes » : autrement dit, pour que le fameux filet de sécurité se transforme en tremplin, il faut qu'il n'ait pas le confort du hamac ! L'argument de la mondialisation vient renforcer la nécessité de réformer la protection sociale dans la mesure où, selon la Banque mondiale, la mondialisation impose une contrainte financière forte comme le soulignait, un peu avant de quitter le FMI, Vito Tanzi qui en dirigeait le département des affaires fiscales. Tanzi a rédigé un document de travail important (Tanzi 2000) et souvent cité, qui traite des effets de la mondialisation sur la protection sociale. Le meilleur des mondes (*the brave new world*) sera caractérisé par une montée en puissance des « termites fiscales » qui réduisent les recettes fiscales de l'Etat. Tanzi en dresse une liste impressionnante : déplacements individuels, expatriations, commerce électronique, paradis fiscaux, nouveaux produits financiers, échanges internes aux multinationales, concurrence fiscale, monnaie électronique. Il y a bien des mesures à envisager, et Tanzi cite la taxe Tobin, ainsi que sa proposition d'une Organisation Fiscale Mondiale (*World Tax Organization*) ; mais rien n'empêchera la mondialisation d'exercer une pression sur les ressources fiscales.

Dans le même temps, la mondialisation aura également pour effet d'accroître un certain nombre de dépenses en matière d'éducation, de recherche, d'infrastructures et de « réformes structurelles ». Les dépenses sociales seraient alors prises en tenailles entre des ressources réduites et le besoin d'accroître certaines dépenses. Il faudrait revenir à la situation du début des années 60 où la dépense publique ne dépassait pas 30 % du PIB. L'accroissement des dépenses sociales est en effet relativement récent et donc plus facilement réversible, dans l'esprit de Tanzi en tout cas qui ajoute un autre argument : il n'est pas sûr que cette augmentation a vraiment amélioré le bien-être, mieux en tout cas qu'une progression plus rapide du revenu individuel disponible. Ce raisonnement fait évidemment écho aux préoccupations de ciblage.

Dé-universalisation et dé-socialisation

Les discours de la Banque mondiale et du patronat français ont pour enjeu commun une transformation radicale de la protection sociale. On peut ici parler de dé-socialisation et de déuniversalisation.

La dé-universalisation consiste à renoncer à une conception de la protection sociale fondée sur la garantie universelle de droits sociaux, sous prétexte qu'elle serait, en dépit d'intentions louables, source d'inefficacité et d'injustice. La nouvelle conception repose entièrement sur un principe d'assistance ciblée vers les super-pauvres et fonctionnant sur un principe de minimisation des coûts que la mondialisation rend incontournable. La dé-socialisation est l'objectif clairement exprimé des politiques néolibérales qui revendiquent un retour en arrière à une époque de moindre socialisation des dépenses sociales. Ici, on cherche à faire baisser le taux de prélèvements obligatoires, là on donnera des conseils pour réduire - sans faire trop de vagues - les effectifs de fonctionnaires. Depuis quelques

années, la Banque mondiale dispose d'un service spécial aimablement baptisé *Shrinking smartly*, présenté comme « un lieu de rencontre pour tous ceux (chercheurs, praticiens du développement, hauts fonctionnaires) que concernent les difficultés rencontrées dans la réduction d'un secteur public hypertrophié » (Banque mondiale 1999). Le projet, universel quant à lui, de privilégier les fonds de pension au détriment des systèmes de retraite par répartition est sans doute celui qui exprime le mieux cette racine commune que l'on peut légitimement qualifier de néo-libérale.

Références bibliographiques :

[-] ABBOTT K., KELLY P. [2000], « Theorising Industrial Relations in the "Risk Society" », *Research on Work, Employment and Industrial Relations 2000. Proceedings of the 14th Association of Industrial Relations Academics of Australia and New Zealand Conference*, pp. 1-10, University of Newcastle, Newcastle, New South Wales ATTAC [2001], « Face aux licenciements de convenance boursière », BANQUE MONDIALE [1999], *Shrinking smartly* <http://www.worldbank.org/research/projects/downsize/index.htm>

[-] EWALD F. [1986], *L'Etat providence*, Grasset. EWALD

[-] F., KESSLER D. [2000], « Les noces du risque et de la politique », *Le Débat*, n°109, avril 2000.

[-] HOLZMANN R., JØRGENSEN S. [2000], « Gestion du risque social : cadre théorique de la protection sociale », Document de travail n°2, Banque mondiale, février.

[-] HUSSON M. [2001], « Le fantasme du marché mondial », *Contretemps* n°2, Editions Textuel.

[-] KESSLER D. [1999], « L'avenir de la protection sociale », *Commentaire* n°87. KESSLER D., STRAUSS-KAHN D. [1982], *L'épargne et la retraite. L'avenir des retraites préfinancées*, *Economica*.

[-] MINC A. [1994], *La France de l'an 2000*, Odile Jacob/La Documentation française. MONTAGNE S.,

[-] SAUVIAT S. [2001], « L'influence des marchés financiers sur les politiques sociales des entreprises : le cas français », *Travail et emploi* n°87. NAPLES M.I.,

[-] ASLANBEIGUI N. [1996], « What does determine the profit rate ? The neoclassical theories presented in introductory textbooks », *Cambridge Journal of Economics*, janvier.

[-] SEILLIERE E.-A. [2000], « Le nouveau partage des risques dans l'entreprise », *Risques* n° 43.

[-] TANZI V. [2000], « Globalization and the Future of Social Protection », *IMF Working Paper* n°00/12, janvier.

[-] VALIER J. [2000], « Pauvreté, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt », in *Développement, rapports au Conseil d'Analyse Economique*, La documentation Française.

Michel Husson hussonet@free.fr

(Extrait du texte, *Le risque de déconstruction du rapport salarial*, Michel Husson, site Hussonet)