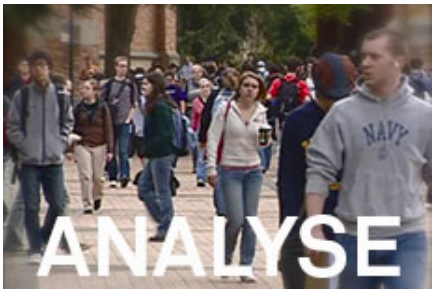
Publié par:
REISO.org
REVUE D'INFORMATION SOCIALE

La financiarisation des politiques sociales



Dans les pays industrialisés, les politiques sociales ont pour l'essentiel découlé d'un agenda politique national. Aujourd'hui, des réformes sont imposées par les financiers. Sont-elles seulement « techniques » ?

Par **Jean-Pierre Tabin,** professeur à la Haute Ecole de travail social et de la santé - EESP - Lausanne et à l'Université de Lausanne, texte paru dans « Services publics »

La tradition nationale de l'État social

La mise en place des assurances sociales ouvrières en Allemagne a été un des éléments de la « Realpolitik » menée par le gouvernement du chancelier Bismarck. « Le seul moyen de contenir les égarements de la classe ouvrière, c'est de réaliser celles des exigences des socialistes qui apparaissent légitimes et réalisables en l'état de l'ordre étatique et social », écrit-il à son ministre du commerce en 1871 [1]. Le contexte dans lequel son gouvernement propose de développer des assurances sociales est celui de « l'unité » allemande, réalisée au terme de 3 guerres (1864, 1866 et 1870). Bismarck veut renforcer la légitimité de l'État : la mise en place de l'assurance maladie (1883), de l'assurance accidents (1884) et de l'assurance « sénilité » (1889), toutes fondées sur une idéologie de collaboration entre classes (cotisations de l'employé·e et de l'employeur), va servir son dessein.

Le rapport Beveridge sur le développement des assurances sociales est publié en 1942 au Royaume-Uni. Il propose des solutions pour abolir la misère dans ce pays après la guerre. Le rapport a été commandité par le gouvernement de coalition en place depuis 1940 et il est diffusé à un moment particulier de la Deuxième Guerre mondiale, juste après la victoire britannique à El-Alamein, première victoire majeure des troupes alliées sur les forces allemandes. Le rapport vise à redonner confiance à la population britannique, en promettant de terrasser, après la victoire espérée, cinq « fléaux sociaux » : le besoin, l'ignorance, la maladie, les taudis et l'oisiveté.

Ce qui caractérise ces actions, souvent citées comme étant à l'origine des politiques sociales, c'est qu'elles se sont déployées dans un cadre précis, celui de la politique nationale. Elles ont été mises à l'agenda par des gouvernements soucieux de donner un projet social à l'État national, qui permette à la fois de rendre intéressant le fait d'être citoyen·ne d'un État, puisque ce statut ouvre des droits sociaux [2], et de concrétiser le sentiment national,

autrement dit de montrer aux citoyen·ne·s qu'il ne s'agit pas simplement d'une fiction [3]. Pour le dire rapidement, le développement de la solidarité nationale a permis la nation politique.

La dimension nationale des politiques sociales explique d'une part qu'elles aient des configurations très différentes suivant les pays, d'autre part qu'elles fassent l'objet de débats passionnés mais incompréhensibles en dehors du cadre national dans lequel elles se déploient : les réformes de l'assurance invalidité ou de l'assurance maladie suisse sont par exemple le produit d'une histoire spécifique [4]. Un trait commun des États sociaux est qu'ils sont très précautionneux par rapport à l'ouverture de droits sociaux aux personnes de nationalité étrangère, c'est même un trait récurrent de la vulgate nationaliste et xénophobe.

L'influence des prêteurs sur l'État social des pays du Sud

Cela fait belle lurette que les milieux financiers interviennent dans les politiques sociales pour les façonner en fonction de leur idéologie et de leurs intérêts, mais jusqu'il y a peu cette intervention dans les agendas nationaux était surtout repérable dans les pays du Sud. On se souvient de la manière dont la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) sont intervenus pour réformer les régimes de retraite en Amérique latine, imposant autoritairement dès les années 1980 à partir du Chili de Pinochet un « modèle » qui a en grande partie remplacé le système public par répartition (style AVS) par un système de capitalisation intégrale à gestion privée (style LPP). L'application de ce modèle libéral a été une des conditions des prêts au Pérou (1992), en Argentine et en Colombie (1993), en Uruguay (1995), en Bolivie (1996), au Mexique (1996), au Salvador, en Hongrie et au Kazakhstan (1998), en Pologne (1999), au Costa Rica (2000), au Nicaragua (2000), en République dominicaine et en Lettonie (2001), en Bulgarie et en Macédoine (2002), en Croatie et en Roumanie (2003) ou encore au Nigeria (2004)… Ce « modèle » a été ensuite abandonné d'une part parce que les taux obligatoires de cotisations se sont révélés trop élevés par rapport aux besoins de la population en liquidités et d'autre part parce que la crise des marchés boursiers a mis les caisses de pension en faillite. L'application de ce modèle « technique » a eu pour conséquences une diminution de plus de 10 % en moyenne du taux de personnes protégées en Amérique latine et un appauvrissement général de la population âgée [5].

Aujourd'hui, sans proposer aucune solution concernant le démantèlement des pensions dont elles sont responsables dans ces pays, les institutions financières (la BM, la Banque de développement interaméricaine, etc.) imposent un autre modèle aux pays du Sud, celui des transferts conditionnels en espèce. Les modèles les plus connus, comme Progresa au Mexique (dès 2002) ou la Bolsa familia au Brésil (dès 2003) sont fondés sur l'idée que les pauvres doivent changer leur comportement pour s'extraire de la pauvreté. Des comportements (en matière de santé et d'éducation des enfants) sont donc imposés aux pauvres s'ils ou elles veulent toucher une assistance, ce qui fait qu'une question de droit (le droit de vivre dans une société) devient une question de moralité [6]. Les pauvres sont rendu·e·s responsables de leur avenir, comme s'il dépendait d'eux ou d'elles. Ici encore, un « modèle » est promu par des institutions financières et imposé aux États en échange de prêts, par exemple au Honduras ou au Malawi (1998), au Nicaragua (1999), en Colombie (2001) ou en Zambie (2003), qui fait l'impasse sur le débat politique au plan national.

Et maintenant, au tour des pays industrialisés

La récente crise de l'euro montre qu'aujourd'hui des conceptions libérales de ce que doivent être les politiques sociales sont également imposées par les financiers à certains pays industrialisés. Des plans d'austérité, qui remodèlent les politiques sociales (lire encadré) sont exigés des États pour payer leurs dettes par la « troïka » (Commission européenne, Banque centrale européenne et FMI).

Ces plans sont préparés dans les officines économiques ; ils font fi de ce qui a causé la crise budgétaire, bien sûr en

priorité l'inégalité de richesses entre pays de la zone euro, mais également la baisse des impôts des plus fortunés, dont l'exemption d'impôt des armateurs grecs n'est que l'exemple le plus connu, les achats intensifs d'armement franco-allemands par la Grèce qui font de ce pays un des plus importants importateurs d'armements au monde [7] ou la faillite du modèle du « tigre celtique » en Irlande, basé sur une imposition très faible des entreprises et un endettement massif des ménages, etc. [8]

Les réformes présentées comme « techniques », comme les gouvernements prétendument de même type (Grèce, Italie…) sont soutenues par une idéologie libérale. Elles sont donc politiques. Et c'est bien normal qu'elles le soient, puisque l'État social repose sur des représentations de ce que doit être la société : quoi de plus politique, en somme ?

Les réformes de politique sociale imposées à la Grèce, à l'Irlande à l'Italie et au Portugal

- **Grèce** : Réduction des pensions supérieures à 1200 € de 20 % ; recul de l'âge de la retraite à 67 ans (2014) ; suppression des allocations de solidarité pour le chômage de longue durée ; réduction des allocations pour personnes en situation de handicap.
- **Irlande** : Réduction des pensions du secteur public de plus de 12 000 €/an de 4 % ; recul de l'âge de la retraite à 68 ans (2018) ; réduction de 25 % des budgets de la santé et des services sociaux.
- **Italie** : Gel de l'indexation des retraites sur l'inflation en 2012 et 2013 ; calcul des pensions fondé sur l'ensemble de la carrière et non sur les derniers salaires perçus ; recul de l'âge la retraite à 66 ans (2012 pour les hommes et 2018 pour les femmes) ; augmentation du nombre d'années de cotisation nécessaires pour obtenir une pension d'ancienneté.
- **Portugal** : Recul de l'âge de la retraite de 62 à 65 ans ; réduction des pensions de plus de 1500 €/mois, réduction du minimum d'insertion ; réduction du montant et de la durée des allocations chômage.

Source : Le Monde diplomatique, juillet 2011 et http://www.governo.it

[1] Cité par Join-Lambert, Marie-Thérèse, Bolot-Gittler, Anne, Daniel, Christine, Lenoir, Daniel, & Méda, Dominique. (1994). Politiques sociales. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, p. 269.

[2] Noiriel, Gérard. (2001). État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir. Paris : Belin.

[3] Schnapper, Dominique. (1991). La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990. Paris : Gallimard.

[4] Bonvin, Jean-Michel, Gobet, Pierre, Rossini, Stéphane, Tabin, Jean-Pierre. (2011). Manuel de politique sociale. Lausanne : Réalités sociales et éésp.

[5] Mesa-Lago, Carmelo. (2005). Les réformes de la sécurité sociale en Amérique latine : observations sur le rapport de 2005 de la Banque mondiale. Revue internationale de sécurité sociale, La sécurité sociale en Amérique latine (2-3), 115-140.

[6] Bey, Marguerite. (2008). Le programme social Progresa-oportunidades au Mexique, de vieilles recettes pour un nouveau modèle. Revue Tiers Monde, 4 (196), 881-900.

[7] Selon le SIPRI, (site internet), la Grèce a acheté entre 2005-2009 12 % des exportations d'armes de la France (6e exportateur d'armes au monde) et 13% de celles de l'Allemagne (3e exportateur d'armes au monde). Les militaires forment presque 20% des fonctionnaires.

[8] Chesnais, François. (2011). Les dettes illégitimes. Quand les banques font main basse sur les politiques publiques. Paris : Raisons d'Agir. Voir également le documentaire Debtocracy.