

Les ONG, cheval de Troie du néolibéralisme ?

Caroline Broudic



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/humanitaire/3056>

ISSN : 2105-2522

Éditeur

Médecins du Monde

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2014

Pagination : 64-75

ISSN : 1624-4184

Référence électronique

Caroline Broudic, « Les ONG, cheval de Troie du néolibéralisme ? », *Humanitaire* [En ligne], 39 | 2014, mis en ligne le 12 décembre 2014, consulté le 24 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/3056>

Tous droits réservés

Les ONG, cheval de Troie du néolibéralisme ?

Par Caroline Broudie

L'article qui suit offre un regard résolument global et critique, décryptant à travers l'exemple de la protection sociale – pourtant *a priori* peu suspecte de menées libérales – des logiques systémiques auxquelles les ONG prêteraient, malgré elles, leur concours. Ce faisant, l'auteure pourrait bien nous aider à comprendre, par un détour par les politiques de développement, ce qui se joue dans la « libéralisation de l'humanitaire ».

L'aide humanitaire et le développement sont fréquemment traversés par de nouvelles sémantiques à l'apparence neutre. Elles s'inscrivent dans une politique affichée de réduction de la pauvreté et/ou des « vulnérabilités » et se structurent autour de termes tels que « gouvernance », « réduction des risques », « changement climatique », « résilience ». La rapide appropriation de cette terminologie par les acteurs de la solidarité internationale ne doit pourtant pas effacer le contenu idéologique de ces concepts. Si, dans les années 1980-1990, des mouvements alternatifs portés par la société civile – à l'image des altermondialistes – émergeaient, laissant entrevoir l'éventualité d'autres modèles économiques, force est aujourd'hui d'admettre que la doctrine libérale est dominante.

— La protection sociale, instrument du dogme libéral

Cet article vise à décrypter comment, à travers un principe en théorie humaniste – la protection sociale –, le modèle libéral se propage sans confrontation idéologique et en s'appuyant même sur des acteurs portant des valeurs parfois en

contradiction. Il s'agit à travers cette réflexion d'apporter des éléments de réponse aux deux questions suivantes : Les ONG ont-elles pleinement conscience du modèle auquel elles participent et y adhèrent-elles ? N'y a-t-il pas hiatus entre les valeurs et principes défendus par les ONG et les actions auxquelles elles participent ? L'idée sous-jacente est également ici de comprendre les mécanismes par lesquels la contestation sociale est non seulement anesthésiée, mais parvient même à être retournée et les énergies récupérées par le système économique et politique dominant.

La protection sociale fait partie des mesures utilisées depuis une quinzaine d'années par les institutions internationales, telle la Banque mondiale, dans les pays en développement. Cette politique peut paraître contradictoire avec la philosophie de la théorie libérale qui encourage généralement la réduction des dépenses publiques et prône le moins d'interventionnisme possible de l'État. Elle semble d'autant plus à contre-courant que le travail est une valeur fondamentale du libéralisme et que ce dernier s'est toujours affirmé comme foncièrement hostile à toutes mesures qui détourneraient les individus du marché du travail. Il n'est alors pas anodin que la stratégie de la Banque mondiale accole systématiquement l'expression « promotion du travail » à celle de « protection sociale ». Certains auteurs, chantres de la libéralisation économique des années 1980, ont même exprimé leur rejet des mesures de protection sociale considérant que « l'aiguillon de la pauvreté est la chose la plus nécessaire à la réussite des pauvres¹ ». Pourtant, un nombre toujours plus important de pays est aujourd'hui « incité » à mettre en œuvre des dispositifs de protection sociale en faveur des plus démunis². Si ces mesures paraissent légitimes et conformes aux principes de redistribution et d'équité, une attention particulière quant aux fondements mêmes de ces politiques devient nécessaire afin de décrypter ce qu'elles ne révèlent pas de prime abord.

1. Georges Gilder, *Wealth and Poverty*, Regnery Publishing, 2^e éd., 2012 (1^{re} éd., 1981).

2. Par exemple le programme « Bolsa Familia » et « Brasil Sem Miséria » au Brésil, le programme de protection sociale productive en Éthiopie, les réformes « Di bao » en Chine, les programmes « Progresa » et « Oportunidades » au Mexique, le programme « Kore lavi » en Haïti...

La protection sociale comme reflet du repli de l'État

La protection sociale, telle que soutenue par les institutions internationales dans les pays en développement dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté, fait quasi exclusivement référence à une approche ciblée sur la base de critères d'éligibilité stricts. Elle s'oppose en cela à une vision

3. La mention « de qualité » est importante car les budgets alloués aux services publics sont de plus en plus érodés sous prétexte de contraintes budgétaires, ce qui a bien entendu pour conséquence une dégradation de la qualité du service et ce qui crée un système à deux vitesses : un service public gratuit, mais de pauvre qualité pour les pauvres et un service privé pour les plus fortunés. Le risque est alors d'introduire la notion d'un droit modulable en fonction des revenus en lieu d'un droit insécable et universel.

4. Stratégie 2012-2022 de la Banque mondiale en matière de protection sociale : Résilience, équité et opportunités.

5. Thandika Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction, Social Policy and Development Programme, Paper n° 23, UNRISD, Genève, 2005* (traduction de l'éditeur).

6. Philippe Warin, « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *Sociologie S* [En ligne], Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques, mis en ligne le 27 décembre 2010, consulté le 17 octobre 2014. URL : <http://sociologies.revues.org/3338>

universelle de la protection sociale qui prône au contraire un accès libre et gratuit à des services publics de qualité³ (éducation, santé, infrastructures...) sans catégorisation. Il n'est ainsi jamais fait mention dans la stratégie de la Banque mondiale⁴ du service public comme une forme envisageable de protection sociale. Au contraire, les Programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en place à partir de la fin des années 1970 et surtout dans les années 1980-1990 ont contribué à la réduction des dépenses publiques et à la déconstruction du modèle de l'État-providence ou de l'État social. Les arguments généralement avancés en faveur du ciblage sont relatifs à la redevabilité et aux coûts d'efficacité, considérant que le modèle de la protection sociale universelle est dispendieux. Or de telles conclusions sont sujettes à caution : « En ce qui concerne les arguments de coût-efficacité pour limiter les dépenses directes en ciblant les pauvres : qu'en est-il des coûts indirects, tels que les coûts administratifs et de transaction ? Le ciblage implique des mécanismes discriminatoires entre les pauvres et les non-pauvres. La capacité de mesurer la pauvreté et d'identifier les pauvres est essentielle pour la conception d'un programme de transferts ciblés. Il existe des modèles théoriques pour y parvenir, mais en pratique, le ciblage est confronté à des obstacles administratifs considérables, en particulier dans les pays pauvres où le secteur informel est une source importante de revenus et la visibilité des pauvres vis-à-vis de l'État est faible, tout comme la capacité globale de ce dernier⁵. »

Outre son coût, le ciblage pose de nombreuses autres questions d'ordre sociologique et philosophique. Parmi celles-ci, les conséquences sur la cohésion sociale d'une stigmatisation des récipiendaires de l'assistance dans des contextes où une majorité de la population vit à la limite du seuil de pauvreté : « Le ciblage peut produire des frontières sociales, mentales et politiques [...]. Ainsi peut-on rendre compte au travers du ciblage des systèmes de protection sociale comment la transformation des réponses de solidarité peut contribuer à défaire la société⁶. » Considérer que le ciblage est garant d'une meilleure redevabilité est de plus un leurre tant il favorise les pratiques de clientélisme dont les plus pauvres sont assurément exclus. En outre, il ouvre les portes à de possibles manipulations pour correspondre aux critères d'éligibilité comme maintes fois observé dans les programmes de traitement de la malnutrition modérée, pour ne prendre que cet exemple. Il pose également une question éthique sur la légitimité des ONG, des groupes religieux ou

encore du secteur privé à réaliser des programmes de protection sociale tandis que la redistribution est une des prérogatives de l'État. De plus, aborder la question de la pauvreté à travers les filets sociaux ne permet pas de prendre en compte les causes réelles de l'appauprissement des ménages ou à tout le moins, il n'en offre qu'une vision biaisée fondée sur les notions de « vulnérabilités » et de « risques ». Ne sont plus alors prises en compte les dimensions économique, politique ou sociale de la pauvreté. Or, les coûts de scolarité, d'accès aux soins, à l'eau ou encore le transport représentent une part importante des revenus des ménages pauvres dans les pays en développement et constituent le noyau des inégalités économiques et sociales. La réduction des dépenses publiques s'accompagne d'une marchandisation de ces services et conduit subséquemment à une forme de privatisation de la protection sociale. L'accès à une scolarité ou à des soins de qualité devient l'apanage des classes les plus aisées, accentuant un peu plus encore la fragmentation sociale et sa reproduction de génération en génération. L'État devient alors un acteur au même titre qu'une ONG, une entreprise privée, une institution financière, une fondation et sa souveraineté en ressort par là même écornée. Il serait du reste intéressant d'approfondir la concomitance entre l'apparition du concept d'« État défaillant » ou « *failed state* » et de la promotion de cette politique standardisée de protection sociale. Il revient toutefois, dans ce modèle, à l'État le devoir de corriger les imperfections du marché. Les crises économiques et financières de 2008-2010 en sont une illustration parfaite où l'État s'est vu dans l'obligation de renflouer les banques.

La protection sociale comme vecteur de croissance économique

Le modèle défendu par les institutions internationales repose sur un principe vertueux selon lequel la croissance économique est la seule voie possible pour réduire la pauvreté et que la réduction de la pauvreté permet à son tour d'améliorer la croissance économique. La protection sociale n'est pas abordée ici à travers un principe de justice sociale, mais sous un angle purement économique. Elle se structure, pour ce qui concerne les transferts monétaires ou en nature et telle que conceptualisée par la Banque mondiale⁷, autour de deux axes d'intervention : l'assurance sociale, qui se réfère aux programmes financés entièrement ou en partie par des

⁷. *Ibid.*

contributions obligatoires faites par les salariés du secteur formel (retraites, indemnités pour les accidents de travail, chômage involontaire, maternité...) et l'assistance sociale qui accorde des transferts monétaires ou alimentaires à des catégories spécifiques telles que les personnes handicapées, les sans-abri, les personnes âgées sans ressources, les enfants scolarisés...

De nouveaux instruments sont par ailleurs développés pour inciter les travailleurs du secteur informel, la grande majorité de la population active des pays en développement, à souscrire à des formes généralement privées d'assurance sociale. Le travail est alors le déterminant clé de l'accession à une forme ou l'autre de protection sociale. L'approche se réduit à l'échelle de l'individu ou du ménage et les rapports sociaux y sont largement occultés. La protection sociale est systématiquement mise en miroir avec le marché du travail, reposant sur le renforcement du capital humain pour une meilleure productivité et sur un devoir moral à l'égard des personnes les plus démunies n'ayant pas la capacité de travailler. Il s'agit en cela d'une vision restrictive de la protection sociale qui s'appuie sur une distinction entre les personnes pouvant travailler et celles exclues du marché du travail. L'individu, dans la théorie libérale, est en effet réduit à sa dimension économique caractérisée par sa force de travail et son rôle de consommateur. Cette conception participe à la construction d'une société duale.

Il est par exemple symptomatique que la prise en compte de la malnutrition chronique trouve sa justification à travers des arguments économiques. Plusieurs travaux⁸ ont ainsi tenté de démontrer les effets positifs d'une amélioration de la nutrition sur la productivité justifiant par cette corrélation l'investissement sur des programmes nutritionnels à destination des enfants. Cette approche est cohérente avec celle prévalant dans des secteurs tels que l'éducation où le lien avec le marché du travail est là aussi établi. « Pour augmenter la productivité, il est important de mettre l'accent sur les jeunes enfants et sur les personnes en âge de travailler. Des études indiquent que l'investissement dans la nutrition de la petite enfance et la stimulation préscolaire peut être une variable prédictive de la productivité des individus à un stade ultérieur de leur vie » (Banque mondiale, 2012). L'enfant est donc perçu comme un agent économique à construire.

8. Consensus de Copenhague 2008, Banque mondiale, Unicef, FAO...

~ La protection sociale comme instrument de gestion des risques

La première stratégie de protection sociale et de promotion du travail de la Banque mondiale date de la fin des années 1990. Elle correspond à une période particulière, à savoir la transition vers l'économie de marché des pays communistes et la sortie de la crise financière de 1997-1998 dont furent victimes l'Asie du Sud-Est et la Russie. Elle s'inscrit donc dans un contexte où les fluctuations sont considérées comme inhérentes au système et elle est en cela davantage abordée à travers une politique de gestion des risques. En d'autres termes, la protection sociale est un simple amortisseur des tensions créées par le système lui-même. Il s'agit alors de ne pas remettre en question les politiques de déréglementation imposées aux pays en développement (libéralisation du commerce alimentaire, marchandisation des services, démantèlement des stocks régulateurs...), mais au contraire de mettre en place des filets sociaux pour en atténuer les conséquences les moins tolérables.

La résilience, concept valise devenu incontournable ces dernières années et largement imposé par les bailleurs de fonds, est un exemple tout à fait illustratif de cette tendance. La Banque mondiale en fait l'un des trois piliers de sa stratégie de protection sociale 2012-2022 : « La résilience pour les plus vulnérables, grâce à l'assurance contre les effets d'une dégradation des conditions de vie causée par divers chocs. » La politique consiste donc ici à atténuer les effets des crises, mais sans remettre en question le système économique dominant générateur de ces chocs (volatilité des prix des produits alimentaires, crises économiques et financières, catastrophes « naturelles »...).

Ces mesures de protection sociale ont une autre vocation qui est celle d'assurer la paix sociale. Les « émeutes de la faim » de 2008 dans de nombreux pays du Sud fortement dépendants des importations alimentaires (Égypte, Sénégal, Haïti...) n'ont pas conduit à des mesures fondamentales pour réglementer la spéculation sur les produits alimentaires, mais elles ont contribué à largement développer les filets sociaux sous forme de transferts monétaires. Depuis ces événements, la protection sociale est devenue une politique phare des Nations unies, des bailleurs de fonds, des gouvernements de nombre de pays en développement et par extension des ONG.

L'objectif de minimiser les tensions sociales est explicitement exprimé à travers la formule de Friedrich von Hayek : « Il n'y a pas de raison pour que le gouvernement d'une société libre doive s'abstenir d'assurer à tous une protection contre un dénuement extrême, sous la forme d'un revenu minimum garanti, ou d'un niveau de ressources au-dessous duquel personne ne doit tomber [...]. C'est clairement un devoir moral pour tous, au sein de la communauté organisée, de venir en aide à ceux qui ne peuvent subsister par eux-mêmes [...] ne serait-ce que dans l'intérêt de ceux qui entendent être protégés contre les réactions de désespoir des nécessiteux⁹. » Le document de la Banque mondiale reprend à son compte cet enjeu quand il décrit les politiques et programmes de protection sociale comme un moyen de « fournir les conditions de sécurité nécessaires à l'investissement dans des activités à plus haut risque et à plus haut rendement » et plus instructif encore de « rendre plus politiquement faisable les réformes visant à stimuler la croissance ». En d'autres termes, la résilience contre la résistance.

Cette stratégie d'instrumentalisation de la protection sociale à des fins de paix sociale peut être illustrée par un exemple en cours en Haïti. Un grand projet d'aménagement touristique sur l'île-à-Vache est imposé aux populations locales par le gouvernement haïtien malgré leur opposition virulente. En réponse et sans prendre en compte les revendications des habitants qui craignent la destruction de leurs modes de vie, le gouvernement propose différentes mesures « pour venir en aide aux plus démunis » : cours d'alphabétisation, allocations pour les mères d'enfants de moins de 2 ans, accès à la santé et à l'eau potable... Le développement touristique est ici présenté comme moteur de la croissance et créateur d'emplois même si les retombées économiques d'un tel projet sur les populations locales sont plus qu'incertaines. La stratégie respecte toutefois le précepte de la Banque mondiale du « rendre plus politiquement faisable les réformes »...

L'analyse de la pauvreté est aujourd'hui en réalité dépolitisée. Elle n'est plus abordée à travers des rapports sociaux, mais plutôt de vulnérabilité ou d'exposition aux risques avec en toile de fond le marché du travail : « On peut dire sans exagération que cette nouvelle approche de la gestion du risque social est devenue la référence dans la réflexion sur la protection sociale dans le contexte du développement¹⁰. » Cette approche permet d'occulter toutes les formes

9. Friedrich von Hayek, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, 1960.

10. Robert Holzman, Lynne Sherburne-Benz et Emil Tesliuc, « Gestion du risque social : la Banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation », *Revue Tiers-Monde*, 2003.

d'exploitation et de reporter les responsabilités sur des phénomènes métanationaux (changement climatique, volatilité des prix des matières premières, crise financière) sans remettre en question les rapports de domination.

La protection sociale comme fixatrice des inégalités économiques et sociales

L'autre grand pilier de la stratégie de protection sociale de la Banque mondiale est « l'équité, pour les pauvres, grâce à la protection contre le dénuement et à la promotion de l'égalité des chances ». Le modèle basé sur « l'approche capacitaire foncièrement individualiste de l'égalité des chances » s'oppose à « l'approche solidariste de l'égalité des droits¹¹ » et s'inspire du modèle anglo-saxon de la méritocratie. Or des recherches récentes ont démontré que les économies fondées sur la privatisation des services tels que l'éducation favorisent le schéma de reproduction sociale¹² et ne permettent que marginalement à une personne issue d'un milieu défavorisé d'accéder à une position sociale élevée. Il s'agit du mythe de la réussite par le mérite et le travail. Le principe d'équité ne devrait pas être simplement d'allouer des filets sociaux aux populations les plus défavorisées en les maintenant à des niveaux de précarité jugés « acceptables », mais de renforcer au contraire les liens sociaux.

En combattant les mesures protectionnistes, l'économie libérale remet au goût du jour la théorie ricardienne des avantages comparatifs selon laquelle les activités économiques se déplacent en fonction de facteurs économiques et notamment du coût du travail. Cette mobilité exerce une pression sur les salaires qui ne peuvent augmenter sans risquer une délocalisation de l'entreprise. La question du niveau des revenus du travail est insuffisamment débattue comme cause fondamentale de la pauvreté monétaire dans les pays en développement tandis que les zones franches s'affichent comme une solution pour combattre le chômage dans les pays en développement (exemple du programme américain HOPE I & II en Haïti qui encadre le secteur de la confection textile¹³).

Au contraire, des pressions sont toujours davantage exercées sur les gouvernements par les institutions financières et les multinationales pour réduire le coût du travail : suppression du salaire minimum, diminution des taxes, accélération des

11. Philippe Warin, « Ciblage de la protection sociale... », *op. cit.*

12. Joseph Stiglitz, *Le prix de l'inégalité. Les liens qui libèrent*, 2012.

13. Les entreprises de textile implantées en Haïti sont installées dans des zones franches. En plus de ne pas être soumises aux taxes d'importation et d'exportation, les entreprises installées dans les zones franches bénéficient de 15 années d'exonération d'impôt sur le revenu. Dans un pays où les recettes fiscales sont déjà réduites, cette politique est largement discutable et rend l'État haïtien d'autant plus dépendant de l'extérieur.

rythmes du travail. Ces mesures participent en outre à une réduction des entrées fiscales et sont autant de ressources perdues pour les budgets de l'État. Il en est de même de l'emploi informel largement toléré dans nombre de pays en développement du fait de l'absence d'alternatives qui, non seulement précarise les travailleurs, mais, qui en plus ne génère pas ou peu de recettes fiscales. Les productions agricoles se trouvent elles aussi sur un marché hyperconcurrentiel au niveau international, ce qui a pour conséquence des prix d'achat aux producteurs dérisoires. Les lois du marché régies par l'offre et la demande maintiennent les revenus du travail à des niveaux très bas pour les emplois non qualifiés, ce qui justifie « la mise en place de filets sociaux pour atténuer les effets d'un choc », tel qu'une augmentation des prix des produits de première nécessité. La protection sociale peut alors anesthésier toutes formes de revendications salariales ou sociales en maintenant les populations à des niveaux de subsistance. Elle permet de rendre acceptables des salaires complètement déconnectés de la valeur marchande des produits et de protéger ainsi un système de redistribution des richesses inique. Au lieu de réduire les inégalités comme le promeuvent les institutions internationales, au contraire, elle les fixe.

— Pour une repolitisation des ONG

Cet article a pour ambition d'apporter un regard critique sur la politique de protection sociale imposée à la plupart des pays en développement ces dernières années. Il ne s'agit pas de remettre en question le bien-fondé de la protection sociale en général, mais au contraire de défendre l'idée qu'il n'existe pas une approche unique transposable à tous les pays et que la préférence pour un modèle est politique et vient d'un choix de société. Il relève en quelque sorte de la souveraineté de l'État. Le modèle tel qu'il est aujourd'hui prôné par les institutions internationales n'a en outre pas encore démontré qu'il était le plus performant¹⁴. Il ne s'agit pas non plus de rejeter l'approche de la causalité de la pauvreté à travers l'analyse des risques et des vulnérabilités, mais d'insister sur le fait que celle-ci ne constitue qu'un pan de la réflexion et qu'elle se doit d'être intégrée à une compréhension plus large de la société. Il est à ce titre fondamental de remettre au cœur de la réflexion l'analyse des rapports économiques et sociaux, afin de ne pas occulter le fait que se constituent de manière grandissante des oligarchies captatrices de richesses au fur

14. A ce titre, il peut être intéressant de souligner que le taux de mortalité infantile est plus élevé aux États-Unis qu'à Cuba [Stiglitz, 2012].

et à mesure que l'État se délite. Enfin, il s'agit de poser la question du rôle des ONG et notamment de s'assurer qu'elles ont bien conscience du modèle auquel elles participent, et ce d'autant plus qu'elles sont aujourd'hui l'un des principaux acteurs de la mise en œuvre de cette politique.

La technicité grandissante de nombreuses ONG en réponse à des programmes de plus en plus complexes a pu les détourner d'une réflexion politique sur le sens de leur action. Plus qu'un éloignement du champ politique des individus qui les constituent, la dépolitisation des ONG est plus probablement le fait de leur forte dépendance à des bailleurs institutionnels porteurs d'un modèle uniformisé. La fin de l'antagonisme entre les deux idéologies dominantes (communisme et libéralisme) relègue en outre la question politique hors du champ de l'humanitaire et du développement. Et ce d'autant plus que le libéralisme est aujourd'hui davantage perçu comme un système économique – qui plus est irréversible – que comme une idéologie. Or, la dépolitisation des ONG participe également à leur instrumentalisation. Les exigences pour évaluer la qualité des projets ont fortement augmenté ces dernières années, mais ces évaluations ne disent rien du modèle qui est promu à travers chacune de ces actions. En plaçant les ONG hors du champ politique et sur le terrain de l'universalité des valeurs, la critique reste possible et est même stimulée, mais la contestation devient embarrassante, voire suspecte. On ne saurait en effet contester le bien-fondé de son action puisqu'elle repose sur des valeurs humanistes et universelles : « Nés après la Révolution française, les Droits de l'homme sont devenus depuis les années 1980 l'antithèse même de tout engagement révolutionnaire. La révolution est vue comme un mythe pernicieux, qui mènera forcément à la dictature fasciste ou communiste. Le seul engagement valable et désintéressé est alors une cause humanitaire. De ce point de vue, l'humanitarisme est un peu l'idéologie d'une ère qui se voudrait "post-idéologique"¹⁵. » Or, c'est également une vision ahistorique qui fait fi des arguments qui prévalaient au moment de la colonisation.

Les ONG qui s'inscrivaient parfois dans une démarche contestataire se retrouvent ainsi l'instrument du modèle qui génère les tensions auxquelles elles tentent de répondre. En prendre conscience permettra de s'en affranchir et de regagner en indépendance.

15. Enzo Traverso, *Où sont passés les intellectuels ?*, Textuel, 2013.

L'auteure

Consultante indépendante spécialisée en analyse socioéconomique dans des contextes de crise (conflits, catastrophes naturelles, crise économique), Caroline Broudic s'intéresse depuis quelques années aux dilemmes de l'aide humanitaire et notamment aux conséquences d'une dépolitisation des questions humanitaires (privatisation des services, sécurité et aide humanitaire, monétarisation des économies rurales...).