

Contribution pour le Séminaire préparatoire
au Sommet Mondial pour le Développement Social
(Copenhague, mars 1995)

LE DÉVELOPPEMENT PEUT-IL ÊTRE SOCIAL ?

*Pauvreté, chômage, exclusion
dans les pays du Sud.*

Royaumont, 9-11 janvier 1995

**"LES TROIS INTERROGATIONS DU DÉVELOPPEMENT
SOCIAL : L'ÉTAT, LE MARCHÉ, LE SALARIAT"**

Bernard CASTELLI

ORSTOM

**MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Fonds Documentaire IRD



010024438

Les trois interrogations du développement social : l'Etat, le marché, le salariat.

Bernard Castelli, *ORSTOM, Département SUD.*

L'insensibilité des groupes marginalisés aux remèdes classiques de l'interventionnisme étatique dans le domaine social révèle certainement un retard de l'analyse économique par rapport aux divers changements survenus à l'intérieur du monde du travail. De la même façon, "traiter le social" en faisant appel aux seuls mécanismes de marché, comme s'il s'agissait de pallier les carences des politiques publiques, aboutit généralement à exacerber les inégalités socio-économiques préexistantes. Il est fort possible d'ailleurs que les échecs de l'Etat et du marché trouvent un début d'interprétation dans les mutations récentes qui ont modifié profondément le contenu même du travail salarié. C'est à une révision critique de ces trois éléments inducteurs de transformations parfois radicales dans certaines sociétés que nous consacrerons l'essentiel de cette communication.

Responsabilité de l'Etat ?

A partir de la Seconde Guerre mondiale, l'Etat a été un des protagonistes dynamiques de la politique sociale dans le monde : les effets de son action volontariste furent néanmoins limités - au Sud surtout -, à une classe de salariés-consommateurs qui bénéficia largement d'une garantie d'emploi et d'un système de protection avantageux tant que la croissance économique le permettait. D'ailleurs, les principaux bénéficiaires¹ formaient également l'ossature sociale indispensable à l'existence d'une variété de systèmes de domination politique² à l'intérieur desquels une idéologie coercitive, des politiques de transferts financiers ou des rapports de clientèle légitimaient le traitement du social comme prérogative unique de l'Etat central.

A l'opposé de cette conception verticale, les catégories sociales les plus pauvres n'ont jamais eu accès à l'assistance ainsi qu'aux aides directes, si ce n'est sous la forme de subventions fixant un prix fictif aux différents services publics : les relativement bas tarifs de l'électricité, de l'eau et des transports collectifs... ont été les principaux outils redistributifs élus, choisis par les gouvernements au nom d'une équité restreinte, d'une solidarité mineure de bon teint. Cependant, au fil des années, la politique sociale visant à rapprocher les classes entre elles s'est muée subrepticement en une idéologie de la stricte équité où le souci égalitariste initial a fini par disparaître en sa totalité.

Malgré son caractère foncièrement injuste pour la majorité des individus, on est toujours surpris de constater que ce "dualisme compensatoire" ait réussi à fonctionner pendant plus de quarante années consécutives sans susciter une violence excessive dans la société civile mondiale. Il est vrai que les gains de l'échange international et le miracle réitéré de rentes opportunes ont contribué pour beaucoup au financement chronique des dépenses sociales tout en dissimulant habilement les faiblesses intrinsèques d'un Etat bienfaiteur omniprésent³.

Mais depuis la fin des années soixante les effets d'entraînement d'un tel modèle s'épuisent à grande vitesse; partout aujourd'hui les pauvretés progressent d'une manière inquiétante : faut-il pour autant condamner la fonction sociale de l'Etat en raison des

¹ Syndicats ouvriers, corporations professionnelles, bureaucraties publiques, technostructures privées ...

² Communistes, démocrates-chrétiens, populistes, socio-démocrates, etc.

³ Comme dans le cas de pays latino-américains (Argentine, Mexique, Vénézuéla ...).

Fonds Documentaire IRD

Cote : B * 24438 Ex : Unique

maigres résultats obtenus ? La responsabilité de l'augmentation du nombre des exclus incombe-t-elle seulement à l'Etat ? S'il est difficile de répondre à ces interrogations en l'absence de diagnostics non idéologiques sur le thème, ce que l'on peut avancer comme proposition réaliste, c'est qu'il est temps de faire mieux et autrement : en effet, l'échec des politiques sociales strictement quantitatives nous enseigne qu'il est nécessaire de prendre en compte les attentes, les aspirations des catégories à faibles revenus en s'attaquant véritablement aux problèmes concrets que celles-ci rencontrent dans leur vie quotidienne.

Ainsi s'explique le rôle dynamique des collectivités locales (municipalités), des organisations sociales de quartiers, des associations d'insertion, des bénévoles, etc. envahissant les domaines de compétence longtemps réservés au seul *Welfare State*. Par le biais de décisions économiques marchandes ou non et d'actions sociales sur le terrain, la pratique opérationnelle de ces acteurs locaux auprès des nouveaux pauvres constituent un phénomène majeur de l'époque actuelle, une innovation radicale dans un contexte où l'Etat produit de moins en moins d'emplois stables.

Reste qu'existe le péril que les gouvernements laissent faire ou individualisent à outrance la résolution des difficultés nées de l'exclusion massive, sous le vrai-faux prétexte de ne plus avoir les moyens financiers suffisants pour mener à bien une politique d'envergure nationale. L'on ne pourra éviter cette dérive probable que dans la mesure où les gouvernements se porteront formellement et activement garants de la répartition des richesses entre les différentes couches sociales, condition préalable sans laquelle les efforts déployés sur le terrain ne produiront pas tous les fruits espérés. Il est donc temps de dépasser la démarche dualiste des stratégies sociales en vigueur au profit d'une complémentarité indispensable entre l'Etat et les acteurs du changement à la base.

Quid du marché ?

Comme l'Etat ne stimule aujourd'hui ni l'emploi, ni la croissance économique, la question de savoir si une institution collective décentralisée telle que le marché pourrait atténuer la montée incoercible des exclusions se pose en toute logique. Pour y répondre, les expériences ultra-libérales à l'échelle planétaire sont assez instructives pour qu'on y fasse implicitement référence :

Jamais la création de richesses dans le monde n'a été aussi forte que depuis l'application récente de programmes d'ajustement aux économies dans lesquelles l'Etat jouait auparavant un rôle important de producteur de biens et de services : de privatisations d'entreprises publiques en déréglementations de marchés protégés, on est parvenu à l'expansion d'une économie de services ou de technologies qui ne s'est pas automatiquement matérialisée en une nette amélioration des conditions de vie des catégories sociales inférieures. Au contraire, de tels changements structuraux ou locaux n'ont fait qu'accroître les taux de sous-emploi et de chômage, qu'accentuer les inégalités sociales préexistantes (baisse des pouvoirs d'achat populaire, restrictions d'accès aux services urbains) alors que, dans le même temps, l'enrichissement de quelques uns devenait de plus en plus évident.

En considérant la sphère économique comme virtuellement inductrice de travail supplémentaire, le libéralisme triomphant de la "décennie perdue" a sous-estimé la permanence, le retour de situations de précarité opaques à toute tentative de relance par les seules incitations marchandes. Or, cette conception ancillaire du social vis-à-vis de l'économique nous montre clairement que le marché n'est pas un instrument de décision collective et décentralisée suffisamment adapté aux satisfactions essentielles des citoyens en marge des activités modernes et capitalistes de la ville : des pans entiers de la réalité sociale échappent donc aux lois de la concurrence objective des marchés sans que ces espaces non-marchands ne soient cependant vides d'échanges ou de relations organisés

par des réseaux dont la finalité première repose sur la réciprocité, l'entraide, la solidarité, etc.

Reste que, s'il est vrai que la logique marchande ne permet pas de multiplier massivement les opportunités d'emploi, en revanche le recours à l'informel s'effectue aussi au prix d'une souffrance individuelle de ses participants : car l'absence de barrières à l'entrée n'a pas pour corollaire immédiat d'éliminer une compétition interpersonnelle sévère où l'exploitation de la main d'œuvre - par exemple infantile -, n'est pas totalement exclue. Malgré sa fonction occupationnelle indéniable, l'auto-emploi ne résoud - en termes de stricte équité -, ni le problème interne de la répartition des richesses générées par l'informalité économique ni la redistribution des valeurs ajoutées émergeant d'autres secteurs de l'économie globale.

En outre, si la possibilité d'étendre des relations informelles - recrudescence due à l'ajustement structurel ou à la stagnation économique actuelle -, à des espaces encore soumis à la régulation marchande se poursuit indéfiniment, la question - au fond assez académique -, des seuils à partir desquels la ligne de partage entre le formel et l'informel devrait être dessinée à nouveau n'aura effectivement plus de raison d'être. Quel acteur alors se chargera d'assurer la prestation de services non marchands ou difficiles à "normaliser" ⁴ en raison de leur contenu spécifique (santé, éducation, culture...) ? Jusqu'à une meilleure invention sociale, seul un Etat décentralisé, c'est-à-dire à l'écoute de ses concitoyens les plus démunis, peut encore assurer une légitimité politique à des actions cherchant à préserver un minimum de cohésion au sein de sociétés fragilisées.

La norme salariale ?

Au Nord et au Sud, le salariat comme norme universelle du pacte social sur lequel était fondé le système fordien de production ne répond plus aux conditions difficiles d'une période de transition comme celle que nous connaissons en ce moment : la flexibilité du travail, son éventuel partage, l'auto-emploi, la proximité d'emploi, etc. sont autant de formules neuves indiquant combien les anciennes modalités d'utilisation de la force de travail salariée s'éloignent inéluctablement de leur substrat productif au profit d'une souplesse d'adaptation des travailleurs, elle même très révélatrice des enjeux sociaux qui se nouent autour de l'emploi.

Certes, les causes de la disparition du salariat standardisé ne sont pas identiques d'une région à l'autre de la planète : d'une part, l'exemple des pays non-développés montre que la croissance des relations informelles de travail dans l'économie globale trouve une impulsion favorable dans l'épuisement du modèle fordien grâce auquel le clientélisme s'était forgé de sérieux appuis tant dans la bureaucratie d'Etat que dans la technostructure des grandes entreprises. D'autre part, dans les pays développés, le décalage entre l'offre et la demande de travail tend à déqualifier des catégories de demandeurs bien précises⁵ en leur offrant soit des "solutions" d'emploi temporaire (depuis les petits boulots jusqu'aux contrats à durée variée) soit des aides monétaires de l'Etat sous forme de revenus non salariaux (RMI). Partout, la tendance au non-travail gagne du terrain, dépendant chaque jour davantage du soutien des communautés, des liens entre réseaux, de la stratégie d'acteurs autonomes n'entretenant que des rapports secondaires avec la société en général ou la puissance publique en particulier.

Car il est possible d'être inséré professionnellement sans être pour autant intégré socialement⁶; par contre, l'état de relégation désigné par le mot << exclusion >> conceptualise la perte d'un état antérieur nettement plus favorable que celui auquel on est

⁴ C'est-à-dire susceptibles d'être réduits à une certaine rationalité économique.

⁵ Jeunes diplômés, cadres licenciés, femmes, etc.

⁶ L'exemple des immigrés ou des commerçants frontaliers illustre ce paradoxe.

soumis actuellement : de nombreux quartiers des villes du Sud sont sous-intégrés, font l'expérience d'une ségrégation spatiale provenant de la carence d'accès aux services sociaux de base (eau, transports...), sans qu'on puisse les considérer comme exclus d'un "système" dont ils n'ont jamais fait partie. En d'autres termes, l'insertion se différencie principalement de l'intégration dans la mesure où elle n'évoque que l'aspect professionnel des relations sociales tandis que cette dernière inclut l'ensemble des rapports humains, et non un statut social dérivé d'une activité.

Si la pauvreté n'est pas l'exact miroir de l'exclusion elle même liée à l'absence ou la faiblesse de revenus incompatibles avec une intégration réussie, la recherche éventuelle d'indicateurs de << développement social >> devrait non seulement inclure des critères concernant les niveaux et les modes de vie (revenus, résidence, accessibilité aux services, éducation...) mais également des valeurs culturelles et psychologiques révélatrices des nombreuses pathologies comportementales produites par l'univers du non-travail : que l'on soit intégré ou exclu, l'exigence de rémunérations supérieures s'estompe devant le sentiment de culpabilité intériorisée à "trouver un emploi", l'impossibilité à surmonter l'indifférence de l'environnement social, la difficulté à renouer des contacts sociaux ou professionnels dans le cadre d'une quelconque activité ...

Ces propensions expliquent en partie la facilité avec laquelle on préconise de plus en plus l'abaissement des coûts salariaux - afin, nous dit-on, de retrouver une compétitivité internationale susceptible de garantir le plein emploi -, sans que le discours néo-conservateur sur la réduction des rémunérations des travailleurs ne suscite de vigoureuses protestations; sacrifier la justice sociale en modifiant les législations en vigueur constitue une réponse usuelle aux implications socio-économiques incommensurables à court ou à long terme.

Car une interrogation fondamentale surgit lorsque l'on invoque l'emploi futur de millions d'hommes : si le salariat normalisé, modalité déjà minoritaire à l'échelle mondiale, tendait à disparaître définitivement, quelle serait alors l'orientation principale de politiques économiques soucieuses de maintenir une relative stabilité sociale ? Par quelle nouvelle norme universellement acceptée et identifiable faudrait-il donc le remplacer pour mieux comprendre et intervenir efficacement sur les formes d'emploi précaire ? Quelles définitions de l'emploi, de l'activité, du travail, etc. sont à retenir lorsque la mobilité erratique des hommes et des femmes empêche de saisir le sens de leurs multiples occupations réalisées en dehors d'un lieu de travail ou d'un domicile fixes ?

En guise de conclusion...

Le processus de décentralisation mondialisée de l'économie contemporaine conduit à s'interroger sur les potentialités de l'Etat et du marché à répondre aux multiples défis lancés par un retour de la question sociale sous des aspects problématiques : les pauvretés, les exclusions, les ségrégations, etc. illustrent concrètement un processus de fragmentation accélérée du champ social. L'éclatement de la norme salariale souligne également la nécessité de reconstruire une politique originale de gestion du travail précarisé autour des besoins particuliers des usagers : en valorisant les initiatives locales qui cherchent à rompre le cercle vicieux des exclusions, on tend à renforcer la cohésion de la société entière sans pour autant compromettre le fonctionnement démocratique de ses institutions. Mais il faut être encore prudent, ne pas crier trop tôt au miracle de la débrouillardise individuelle car les expériences réussies au niveau d'un quartier par exemple, ne sont pas toujours extrapolables sur l'ensemble de l'agglomération. De même la création de valeurs ajoutées non marchandes n'est pas un argument suffisant pour impulser systématiquement l'expansion des services à l'ensemble des secteurs de la vie des hommes : l'utilité économique des emplois créés ne rejoint la priorité sociale que si une certaine exigence de qualité est au cœur du nouveau paradigme du << développement social >>.

Bondy, le 16/11/94. Manuscrit révisé à Quito le 21/11/94

Orientations bibliographiques

Beat Bürgenmeier (1994), *La socio-économie*, Economica (Economie Poche), Paris, 110 p.

Cabin Philippe (1994), *L'économie solidaire*, Sciences Humaines, Auxerre, n°45, Décembre 1994, pp. 32-35.

Lautier Bruno (1994), *L'économie informelle dans le tiers monde*, La Découverte (Repères), Paris, 120 p.

Paquot Thierry (1994), *Ville la ville !* Arlea-Corlet (Panoramiques), Condé-sur-Noireau, 285 p.

Turnham David (1993), *Création d'emploi et stratégie de développement*, OCDE (Cahier de politique économique n°7), Paris, 30 p.