

Paris, le 17 Juin, 1974

MO(74)12

Barème 2

Or. angl.

COMITE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DES AFFAIRES SOCIALES

APPROCHES POSSIBLES D'UNE POLITIQUE SOCIALE INTEGREE

(Note de discussion du Secrétariat)

1. Lors de la 36^e réunion du Comité, le Secrétariat s'était engagé à présenter au Comité une note susceptible de servir de base pour replacer la politique relative à ses travaux dans le domaine plus large de la politique sociale.
2. Le Secrétariat suggère que la discussion se déroule en deux phases ; tout d'abord sur la base de cette note une discussion sur l'approche générale du problème au cours de laquelle les Délégués ne seraient en aucun cas conduits à engager leurs Autorités Nationales ; ensuite le Secrétariat entreprendra avec l'aide d'experts un travail préparatoire qui aboutira à un document dans lequel le Secrétariat formulera des propositions particulières.
3. Le Comité est invité à :
 - (i) COMMENTER la note ci-jointe et notamment souligner la validité des idées avancées par rapport aux situations nationales ;
 - (ii) CONSEILLER le Secrétariat sur les amendements et améliorations à apporter à ce document ;
 - (iii) DONNER son accord afin que le Secrétariat prépare des propositions détaillées en vue :
 - (a) d'élaborer un rapport du Comité adressé au Secrétaire Général et/ou au Conseil, relatif à la nécessité d'une approche intégrée des politiques sociales ;

- (b) d'en dégager les conséquences pour le prochain programme de travail du Comité, y compris la nécessité d'une coopération plus étroite avec les autres domaines d'activités de l'Organisation ;
- (c) et, de formuler des recommandations préliminaires complétant ou incluant celles existant déjà en matière de politique active de la Main d'Oeuvre.

Fundação Cuidar o Futuro

APPROCHES POSSIBLES D'UNE POLITIQUE SOCIALE INTEGREE

Objet

1. L'objet de cette note est de fournir les éléments de base à une discussion préliminaire du Comité de la Main-d'Oeuvre et des Affaires Sociales sur les approches possibles d'une politique sociale intégrée. Un texte plus élaboré sera préparé par le Secrétariat à la suite de la session de Juillet du Comité.

Arrière-plan

2. La politique sociale est un domaine complexe et politiquement délicat ; de par sa nature elle recouvre une large gamme d'interventions des pouvoirs publics relatives au bien être et à la dignité des individus, des groupes sociaux et de la société en général. La coordination des actions aussi bien que la synthèse des objectifs s'impose du fait de l'importance grandissante que prennent, dans les politiques nationales, les aspects sociaux de la croissance. Certains pays se sont donc efforcés d'avoir une vue cohérente de l'ensemble de ce domaine permettant de mettre en lumière les interactions des politiques qui dans les divers secteurs, touchent aux objectifs sociaux. Cette recherche d'un concept global de politique sociale a cependant été jusqu'à présent, quelque peu rudimentaire.

Coord. de pol. de crec. interact. de # politica.

Fundação Getulio Vargas

3. La signification actuelle de la politique sociale ne peut être comprise sans une référence au contexte historique, dans la mesure où elle dépend de l'évolution de la conception qu'a la société de la protection et des droits sociaux qui doivent être assurés à l'individu. Le développement industriel de la fin du 19^e siècle et du début du 20^e siècle a abouti à la création des syndicats en vue de faire reconnaître et de défendre les droits des travailleurs, ainsi qu'à la réglementation des conditions de travail par les pouvoirs publics. Aujourd'hui dans la plupart des pays cette évolution a abouti à la création de systèmes complexes de négociations collectives entre les syndicats et les employeurs, tandis que l'Etat exerce des responsabilités à des niveaux divers, quelques fois en tant qu'acteur et dans tous les cas en tant que responsable de la mise en oeuvre des législations de protection. Des ministères tels que ceux du travail, du bien-être social et de l'emploi constituent avec les partenaires sociaux les organes essentiels de la formulation d'une politique sociale.

estruturas ministeriais

4. Au cours des années 30 et 40, cette conception s'est élargie grâce aux aspirations de type Keynesien en vue d'assurer le plein emploi et la garantie d'un revenu minimum. L'économie et la politique du bien-être conduit à faire du plein emploi, de la sécurité sociale et de la redistribution des revenus, les objectifs essentiels de la politique économique au nom du principe selon lequel la société a la responsabilité d'assurer un niveau minimum de bien être matériel à tous les citoyens. Les principaux moyens utilisés par "l'Etat Providence" en vue d'atteindre ces objectifs ont été la régulation de la demande, l'imposition fiscale, les politiques de transferts de revenus et de sécurité sociale.

5. La croissance sans précédent du revenu depuis la Seconde Guerre Mondiale a étendu la portée des ambitions de la politique sociale aux autres aspects du bien être ; le développement considérable des services collectifs tels que l'éducation, la santé et le logement en vue de répondre à des situations pour lesquelles les mécanismes du marché s'avéraient inadéquats, a conduit à l'apparition de puissantes administrations nationales, régionales ou provinciales représentant des agents essentiels de la politique des pouvoirs publics. L'éducation exige une mention particulière dans la mesure où elle influe sur l'accès des individus aux différents niveaux de revenus et de statut social et donc sur la distribution et sur la redistribution.

6. L'accroissement considérable des dépenses dans des domaines tels que l'éducation, la santé et - plus récemment - l'environnement a conduit à reconnaître de façon de plus en plus évidente le besoin dans ces secteurs d'une planification et d'une gestion plus efficaces. La "planification sociale" et la "politique sociale" sont de ce fait devenus presque identiques dans certaines discussions conduites aux niveaux nationaux et internationaux. Ceci explique l'apparition d'organismes de planification sociale, parfois au sein même des Cabinets de Premier Ministre ou en relations étroites avec eux, afin de coordonner les politiques dans le domaine social.

7. En même temps, l'interdépendance opérationnelle due aux interactions - et parfois même aux conflits directs entre certaines actions entreprises par diverses instances gouvernementales, régionales et locales, est devenue une question essentielle ; les actions en matière d'éducation sont liées à celles de la santé ou au logement ; la santé est liée à l'emploi et à l'éducation et ainsi de suite.

la formation de la politique sociale

8. Ainsi la coordination doit être conduite à différents niveaux, mais elle présuppose en dernière analyse des hypothèses quant aux objectifs sociaux et aux interrelations entre les mesures politiques en vue de les atteindre. Ceci introduit une nouvelle donnée dans le débat sur la politique sociale à savoir si la politique sociale est en mesure de fournir un énoncé des buts dont le progrès économique peut être considéré comme le moyen nécessaire pour les atteindre mais non une fin en soi. Une telle planification socio-économique intégrée relève encore à l'heure actuelle du domaine de la théorie mais elle est cependant très certainement implicite dans les débats de politique sur une croissance "qualitative".

9. Il doit être rappelé que la "politique sociale", n'est pas une politique du même type que par exemple, la politique de l'enseignement, dans la mesure où elle ne se rapporte pas à un unique domaine clairement délimité. Il s'agit plutôt d'un terme générique, se rapportant à ses fonctions : à savoir, rassembler dans un même cadre, un ensemble de politiques spécifiques particulières, reliées les unes aux autres en vertu d'objectifs communs. Ces objectifs sont considérés comme de nature "sociale", bien que le terme soit quelque peu vague ; cependant une perspective historique du développement d'une politique sociale intégrée peut mettre en lumière les zones dans lesquelles s'amorce plus ou moins une "politique sociale".

10. En résumé une politique sociale ne peut être définie que par les objectifs qu'elle sert. Elle concerne essentiellement les politiques coordonnées visant à promouvoir le bien être et la dignité des individus en tant que membres de groupes particuliers et de la société en général, et de manière plus spécifique, la définition des responsabilités que le public doit assumer et qu'il est disposé à accepter.

preambulo

Les Objectifs

11. Le fait que la politique sociale doit être définie en fonction de ses objectifs a des conséquences importantes.

- 1) Cela signifie que la définition des objectifs sociaux et
- 2) l'appréciation des progrès enregistrés à travers eux sont essentiels pour que la politique sociale constitue un concept acceptable. Ainsi le programme de l'OCDE sur les indicateurs sociaux, qui est centré sur l'évaluation des "résultats" des politiques sociales prend une signification potentielle très importante. La liste des préoccupations sociales communes à la plupart des Pays de l'OCDE (Paris, 1973), n'est pas définitive mais fournit déjà une définition initiale et pragmatique du domaine concerné par la politique sociale.

12. Si l'on prend comme point de départ la notion qui est au centre du programme de travail pour 1975 du Comité de la Main-d'Oeuvre et des Affaires Sociales, à savoir la nécessité d'une approche plus réaliste de la politique sociale

"susceptible de faciliter à tous les citoyens l'accès au travail, au revenu et à des conditions de travail et de vie satisfaisantes" six éléments essentiels semblent refléter les tendances qui se font jour dans les pays de l'OCDE en faveur des politiques des pouvoirs publics reflétant la valeur attachée à l'amélioration du bien être des individus, à savoir :

- (i) Le droit de tous les groupes sociaux, à l'emploi, à l'enseignement et à la formation, à un revenu minimum et à un niveau adéquat de soins médicaux.
- (ii) L'existence de conditions de travail qui au-delà de la sécurité et de la protection des individus prennent en compte les motivations et les aspects qualitatifs de la vie au travail.
- (iii) Les possibilités de logement et d'activités communautaires, c'est-à-dire un cadre de vie qui réponde aux besoins matériels mais aussi sociaux, culturels et psychologiques des individus.
- (iv) Une meilleure égalité des chances dans l'enseignement, la formation et le déroulement de la carrière pour tous les groupes sociaux et pour les adultes aussi bien que pour les jeunes.
- (v) Des possibilités de participer à la prise des décisions dans les institutions et dans les affaires publiques à l'échelon local, régional aussi bien que national.
- (vi) Une liberté accrue dans l'organisation de la vie grâce à une plus grande flexibilité de la vie au travail, de l'enseignement et de la retraite.

13. Une approche réaliste des politiques sociales ainsi définies aurait des liens étroits avec une politique économique efficace et en dépendrait fondamentalement. Cependant elle requiert une politique économique qui ne viserait pas seulement à maintenir un niveau élevé d'emploi et (si possible le "plein emploi"), mais qui contribuerait de plus :

- (a) à promouvoir les aspects "qualitatifs" de la croissance et notamment à inscrire les objectifs sociaux dans l'évaluation des priorités en matière d'affectation des ressources ;
- (b) à s'assurer que les investissements publics et dans une certaine mesure les investissements privés répondent à ces objectifs ;

(c) à accroître la justice sociale en matière de distribution des revenus et de la richesse.

14. Cette approche devrait aller au-delà de l'idée de "mesures correctives du bien être", en ce sens qu'elle conduit à des politiques des pouvoirs publics qui ne visent pas seulement à assurer des conditions de vie et de travail satisfaisantes pour l'ensemble de la population mais qu'elle encourage également les employeurs à élargir le domaine de leurs responsabilités en matière sociale. Plutôt que de préconiser une adaptation de la main-d'oeuvre aux mutations économiques elle devrait aussi faire prévaloir l'idée d'un ajustement réciproque des composantes humaines et matérielles de la production.

Les instruments

15. Les instruments d'une politique sociale positive ont sans aucun doute une grande importance si l'on veut que les objectifs et les déclarations d'intention qui y sont associées, aient une signification pour le public.

16. Dans la mesure où la politique sociale occupe une place prioritaire dans l'ensemble des objectifs gouvernementaux, l'un des problèmes qui se posera sera vraisemblablement d'éviter de convertir cette préoccupation collective en faveur du bien être des individus, en une procédure administrative intimidante. Les mécanismes administratifs devraient être simplifiés et le plus possible décentralisés. Les relations mutuelles entre les administrations nationales, provinciales, régionales et locales constituent donc une question essentielle ; il en est de même des relations entre les organismes officiels et bénévoles.

17. Le problème important consiste à ne pas limiter les interventions de l'Etat en matière sociale, à des mesures législatives qui deviendraient des instruments bureaucratiques aux mains des administrations publiques. En plus des mesures législatives directes, il existe des méthodes plus indirectes visant à influencer les actions privées : par exemple en encouragements prodigués aux établissements privés pour qu'ils introduisent des considérations sociales dans leurs décisions, propositions de principes d'actions aux organismes bénévoles, etc. Ainsi, dans la mesure où une approche positive des politiques sociales repose sur l'idée d'une approche à la fois directe et correctrice du bien être, il ressort qu'une plus large place devrait être accordée aux instruments susceptibles d'affecter les comportements privés dans la poursuite des objectifs sociaux. L'un des exemples les plus notables réside sans doute dans les encouragements que les pouvoirs

monstro. de adm. q'istratif 2 rel. pas chape

Fundação Curda e Futuro

publics peuvent prodiguer aux employeurs afin qu'ils assument leurs responsabilités en matière sociale, par exemple en ce qui concerne l'emploi de groupes sociaux vulnérables.

18. Cette approche globale soulève vraisemblablement la question de la participation du public à la formulation des politiques. La politique sociale associe de nombreux groupes, y compris les organisations de travailleurs, d'employeurs et de consommateurs. Il est donc nécessaire d'envisager la façon et les moyens d'amener ces groupes à faire valoir leurs opinions. Etant donné les relations étroites qui unissent dans le domaine social les mesures gouvernementales au public et donc le besoin d'une participation, la mise en place d'organismes consultatifs pourrait constituer une étape utile dans le développement de politiques sociales intégrées. Ces organismes pourraient recruter des spécialistes de la planification sociale, chargés d'analyser les évolutions sociales et de conseiller sur les principales orientations que pourraient prendre les politiques des pouvoirs publics dans le domaine social. Il serait nécessaire en vue d'atteindre ce but d'élaborer des indicateurs de développement social susceptibles de saisir l'évolution de la société ; et de tels organismes seraient particulièrement bien placés pour conduire des études sur les choix sociaux de l'avenir financées sur fonds publics.

19. Une telle approche large et ouverte en faveur d'une politique sociale intégrée ne se substituerait pas à la nécessité d'une planification sectorielle, ni à la coordination intersectorielle. Une question pertinente est cependant de savoir comment de tels organismes consultatifs pourraient être associés au processus de coordination intersectorielle. Vraisemblablement, les activités d'un organisme consultatif pourrait fournir certains des éléments de base de cette coordination et un groupe unique de planificateurs pourrait faciliter l'interaction de ces deux processus. Un autre instrument utile pourrait consister à élaborer une analyse globale de la structure des dépenses sociales par rapport aux objectifs, en particulier du fait de par leur importance, ces dépenses (la santé, l'éducation et le bien être absorbent actuellement environ 20 pour cent du PNB dans certains pays), constituent un outil puissant d'action sur le développement économique et social.

20. Une proposition complémentaire à ce qui précède pourrait consister en la création d'une fonction ministérielle d'exécution ou de coordination à laquelle incomberait la responsabilité de coordination des politiques sociales. En effet, étant donné que la politique sociale relève clairement du domaine interministériel, il s'agit là d'un exemple typique de la nécessité d'introduire l'innovation dans les structures et les procédures gouvernementales, problème qui

fait l'objet d'un programme d'activité spécial de l'OCDE, placé sous la responsabilité du Secrétaire Général. On notera que dans certains pays des postes ministériels auxquels incombent de larges prérogatives dans le domaine social existent ou sont en voie de création tels que le Département pour la Santé, l'Education et le Bien Etre aux Etats-Unis le Ministère de la Qualité de la Vie en France, le Secrétariat pour les Services Sociaux au Royaume-Uni. Cependant, étant donné le grand nombre de départements ministériels concernés par la politique sociale, il semble vraisemblable qu'une coordination exécutive d'ensemble ne pourrait s'exercer qu'au niveau du Premier Ministre ou de son Cabinet.

Le rôle de l'OCDE

21. La poursuite d'objectifs sociaux dépend évidemment de la croissance économique et celle-ci a aussi évidemment des conséquences humaines et sociales. Si une approche positive des politiques sociales - telle qu'elle a été définie ci-dessus, exige un processus de croissance économique correspondant lui-même à des objectifs sociaux, le problème consiste moins à justifier le rôle de l'OCDE dans le domaine de la politique sociale qu'à le définir de telle façon qu'il y ait un effort principal sur lequel les ressources limitées pourront être concentrées.

Cet effort principal pourrait porter sur :

- (i) l'efficacité c'est-à-dire la mise en relation des moyens et des fins en vue d'arriver à la meilleure utilisation des ressources ;
- (ii) l'innovation à savoir le changement de la relation entre les moyens et les fins de manière à ce que les objectifs soient atteints avec un montant minimal de ressources ou que de nouveaux objectifs soient poursuivis ;
- (iii) la planification intersectorielle en vue d'atteindre ces buts c'est-à-dire la compatibilité entre les objectifs sectoriels à la fois au niveau général (en terme de politique) et au niveau opérationnel (en terme de programme) et dont les relations avec la planification économique constitueraient une question centrale.

22. Ceci signifierait que les activités de l'OCDE devraient se concentrer sur les aspects relatifs à la planification et à la gestion des politiques sociales, et rechercher de quelle manière les politiques doivent s'adapter aux objectifs sociaux de la croissance (tels qu'ils ont été décrits à titre exploratoire par les Préoccupations Sociales

retenues par le Conseil), en se référant de manière explicite aux innovations dans le domaine politique et à l'utilisation efficace des ressources.

23. A partir de cette approche, les conséquences suivantes sur l'orientation à long terme du programme de travail peuvent être proposées comme base de discussion :

- (i) Au-delà de l'examen des conséquences structurelles de la politique économique, les études analytiques en matière de politique sociale doivent plus directement s'attaquer au problème de l'utilisation efficace des ressources en vue d'atteindre les objectifs sociaux. Ceci exige la mise en place d'une unité centrale d'analyse susceptible d'entreprendre des travaux socio-économiques et de travailler en relation étroite avec la Division des Etudes de la Croissance du Département des Affaires Economiques et Statistiques (une unité de ce type a été créée au sein de la Direction des Affaires Sociales, de l'Emploi et de l'Education).
- (ii) Les travaux sur l'élaboration de mesures des résultats obtenus dans la réalisation des objectifs sociaux devraient toujours avoir la priorité. En particulier, les travaux sur les indicateurs sociaux devraient être accélérés afin de soumettre pour accord dès 1975, au moins des indicateurs de court terme. De même les travaux sur les indicateurs sociaux devraient être reliés aux efforts en vue d'élaborer des indicateurs de planification et de gestion pour des politiques sociales sectorielles (à savoir les travaux déjà effectués dans les secteurs de l'éducation, de l'environnement et de la santé) et à d'autres efforts en vue de définir des mesures de résultats reflétant les objectifs sociaux (i.e. les statistiques sociales et démographiques et la réforme des comptes nationaux). Tout ceci exigera une coopération étroite avec la Division des Statistiques économiques et des comptes nationaux.
- (iii) De même il semble que compte tenu de l'évolution de la situation économique et sociale, les conséquences d'une politique de plein emploi dans les conditions actuelles devront être réexaminées. Etant donné la place privilégiée qu'occupe l'emploi dans le concept d'une approche positive de la politique sociale, des politiques

- en vue de la création d'emplois et de l'adaptation réciproque de la mobilité des facteurs travail et capital dans un contexte de changement de la structure économique, doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.
- (iv) La qualité du travail ainsi que les possibilités de travail vont prendre une importance croissante. Jusqu'à présent les composantes de la qualité du travail (la participation des travailleurs à la prise de décision, la flexibilité de la vie au travail et la qualité de l'environnement du travail) ont été traitées séparément. Il s'agit maintenant de tenter une approche plus globale et intégrée du problème, afin de dégager un ensemble cohérent d'objectifs qui pourraient être discutés par les Gouvernements et les partenaires sociaux.
- (v) La démocratie dans l'entreprise (ainsi qu'il ressort du point iv ci-dessus) doit être reliée à l'objectif plus large de la participation à la prise des décisions dans tous les domaines de la vie de la collectivité. Etant donné l'importance décisive de la participation à la définition des objectifs sociaux qui se rapportent à la qualité de la vie, le problème plus général de la participation des citoyens à la vie sociale devrait être abordé (cela pourrait être fait de manière plus appropriée par, ou en relation avec, le programme spécial du Secrétaire Général sur les innovations dans les structures et les procédures gouvernementales).
- (vi) Un effort préliminaire doit être entrepris afin de clarifier ce qu'on entend par des conditions de vie satisfaisantes. Si, bien entendu, la qualité de l'environnement physique y est inclus, le problème va bien au-delà et comprend également l'idée d'un environnement social et psychologique satisfaisant exprimé en termes d'accès à des services sociaux tels que l'enseignement, le logement, les transports et les loisirs. Un travail en coopération avec la Direction de l'Environnement pourrait conduire à une approche permettant une définition plus significative des aspects "environnement" de la qualité de la vie.

(vii) Etant donné l'intérêt vraisemblablement moindre en faveur d'un taux de croissance quantitative maximum, au cours des prochaines années, les politiques en faveur de la distribution des revenus, et de la redistribution et de l'égalité des chances prendront certainement une importance croissante.

Ceci exige une approche impliquant l'OCDE dans son ensemble mais dans laquelle le Comité de la Main-d'Oeuvre et des Affaires Sociales sera évidemment appelé à jouer un rôle important.

Fundação Cuidar o Futuro